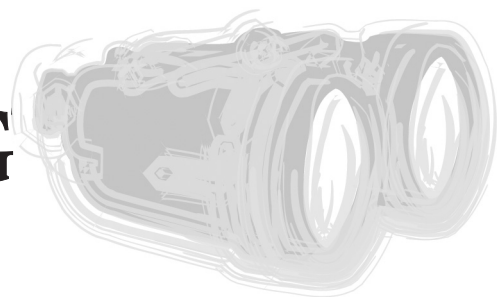


BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA



TEMA BROJA:

Deset godina
reformе sektora
bezbednosti u Srbiji

GODINA 5 • BROJ 18
JUL – SEPTEMBAR 2010.

Beograd

**BEZBEDNOST ZAPADNOG
BALKANA**

Časopis Beogradskog centra
za bezbednosnu politiku

GODINA 5 BROJ 18
JUL-SEPTEMBAR 2010.

Izdavač:

Beogradski centar
za bezbednosnu politiku

Glavni i odgovorni urednik:

Miroslav Hadžić
redovni profesor na
Fakultetu političkih nauka
Univerziteta u Beogradu

Izvršni urednici:

Sonja Stojanović
saradnik u nastavi na Fakultetu
političkih nauka Univerziteta u Beogradu
Filip Ejduš
asistent na Fakultetu političkih nauka
Univerziteta u Beogradu
Marko Žilović
Istraživač Beogradskog centra
za bezbednosnu politiku

Kontakt podaci uredništva

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

Uredivački odbor

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

Prevod:

Vesna Podgorac
Zorica Savić-Nenadović

Lektura i korektura:

Tatjana Hadžić

Dizajn:

Saša Janjić

Kompjuterska priprema:

Časlav Bjelica

Štampa:

GORAGRAF, Beograd

Tiraž:

500 primeraka

Časopis indeksira
bibliografska baza CEEOL

Beogradski centar za bezbednosnu
politiku postoji zahvaljujući podršci
Kraljevine Norveške

Sadržaj

REČ UREDNIKA 1

TEMA BROJA: DESET GODINA REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

Mladen Lišanin

REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI
U POSTAUTORITARNOM OKRUŽENJU 4

Predrag Petrović

REZERVISANI DOMENI KAO PREPREKE USVAJANJA
ZAKONA O PRIVATNOM SEKTORU BEZBEDNOSTI 13

Denis Čoragić

DA LI SU BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNE SLUŽBE
U REPUBLICI SRBIJI POLITIZOVANE? 29

Florian Trauner

UPRAVLJANJE USLOVLJAVANJEM, UMREŽAVANJEM
ILI I JEDNO I DRUGO? ANALIZA POLITIKA
UNUTRAŠNJE BEZBEDNOSTI KOJE
EU SPROVODI NA ZAPADNOM BALKANU 41

Zorana Brozović

KO SMO MI? RAZVOJ DISKURSA O NATO
U PARLAMENTIMA SRBIJE KAŽ O IZRAZ BORBE
SUPROTSTAVLJENIH STRATEŠKIH KULTURA 53

Slobodan Tomić

MANJKAVOSTI ZAKONSKOG OKVIRA
ZA JAVNE NABAVKE U SRBIJI 68

Olga Mitrović

DA LI JE UPOTREBA SILE U HUMANITARNE SVRHE
IKADA LEGITIMNA? 79

Marko Savković

KONTEKST I IMPLIKACIJE HULIGANSKOG NASILJA U SRBIJI . . 91

PRIKAZI KNJIGA

Miloš Đinđić

NEOOSMANIZAM – DOKTRINA
I SPOLJNOPOLITIČKA PRAKSA 100

Marija Todorović

MIRNIM SREDSTVIMA DO MIRA 105

UPUTSTVO AUTORIMA 110



NORWEGIAN EMBASSY

Beogradski centar za bezbednosnu politiku 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.

Kontakt

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

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 Beogradskog centra za bezbednosnu politiku.



Petog oktobra 2010. godine navršilo se deset godina od početka „druge tranzicije“ u Srbiji. Petog oktobra 2000. godine građani Srbije izneli su svoju ocenu one prve tranzicije, koja je otpočela početkom poslednje decenije 20. veka. Srećom, ovu novu desetogodišnjicu dočekujemo u uslovima koji dozvoljavaju, ali i koji zahtevaju, više analitičnosti.

Ovaj broj časopisa *Bezbednost Zapadnog Balkana* teži tome da se jednom upravo takvom, preko potrebnom, analitičnošću osvrne na desetogodišnjicu datuma posle koga se može reći da se transformacija sektora bezbednosti u Srbiji usmerila prema ciljevima efikasnog i efektivnog pružanja nacionalne i ljudske bezbednosti u okvirima demokratske vladavine. Reč je o temi kojom se Beogradski centar za bezbednosnu politiku bavi u kontinuitetu, pre svega u publikaciji *Godišnjak reforme sektora bezbednosti*. U ovom broju časopisa *Bezbednost Zapadnog Balkana* želeli smo da pružimo dodatni podsticaj razgovoru o toj temi, fokusirajući se na neke njene aspekte, ali i proširujući istraživačku lupu kako bismo sagledali i neke od domaćih i međunarodnih procesa, koji su u intenzivnoj interakciji sa samim procesom reforme sektora bezbednosti u Srbiji.

Ako bi trebalo izvući osnovnu nit koja se provlači kroz najveći broj tekstova ovog broja, mogli bismo reći da tu nit predstavlja ukazivanje na problem podređivanja reforme sektora bezbednosti interesima uskih partijskih, ekonomskih i, u nekim slučajevima, kriminalnih grupa. U širem smislu, ovo ukazuje na pitanje da li je i „drugu tranziciju“ u Srbiji prikladno analizirati u tranzicionoj paradigmi ili je možda treba analizirati kroz paradigmu iliberalne transformacije. O toj temi je već pisano u časopisu *Bezbednost Zapadnog Balkana* (broj 7–8 iz 2008. godine). Širi teorijski problem koji tema ovog broja otvara jeste pitanje odnosa strukturalnog nasleđa i slobode delovanja političkih aktera. Da li je posle deset godina kontekst reforme sektora bezbednosti u Srbiji i dalje primarno određen njegovim autoritarnim nasleđem, koje je strukturalisalo mogućnosti i očekivanja aktera i u postautoritarnom periodu? Ili nam fokus na interesima, ciljevima i delovanju aktera u postautoritarnom kontekstu možda pruža mogućnost pronicljivije analize? Opet, da li u sferi kulture treba tražiti faktore koji primarno objašnjavaju i konfiguraciju podsticaja

i ograničenja nasleđenu iz prošlosti, kao i delovanje aktera uvek već upletenih u diskurzivne predstave interesa?

Uvereni da su najbolja teorijska pitanja istovremeno i najvažnija praktična pitanja, u ovom broju *BZB* fokusiramo se na nekoliko čvorišta reforme sektora bezbednosti koji, verujemo, sami za sebe ilustruju i teorijski i praktični značaj teme broja. Nasleđem autoritarnog konteksta u Srbiji, njegovim brojnim manama, ali i mogućnostima koje politički nosioci reforme u postautoritarnom kontekstu nisu iskoristili bavi se Mladen Lišanin u prvom tekstu ovog broja. Zatim, Predrag Petrović pažljivom analizom metodološki izuzetno zahtevne oblasti neformalne politike izdvaja tri vrste partikularnih interesa, čija uvezanost sa interesima donosilaca političkih odluka sprečava pravno regulisanje pozamašnog privatnog sektora bezbednosti u Srbiji. Jednom od najosetljivijih tema u periodu posle 2000. godine u Srbiji, politizacijom rada bezbednosno-obaveštajnih službi, bavi se tekst Denisa Ćoragića.

Sagledavajući pravnu i institucionalnu uređenost procesa javnih nabavki u Srbiji, Slobodan Tomić uočava njene manjkavosti i koristi primere dobre evropske prakse, kao i saznanja političke nauke kako bi naznačio neophodnost nekih reformi koje bi ovaj okvir pojačale. Proces javnih nabavki je od suštinske važnosti za funkcionisanje javne administracije, pa tako i za funkcionisanje sektora bezbednosti. Bez njegove adekvatne uređenosti ne može se zamisliti efikasna javna uprava ili efikasan sektor bezbednosti.

Efikasnost i efektivnost sektora bezbednosti u Srbiji nedavno se našla pred jednim nekonvencionalnim, ali nikako nepoznatim izazovom. Reč je o nasilju povezanim sa održavanjem fudbalskih utakmica, ali i sa organizovanim grupama koje pod maskom fudbalskih navijača nasiljem ostvaruju i neke sasvim vansportske interese. Istorijski i uporedni kontekst bi dobro došao često užarenoj javnoj raspravi o ovoj temi. Jedan korak u tom pravcu čini tekst Marka Savkovića, koji takođe objavljujemo u ovom broju.

Jedna od specifičnosti reforme sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu, pa time i u Srbiji, jeste i to što se on odvija u kontekstu procesa uključivanja u evropske integracije. Mnogo puta je rečeno da Evropska unija (EU), kao dinamična organizacija, predstavlja pokretnu metu za zemlje koje teže učla-



njenju u nju. Jedna od oblasti najdinamičnijeg razvoja u EU u poslednjoj deceniji bila je oblast unutrašnje bezbednosti. Ona se razvijala kako novim, i nekada obavezujućim, oblicima saradnje zemalja članica EU, tako i davanjem većeg prioriteta upravljanju sektorom bezbednosti u odnosima zemalja članica EU i zemalja kandidata i potencijalnih kandidata sa područja Zapadnog Balkana. O rastu značaja ovog pitanja, kao i o različitim oblicima spoljašnjeg uticaja na sektor unutrašnje bezbednosti, koje EU primenjuje na Zapadnom Balkanu piše u ovom broju Florian Trauner.

Pošto je međunarodna bezbednosna saradnja usko uvezana sa domaćim procesima u sektoru bezbednosti, način na koji se Srbija pozicionira u međunarodnim odnosima ostavlja važne posledice i na kontekst reforme sektora bezbednosti. Da kulturni diskursi igraju važnu ulogu u tome kako se Srbija pozicionira u odnosu na međunarodnu bezbednosnu saradnju argumentuje Zorana Brozović u svom tekstu o razvoju diskursa o NATO u skupštinskim raspravama u Srbiji. Kulturni diskursi oblikuju percepciju transformacija koje se odvijaju u međunarodnim odnosima, a koje se najdirektnije tiču Srbije. Jednu takvu transformaciju podvrgava analizi Olga Mitrović u svom tekstu o odnosu upotrebe sile i humanitarizma kao političkog pokreta. Autorka na primeru NATO intervencije u SR Jugoslaviji 1999. godine pokazuje da normativni ciljevi humanitarizma ne koegzistiraju tako lako sa nasilnim metodama njihovog ostvarivanja.

Broj zaokružujemo prikazima dve knjige koje su, svaka na svoj način, zokupile pažnju naše stručne, a i šire javnosti. Najpre, reč je o knjizi Darka Tanaskovića koja je već u našoj javnosti otvorila raspravu o spoljnopolitičkom prisustvu Turske i o mogućem procesu promene odnosa moći u širem regionu Srbije. Pored nje, broj zatvaramo prikazom prve na srpski jezik prevedene knjige jednog od osnivača akademske discipline studija mira Johana Galtunga.

Marko Žilović

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Reforma sektora bezbednosti u postautoritarnom okruženju

*Mladen Lišanin**

Istraživač-pripravnik u Institutu za političke studije, Beograd

Originalni naučni rad

UDK: 351.86(497.11)

Sažetak

Autor analizira mogućnosti i domete procesa reforme sektora bezbednosti u postautoritarnom okruženju, sa posebnim osvrtom na Srbiju i njeno postautoritarno nasleđe. Stanovište autora jeste da, iako postautoritarni kontekst, osim štetnih, podrazumeva i one elemente koji podstičuće deluju na proces reforme sektora bezbednosti, Srbija nije dovoljno iskoristila mogućnosti koje je imala. Ovo se prevashodno odnosi na profesionalnost pripadnika oružanih snaga, ali i na podsticaje koje su procesu reformisanja bezbednosnog sektora pružali procesi opšte demokratizacije političko-institucionalnog sistema. Konačan ishod je to da prednosti postautoritarnog konteksta nisu iskorišćene, dok njegovi nedostaci nisu otklanjani na zadovoljavajući način.

***Ključne reči:** reforma sektora bezbednosti, postautoritarno okruženje, demokratizacija*

* * *

Postautoritarno okruženje, imajući u vidu posledice koje autoritarni režimi ostavljaju na države i na sve segmente njihovih društava, načelno se ne može smatrati povoljnom okolnošću za sprovođenje reformi bezbednosnog sektora. Ovo stoga što je sam koncept reforme sektora bezbednosti neraskidivo vezan sa pojmom demokrati(zaci)je, koji je opet inherentno suprotan sva-kovrsnim autoritarnim režimima i porecima. U procesu tranzicije od autoritarnog ka demokratskom poretku, ili kao trajni ishod ove tranzicije, može doći do nastanka različitih vrsta *defektnih demokratija*, pri čemu u postautoritarnom kontekstu najveća opasnost preti od pojave takozvane domenske demokratije (ko-

*mladen.lisanin@yahoo.com



ja podrazumeva postojanje značajne moći veta, koja počiva u rezervisanim domenima društva i poretka) (Merkel 2004: 49–50).

Razmotre li se, međutim, željeni ishodi procesa tranzicije uopšte i, u tom okviru, ishodi reforme sektora bezbednosti posebno, videće se da izvesni elementi karakteristični za postautoritarna društva i okruženja mogu biti podsticaji u ovim procesima. Opšti cilj procesa demokratizacije jeste ostvarivanje onoga što se naziva *konsolidovanom demokratijom* (*consolidated democracy*) ili *ukorenjenom demokratijom* (*embedded democracy*). Prema shvatanju Linca i Stepana, konsolidovanost demokratije valjalo bi procenjivati sa sledećih aspekata:

- bihejviorističkog, koji podrazumeva da „nijedan važniji nacionalni, društveni, ekonomski, politički ili institucionalni akter ne ulaže značajnija sredstva u pokušaju da postigne svoje ciljeve tako što će stvoriti nedemokratski režim ili pribeci nasilju ili stranoj intervenciji da bi se otepio od države“;
- atitudinalnog, koji podrazumeva da je „velika većina stanovnika uverena da su demokratski postupak i demokratske institucije najpogodniji način upravljanja kolektivnim životom u društvu u kome žive“ i da je „podrška antisistemskim alternativama više ili manje izolovana od demokratskih snaga“;
- ustavnog, koji podrazumeva da se „i državne i nedržavne snage na čitavoj teritoriji države iz čvrsto ustaljene navike potčinjavaju metodu rešavanja sukoba u okviru konkretnih zakona, postupaka i institucija ustanovljenih novim demokratskim poretkom“ (Linc i Stepan 1998: 19).

Prema Merkelovom shvatanju, *pozitivna konsolidacija* političkog sistema nastupa „kada elita počne da smatra da je celokupan sistem legitiman i bez alternative i kada obrasci građanskih stavova, vrednosti i ponašanja počnu da odražavaju postojano verovanje u legitimnost demokratije“ (Merkel 2008: 13).

Srodni koncept ukorenjene demokratije obuhvata sledeće elemente: a) izborni režim, b) političke slobode, v) građanska prava, g) horizontalnu odgovornost i d) efektivna moć vladanja (Merkel 2004: 37–41).

Deset godina nakon političkih promena u Srbiji, većina pomenutih elemenata demokratskog poretka postoji u izvesnoj, a ponegde i u značajnoj meri. Međutim, oni ne postoje u dovoljnoj meri da bi reforme – pa i RSB – mogle biti promišljane nezavisno od postautoritarnog nasleđa.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

¹ Prema američkom Institutu za strateške studije (Dr. Don M. Snider, Major John A. Nagl, Major Tony Pfaff: *Army Professionalism, The Military Ethic and Officership in the 21st Century*, Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 1999), profesionalizam vojske meri se kroz tri grupe komponenti (vojnotehničke, etičke i političke), koje su posmatrane na tri nivoa (vojnici–pojedinač, vojska–ustanova i društvo). Ukoliko prihvatimo ovu matricu i primenimo je na oružane snage SRJ pre političkih promena 2000. godine, jasno je da se profesionalizam o kome je reč zasniva, pre svega, na individualnim veštinama pripadnika oružanih snaga. Tehnološka opremljenost vojske nije bila na odgovarajućem nivou, dok su etički i politički faktori bili obeleženi dubokim socijalnim, političkim i ekonomskim rascjepima, koji su zadirali u samu srž političke zajednice.

² Za jednu od plodnijih rasprava o karakteru režima u Srbiji do 2000. godine pogledati: Pavlović, Antić. (ur.). *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine – godinu dana posle*. Beograd: Službeni glasnik, 2008.

³ Misili se, pre svega, na lokalne izbore 1996. godine, kao i na izbore za predsednika Srbije 1997. godine.

Posmatramo li uži plan, dakle sektor bezbednosti, možemo reći da su željeni ciljevi specifičniji. Odnose se u velikoj meri na problem *upravljanja sektorom bezbednosti (security sector governance)*. Upravljanje sektorom bezbednosti „kombinuje koncepte 'bezbednosti' i 'upravljanja' na nivou države. To je, otuda, državocentrični koncept, ali takav da sa konceptom ljudske bezbednosti deli brigu za dobrobit i sigurnost pojedinaca, grupa i društva, koji najčešće trpe prevashodno zbog lošeg upravljanja sektorom bezbednosti“ (Hänggi 2003: 8). Upravo ova državocentričnost koncepta upravljanja sektorom bezbednosti nameće zaključak da neke od odlika postautoritarnog okruženja mogu pozitivno uticati na proces reforme sektora bezbednosti. Naime, kako autoritarni režimi, bez obzira na svoje posebne odlike, po pravilu počivaju na rigidnim i disciplinovanim institucionalnim aranžmanima (ili jednako rigidnim kvaziinstitucionalnim mehanizmima), te snažnim i uglavnom visokoprofesionalnim¹ snagama bezbednosti, to je očigledno da se ovi elementi pre mogu delotvorno upotrebiti u procesu demokratizacije društva uopšte i u procesu reforme sektora bezbednosti posebno, nego što ih treba stihijski razgrađivati.

Okolnosti u Srbiji nakon političkih promena 2000. godine ne uklapaju se sasvim u model postautoritarnog okruženja kakav je postavio Hengi (Hänggi 2004: 5–6) (pogotovo u pogledu postojanja snažnih institucija, ali i u pogledu odsustva nekih elemenata vojnog profesionalizma, videti napomenu 1). Čak i povodom karaktera režima u Srbiji do 2000. godine, među autorima postoje ozbiljna razmimoilaženja. Oni koji prepoznaju autoritarni naboj tadašnjeg poretka, karakterišu ga na različite načine, od „totalitarizma“ (što je, svakako, preterana i neodrživa teza) do cezarizma². Čini se da su na najboljem tragu autori poput Farida Zakarije (Zakaria 1997), koji prepoznaju fenomen *iliberalne demokratije*, u kojoj se demokratski element poretka ogleda u redovnom održavanju opštih izbora uz postojanje minimalnih političkih prava i sloboda, dok se iliberalni element ogleda u neodgovarajućim mehanizmima ustavnog ograničenja vlasti ili u njihovim prečestim zaobilaženjima. Imajući, po svemu sudeći, na umu tadašnju praksu izbornih zloupotreba³, ali i neospornu činjenicu da je spektar političkih sloboda devedesetih godina dvadesetog veka bio znatno širi nego za vreme ranije komunističke diktature, Edmunds (Edmunds 2009: 129–131) ovaj period karakteriše kao fazu *iliberalne socijalne transformacije*.



Utisak je da je u procesu opšte demokratizacije društva pušteno to da se deo postautoritarnog nasleđa iskoristi za ostvarivanje novih, reformskih ciljeva. Ovo se može posmatrati praćenjem tri grupe podstičućih okolnosti, kao i problema koji se javljaju u vezi sa njima:

- 1) Mogućnost uključivanja disciplinovanih kadrova, odnosno kadrova (iz administrativnog aparata, ali i institucija sektora bezbednosti) sklonih doslednom sprovođenju svake politike kreirane u smeru „odozgo–nadole“ (*top-down*). Ovaj proces je taktički srodan, mada suprotno usmeren, procesu *adaptacije*, kojim se, prema shvatanju Tima Edmunda, koriste iliberalni elementi kako bi, oslanjajući se na osobenosti procesa demokratizacije, ostvarivali svoje interese (Edmunds 2009: 131). Ovde je reč o mogućnosti koja nosiocima procesa demokratizacije daje priliku da upotrebe neke od osobenosti doksorašnjeg modela političkog poretka ne bi li olakšali i/ili ubrzali ostvarivanje željenih ciljeva.
- 2) Mogućnost uključivanja, kao poseban vid prethodnog elementa, onog dela oružanih snaga koji poseduje borbeno iskustvo u programe međunarodne vojne saradnje, poput obuka ili poput multinacionalnih operacija. Na taj način bi se dalje uticalo na nivo profesionalnosti i efikasnosti, a samim tim bi se, uz istovremenu reformu normativnog okvira⁴, doprinelo i institucionalnoj dimenziji reforme sektora bezbednosti.
- 3) Mogućnost korišćenja početne reformske energije, što je prilika da se u sklopu sveobuhvatnih institucionalnih promena i uz široku podršku, reformiše sektor bezbednosti uz uvažavanje međunarodnih preporuka i standarda.

Nakon političkih promena 2000. godine bilo je očigledno da ne postoji koherentna strategija odnosa kako prema funkcionerima bivšeg režima, tako i prema starim institucijama. Ovo je dovelo do toga da se neke institucije postepeno urušavaju, a neke neuspešno reformišu, uz tek delimično uspešnu reorganizaciju političko-institucionalnog sistema države. Isto tako, dok su neki bivši funkcioneri zadržavani na pozicijama koje su zauzimali, te im je tako omogućeno da izbegnu suočavanje sa odgovornošću za ranija eventualna kršenja zakona, dotle je u drugim slučajevima dolazilo do teških kršenja ljudskih prava bivših funkcionera. Uzrok ovome valja tražiti u ekstremnom pluralizmu političkih interesa difuzne koalicije DOS. Amadeo Votkins (Watkins 2010:

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

⁴ Više o dimenzijama reforme sektora bezbednosti pogledati Wulf, Herbert. Security Sector Reform In Developing and Transitional Countries, in: McCartney, Clem; Fischer, Martina and Wils, Oliver (eds.). *Security Sector Reform – Potentials and Challenges for Conflict Transformation*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004: pp. 12–13.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

12), član misije OEBS u Srbiji, smatra politizaciju „najznačajnijim negativnim faktorom“ u reformi sektora bezbednosti. Takođe, on govori i o propuštenoj prilici da se iskoristi postojeća institucionalna postavka. Umesto da stare kadrove, koji nisu pozivani na odgovornost za kršenje zakona i ljudskih prava, angažuju na poslovima izgradnje i funkcionisanja željenog modela sistema bezbednosti, struje unutar DOS su ih radije koristile za ostvarivanje sopstvenih interesa u borbi za jačanje političke moći i uticaja (Edmunds 2009: 132).

Period postojanja tzv. prelazne Vlade 2000–2001. godine bio je u velikoj meri obeležen ozbiljnim sporom nastalim povodom statusa tadašnjeg načelnika Državne bezbednosti Radeta Markovića.⁵ U velikom delu javnosti postojao je utisak da načelnik, dovođen u vezu sa brojnim krivičnim delima iz prethodnog perioda, uživa zaštitu dela nove elite, zahvaljujući rezervisanom domenu koji je obuhvatao najveći deo ranijih bezbednosno-obaveštajnih struktura. Slične okolnosti postojale su i vezi sa načelnikom Generalštaba Vojske Jugoslavije Nebojšom Pavkovićem. Koalicija DOS se ubrzo raspala upravo po linijama ovog rascepa, što je bio uvod u duboku političku i institucionalnu krizu, koja će kulminirati ubistvom premijera i uvođenjem vanrednog stanja u martu 2003. godine. Stiče se utisak da je tada propuštena prilika da se, neposredno nakon promena, strogo disciplinovani niži nivoi upravljanja i komandovanja u oružanim snagama i bezbednosno-obaveštajnim strukturama, uz široku podršku građana, stave pod demokratsku i civilnu kontrolu. Na taj način bi se, uz istovremenu reformu institucionalnog okvira, u reformu sektora bezbednosti ušlo uz oslonac na upotrebljive postojeće elemente, umesto potonjeg (neuspešnog) kretanja *ab ovo* u daleko nepovoljnim okolnostima.

Zatim, bezbednosne snage, uključujući u to i veliki broj pripadnika vojske sa značajnim borbenim iskustvom (koje se, nezavisno od vrste ratova i ratnih ciljeva, smatra neprocenjivim u savremenim oružanim snagama razvijenih država⁶) nisu reformisane zadovoljavajućom brzinom, niti su adekvatno uključivane u međunarodne bezbednosno-integrativne procese, pre svega u program „Partnerstvo za mir“ nakon pristupanja Srbije ovom programu. Do nesuglasica na relaciji Generalštab–Ministarstvo odbrane dolazi 2003. godine. Veliki broj generala sa ratnim iskustvom smenjen je i penzionisan, pod izgovorom dela vladajuće elite da su „služili bivšem režimu“. Načelnik Generalštaba Branko Krga javno je ustao u odbranu smenjenih i penzionisa-

⁵ Izveštaji elektronskih i štamparnih medija iz oktobra, novembra i decembra 2000. godine obiluju pojedinostima o ovoj aferi. Videti, na primer, *Glas javnosti*, 13. 11. 2000. godine.

⁶ Nekadašnji komandant Žandarmerije Goran Radosavljević svedoči da je o taktičko-tehničkim aspektima kontroverzne akcije izvedene u Račku 1999. godine govorio pred tri stotine zainteresovanih slušalaca u sedištu NATO. Videti njegov intervju u magazinu *Standard*, broj 140, 21. 1. 2009. godine.



nih generala, rekavši da ih ne bi trebalo optuživati i po automatizmu povezivati sa bivšim režimom, čime je postalo očigledno da u odnosima civilne i vojne strukture postoje krupni problemi.⁷

Na kraju, jasno je da opšti pravac društvene demokratizacije od samog početka nije imao zadovoljavajući intenzitet, što je uzrokovalo to da i proces reforme sektora bezbednosti trpi posledice. Period koji je usledio neposredno nakon promena 5. oktobra 2000. godine, u kome je reformska energija bila na nešto višem nivou, brzo je okončan bez značajnijih pomaka u reformi bezbednosnog sektora.

Glavnim uzrokom ovih nedaća može se smatrati nepomirljivost brojnih političkih interesa⁸, uključujući u to i one koji potiču iz rezervisanih domena. Sa sigurnošću se može tvrditi „da su svi dosadašnji propusti, kao i pozitivni pomaci u reformi sektora bezbednosti u prvoj liniji nužna konsekvencija protivrečnih unutrašnjih političkih procesa i napetosti u Srbiji“ (Hadžić 2009: 24).

Svakako da ne bi bilo ispravno jednostrano odrediti postautoritarno okruženje kao povoljno za sprovođenje procesa reforme sektora bezbednosti. Naprotiv, ono podrazumeva i veliki broj bitno otežavajućih okolnosti. Ako se pokuša precizno odrediti i negativan uticaj koji postautoritarno okruženje ima na reformske procese, valja imati na umu da „prefiks ‘post’ upućuje na zemlje u kojima su, za početak jednokratnim aktom (...) svrgnuti autoritarni vladalac i njegovi prvi doglavnici i u kojoj su se vojska, policija i tajne službe, kao i većina njihovih pripadnika prepotčinili, barem nominalno, novoj vlasti. Tad nam ova oznaka govori da su smenom vlasti stvoreni tek početni, a nužni preduslovi za (pro)demokratsku konsolidaciju društva“ (Hadžić 2009b: 112). Tada se otežavajuće okolnosti uzrokovane postautoritarnim nasleđem mogu posmatrati sa tri aspekta.

Najpre, postoji pitanje sistema vrednosti, koje je u bezbednosnom sektoru posebno izraženo u onom što Samjuel Hantington naziva konervativnim realizmom (Hantington 2004: 86–87) velikog dela kadra oružanih snaga (ali i službi bezbednosti, te policije), koji je suprotan demokratsko-liberalnom duhu većine željenih reformi. U tim okolnostima oštra borba za zaštitu partikularnih interesa unutar same političke elite lako dovodi i nove vladjuće strukture u iskušenje da preuzmu (kripto)autoritarne modele ponašanja i delovanja, karakteristične za prethodnu vlast.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

⁷ Pogledati tekst Dragana Ćirića „Voljno za generale“ u časopisu *NIN* br. 2476, 14. 8. 2003. godine. Tezu da odsustvo rukovodjećeg kadra sa borbenim iskustvom slabi spoljnopoličku poziciju Srbije izneo je, nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova i Metohije, vojno-politički analitičar Miroslav Lazanski („Kad se podvuče crta.“ *NIN* br. 2982, 21. 2. 2008. godine).

⁸ Prvi direktor Bezbednosno-informativne agencije Andreja Savić pisao je 2007. godine da je „realizacija sintagme depolitizacija-demilitarizacija-profesionalizacija, usvojene od DOS-a 2001, samo delimična: o militarizaciji se govori u prošlom vremenu, ostvaren je viši nivo profesionalizacije, ali depolitizacija još nije postignuta u priželjkivanoj meri“ („Patriotski protektorat.“ *NIN* br. 2942, 17. 5. 2007. godine).

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

Dalje, tu je u pitanju takozvani paralelizam procesa, koji su usmereni ka istom cilju (institucionalna reforma i izgradnja konsolidovanog demokratskog poretka), ali se u izvesnoj meri međusobno podrivaju, rastačući reformsku energiju novih elita i kompromitujući njihovu doslednost i kompetentnost. Paralelni procesi u Srbiji, ali i većini drugih eksjugoslovenskih republika, poput Hrvatske, ticali su se istovremenosti demokratske konsolidacije, građenja države i prevazilaženja negativnog nasleđa oružanih konflikata iz poslednje decenije dvadesetog veka. Zakošek (2008: 589) uočava načelnu saglasnost savremenih istraživača uporedne demokratizacije povodom toga da građenje države i rat vrše trojaki uticaj na demokratizaciju:

- Prvo, postoji stav da je državnost (*stateness*) nužan preduslov za demokratiju. Ukoliko se analiza odvija na nivou države, ovu tezu je teško osporiti.
- Drugo, procesi transformacije teže ostvarivanju različitih i delimično kontradiktornih ciljeva. Ovde se ponovo očituje problematika paralelizma procesa u sprovođenju demokratske tranzicije i konsolidacije, koja je pomenuta ranije u tekstu.
- Treće, rat je (kao, u izvesnoj meri, i građenje države) inherentno suprotstavljen demokratiji. Ovo se ne kosi sa ranijom tezom da borbeno iskustvo pripadnika oružanih snaga može biti korisna okolnost u procesu reforme sektora bezbednosti, pre svega zato što se reforma o kojoj je reč ne odvija u uslovima postojanja konflikta.

Na kraju, mora se uvažiti činjenica da je – za razliku od iskustava nekih drugih država i društava – postautoritarno nasleđe u Srbiji podrazumevalo nedostatak nužnih preduslova za ostvarivanje opšte demokratske konsolidacije – zadovoljavajućeg nivoa ekonomskog standarda i stabilnosti ili barem polaznih osnova za njihovo postizanje, te rešenog nacionalnog pitanja (Pavlović i Antonić 2007: 30). Budući da je morala da rešava ova pitanja paralelno sa problemima reforme sistemskih institucija i bezbednosnog sektora, nova politička elita u Srbiji brzo se pokazala nedoraslom ovoj vrsti izazova. Ovde bez odgovornosti nisu ni Evropska unija i države kojima je Srbija težila nakon petooktobarskih promena, što primećuje i nekadašnji britanski ambasador u Beogradu Čarls Krofod.⁹

Brojne lokalne osobenosti, pre svega istorijske, ne umanjuju vrednost ocene da su procesi građenja države i suočavanja sa ratnim nasleđem značajano uticali na proces demokratizacije u Sr-

⁹ Srbija je i danas siromašnija nego što bi trebalo, Blic, 3. 10. 2010, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/209961/Srbija-je-i-danas--siromasnija-nego-sto-bi-trebalo>



biji, a unutar njega neminovno i na proces reforme sektora bezbednosti. Kada se svemu rečenom dodaju činjenice, koje svedoče o odsustvu strategije procesa demokratizacije, kao i o tome da su mnogi sistemski zakoni donošeni sa velikim zakašnjenjem ili menjani po više puta usled nezadovoljavajuće sadržine; da je većina nacionalnih strateških dokumenata, uključujući u to i one koji se tiču neposredno sektora bezbednosti, usvojena nekoliko godina nakon promene režima, te da je ustavnost Srbije zaokružena tek 2006. godine, nakon odvajanja Crne Gore, može se stvoriti opšta slika reformi sprovedenih nakon 2000. godine.

Opšta slika dosadašnjeg toka reformskih procesa i njihovih ishoda govori o tome da suočavanje sa negativnim elementima postautoritarnog okruženja u Srbiji i otklanjanje njihovog štetnog uticaja nije bilo u potpunosti uspešno, dok podstičući elementi okruženja nisu adekvatno iskorišćeni. Neiskorišćenost podstičućih elemenata okruženja učinila je posledice negativnog dela nasleđa još težim i dalekosežnijim, zbog čega se čini ispravnom konačna ocena da „ključne prepreke reformi sektora bezbednosti u bivšim jugoslovenskim državama potiču od njihovog autoritarnog i ratnog porekla, to jest nasleđa“ (Hadžić 2004: 28).

Literatura:

- Edmunds, Timothy.** „Illiberal Resilience in Serbia.“ *The Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 1 (January 2009): pp. 128–142.
- Hadžić, Miroslav.** The Concept of Security Sector Reform. In: Fluri Philip. and Hadžić, Miroslav. (eds.). *Sourcebook on Security Sector Reform – Collection of Papers*. Geneva/Belgrade: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: Centre for Civil-Military Relations, 2004: pp. 11–44.
- Hadžić, Miroslav.** Bilans reforme sektora bezbednosti Srbije. U: Hadžić, Miroslav, Bogoljub Milosavljević, Sonja Stojanović, i Filip Ejodus. (ur.). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose. Dan Graf, 2009: str. 19–27.
- Hadžić, Miroslav.** Konteksti reforme sektora bezbednosti Republike Srbije, U: Hadžić, Miroslav, Bogoljub Milosavljević, Sonja Stojanović, Filip Ejodus (ur.). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose: Dan Graf, 2009b: str. 105–133.
- Hänggi, Heiner.** Making Sense of Security Sector Governance. In: Hänggi, Heiner. and Theodor Winkler (eds.). *Challenges of Security Sector Governance*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces; LIT Verlag, 2003: pp. 3–23.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

- Hänggi, Heiner.** Copnceptualizing Security Sector Reform and Reconstruction, In: Bryden, Alan and Heiner Hänggi (eds.). *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces; LIT Verlag, 2004: pp. 1–11.
- Hantington, Samuel.** *Vojnik i država – Teorija i politika civilno-vojnih odnosa*. Beograd: Centar za studije Jugoistočne Evrope: Fakultet političkih nauka: Diplomatska akdemija, 2004.
- Linc, Huan i Stepan, Alfred.** *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip Višnjić, 1998.
- Merkel, Wolfgang.** „Embedded and Defective Democracies.” *Democratization*, Vol. 11, No. 5, (2004): pp. 33–58.
- Merkel, Wolfgang.** „Plausible Theory, Unexpected Results: The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe.” *Internationale Politik und Gesellschaft/International Politics and Society, Newsletter der Friedrich-Ebert-Stiftung, no. 2/2008*, (2008): pp. 11–29.
- Pavlović, Dušan i Antonić, Slogodan.** *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. Beograd: Službeni glasnik, 2007.
- Snider, Don, John Nagl, Tony Pfaff.** *Army Professionalism, The Military Ethic and Officership in the 21st Century* Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute: U. S. Army War College, (1999).
- Watkins, Amadeo.** *Security Sector Reform and Donor Assistance in Serbia 2000–2010*. Brussels: Initiative for Peacebuilding: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, 2010.
- Wulf, Herbert.** Security Sector Reform In Developing and Transitional Countries. In: McCartney, Clem, Martina Fischer, and Oliver Wils. (eds.). *Security Sector Reform – Potentials and Challenges for Conflict Transformation*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, (2004): pp. 12–13.
- Zakaria, Farid.** „The Rise of Illiberal Democracy.” *Foreign Affairs* 76 (November–December 1997): pp. 25–26.
- Zakošek, Nenad.** „Democratization, State-buliding and War: The Cases of Serbia and Croatia.” *Democratization*, Vol. 15, No. 3, (2008): pp. 588–610.



Rezervisani domeni kao prepreke usvajanja zakona o privatnom sektoru bezbednosti

Predrag Petrović¹

Istraživač i koordinator istraživanja u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku

Originalni naučni rad

UDK: 334.728:351.759.4/.5(497.11)

Sažetak

Autor u radu nastoji da utvrdi zbog čega privatni sektor bezbednosti u Srbiji nije uređen posebnim zakonom o toj oblasti više od šesnaest godina. Da bi postigao nameravano, autor koristi teoriju defektnih demokratija i iz nje izvedene postavke o rezervisanim domenima. Prema ovoj teoriji, kada u nekoj državi koloplet različitih interesa i aktera direktno ili indirektno nelegitimno utiče na sadržaj i smer odluka demokratski izabranih predstavnika, onda u njoj postoje rezervisani domeni, a o toj državi govorimo kao o domenskoj demokratiji. Polazeći od ovih teorijskih postulata, autor u radu istražuje i analizira uslove i aktere, njihove međusobne veze i interese koji predstavljaju prepreke normativnog uređenja delatnosti privatnog obezbeđenja u Srbiji. Ti interesi i akteri vezani su za ekonomske interese i tajno prikupljanje podataka, ali i za kriminalne aktivnosti.

***Ključne reči:** privatni sektor bezbednosti, rezervisani domeni, defektne demokratije, zakon o privatnom obezbeđenju, zakonska neuređenost, kriminal, tajno prikupljanje podataka, privredna špijunaža, politička špijunaža.*

Uvod

U Srbiji se od početka devedesetih godina 20. veka odvija proces privatizacije bezbednosti, koji je svoje ubrzanje dobio odmrzavanjem tranzicije nakon petooktobarskih promena. Tako se procenjuje da je u Srbiji u privatnim bezbednosnim kompanijama (PBK)² trenutno zaposleno između 30.000 i 50.000 ljudi³,

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

¹ predragpetrovic@ccmr-bg.org

² U ovom radu pod privatnim bezbednosnim kompanijama podrazumevamo privatne firme za fizičko-tehničko obezbeđenje i privatne detektivsko-obaveštajne agencije.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U
SRBIJI**

³ Poređenja radi, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije ima oko 50.000 zaposlenih, dok Vojska Srbije broji oko 28.000 pripadnika. Nedostaje dve hiljade vojnika. *Blic online*, 22. 9. 2008. <<http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/57816/Nedostaje-dve-hiljade-vojnika>>

⁴ Glavna osobenost divlje privatizacije bezbednosti jeste u tome da se odvija spontano, van opšte kontrole državnih institucija, što za posledicu ima to da veliki broj kriminalnih grupa koristi PBK kao legalnu osnovu za iznudu, reketiranje i zaštitu svojih nelegalnih poslova. Time one utiču na porast straha od nasilja i na pogoršanje bezbednosti u društvu.

⁵ O privatizaciji bezbednosti u nekim od postsocijalističkih država videti, na primer, u: Timothy, Frye, „Private Protection in Russia and Poland.“ *American Journal of Political Science*, Vol. 46, no. 3. (Jul, 2002): pp. 572–584. Gounev, Philip. *Bulgaria's Private Security Industry*, in: Bryden, Alan and Marina Caparini (eds.). *Private Actors and Security Governance*. Geneva: DCAF, 2006: p. 109.

⁶ Ovim Zakonom bila je regulisana oblast fizičko-tehničkog obezbeđenja u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, a ukinut je 1993. godine, uz obrazloženje da je neadekvatno u uslovima postojanja više svojinskih oblika. Međutim, mnogi menadžeri bezbednosti PBK u Srbiji smatraju da je ovaj Zakon bio dobar, te da tada nije bilo potrebe ukidati ga.

⁷ Tako su organizacije civilnog društva pripremile dva nacrt: Model zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja (CCVO, 2006) i Nacrt zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja lica i imovine i detektivskoj delatnosti (Liga eksperata – LEX, 2006). Profesionalno udruženje koje okuplja privatne firme za obezbeđenje pripremlilo je Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju lica i imovine (Odbor Udruženja preduzeća za fizičko-tehničko obezbeđenje pri Privrednoj komori Srbije, 2006). Izrada navedenih modela zakona bila je praćena i snažnim zalaganjem organizacija civilnog društva, Udruženja preduzeća za FTO, pojedinih PBK, kao i stručne

da postoji oko 3.000 ovakvih firmi, da je registrovano oko 47.000 komada oružja u vlasništvu pravnih lica, tj. firmi (Pa-ge i dr. 2006: 3). Osim porasta broja PBK, porasli su i njihov značaj i ekonomska dobit, a u ovom sektoru i dalje su prisutni problemi koji su bili karakteristični za devedesete godine prošlog veka: kriminalizacija, tržišna dominacija pojedinih firmi zbog političkih veza, neadekvatna obučenost, te loš odabir kadrova. Međutim i pored toga, ovaj sektor je i dalje zakonski neregulisan. Nasuprot Srbiji, sve postsocijalističke države (osim Češke) nastojale su da, nakon prvih godina nekontrolisane i „divlje“ privatizacije bezbednosti⁴, ovaj sektor zakonski uredi⁵. Neke države, poput Bugarske, tragajući za najboljim načinima uređenja ove oblasti, donosile su i više zakona. Tako su pojedine postsocijalističke države, čim bi se pokazalo da jedan normativni model ne daje dobre rezultate, usvajale novi zakon, sve dok nisu došle do optimalnog rešenja. Međutim, šesnaest godina nakon ukidanja Zakona o društvenoj zamožnosti⁶ i deset godina nakon demokratske transformacije, Srbija oblast privatne bezbednosti još uvek nije normativno uredila.

Ovo nas posebno iznenađuje ako imamo u vidu da su pojedine institucije, organizacije i asocijacije napravile nekoliko modela zakona, od kojih je jedan 2003. godine čak ušao i u skupštinsku proceduru (Nacrt zakona koji je uradio MUP), ali je, iz javnosti nepoznatih razloga, iz nje povučen.⁷ Stoga je osnovano zapitati se koji to uslovi, događaji, procesi i akteri utiču na tokove privatizacije bezbednosti, kao i to koji od ovih faktora koče početak reforme bezbednosnog sektora, odnosno usvajanje posebnog zakona o privatnom sektoru bezbednosti. U radu ćemo nastojati da pružimo odgovore na ova pitanja, a da bismo postigli nameravano, koristićemo se postavkama teorije defektne demokratije⁸, odnosno postavkom o rezervisanim domenima, izvedenom iz te teorije.

Pored domaće i strane literature koja se bavi privatizacijom bezbednosti i demokratizacijom, te pravnih propisa i novinskih članaka, u ovom radu ćemo koristiti i podatke i informacije iz intervjuja koje je istraživački tim BCBP obavio sa članovima Odbora za odbranu i bezbednost Narodne skupštine Republike Srbije, menadžerima bezbednosti PBK, banaka i osiguravajućih kompanija u okviru projekta „Privatne bezbednosne kompanije: prijatelj ili pretnja?“. Zbog osetljivosti istraživačke teme, BCBP je garantovao anonim-



nost svim intervjuisanima, te njihova imena u radu nisu navođena, a snimljeni intervjui dostupni su isključivo projekt-nom timu.⁹

Defektne demokratije i rezervisani domen

Teorija defektne demokratije predstavlja svojevrsan spoj teorije o slabim državama i teorija o demokratizaciji. Prema ovom shvatanju, konsolidovanu demokratiju čini jaka, funkcionalna država, odnosno država učvršćena i spolja i iznutra. One se „moraju nositi sa strukturalnim uvjetima moderne vladavine, kako na domaćem planu u kontekstu složenih društava, tako i na vanjskom u kontekstu zahtjevnog okruženja. Moraju razviti određene strukture kako bi mogle obnašati različite funkcije“ (Merkel 2004: 83) Spolja je demokratija konsolidovana onda kada država obavlja svoju socioekonomsku i bezbednosnu funkciju i kada je civilno društvo razvijeno, te je država integrisana u međunarodne i regionalne saveze (vojne, političke, ekonomske i sl.).

Unutrašnja učvršćenost podrazumeva da je pet parcijalnih režima neke demokratije razvijeno i međuzavisno, odnosno da je jedan parcijalni režim podržava funkcionisanje drugog. Međutim, ti režimi moraju biti i dovoljno autonomni. Parcijalni režimi su: demokratski izborni režim (A), politička prava participacije (B), građanska prava (C), horizontalna odgovornost (D) i garancije da je stvarna moć vladanja u rukama demokratski izabranih predstavnika (E) (Merkel 2004, 80–94). Kada neki od parcijalnih režima ne postoji i/ili je slab, nastaju defektne demokratije. Postoje četiri tipa defektnih demokratija: ekskluzivna, neoliberalna, delegativna i domenska.

Za predmet ovog rada najvažnije je (ne)postojanje parcijalnog režima (E) – stvarne moći vladanja, te ćemo stoga samo njega pojasniti. Ovakav režim onima koji su demokratski izabrani omogućava da upravljaju onima koji to nisu. Međutim, u slabim državama to često nije slučaj, jer pojedini akteri – pojedinci, grupe i/ili institucije – utiču na smer i sadržaj državnih odluka, i to kako u celini, tako i u pojedinim oblastima, a u skladu sa svojim parcijalnim interesima. Država bi, na primer, htela da sprovede reforme u nekoj oblasti, u našem slučaju u oblasti privatne bezbednosti, ali su interesi struktura koje se opiru jači jer bi im reforme oduzele korist – finansijsku, materijalnu i/ili neku drugu. Akteri koji najčešće stavljaju veto mogu biti pojedinci koji pose-

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

javnosti na različitim konferencijama, okruglim stolovima i seminarima, za to da vlast konačno usvoji zakon kojim bi oblast privatne bezbednosti bila adekvatno uređena. Udruženje privatnog obezbeđenja, kao i mnoge PBK usvojile su i kodekse poslovne etike i standarde obavljanja poslova. Najveća medijska glasila u Srbiji su sa velikom pažnjom pratila sve ove aktivnosti, a neke lokalne televizije (zrenjaninska privatna televizija KTV) emitovale su, putem mreže lokalnih televizija, čitav niz priloga i emisija na tu temu.

⁹ Teoriju defektne demokratije razvila je grupa nemačkih politikologa pod vodstvom Volfganga Merkela u okviru projekta „Defektne demokratije“ (nem. *Defekte Demokratie*) Merkel, W. „Ukrotljene i manjkave demokratije.“ *Politička misao*, Vol. XLIII, br. 1, 2004: str. 80–104.

⁹ Rezultati istraživanja objavljeni su u: Stojanović, Sonja i Predrag Petrović, Marko Milošević i Jelena Unijat. (ur.). *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?* Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.

duju ekonomsku moć – tajkuni i oligarsi, privredni kompleksi (na primer, vojnoindustrijski), multinacionalne korporacije, (organizovane) kriminalne, paravojne i gerilske grupe i sl. Isto tako, akteri mogu biti i pojedine državne institucije ili oni njeni delovi koji nisu u dovoljnoj meri podvrgnuti demokratskoj kontroli i odgovornosti, kao što su, na primer, vojska, policija i službe bezbednosti. Zajednički imenitelj svih navedenih aktera jeste to da oni koriste nelegitimne kanale kako bi kočili reforme čijim bi sprovođenjem njihov interes bio ugrožen.

U nastojanju da ostvare svoje interese, ti akteri mogu delovati nezavisno jedan od drugog, pa čak im i interesi mogu biti suprotstavljeni, ali su efekti njihovog delanja identični – oni onemogućavaju legitimno izabrane predstavnike građana da (donose i) sprovedu odluke. Međutim, oni često nastupaju zajedno, nastojeći da sprovedu svoj interes(e). Kada u nekoj državi koloplet različitih interesa i aktera direktno ili indirektno nelegitimno utiče na sadržaj i smer odluka demokratski izabranih predstavnika, onda u njoj postoje rezervisani domeni, a o toj državi govorimo kao o domenskoj demokratiji. U nastavku rada nastojaćemo da istražimo i prikažemo koji to interesi i akteri čine rezervisane domene u Srbiji, a koji predstavljaju prepreke usvajanja zakona o PBK, te koji su to faktori društvenog okruženja koji podstiču njihovo opstajanje.

Rezervisani domeni i privatni sektor bezbednosti u Srbiji

Ekonomski interesi

U Srbiji trenutno poslovi u oblasti privatne bezbednosti spadaju u jedne od najunosnijih poslova, a glavni razlog za to ne leži (samo) u tržišnim zakonima i kretanjima. Naprotiv, glavni razlog predstavlja nedostatak zakona kojim bi bili uređeni poslovi privatne bezbednosti, kao i neadekvatna primena postojećih propisa koji se odnose na ovu oblast. Za ovaj sektor karakteristično je to da veliki broj ljudi zaposlenih u PBK nije prijavljeno, te firma za njih ne plaća nikakve doprinose državi Srbiji. Prema proceni Radomira M. Misaljevića, vlasnika agencije *Pravac*, u Srbiji u sektoru privatne bezbednosti radi 60.000 ljudi, od čega samo 25 procenata radi po Zakonu o radu, a ostatak radi „na crno“ (Đokić 2009). Na taj način pojedine firme za FTO stižu veoma velike profite. „Pre dve godine je samo devet preduzeća iz



tog sektora (privatne bezbednosti, prim. aut.) u Beogradu imalo obrt od 40 miliona evra.¹⁰ Jedan menadžer bezbednosti u firmi za obezbeđenje u državnom vlasništvu, govoreći o privatnom sektoru bezbednosti, istakao je: „Veliki problem je ogroman rad na crno... Usvajanjem zakona javni prihodi bi za jedno 5 do 7 milijardi dinara bili popunjeni, jer po svakom ovom radniku fali po 150 evra prihoda, a 30.000 radnika po 150 evra, to vam je 450.000 evra mesečno, plus obuka, plus provera, takse koje država uzima – provera u SUP, tužilaštvu...“ (Milošević 2008: 56).¹¹

Navedenom valja dodati i to da su plate radnika privatnog obezbeđenja u Srbiji veoma niske, a pojedine PBK zaposlenima ne isplaćuju topli obrok, troškove prevoza, noćni rad, te zbog nepostojanja pomenutog zakona nemaju obavezu da svoje radnike periodično šalju na (do)obuke, što znatno snižava izdatke firme.¹²

Sve prethodno rečeno je moguće, između ostalog, zbog nelegitimnih veza čelnih ljudi PBK sa političkim partijama i ljudima u vrhovima vlasti na nacionalnom i na lokalnom nivou. Činjenica je da su pojedine PBK, čiji su vlasnici i/ili menadžeri bezbednosti članovi političkih partija ili su sa njima veoma bliski, za veoma kratko vreme uvećale svoje poslovne kapacitete i zauzele dobru poziciju na tržištu. Pomenimo samo najpoznatije slučajeve veza čelnih ljudi PBK i pojedinaca iz političkih partija.

Prvi primer je kompanija *Sistem FTO*, osnovana još 1996. godine. Njen osnivač, vlasnik i generalni direktor jeste Milovan Milošević, visoko pozicionirani funkcioner Demokratske stranke Srbije. Indikativno je to da je kompanija, iako postoji od 1996. godine, nagli porast doživela nakon 2000. godine, a posebno tokom 2005. i 2006. godine¹³, u vreme kada je DSS bila deo vlade Srbije.¹⁴ U to vreme DSS je držala ključne državne poslove unutrašnje bezbednosti Srbije, jer je na čelne pozicije MUP RS i BIA postavila svoje ljude.

Sledeći primer predstavlja kompanija *Stracon security*, koju je 2004. godine osnovao Gradimir Nalić, javnosti poznat po tome što je bio savetnik za ljudska prava predsednik SRJ u periodu od 2000. do 2003. godine.¹⁵ Nešto kasnije suvlasnici kompanije postaju Vilijem Montgomeri, bivši američki ambasador u Srbiji i Crnoj, Bugarskoj i Hrvatskoj, i njegova supruga Lin Montgomeri. Oni su u kompaniji zaduženi za strateški konsalting, međunarodne odnose i kontakte, kao i za razvoj tržišta.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

¹⁰ Navedeno prema: „Haos u sektoru privatne bezbednosti.“ *Biznis novine* 30. 8. 2009. <<http://www.naslovi.net/2009-08-30/biznis-novine/haos-u-sektoru-privatne-bezbednosti/1301702>> 3. 9. 2009.

¹¹ Problem sa radom „na crno“ predstavlja to što zaposleni ove slučajeve ne žele da prijave državnim organima Srbije, jer se boje da ne ostanu bez posla, a u vreme kada postoji velika rezerva radne snage teško je naći novi posao.

¹² Posledica rada „na crno“ i niske cene rada jeste i velika fluktuacija radne snage u sektoru privatne bezbednosti. Zbog toga su, naizgled neprecizne, procene da je u ovom sektoru zaposleno između 30.000 i 60.000 ljudi zapravo tačne. Naime, radnici obezbeđenja tokom građevinske sezone napuštaju poslove u PBK da bi radili poslove na građevini, jer su bolje plaćeni. Posledica navedenog jeste potpuno odsustvo profesije privatnog obezbeđenja u Srbiji. Milošević 2008: 51–71.

¹³ Grafički prikaz razvoja firme *Sistem FTO* videti na veb-stranici kompanije <<http://www.sistemfto.com/sr/onama.html>> 12. 3. 2010.

¹⁴ Nakon petooktobarskih promena DSS je postala opoziciona partija 7. jula 2008. godine kada je DS, zajedno sa SPS i G17 Plus, formirala Vladu Srbije.

¹⁵ Više o tome videti na veb-stranici kompanije <<http://www.stracon.co.rs/Default.aspx?m=about>> 9. 3. 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

Snažne veze između političkih partija i PBK otkrili su i istraživači Centra za prevenciju kriminaliteta. Dušan Davidović, direktor te ustanove, kaže da su istraživanja „otkrila snažne lobije u industriji privatne bezbednosti i političkim partijama, koji ne dozvoljavaju da se zakon donese, jer im takva situacija omogućuje nekontrolisano dodeljivanje poslova favorizovanim firmama koje se za to obilato zahvaljuju na kraju svakog meseca... A za brz napredak takve firme potrebno je samo da njeni vlasnici budu povezani s nekom od političkih partija. U takvom haosu poslovi obezbeđenja su isplativi, naročito zbog toga što firme ne moraju da prijavljuju radnike, ali ni da obezbede odgovarajuću opremu, naoružanje i, što je najvažnije, obuku“ (Pejčić 2008).

Prema nalazima istraživačkog tima BCBP, nelegitimne veze između političkih partija i PBK moguće su, između ostalog, i zato što finansiranje političkih partija nije adekvatno regulisano postojećim propisima (Stojanović et al. 2008: 78–79).

Međutim, velike profite i dobre poslove firme ne obezbeđuju samo zahvaljujući jakim vezama sa političkom elitom, već i zahvaljujući jakim kontaktima sa bezbednosnom elitom. *Veliki broj PBK na upravljačke položaje postavlja bivše pripadnike policije i službi bezbednosti, koji su i na svom prethodnom poslu bili na srednjim, višim i visokim pozicijama.* Tako, „pojedini policijski generali i visoki funkcioneri, odmah posle penzionisanja, prelaze da rade u privatnim firmama za obezbeđenje“¹⁶. Na taj način ove kompanije postaju daleko konkurentnije od drugih, koje nemaju mogućnost da angažuju bivše visoko pozicionirane službenike bezbednosnog aparata. Napomenimo ovde da *većina evropskih država propisima zabranjuje to da bivši pripadnici oružanih snaga neposredno po napuštanju državne službe zasnuju radni odnos u privatnom sektoru bezbednost.* Da bi se zaposlili u PBK, oni moraju da sačekaju da prođe određeni vremenski period, koji često iznosi i po nekoliko godina (Dimitrijević 2008: 103–109). Cilj ove restriktivne mere jeste sprečavanje mogućnosti da neko ko je radio u OS iskoristi (proda) svoje veze i kontakte PBK kako bi ona ostvarila neku korist. S obzirom na to da zakon o privatnom sektoru bezbednosti još uvek nije usvojen, u Srbiji ovih zabrana nema.

¹⁶ Davidović, Dušan. navedeno prema: „Haos u sektoru privatne bezbednosti.“ *Biznis novine* 30. 8. 2009. <<http://www.naslovi.net/2009-08-30/biznis-novine/haos-u-sektoru-privatne-bezbednosti/1301702>> 3. 9. 2009.



Međutim, da situacija bude složenija, i zakonsko uređivanje privatnog sektora bezbednosti može doneti velike zarade. Naime, jedan od najvažnijih delova zakona o privatnom sektoru bezbednosti u bilo kojoj državi predstavlja sistem licenciranja, odnosno izdavanja dozvola za rad kako kompaniji kao pravnom licu, tako i pojedinačno zaposlenima u PBK. Ova dozvola, između ostalog, podrazumeva to da pojedinac mora da završi obuku kojom se osposobljava za rad na poslovima u PBK. Sve to košta. Tako, na primer, menadžeri privatne bezbednosne agencije procenjuju da će obuka za kandidate za rad u PBK, jednom kada bude propisana zakonom, koštati oko 200 evra. Ako pođemo od činjenice da je za dve trećine ljudi koji rade u privatnom sektoru bezbednosti dozvola neophodna (jer, recimo, preostala trećina radi na administrativnim poslovima), što otprilike iznosi oko 30.000, dolazimo do toga da je potencijalna zarada od izdavanja licenci šest miliona evra. Napomenimo ovde da dozvole za rad pojedinaca u PBK važe određeni vremenski period, koji se razlikuje od zemlje do zemlje.¹⁷

Problem predstavlja to što i privatni sektor bezbednosti i MUP RS žele da pravo na izdavanje dozvola za rad pripadne isključivo njima. Razmimoilaženje ova dva aktera uočljivo je u različitim rešenjima modela zakona koje su izradili Udruženje za privatno obezbeđenje i MUP. U Modelu zakona koje je izradilo Udruženje, pravo na izdavanje dozvola isključivo pripada Udruženju, dok u Nacrtu zakona koji je izradio MUP, to pravo pripada MUP. Prema tvrdnjama nekih menadžera bezbednosti PBK, ali i pojedinih zaposlenih u MUP RS, ovo razmimoilaženje jedan je od glavnih kočnica usvajanja zakona. Nekoliko intervjuisanih menadžera bezbednosti PBK tvrdilo je da je Nacrt zakona o fizičko-tehničkom obezbeđivanju, čiji je predlagatelj MUP, povučen iz skupštinske procedura upravo zato što je pravo na izdavanje licenci za rad PBK pripadalo MUP, „što nije odgovaralo pojedinim vlasnicima PBK, pa su oni izvršili pritisak da se usvajanje zakona blokira“¹⁸.

Tajno prikupljanje podataka

Pored velikih i srednjih kompanija za fizičko-tehničko obezbeđenje, u Srbiji postoji i veliki broj manjih firmi koje upošljavaju najviše po nekoliko desetina radnika. Veliki broj ovih firmi ba-

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

¹⁷ Više o tome videti u: Dimitrijević, I. Pregled zakonodavstva privatne bezbednosti u zemljama Evropske unije. u: Stojanović, Sonja i Predrag Petrović, Marko Milošević i Jelena Unijat. (ur.). *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?* Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.

¹⁸ Menadžer bezbednosti jedne PBK. Intervju sa menadžerom obavili su istraživači BCBP u okviru projekta „Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?“. Istraživački tim je garantovao anonimnost intervjuisanim, te su intervju dostupni isključivo projektom timu.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

vi se obavestajnim poslovima, a na ovim prostorima one su poznatije kao detektivske agencije. Ne postoji tačna evidencija o tome koje se sve firme bave ovom delatnošću, jer one mogu, zbog nepostojanja zakona, biti registrovane pod različitim šiframa delatnosti.¹⁹ Ovo predstavlja problem, jer detektivske agencije klijentima pružaju usluge čiji je glavni deo tajno prikupljanje podataka, što može predstavljati značajno kršenje ljudskih prava građana, ali i prava privrednih subjekata.

Detektivske agencije su široj javnosti Srbije poznate po tome što, pre svega, pružaju usluge provere vernosti partnera, rešavanja bračnih problema, pronalaženja nestalih ili odbeglih osoba, izvlačenja osoba iz sekti, otkrivanja zavisnosti od narkomanije, te pomoći prilikom odvikavanja od nje. Međutim, manje je poznato da ove agencije obavljaju i istražne, bezbednosne i kontraobaveštajne poslove. Tako se na sajtovima mnogih detektivskih agencija mogu naći i sledeće usluge: kontrašpijunaža i provere u firmama, poligrafsko testiranje, tajno snimanje, prismostra, praćenje, nadzor, elektronski nadzor i praćenje²⁰, provera broja telefona, provera biografija i prošlosti lica, provera pravnih lica, provera sudskih podataka, istraga kriminalnih podataka, slanje anonimnih sms poruka, krivičnopravna pomoć i zastupanje na sudu, pronalaženje olakšavajućih okolnosti prilikom izvršenja nekog dela.²¹

Mnoge agencije na svojim sajtovima napominju da sve potrebne podatke (koji su uglavnom lični podaci) nabavljaju od različitih državnih organa. One se, takođe, hvale da imaju veoma razvijenu mrežu saradnika, te na veb-stranicama imaju stalno otvorene pozive za one koje žele da postanu saradnici agencija.²²

Na to da navedeno ne predstavlja samo „marketinške udice“ kojima agencije žele da privuku svoje klijente, već da je to realnost, ukazuje nam nekoliko činjenica. Prvo, oprema za prisluškivanje i praćenje jeftina je i svima je dostupna, te se može slobodno kupiti na (jedinstvenom) tržištu Zapadnog Balkana.²³ Tako je, recimo, u slobodnoj prodaji moguće kupiti špijunske programe za presretanje sms poruka i razgovora za 139 evra ili parabolički mikrofoni za 109 evra, pomoću kojeg je moguće snimati razgovore do 200 metara udaljenosti.²⁴ Isto tako, i mnoga moćnija sredstva za prisluškivanje moguće je dobiti iz inostranstva po veoma povoljnim cenama.²⁵ Stoga detektivskim agencijama nije teško da realizuju reklamirane usluge. Drugo, prema rečima Božidara Spasića, vlasnika detektivske agencije SIA, ne treba za-

¹⁹ Mnoge PBK u Srbiji registrovane su u Privrednoj komori Srbije pod šiframa uslužnih delatnosti.

²⁰ Na primer *Wolf Security Guard* ovako reklamira ovu uslugu: „Pružamo Vam jedinstvenu mogućnost da sa bilo koje lokacije u Srbiji vršite elektronski nadzor Vašeg objekta ili nadzor lica u REALNOM VREMENU!“ <<http://www.wolfsecurity-guard.com/usluge.html>> 9. 4. 2010.

²¹ Za primer usluga koje pružaju detektivske agencije u Srbiji videti, na primer, firmu *Bond* <<http://www.bond.rs/bond/index.html>> 12. 3. 2010. Vlasnik agencije Ranko Vukomanović bio je predsednik sekcije detektiva u Udruženju za privatno obezbeđenje pri Privrednoj komori Beograda. Videti još i detektivsku agenciju *Protecta*, čiji je vlasnik Dragan Trivan, predsednik sekcije detektiva u Udruženju za privatno obezbeđenje pri Privrednoj komori Srbije. <www.protecta.rs> 9. 4. 2010.

²² Videti, na primer. *Wolf Security Guard* www.wolf-securityguard.com 9. 4. 2010.

²³ Veliki broj onlajn prodavnica nudi isporuku robe na prostoru bivše SFRJ ili pak ima predstavnštva u pojedinim državama. Videti, na primer <www.bubice.net> 9. 4. 2010.

²⁴ Balkanski špijun online shop <<http://www.balkan-skispijun.com/>> 9. 4. 2010.



boraviti „da je veliki broj naših vojnih, policijskih i dobrovoljnih jedinica koje su učestvovala u prethodnim ratovima dobio prislušna sredstva koje niko nije vratio i koja su stavljena u službu privatnim prislušnim centrima“.²⁶

Dodajmo i to da detektivima prikupljanje podataka od građana znatno olakšava činjenica da mnogi od njih imaju legitimacije koje veoma podsećaju na legitimacije državnih aparata sile (policija, službe bezbednosti).

Mnogi akteri u Srbiji nastoje da iskoriste ovakvu opremljenost privatnih firmi ljudstvom i uređajima za tajno prikupljanje podataka. Poslednjih godina posebno je uočljiv trend porasta privredne, odnosno industrijske špijunaže, „tako da detektivske agencije koje su ranije uglavnom pratile preljubnike, sada imaju sve više klijenata iz sveta biznisa...“. Zahvaljujući špijunaži, neke firme dobijaju tendere, zato što ponude stotinak evra više od konkurencije. Nakon petooktobarskih promena 2000. godine bili smo svedoci stalnog međusobnog optuživanja vodećih političkih partija u Srbiji da prisluškuju jedna drugu (Korać 2008). Žarko Korać²⁷ o tome, između ostalog, kaže: „Ima nekih indicija da u našoj zemlji, u Beogradu posebno, postoje i privatni prislušni centri, to su opreme koje danas više nisu tako skupe, znači može je platiti neka grupacija ili neka stranka, i da se masovno prisluškuju mobilni telefoni (...) Kao što znate, nažalost, većina ljudi priča mobilnim telefonom i tu je ogromna mogućnost da se nezakonito postupa“ (2008).

Međutim, ni državni organi Srbije nisu imuni na mogućnost (zlo)upotrebe ovih privatnih agencija. Tokom istraživanja koje je sproveo Centar za civilno-vojne odnose 2007. i 2008. godine, istraživači su u više intervju sa menadžerima bezbednosti PBK mogli čuti da su pripadnici službi bezbednosti Srbije od njih tražili određene usluge, koje su podrazumevale i zaštitu u privatnost građana. Ukazivali su i na to da su, prema njihovim saznanjima, ista ili slična iskustva sa službama bezbednosti imale i druge PBK. Na navedeno su najviše ukazivali menadžeri firmi koje se, pre svega, bave tehničkim aspektima bezbednosti. Razloge zbog kojih bi državna bezbednosno-obaveštajna služba eventualno angažovala privatne agencije možemo pronaći u činjenici da je državnim službama za prislušivanje i praćenje neophodna odluka suda i/ili direktora službe, kao i u činjenici da su kazne za kršenje odredbi zakona koji regulišu tu oblast veoma su oštre.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

²⁵ Videti, na primer: http://www.endoacustica.com/index_en.htm

²⁶ Navedeno prema: „Ozvučeno 'pola Beograda.'“ *Srpski nacional* 11. 4. 2005.

²⁷ Žarko Korać je osnivač i predsednik Socijaldemokratske unije. Korać je bio zamenik predsednika Vlade Republike Srbije od 2001. do 2003. godine, a od 17. do 18. marta 2003. godine, nakon ubistva premijera Zorana Đinđića, obavljao je dužnost vršioca predsednika Vlade Srbije. Korać je danas poslanik Liberalno demokratske partije u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

Međutim, za privatne agencije to ne važi, jer ne postoji zakon koji adekvatno reguliše ovu oblast. Tačnije, Krivični zakonik Republike Srbije²⁸ u glavi četrnaest propisuje kaznene odredbe za krivična dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina. Propisane kaznene odredbe različite su za službena i ostala lica, te su za službena lica kazne znatno strože.

Još je važnije to da u slučajevima povrede sloboda i prava čoveka i građanina, koja nisu počinila službena lica u vršenju svoje dužnosti, počinioci mogu biti gonjeni samo po privatnoj tužbi (stav 1, član 153). Međutim, u Srbiji sudski procesi koji se vode po privatnoj tužbi traju veoma dugo, pa mnogi od njih ili zastarevaju ili građani gube volju da nastave dalji sudski postupak. Takođe, mnoge sudske presude ne sprovode se u praksi (Milosavljević 2009: 292–316). Ovo je Evropska komisija prepoznala kao veliki problem, pa u svom Godišnjem izveštaju o napretku Srbije za 2009. godinu piše: „... uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u oblasti reforme pravosuđa. Uprkos pokušajima da se sprovedu reforme, značajan broj nerešenih predmeta u građanskim, trgovinskim i upravnim postupcima ostaje razlog za zabrinutost. Izvršenje presuda ostaje neefikasno.“²⁹

Međutim, čak i da su sudovi efikasniji i delotvorniji, u uslovi- ma nepostojanja kontrole PBK običnom građaninu bilo bi teško da otkrije da li su njegova prava ugrožena radom, na primer, detektivske agencije. „Upravo zbog toga pojedine detektivske agencije i mogu da rade to što rade, da ugrožavaju privatnost građana na raznovrsne načine bez straha od kazne.“³⁰

Na činjenicu da privatne bezbednosne kompanije u Srbiji tajno i nelegalno prikupljaju podatke, te da to predstavlja ozbiljnu pretnju za bezbednost građana, kao i za bezbednost privrednih i političkih aktera, ukazivao je i Rade Bulatović, direktora BIA u periodu od 2004. do 2008. godine, na sednici Odbora za odbranu i bezbednost Narodne skupštine RS. Tom prilikom je ukazao na indicije o ilegalnom prisluškivanju iz „nekih privatnih centara“ i naglasio da će to, pored rasvetljavanja najtežih oblika kriminala koji mogu da ugroze državu, biti jedan od prioriteta BIA u sledećoj godini (2005. godini, prim. aut).³¹ Izjavu slične sadržine tadašnji direktor BIA ponovio je i 2006. godine na međunarodnoj konferenciji pod nazivom *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji – dostignuća i perspektive*³². Slične tvrdnje mogle su se čuti i od predstavnika BIA na okruglom stolu *Demokratski nadzor primene posebnih ovlašćenja* 2008. godine³³, kao i na brojnim kasnijim događajima čija je tema bila tajno prikupljanje podata-

²⁸ Krivični zakonik, *Službeni glasnik* 85/05.

²⁹ *Izveštaj o napretku Srbije za 2009*, Brisel: Komisija evropskih zajednica, 2009: 12.

³⁰ Izjava menadžera bezbednosti u jednoj privatnoj bezbednosnoj kompaniji.

³¹ „Direktor BIA-e kaže da ima pritisaka.“ *B92* 23. 12. 2004. <http://www6.b92.net/info/vesti/index.php?yy=2004&mm=12&dd=23&nav_category=11&nav_id=158590>

³² Konferenciju je organizovao Centar za civilno-vojne odnose, a zbornik radova izlagača na konferenciji, *Reforma sektora bezbednosti – dostignuća i perspektive*, dostupan je na veb-stranici <http://www.ccmr-bg.org/upload/document/0801101801_reforma_sektora_bez.pdf> 10. 4. 2010.

³³ Konferenciju je organizovao Centar za civilno-vojne odnose, a zbornik radova izlagača na konferenciji, *Demokratski nadzor primene posebnih ovlašćenja*, dostupan je na veb-stranici <http://www.ccmr-bg.org/upload/document/0801101801_reforma_sektora_bez.pdf>



ka i zaštita privatnosti. Dakle, problem privatnih prislušnih centara postoji već dugo.

Najviše zabrinjava to što je malo verovatno da će, i onda kada zakon o privatnom sektoru bezbednosti bude bio usvojen, njime biti regulisan rad detektivskih agencija. Na ovakav zaključak navodi nas nekoliko činjenica. Prvo, nacrt zakona koji je MUP izradio 2002. godine i koji se našao u skupštinskoj proceduri, nije sadržavao odredbe kojim se uređuje rad detektivskih agencija. Drugo, od tri modela zakona koji su do sada izrađeni, samo model koji je izradio LEX uređuje rad detektiva, ali to, sa stanovišta zaštite ljudskih prava, čini neadekvatno (Unijat 2008: 92–93). Treće, prema saznanjima do kojih smo došli tokom intervjuisnja predstavnika Udruženja preduzeća za obezbeđenje pri Privrednoj komori Srbije, ni nacrt zakona na kome MUP već nekoliko godina radi ne sadrži odredbe koje uređuju rad detektivskih agencija.

Legalizacija kriminalnih aktivnosti

Veliki broj kriminalnih grupa, pa čak i organizovanih kriminalnih grupa koje ugrožavaju nacionalnu bezbednost Srbije, ima svoje firme za privatno obezbeđenje. Tačnije rečeno, u većini slučajeva vođe kriminalnih grupa nisu vlasnici PBK, ali su tesno povezani sa njima. Postoje dva glavna razloga zbog kojeg kriminalne grupe osnivaju PBK. Prvo, one na taj način legalno dolaze u posed vatrenog oružja. Naime, kako vođe kriminalnih grupa imaju kriminalne dosije, te zbog toga oružje ne mogu da nabave legalno, oni osobama od poverenja nalažu da otvore PBK i da nabave oružje za firmu. Zatim novoosnovana kompanija sklapa ugovor sa firmama na čijem čelu se nalaze vođe kriminalnih grupa, obezbeđujući im tako poslove. Stoga, „neke od agencija osnovane su i funkcionišu isključivo kao privatna policija finansijskih moćnika za koje se smatra da su u vezi s organizovanim kriminalom“ (Mijatović 2008).

Primer za navedeno predstavlja kompanija *Total Security System*, koju je, prema podacima Agencije za privredne registre, osnovao Marko Šarić 2005. godine. Sedište firme nalazi se u stanu Duška Šarića, koji je prolazom povezan sa stanom u vlasništvu Darka Šarića³⁴, vođe jedne od najopasnije organizovane kriminalne grupe na Balkanu. Prema nalazima Centra za istraživačko novinarstvo (CINS), radnici agencije *Total Security* uglavnom

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

³⁴ Na adresi na kojoj je registrovan „Total Security System“ nalazi se i konsultantska kompanija „Municipium S“, putem koje je, prema informacijama policije i tužilaštva, Darko Šarić učestvovao u privatizacijama u Srbiji. Cvijić, V., Šarićeva firma za obezbeđenje i dalje radi. *Blic* 22. 3. 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

su bili angažovani za obezbeđivanje lokacija koje se nalaze u nekoj vezi sa porodicom Šarić, kao što je to, na primer, bio slučaj sa poznatim kafićem *Pascucci*, restoranom *Code* i splavom *H2O* na Zemunskom keju. Za potrebe obavljanja delatnosti obezbeđenja firma *Total Security* dobila je dozvole za nabavku i nošenje oružja od MUP Srbije.³⁵ Dakle, jedna veoma opasna organizovana kriminalna grupa formirala je potpuno legalno firmu za obezbeđenje, te joj je MUP RS pride izdao i dozvole za nabavku oružja. Slučaj ove kompanije nije jedini, jer, kako ističe Dragiša Jovanović, predsednik odbora Udruženja privatnog obezbeđenja pri PKS, „dosta je kompanija iz tog sektora (privatne bezbednosti, prim. aut.) povezano sa raznim kriminalnim grupama kojima takva aktivnost služi kao pokriće za držanje oružja“ (Dojčinović 2010).

Drugi razlog zbog kojeg kriminalne grupe osnivaju PBK jeste taj što im one daju legalno pokriće i obezbeđenje za čitav niz nelegalnih poslova. Tako, na primer, glavni zadatak obezbeđenja u mnogim beogradskim klubovima i diskotekama, kao i na splavovima jeste da kontroliše to da neka suparnička kriminalna grupa ne prodaje drogu na mestima koje oni obezbeđuju. „Onaj koji čuva splav automatski kontroliše ulaz i svojim ortacima iz klana omogućava da nesmetano uđu i prodaju drogu. Poznato je da se na takvim mestima samo za jedno veće proda velika količina raznih narkotika. Isto tako, rivalskim grupama zabranjeno je da se približe tom splavu.“³⁶ U najvećem broju slučajeva do (oružanih) sukoba u koje su bili umešani pripadnici privatnog obezbeđenja dolazilo je baš zbog trgovine narkoticima.³⁷

Pored navedenog, privatne firme za obezbeđenje kriminalnim grupama služe kao maska za iznude i reketiranje. Iako je ova delatnost bila osobenost nastajućeg privatnog sektora bezbednosti devedesetih godina 20. veka, „zahvaljujući nezainteresovanosti države da uredi FTO sektor, naplata reketa je preživela i promene režima u Srbiji i tranziciju“ (Dojčinović 2010). Najdrastičniji primer za navedeno bio je slučaj valjevske organizovane kriminalne grupe i firme za obezbeđenje *Polito*, koje je predvodio Milan Lazarević³⁸. Naime, Milan Lazarević je po izlasku iz zatvora počeo da reketira poslovne ljude u valjevskom kraju. Onima koji nisu hteli da plate, rušio je lokale bagerom kako bi svima pokazao koliku moć poseduje. O tome vlasnik srušenog valjevskog lokala *Knez* kaže: „Moj lokal je srušen da bi se zaplašili ostali po Valjevu, jer se znalo da ja imam kontakte u policiji, pa ako mo-

³⁵ Do ovih podataka došli su novinari CINS (NUNS), koristeći Zakon o dostupnosti informacija od javnog značaja.

³⁶ Sagovornik *Blica* iz MUP Srbije. Navedeno prema: Adžić, A., Rat klanova za splavove i drogu: dvogodišnja borba za prevlast. *Blic* 17. 12. 2007. <<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/23612/Rat-klanova-za-splavove-i-drogu>>

³⁷ Ibid.

³⁸ Široj javnosti poznatiji po nadimcima General i Laza bombaš. Potonji nadimak dobio je zbog napada bombom na policajce 1992. godine, zbog čega je proveo sedam godina u zatvoru u Padinskoj skeli. Iz zatvora je pušten 2000. godine.



že mene, onda znači da može svakog“ (2010). Zanimljivo je to što, i pored brojnih svedoka i tragova na samom bageru, lokalna policija navodno nije imala dovoljno materijala da pokrene istragu protiv Lazarevića.

Lazarević je svoj već rašireni biznis reketiranja i iznude legalizovao formiranjem agencije za obezbeđenje *Polito*, koja je, naravno, registrovana na osobu bez kriminalne prošlosti. Firma *Polito* je valjevskim lokalima, trafikama i preduzećima naplaćivala visoku cenu za pružanje bezbednosti. Pored privatnih objekata, ova firma obezbeđivala je čak i Narodni muzej u Valjevu (2010). Onima kojima usluga obezbeđenja nije bila potrebna, agencija bi pretnjama i napadom na imovinu firme tu potrebu vrlo brzo stvorila. Dodatnu pometnju i strah među građane Valjeva unosilo je i to što su radnici firme *Polito* bili obučeni u tamnoplave uniforme, koje su podsećale na uniforme pripadnika Žandarmerije MUP Srbije. O tome koliko je ova agencija bila moćna govori i podatak da je, usled nemoći i/ili sprege valjevske policije sa Lazarevićevom grupom, direktor policije Milorad Veljović morao da na rešavanje ovog slučaja pošalje pripadnike Uprave kriminalističke policije MUP Srbije iz Beograda, „koji su za 24 sata ‘sredili situaciju’“.³⁹

Svi navedeni slučajevi nam ukazuju na postojanje indicija o sprezi pojedinih pripadnika policije i službi bezbednosti sa kriminalnim grupama. Policajci van svog radnog vremena rade u firmama za obezbeđenje koje su povezane sa kriminalnim grupama ili su telohranitelji i savetnici vođa tih grupa. Snagom značke koja predstavlja simbolično i formalno ispoljavanje državne sile, kao i informacijama koje su stekli obavljanjem policijskog posla, oni kriminalnoj grupi za koju rade dodatno ojačavaju poziciju. Pripadnici policije Republike Srbije bili su umešani u određen broj oružanog sukoba na splavovima, klubovima i diskotekama. Neki su čak i pomagali u izvršenju krivičnih dela, kao što je bio slučaj sa Valjevskom grupom.

Problem predstavlja to što navedeni primeri nisu izolovani slučajevi, jer je (organizovani) kriminal veoma raširen u Srbiji, ali i u regionu Zapadnog Balkana, te predstavlja veoma ozbiljnu pretnju individualnoj, nacionalnoj i regionalnoj bezbednosti. Na to koliko je (organizovani) kriminal u Srbiji raširen i finansijski moćan ukazuju i reči Ivice Dačića, ministra unutrašnjih poslova RS, koji ističe da su kriminalne grupe u Srbiji u protekloj deceniji (2000–2010) oprale oko milijardu evra. „Procene da je milijardu evra oprano kroz Srbiju veoma su verovatne (...) Obaveštajni

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

³⁹ Pripadnici valjevske organizovane kriminalne grupe uhapšeni su aprila 2009. Uhapšen vođa kriminalne grupe. *B92* 9. 4. 2009. <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=04&dd=09&nav_id=354697>

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

podaci takođe ukazuju da imamo posla sa takvim ciframa.⁴⁰ Kada su državne institucije slabe, organizovane kriminalne grupe veoma lako finansijski kapital putem korupcije pretvaraju u političku moć, odnosno veoma lako kupuju političke prestavnike i njihove odluke.

Zaključna razmatranja

Na osnovu predočene analize možemo zapaziti da u Srbiji postoji čitav niz raznovrsnih aktera, kojima ne odgovara da privatni sektor bezbednosti bude normativno uređen. To su pojedinci i grupe, koji dolaze iz različitih oblasti društvenog života: političkih partija, privatnih kompanija, službi bezbednosti, policije i vojske, privatnih bezbednosnih kompanija, kao i (organizovanih) kriminalnih grupa. Oni su raznosmerno i višestruko uvezani u nastojanju da ostvare svoje interese, među kojima dominira onaj ekonomske prirode – sticanje (ekstra)profita i učvršćivanje pozicija na tržištu privatne bezbednosti. Ne treba zanemariti ni snagu političkih interesa – sticanje prednosti u odnosu na političku konkurenciju, kao i interese službi bezbednosti koje žele lakše i brže da prikupljaju podatke.

Ne smemo zanemariti ni činjenicu da opstajanje rezervisanih domena u privatnom sektoru bezbednosti značajno doprinose negativni faktori društvenog okruženja. Najpre, višedecenijska loša ekonomska situacija, dodatno pogoršana svetskom ekonomskom krizom, utiče na (o)postojanje velike armije rezervne radne snage i na spor tempo društvenih reformi. To sve dodatno utiče na neefikasnost i nedelotvornost sudstva, što olakšava opstajanje (organizovanog) kriminala i neformalnih veza i odnosa, posebno korupcije. Ovome dodajmo i to da su globalizacija i brzi napredak u razvoju tehnike i tehnologije učinili da oprema za praćenje i prisluškivanje bude jeftina i lako dostupna, što podstiče rast privredne i drugih oblika špijunaže. Sve ove činjenice nam ukazuju na značajnu snagu rezervisanih domena u privatnom sektoru bezbednosti u Srbiji.

Iz prethodno rečenog nameću se dva pitanja. Najpre, da li će zakon o privatnom sektoru bezbednosti, kada jednom bude bio usvojen, ovu oblast adekvatno urediti, u skladu sa liberalno-demokratskim vrednostima i standardima koji postoje u drugim (razvijenim) državama ili će pak akteri koji sačinjavaju navedene

⁴⁰ Dačić, „Kriminalci oprali milijarde evra u Srbiji.“ *VESTI online* 6. 5. 2010. <<http://www.VESTI-online.com/Vesti/Srbija/50907/Dacic-Kriminalci-oprali-milijarde-evra-u-Srbiji>>



rezervisane domene uticati na sadržaj zakona, te ga prilagoditi svojim interesima i tako obesmisлити.

No, još važnije pitanje od prethodno rečenog predstavlja i to da li će i kako će, kad država bude uspela da donese zakon o privatnom sektoru bezbednosti koji će biti u skladu sa liberalno-demokratskim vrednostima, on biti primenjivan u praksi. U Srbiji, kao i u ostalim tranzicionim društvima, nije neuobičajeno to da se usvojeni zakoni ne primenjuju ili da se neadekvatno primenjuju u praksi, odnosno da se primenjuju u skladu sa interesima moćnih aktera. Svi opisani akteri i njihovi interesi, kao i negativni faktori društvenog okruženja neće nestati nakon donošenja zakona. Otud se svaka reforma privatnog sektora bezbednosti, ukoliko želi da bude uspešna, ne sme završiti na donošenju zakona o toj oblasti, već mora imati širi, holistički zahvat. Ona istovremeno mora obuhvatiti i reformu pravosuđa, policije, vojske i službi bezbednosti, koje sve zajedno moraju biti podržane ekonomskim reformama. Usvajanje zakona o privatnom sektoru bezbednosti je tek početna, a nikako ishodišna tačka reforme ovog sektora. Bez otklanjanja faktora iz društvenog okruženja koji podstiču opstajanje rezervisanih domena, istinska reforma privatnog sektora bezbednosti nije moguća.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

Literatura:

Dimitrijević, Ivan. Pregled zakonodavstva privatne bezbednosti u zemljama Evropske unije. U: Stojanović, Sonja, Predrag Petrović, Marko Milošević i Jelena Unijat. (ur.). *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?* Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.

Komisija evropskih zajednica. Izveštaj o napretku Srbije za 2009. Brisel: Komisija evropskih zajednica, 2009.

Krivični zakonik, Službeni glasnik 85/05.

Merkel, Wolfgang. Ukotvljene i manjkave demokracije. *Politička misao*, Vol. XLIII, br. 1, 2004: 80–104.

Milosavljević, Bogoljub. Pravosuđe. U: Hadžić, Miroslav. (ur.). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji – 2008*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.

Milošević, Marko. Uticaj tržišta na privatni sektor bezbednosti. U: Stojanović, Sonja i Predrag Petrović, Marko Milošević i Jelena Unijat. (ur.). *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?* Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Pavlović, Dušan i Slobodan Antičić. *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine.* Beograd, 2007.

Page, Michael and Simon Rynn, Zack Taylor, David Wood. *SALW i firme za privatno obezbeđenje u jugoistočnoj Evropi: uzrok ili posledica nesigurnosti?* Beograd: Centar za kontrolu lakog naoružanja u jugoistočnoj i istočnoj Evropi (SEESAC), 2006.

Petrović, Predrag. „Kontrola i nadzor privatnog sektora bezbednosti.“ *Revija za bezbednost.* Beograd: Centar za bezbednosne studije.

Stojanović, Sonja, Predrag Petrović, Marko Milošević, Jelena Unijat. (ur.). *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?* Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.

Unijat, Jelena. Upporedna analiza četiri modela zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja u Srbiji. *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji: prijatelj ili pretnja?* Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.

Novinski članci

Adžić, A. „Rat klanova za splavove i drogu: dvogodišnja borba za prevlast.“ *Blic* 17. 12. 2007. <<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/23612/Rat-klanova-za-splavove-i-drogu>>

Cvijić, V. „Šarićeva firma za obezbeđenje i dalje radi.“ *Blic online* 22. 3. 2010. <<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/181818/Sariceva-firma-za-obezbedjenje-i-dalje-radi>>

Dojčinović, S. „Fizičko-tehničko obezbeđenje u Srbiji: čuvari teške ruke.“ *VREME* 1006 15. 4. 2010. <<http://www.vreme.com/cms/view.php?id=926026>>

Đokić, B. „Agencije za privatno obezbeđenje van kontrole države.“ *VESTI* online, 2009.

Femić, R. „Industrijska špijunaža cveta u Srbiji.“ *Alo* 7. 8. 2008. <http://www.alo.rs/vesti/5793/Industrijska_spijunaza_cveta_u_Srbiji> „Haos u sektoru privatne bezbednosti.“ *Biznis novine* 30. 8. 2009. <<http://www.naslovi.net/2009-08-30/biznis-novine/haos-u-sektoru-privatne-bezbednosti/1301702>> 3. 9. 2009.

Pejčić, I. „Potkupljeni političari omogućili bezakonje.“ *Danas* 6. 10. 2008. <http://www.danas.rs/vesti/hronika/potkupljeni_politricari_omogucili_bezakonje.3.html?news_id=141651>

Stevanović, N. „Prisluškivanje – omiljeni sport političara u Srbiji.“ *Patriot magazin* 14. 8. 2005.



Da li su bezbednosno-obaveštajne službe u Republici Srbiji politizovane?

Denis Ćoragić¹

diplomirani politikolog za međunarodnu politiku, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Originalni naučni rad

UDK: 351.746.1(497.11) ; 356.251(497.11)

Sažetak

*U srpskoj javnosti je i dalje rašireno shvatanje da su službe bezbednosti politizovani instrument vlasti koji, delujući pod ve-
lom tajne, služi kao potpora ostvarivanju uskih političkih intere-
sa. Od promene vlasti oktobra 2000. godine pa do danas donet
je set zakona koji pozitivnopravno regulišu rad bezbednosno-
obaveštajnih službi. Sve ovo urađeno je u tokom reforme koja je
u skladu sa standardima moderne demokratije i bezbednosnog
sektora. Posle burnog inicijalnog perioda reformi i mnogobroj-
nih problema koji su pratili čitav proces, autor će definisanjem
pojma politizacije, analizom zakonskih rešenja u Republici Sri-
biji i kratkim pregledom medijskih „afere“ koje su tumačene kao
akti politizacije službi pokušati da odgovori na pitanje da li su
službe bezbednosti u Srbiji politizovane.*

*Ključne reči: politizacija, bezbednosno-obaveštajne službe, re-
forme, afere, Srbija*

Uvod

U srpskoj javnosti je i dalje rašireno shvatanje da su službe bezbednosti mistifikovani instrument vlasti – „pesnica režima“ koja služi kao potpora ostvarivanju uskih političkih interesa (Obradović, 2009). Vladajući krugovi su, od promene vlasti oktobra 2000. godine pa do danas, uložili napore da rad ovih službi bude zakonski definisan i ograničen. U pomenutom periodu donet je set zakona koji pozitivnopravno regulišu rad bezbednosno-oba-veštajnih službi. Sve ovo urađeno je u toku reforme koja je sprovedena u skladu sa standardima svake moderne demokratije i

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

¹ denis_coragic@yahoo.com

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

modernog bezbednosnog sektora, a radi oslobađanja od negativnog bremena koji su službe bezbednosti nasledile iz perioda vladavine Slobodana Miloševića (Milosavljević i Petrović 2009).

Inicijalni period reformi bio je veoma buran. U samim strukturama bezbednosti javio se otpor reformama, koji je potporu imao u političkim snagama bivšeg režima i u delu javnosti koji je nacionalnu bezbednost percipirao kao neupitnu kategoriju otuđene moći (Milosavljević i Petrović, 2009: 226). Reforma službi bezbednosti je tada bila politizovana i usparena. Stranke unutar koalicije DOS nisu bile jedinstvene po pitanju tempa i smera reformi društva i države, pa su taj period karakterisale brojne međustranačke afere u koje su bile umešane i službe bezbednosti. Uništavanje dela dokumentacije iz arhiva Resora državne bezbednosti, koje su sproveli čelnici RDB, nedosledno i neefikasno sprovođenje lustracije, neadekvatno regulisanje procesa otvaranja dosijea bezbednosno-obaveštajnih službi, afere „Gavrilović“, „Perišić“ i „Pavković“, pobuna pripadnika Jedinice za specijalne operacije predstavljaju događaje koji najbolje ilustruju stepen političkog sukoba unutar koalicije DOS i stepen politizacije procesa reformi. Događaj, koji predstavlja kulminaciju politizacije reformskog procesa u periodu od 2000. do 2003. godine jeste ubistvo predsednika Vlade Srbije Zorana Đinđića (Milosavljević i Petrović 2009: 229). To je, pre svega, bilo politički motivisano ubistvo u kome su, pored pripadnika kriminalne grupe poznate kao „Zemunski klan“, učestvovali i pojedini pripadnici BIA (Milosavljević i Petrović 2009). Nakon ovog događaja, usledila je policijska akcija „Sablja“, čija je svrha bila hapšenje osumnjičenih pripadnika ovog klana i drugih lica koja su sa njima povezana. Pošto su samu akciju pratile brojne kontroverze, mnogi politički akteri su je okarakterisali kao politizovanu i time vlast optužili da je akciju koristila za razračunavanje sa političkim protivnicima.

Period reformi, koje su trajale od 2000. do 2003. godine, karakterišu prethodno navedene afere koje predstavljaju očigledne slučajeve politizacije službi. Pošto se kulminacija politizovanog reformskog procesa u ovom periodu završava akcijom „Sablja“ i istragom oko ubistva premijera, koja je bila praćena brojnim kontroverzama, u radu ćemo se baviti periodom nakon 2003. godine. Najpre ćemo definisati pojam politizacije rada službi bezbednosti, a zatim prikazati zakonska rešenja u Republici Srbiji koja bi trebalo da obezbede depolitizaciju. Nakon toga, daćemo kratak pregled medijskih „afera“ koje se u javnosti tu-



maće kao akti politizacije službi i, konačno, dati odgovor na pitanje da li su službe bezbednosti u Srbiji politizovane. Međutim, moramo naglasiti da, zbog specifičnosti tematike, empirijsko dokazivanje prevazilazi trenutne mogućnosti autora.

Politizacija – definisanje pojma

„Problem politizacije star je koliko i obaveštajni posao...“, izgovorio je Robert Gejts (Gates 1992), bivši direktor Centralno-obaveštajne agencije SAD (skraćeno: CIA), prilikom obraćanja pripadnicima službe pod naslovom „Čuvanje od politizacije“. Pod službama bezbednosti ovde podrazumevamo specijalizovane civilne i vojne organizacije sa bezbednosno-obaveštajnom funkcijom, koje se osnivaju unutar državnog aparata i koje su pod kontrolom vlade. Njihov zadatak je da, pre svega, najvišim državnim organima pružaju blagovremene, relevantne i precizne informacije, kao i da svojim aktivnostima štite ustavni poredak i nacionalne interese od prodora stranih obaveštajnih službi i delatnosti organizovanih kriminalnih i terorističkih grupa. One su ovlašćene da podatke prikupljaju iz javnih izvora, ali i tajnim metodama, tehnikama i sredstvima. Zbog ovakvih potreba službi, po mišljenju Valentina Fernanda Filipa (2006), svi moderni demokratski režimi bivaju suočeni sa ogromnim izazovom – regulisanjem tajnih obaveštajnih aktivnosti, koje su u suprotnosti sa demokratskom kulturom individualne slobode, načelima otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti u javnom radu državnih institucija.

Ričard Bets (Betts 2002), navodi da striktna definicija pojma „politizacija“ nema po sebi pejorativno značenje, jer podrazumeva to da nečemu dajemo „politički ton i karakter ili da neku stvar obuhvatimo arenom političkog“, što je uostalom i oblast koja interesuje službe bezbednosti. Međutim, iz anglosaksonskog teorijskog miljea, mnoštvo definicija politizaciju bezbednosno-obaveštajne delatnosti pejorativno predstavlja, zato što je smatra odgovornom za proizvodnju i krivotvorenje podataka koji bi mogli poslužiti političkim interesima. Jošua Rauner (Joshua Rovner, 2009) definiše je kao patološki odnos političke elite i bezbednosnih službi, koji se svodi na manipulaciju obaveštajnim podacima kako bi oni reflektovali etablirane političke interese. Deli je na direktnu i indirektnu. Do direktne politizacija dolazi onda kada politički lideri intervenišu tokom bezbednosno-

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

obaveštajnog procesa kako bi promenili analitičke zaključke tako da oni idu u njihovu korist, delujući po sistemu „štapa i šargarepe“. Indirektna politizacija je suptilnija i uključuje prećutne signale koji se šalju obaveštajnoj zajednici o željenom smeru procena. Heri Hau Ransom (Ransom 1987) ukazuje na nekoliko značenja politizacije koju ona ima u odnosu na bezbednosno-obaveštajno delovanje, te je ono politizovano onda:

1. kada postane tačka sukoba između organizovanih političkih grupa – „partijska politizacija“
2. kada se meša u javne političke izbore i odnose moći – „bi-partijska politizacija“
3. kada su bezbednosni podaci i procene pod uticajem etabliranih političkih stavova – „služba koja zadovoljava“.

Ovom prilikom moramo izneti zapažanje da navedene definicije pokrivaju samo određene aspekte problema koji se javljaju u našoj zemlji. Autori, razumljivo, nemaju uvid u sve karakteristike nekadašnjeg delovanja naših službi bezbednosti koje su, pored svih funkcija, imale i zadatak da kontrolišu i progone političke i ideološke neistomišljenike režima, kako u periodu komunizma, tako i u poslednjoj deceniji prošlog veka, što im je davalo karakter političke policije. Zbog takve prošlosti, definicije prethodnog teorijskog miljea možemo komplementarno shvatiti, s obzirom na proces reformi službi koji je, podsećam, još uvek u toku. Gospodin Svetko Kovač, direktor Vojnobezbednosne agencije (skraćeno: VBA), politizaciju shvata kao zloupotrebu službi bezbednosti u dnevno-političke svrhe, dok je gospodin Marko Lopusina, publicista i novinar, definiše kao upotrebu i zloupotrebu državne agenture radi zaštite uskih političkih interesa političkog vrha.² Na ovom tragu, politizaciju rada službi bezbednosti možemo fleksibilnije definisati kao upotrebu i zloupotrebu aktivnosti službi, koju politički akteri vrše kako bi uticali na ishode u dnevno-političkoj areni. Ovako postavljena definicija treba da obuhvati ključne elemente pojma politizacije koji su navedeni autori definisali. Ti elementi su:

1. politički akteri (političke elite) – subjekti politizacije, koji svojom direktnom i indirektnom aktivnošću proizvode ili utiču na određene političke ishode zbog određenih interesa. Politički interesi ovih aktera u našem slučaju mogu podrazumevati i pobedu nad političkim protivnikom (bio on vlast ili opozicija) uz korišćenje neophodne logistike i aktivnosti bezbednosno-obaveštajnih službi. Imajući u vidu nasleđe prošlosti, ne bi bilo iznenađenje ni to da se u političkoj borbi posegne i za ovakvim sredstvima;

² Gospodin Svetko Kovač i gospodin Marko Lopusina svoja shvatanja pojma „politizacija“ saopštili su autoru u elektronskoj prepisci.



2. bezbednosno-obaveštajne službe i njihova aktivnost – objekt politizacije;
3. čin upotrebe ili zloupotrebe aktivnosti bezbednosno-obaveštajnih službi radi ostvarivanja prethodno navedenog uticaja na dnevno-političke ishode;
4. dnevno-politička arena – mesto celokupne interakcije navedenih elemenata.

Nakon svega navedenog, zaključujemo da je u modernoj demokratiji rad ovih službi jedino moguć ukoliko je u skladu sa načelima demokratske civilne kontrole i javnog nadzora, vladavine prava i transparentnosti. Hans Born i Ian Leij (Born and Leigh 2005) nude listu pravnih standarda za najbolje nadziranje obaveštajnih službi i tom listom rešenja sprečavaju politizaciju službi bezbednosti. Ukoliko je nizak stepen politizacije rada bezbednosnih službi pokazatelj delotvornosti mehanizama demokratske i civilne kontrole, onda se automatski nameće stav da je depolitizacija u modernoj demokratiji moguća i veoma poželjna. Moguća je ukoliko se službe, pored kontrole izvršne vlasti, nalaze i pod jakom kontrolom zakonodavne i sudske vlasti, kao i pod kontrolom nezavisnih tela (ombudsman, poverenik za informacije od javnog značaja, finansijski revizor...), medija, nevladinih organizacija i javnosti. Poželjna je zbog smanjenja mogućnosti da vlast njima manipuliše i da ih zloupotrebljava, kao i zbog kvalitetnog obavljanja zadataka za koje su ove službe prevashodno i stvorene.

Pozitivnopravni propisi

Status i ulogu bezbednosnih službi u Srbiji poseduju tri organizacije: BIA, VBA i Vojnoobaveštajna agencija (skraćeno: VOA). Bezbednosno-informativna agencija (BIA) predstavlja civilnu službu bezbednosti koja je podređena Vladi i koja ima status posebne republičke organizacije, dok su VBA i VOA organi uprave koji su u sastavu Ministarstva odbrane i koji su podređeni ministru odbrane, a posredstvom njega i Vladi. Koordinacija njihovog rada i nadzor nad njihovim radom uređeni su Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije iz 2007. godine. Način njihovog organizovanja, zadaci i ovlašćenja, kao i druga pitanja uređena su Zakonom o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji (2009) i Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji (2002).

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

U daljem tekstu navešćemo rešenja koja se odnose na depolitizaciju rada službi bezbednosti u Republici Srbiji. U Zakonu o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije³ definisano je to da su pripadnici službi bezbednosti dužni da postupaju u skladu sa Ustavom, zakonom, drugim propisima i opštim aktima, prema pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno, odnosno to da oni ne mogu biti članovi političkih stranaka. Pored toga, u Zakonu o bezbednosno-informativnoj agenciji⁴ propisano je da pripadnici Agencije ne mogu biti članovi političkih stranaka, odnosno da pripadnici Agencije nemaju pravo na sindikalno organizovanje, niti pravo na štrajk. Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji⁵ predviđa da direktori VBA i VOA i njihovi zamenici ne mogu biti članovi političke stranke, niti obavljati drugu javnu funkciju. U stavu 1 člana 42 stoji da pripadnik VBA, odnosno VOA prilikom obavljanja službenih dužnosti ne sme da izražava i zastupa svoja politička uverenja.

Zakon o BIA iz 2002. godine bio je oštro kritikovan u javnosti, kao sušta suprotnost Zakonu o službama bezbednosti SRJ iz iste godine. Nepotpunost i nepreciznost odredbi koje uređuju materiju ovog Zakona, „dužina“ zakonskog teksta, kao i druge manjkavosti indikatori su koji ukazuju na politizovanost konstrukcije Zakona o BIA. Naime, Zakon o BIA, u odnosu na Zakon u službama bezbednosti SRJ, ne ispunjava elementarne standarde demokratske civilne kontrole bezbednosno-obaveštajnih službi, jer deo tadašnje vlasti nije kontrolisao vojne službe, pa je zato i usvojio moderan zakon. S druge strane, da su slični kvaliteti usvojeni i u okviru Zakona o BIA, tadašnja vlast bi možda umanjila i moć službe koju je, makar formalno, kontrolisala na republičkom nivou. (Milosavljević i Petrović 2009). Danas preovladava stav da se sa donošenjem novog zakona o BIA okleva i da ga je neophodno doneti (zajedno sa zakonom o zaštiti tajnosti podataka) zbog popunjavanja pravnih praznina u postojećem zakonodavstvu (Petrović 2009). Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti iz 2007. godine dosta je precizno i sadržajno uređio parlamentarnu kontrolu i nadzor službi bezbednosti, kao i položaj i ulogu Saveta za nacionalnu bezbednost. U članu 3 ovog Zakona propisano je da se rad službi, pored demokratske civilne kontrole koju vrše Narodna skupština i Savet za nacionalnu bezbednost, nalazi i pod kontrolom predsednika Republike, Vlade, drugih državnih organa i javnosti, a „u skladu sa zakonom“. Među-

³ „Sl. glasnik R. Srbije“, br. 116/2007, član 2, stav 2 i 3.

⁴ „Sl. glasnik R. Srbije“, br. 42/2002 i 111/2009, član 20, stav 2 i 3.

⁵ „Sl. glasnik R. Srbije“, br. 88/2009, član 37, stav 5.



tim, u njemu nije razrađena kontrolna uloga drugih navedenih organa i javnosti, pa postoji stav da je ova pitanja potrebno urediti posebnim zakonima o drugim službama. Ovaj nedostatak pripisuje se žurbi prilikom usvajanja navedenog Zakona (Milosavljević i Petrović 2009). Još jedan nedostatak ovog Zakona, po mišljenju Gorana Petrovića, bivšeg šefa Državne bezbednosti, bio bi moguće tumačenje naizgled logičnog člana 2 Zakona. U njemu, naime, stoji da rukovodioci službi nisu eksplicitno obavezani na partijsku nepripadnost, dok pripadnici službe jesu. On zaključuje kako bismo time imali veću politizaciju, nego u slučaju članstva običnog pripadnika (ili grupe njih) (Ćosić 2007). Izjava Gorana Petrovića dovodi nas u dilemu oko toga da li ćemo sa partijski i ideološki neutralnim rukovodiocima službi imati i kadrovski i organizaciono profesionalniju i depolitizovanu službu. Logičan protivargument bio bi da su političke figure neophodne na rukovodećim mestima kako bi se politika vlasti efikasno sprovodila. Da li je, u tom kontekstu, politizacija u određenom stepenu neizbežna? Razmatranje argumentacije radi razrešavanja ove dileme prevazilazi okvire rada. Međutim, ovo pitanje je veoma važno i iziskuje temeljnu analizu i debatu. Pored svega navedenog, zanimljiv je i članak objavljen u listu „Kurir“, u kome istaknuti srpski politički rukovodioci kritikuju izbor rukovodioca BIA Saše Vukadinovića zbog njegove „zavisnosti od žutih“ (prim. aut.: Demokratske stranke) (Bulatović 2008). Zakon o VBA i VOA iz 2009. godine „najnoviji“ je propis u ovoj oblasti. Najvažniji problem koji je ovim Zakonom uređen jeste odnos agencija prema izvršnoj vlasti i uspostavljanje mehanizma kontrole nad njihovim radom, odnosno uspostavljanje unutrašnje kontrole uvođenjem Generalnog inspektora koga postavlja Vlada na period od pet godina, a na predlog ministra odbrane kome je ovaj organ i odgovoran (Petrović 2009). Smatra se da je ovim Zakonom ostalo nedorečeno, kao i da je problematično rešenje po kome se prilikom postavljanja Generalnog inspektora Parlament stavlja u drugi plan (Petrović 2009).

Mogli bismo zaključiti da su postojeći pozitivnopravni propisi pomerili ravnotežu rada naših službi ka depolitizaciji i da je manevarski prostor za politizaciju službi veoma sužen. Međutim, u navedenim propisima postoje nedostaci kada je reč o mehanizmima demokratske civilne kontrole koji se odnose na suzbijanje politizacije u službama i oni moraju biti otklonjeni. Ti nedostaci su: nepostojanje instituta Generalnog inspektora

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

za BIA, oklevanje sa izborom zakonski predviđenog inspektora za VBA i VOA i stavljanje Parlamenta u drugi plan prilikom postavljanja Generalnog inspektora za VBA i VOA.

Mediji i politizacija

Za istraživanje fenomena politizacije službi značajan je maj mesec 2004. godine zbog tzv. „CD afere“, u kojoj je glavni akter bio direktor BIA Rade Bulatović. On je, po navodima Vladimira Bebe Popovića, bivšeg šefa Biroa za komunikacije u Vladi Srbije, izvršio teško krivično delo špijunaže kada je tokom svoje zvanične posete SAD američkim obaveštajcima predao disk sa poverljivim podacima BIA. Vladimir Beba Popović je, kao pripadnik Demokratske stranke, optužio Radeta Bulatovića, bliskog Vojislavu Koštunici, za teško krivično delo koje ugrožava nacionalne interese. Skupštinski Odbor za bezbednost dobio je zvanično obaveštenje od BIA da tvrdnje Vladimira Popovića nisu istinite, te do danas nije pokrenuta istraga o tim navodima. Zbog toga ne možemo sa sigurnošću tvrditi da li su u ovom slučaju bili ugroženi nacionalni interesi ili je direktor BIA optužen kako bi čelnici (i oni koji su im bliski) Demokratske stranke Srbije bili diskreditovani zarad dobijanja političkih poena, odnosno da bi rad BIA bio politizovan (Đorđević i Petrović, 2009).

Čin hapšenja haškog optuženika, bivšeg lidera bosanskih Srba Radovana Karadžića u julu 2008. godine podigao je veliku medijsku prašinu zbog toga što je dotični uhapšen samo četiri dana nakon prestanka mandata bivšeg direktora BIA Radeta Bulatovića. Ovde se nametnulo pitanje politizacije, zato što je javnost sumnjala u to da je Vlada Vojislava Koštunice namerno odugovlačila sa hapšenjem kako bi prikupljala političke poene. Međutim, Rasim Ljajić, predsednik Nacionalnog saveta za saradnju sa Haškim tribunalom, izjavio je da je hapšenje izvršeno u trenutku najmanjeg bezbednosnog rizika, dok je Rade Bulatović prethodne navode demantovao (TV B92 2008). Do danas nije pokrenuta istraga o datim navodima, tako da nemamo relevantne činjenice koje bi ukazale na to da je u ovom slučaju bilo politizacije. Ovom prilikom treba podsetiti da je u 2004. godini (Vlada Vojislava Koštunice) postojala slična situacija povodom neuspeha prilikom hapšenja haškog optuženika, bivšeg komandanta Vojske Republike Srpske Ratka Mladića, u kojoj su Vojne službe bezbednosti identifikovane kao glavni krivac (TV B92



2006). Ovi navodi su demantovani, a do danas nije pokrenuta istraga o ovom događaju, niti je postavljeno pitanje nečije odgovornosti, tako da te navode ne možemo smatrati relevantnim činjenicama.

Afera do koje je došlo povodom procesa izbora i reizbora sudija obeležila je kraj 2009. i početak 2010. godine. Čitav proces pratio je niz nedoumica, a buru reagovanja u javnosti pokrenula je izjava ministarke pravde Snežane Malović da su prilikom izbora i reizbora sudija korišćeni podaci policije i BIA radi „bezbednosne provere kandidata“. Pojedine političke partije, udruženja građana, Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti isticali su da se ovim postupkom vraćamo u stara vremena kada je tajna policija imala ključnu reč u kadrovskoj politici državnih organa (Petrović 2010: 8). Protivustavno i nezakonsko delovanje BIA tokom procesa izbora i reizbora podobnih kandidata za sudijske funkcije bi se, u ovom slučaju, uklapalo u našu definiciju politizacije. Međutim, kasniji demanti ovih aktivnosti, koje su dali ministarka pravde i direktor BIA Saša Vukadinović, kao i poseta Zaštitnika građana Saše Jankovića tokom koje je utvrđeno da BIA nije dostavljala podatke prilikom izbora sudija, sužavaju prostor za dokazivanje toga da je u ovom slučaju bilo politizacije (Tanjug 2010).

Istaknuti funkcioner Srpske napredne stranke Aleksandar Vučić bio je takođe, februara 2010, u fokusu medijske pažnje povodom „afere“ nastale oko izdate „špijunske potvrde“ BIA. Naime, on je na optužbe koje je upućivao tabor Srpske radikalne stranke da je on engleski špijun odgovorio kako je od BIA dobio pisani dokaz da nije špijun. Javnost je burno reagovala, smatrajući ovaj slučaj farsom, u kojoj je aktivnost BIA politizovana radi stranačkih prepucavanja (Vidić 2010). Ovaj slučaj bi po definiciji, koju za potrebe rada primenjujemo, mogao biti smatran činom politizacije. Moramo naglasiti da bi demanti rukovodstva BIA, prema kojima su „postupili po Ustavu i Zakonu o zaštiti podataka ličnosti“, mogli biti smatrani protivargumentom u ovoj situaciji.

Krajem juna 2010. godine u Parlamentu je usvojen sporni Zakon o elektronskim komunikacijama. Republički Ombudsman, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i pojedine opozicione stranke upozorili su na to da ovaj Zakon policiji i BIA omogućava uvid u ostvarenu komunikaciju građana bez odluke suda. Sporan je član 128 Zakona o

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

elektronskim komunikacijama, u kome se navodi obaveza operatera o zadržavanju podataka o komunikacijama za potrebe sprovođenja istrage, krivičnog postupka i prevencije krivičnih dela (Beta, Tanjug, 2010). Javnost i delovi opozicije su u ovom slučaju BIA i policiju identifikovali kao glavne aktere zloupotrebe, ispuštajući iz vida to da su ova preventivna ovlašćenja dostupna i VBA. Da li su ovim uticali na to da slika o BIA bude politizovana? Da li je BIA jedina agencija u bezbednosno-obaveštajnom sistemu koja je u sprezi sa vladajućim krugovima i koja je sklona zloupotrebama? Pošto, osim percepcije javnosti i dela opozicije, nemamo konkretne dokaze i valjane argumente, u ovom slučaju nećemo usvajati određene stavove *a priori*.

Zaključak

Posle svega navedenog možemo izvesti zaključak o tome da rad bezbednosnih službi u Republici Srbiji, od 2003. godine pa do danas, teži depolitizaciji. Razlozi leže prevashodno u činjenici da su postojeći pozitivnopravni propisi, koji regulišu aktivnosti bezbednosno-obaveštajnih službi u Srbiji, pomerili težište ka konceptu depolitizacije. Događaja koji ukazuju na to da politizacija postoji ima, ali zbog specifičnosti tematike nije moguće empirijski dokazati navode koji su prisutni u javnosti. Politizaciji je sužen manevarski prostor, ali ne treba ispustiti iz vida da je reforma sektora bezbednosti u srpskoj demokratiji daleko od toga da bude sprovedena i konačna. Postavlja se pitanje koliko je rad skupštinskog Odbora za odbranu i bezbednost efikasan i efektivan kada je reč o rešavanju ovog pitanja. Od 2003. godine pa do danas nije sazvan nijedan anketni odbor koji bi istražio navode o slučajevima politizacije. Da li je Odbor za odbranu i bezbednost sam politizovao kontrolu rada bezbednosno-obaveštajnih službi ili su to učinile same službe? Moguće je da je i sama promena političkog konteksta u navedenom periodu, u kome na vlasti dominira jedna partija (Demokratska stranka), pravi uzrok postojanja manjeg broja afera. Da li je nedostatak relevantnog opozicionog takmaca stvorio privid depolitizovanog delovanja službi? Načela i zahtevi demokratske civilne kontrole nad bezbednosno-obaveštajnim službama nisu u potpunosti zaživeli i postoje određeni pravni nedostaci koji mogu ostaviti mogućnost za politizaciju. Važno je da se, zbog sećanja na predašnji način rada ovih službi, nastave reforme pravnog poretka, kao i



promena svesti javnosti o značaju depolitizacije rada ovih službi. Postojeći nedostaci moraju biti otklonjeni usvajanjem novog Zakona o BIA koji bi, između ostalog, predvideo postojanje Generalnog inspektora za ovu agenciju. Što pre, takođe, treba formirati i instituciju Generalnog inspektora za VBA i VOA. Podizanje nivoa efikasnosti i efektivnosti rada skupštinskog Odbora za odbranu i bezbednost predstavlja prioritet koji ima izuzetnu važnost ukoliko u društvu postoji težnja ka dostizanju vrhunskih standarda demokratske i civilne kontrole. U protivnom, kazne zbog nedostataka i promašaja uslediće u potonjoj praksi i u bezbednosnim izazovima i rizicima modernog doba.

Literatura:

- Betts, Richard.** „Politicization of intelligence: Costs and benefits." 2002. <<http://www.ssc.upenn.edu/centers/browncip/2003.04.Papers/betts%20paper.pdf>>. 14. jun 2010.
- Born, Hans. i Leigh, Ian.** (2005). *Pravni standardi i najbolji načini nadzora obaveštajnih službi*. Oslo: Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama. 2005.
- Đorđević, Biljana i Predrag Petrović.** Hronologija reforme bezbednosno-obaveštajnih službi. U: *Hronologija reforme sektora bezbednosti u Republici Srbiji 2000–2008*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose. 2009. str. 106–125.
- Filip, Valentin.** The intelligence phenomena in a new democratic milieu. Romania – a case study. 2006. <<http://www.fas.org/irp/world/romania/filip.pdf>>. 14. jun 2010.
- Gates, Robert.** „Guarding against politicization." *Studies Archive Indexes*, vol. 36, no 1. 1992. < <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/volume-36-number-1/pdf/v36i1a01p.pdf>>. 14. jun 2010.
- Milosavljević, Bogoljub i Predrag Petrović.** „Bezbednosno-obaveštajne službe." u: *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose. 2009. str. 218–248.
- Petrović, Predrag.** „Kritički osvrt na zakon o VBA i VOA", u *Bezbednost Zapadnog Balkana*. no 15. (2009) str. 15–21.
- Petrović, Predrag.** „Sudije ipak nisu bile obrađene: glavni nalazi izveštaja Zaštitnika građana o kontroli nad radom BIA." u: *Bilten o pitanjima unutrašnjih poslova Evropske Unije i Srbije 09–10*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose. 2010.
- Rovner, Joshua.** Intelligence – policy Relations and the Problem of Politicization. *MIT Libraries*. 2009. <<http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/46633>>. 14. jun 2010.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Ransom, Harry. The Politicization of Intelligence. 1987. u: Johnson, L. and Wirtz, J. *Strategic Intelligence: Windows into a Secret World*. Los Angeles: Roxbury Publishing Company. pp. 171–182. 2004.

Novinski članci

Bulatović, N. (2008). "SPO u BIA! ". *dnevni list „Kurir“*, pristupljeno 14. juna 2010, <<http://www.kurir-info.rs/vesti/politika/spo-u-bia-5678.php#>>

Beta, Tanjug (2010). "Usvojen zakon o elektronskim komunikacijama ". *Blic Online*, pristupljeno 5. septembra 2010, <<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/196025/Usvojen-Zakon-o-elektronskim-komunikacijama>>.

Čosić, J. (2007). "Emisija Poligraf – gost Goran Petrović ", pristupljeno 14. juna 2010, <http://www.b92.net/info/emisije/poligraf.php?yyyy=2007&mm=11&nav_id=272337#>

Đ. T. (2010). "Petrović: BIA učinila presedan Vučiću". *Blic Online*, pristupljeno 14. juna 2010, <<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/174349/Petrovic-BIA-ucinila-presedan-Vucicu>>

Obradović, M. (2009). "Obaveštajne službe se ne bave svojim poslom nego rade za političare ". *Borba*, 25. maj, pristupljeno 14. juna 2010, <<http://www.borba.rs/content/view/6037/123>>

Petrović, P. (2009). "Koje su novine u Zakonu o VBA i VOA? ", pristupljeno 14. juna 2010, <<http://www.ccmr-bg.org/cms/view.php?id=3491>>

Tanjug (2010). "Janković: BIA nije dostavljala podatke pri izboru sudija ". *Blic Online*, 9. februar, pristupljeno 5. septembra 2010, <<http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/176082/Jankovic-BIA-nije-dostavljala-podatke-pri-izboru-sudija->>>

TV B92 (2008). "BIA znala gde je Karadžić ". *Politika online*, 28. septembar, pristupljeno 14. juna 2010, <<http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/BIA-znala-gde-je-Karadzic.lt.html>>

TV B92 (2006). "Mladi i službe bezbednosti ". *B92 net*, 5. maj, pristupljeno 14. juna 2010, <http://www.b92.net/info/vesti/tema.php?yyyy=2006&mm=05&nav_id=196715>

Vidić, S. (2010). "Ko (ni)je špijun? ". *Akter online*, 8. februar, pristupljeno 14. juna 2010, <<http://www.akter.co.rs/index.php/politikaprint/2207-blamaa-srpske-tajne-slube.html>>

Sopstveni izvori

Preписка elektronskom poštom za potrebe rada, između autora i gospodina Svetka Kovača i gospodina Marka Lopušine.



Upravljanje uslovljavanjem, umrežavanjem ili i jedno i drugo? Analiza politika unutrašnje bezbednosti koje EU sprovodi na Zapadnom Balkanu

Florian Trauner¹

Autor je politikolog u Institutu za istraživanje evropskih integracija pri Austrijskoj akademiji (OEAW).

Originalni naučni rad

UDK: 327.56::351.88(4-672EU) ;005.575/.582:351.862/.863(497-15)

Sažetak

Ovaj rad analizira strategiju unutrašnje bezbednosti koju EU sprovodi na Zapadnom Balkanu, posmatrajući je kroz prizmu „spoljašnjeg upravljanja“. Pri tome, razlika se pravi između spoljašnjeg upravljanja uslovljavanjem i upravljanja umrežavanjem. U radu se iznosi stav da je upravljanje umrežavanjem dobilo na značaju u odnosima između EU i zemalja Zapadnog Balkana, mada je ono više dopuna nego što je zamena za upravljanje uslovljavanjem koje je koristila EU. U nameri da ojača spoljašni uticaj, EU se u velikoj meri oslanjala na uticaj koji je proisticao iz postavljanja uslova za pristupanje Uniji. Ovakav pristup EU dodatno je ojačalo korišćenje inicijative za liberalizaciju viznog režima kako bi se podstakle duboke reforme sistema pravosuđa i unutrašnjih poslova. Kada je reč o upravljanju umrežavanjem, EU je, s jedne strane, nastojala da pospeši operativnu saradnju i umrežavanje između EU i zemalja Zapadnog Balkana, a s druge strane, da stvori strukture regionalne saradnje i strukture mreža u okviru regiona.

***Ključne reči:** Evropska unija, Zapadni Balkan, pravosuđe i unutrašnji poslovi, upravljanje uslovljavanjem, upravljanje umrežavanjem*

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

¹ florian.trauner@oeaw.ac.at

Uvod

Politike unutrašnje bezbednosti koje sprovodi EU postale su vrlo značajne iz dva razloga, posebno u kontekstu ostvarivanja Procesu stabilizacije i pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana EU. Prvi strateški interes EU bio je da poboljša situaciju u regionu i da državama regiona pomogne da stvore efikasne i odgovorne institucije za sprovođenje zakona, kao i da unaprede kontrolu nad granicama i sisteme upravljanja migracijama. Drugi strateški interes bio je sprečavanje prelivanje nestabilnosti iz regiona Zapadnog Balkana na druge države. Cilj ovog rada jeste u tome da pruži analizu strategije unutrašnje bezbednosti EU na Zapadnom Balkanu, posmatrajući je kroz prizmu „spoljašnjeg upravljanja”.

U kontekstu ostvarivanja Proširenja EU na istok napisano je već mnogo tekstova o spoljašnjem upravljanju EU, u kojima se razmatra to kako EU može primorati države kandidate za učlanjenje da prihvate i da se usaglase sa njenim unutrašnjim pravilima i politikama (za kratak pregled ovih tekstova videti: Sedelmeier 2006). Pokazalo se da racionalno-institucionalistički pristup daje vrlo uverljiv argument time što naglašava da se prihvatanje pravila EU pre pridruživanja uglavnom postiže uslovljavanjem. To znači da EU prihvatanje svojih pravila postavlja kao uslov koji država podnosilac zahteva za učlanjenje mora da ispuniti kako bi bila nagrađena (Schimmelfenning i Sedelmeier 2004; Dimitrova 2002; Grabbe 2003; Vachudova 2005). U skorije vreme, neki autori predlagali su, fokusirajući se uglavnom na Evropsku politiku susedstva, da treba ispitati ulogu međuvladinih mreža, koje su zamena za modele transfera politika pretežno hijerarhijskog tipa (Lavenex 2004, 2008; Lavenex i Wichmann 2009). Širenje uspostavljenih međuvladinih mreža EU na susedne zemlje predloženo je kao alternativni oblik spoljašnjeg upravljanja, s obzirom na to da spoljašnje upravljanje uslovljavanjem pretpostavlja postojanje jasnih nadnacionalnih akviza (*acquis*) i čvrstih spoljašnjih inicijativa koje bi sprovodila Unija. To su dva faktora koja nisu nužno u potpunosti sadržana u akvisu (*acquis*) za oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova (PUP) i u Evropskoj politici susedstva. Shodno tome, prošireno upravljanje umrežavanjem moglo bi biti „način transfera politika ‘blažim sredstvi-ma’”(Lavenex i Wichmann 2009: 83).

U radu se zastupa gledište da je ovakav oblik upravljanja umrežavanjem važan i za regionalno okruženje Zapadnog Bal-



kana, ali pre kao dopuna, a ne kao zamena za upravljanje uslovljavanjem koje sprovodi EU. Za razliku od Evropske politike susedstva, koja je bila glavni predmet proučavanja ove grane naučnog istraživanja, EU na Zapadnom Balkanu ima uticaj koji potiče od postavljanja uslova koji države-kandidati treba da ispunje kako bi pristupile Uniji. Svakodnevni odnosi u velikoj mjeri zavise od toga da li EU saraduje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova sa trećom zemljom koja ima izgleda da postane država članica.² Uspostavljanje operativne saradnje između EU i zemalja Zapadnog Balkana sastavni je deo Procesu stabilizacije i pridruživanja i preduslov je pripreme za učlanjenje, što se jasno vidi i u spoljnoj PUP strategiji EU iz decembra 2005. godine. „Postojanje izgleda za proširenje Unije predstavlja efikasan način da države-kandidati za učlanjenje, kao i one sa evropskom perspektivom, usaglase svoje pravosuđe i unutrašnje poslove sa standardima EU, usvajanjem i primenom akvisa (*acquis*) i unapređivanjem saradnje i operativnih kontakata” (Council of the EU 2005b: 6).

Važnost upravljanja uslovljavanjem...

Kada je Evropska unija počela da sprovodi strategiju regionalnog pretpriustupanja, odredila je da će uslovljavanje biti „ključna poluga u Procesu stabilizacije i pridruživanja” (Council of the EU 2001b: Tačka III). Pošto je zemljama Zapadnog Balkana dala status potencijalnih kandidata za pridruživanje, EU je smatrala da napredak tih zemalja u sporom procesu ka učlanjenju u Uniju treba da zavisi od toga da li ispunjavaju kriterijume određene na sastanku u Kopenhagenu 1993. godine, kao i druge uslove koji su postavljeni za svaku od njih posebno. Do sada su jedino Hrvatska i Makedonija uspele da promene svoj status i da od potencijalnih pređu u prave kandidate za članstvo, i to u junu 2004. godine, odnosno u decembru 2005. Prilikom procenjivanja toga da li neka zemlja ispunjava uslove da pređe u narednu fazu pristupanja, EU je kao najvažniji kriterijum postavila izručenje osumnjičenih za ratne zločine Međunarodnom tribunalu za ratne zločine počinjene na teritoriji bivše Jugoslavije (ICTY). Pored toga, važno mesto zauzimali su i drugi zahtevi vezani za pravosuđe i unutrašnje poslove, kao što su reforma pravosuđa i borba protiv organizovanog kriminala. Na primer, zašto u sprovođenju reforme policije bio je jedan od razloga zbog

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

² Poverljivi intervju. Evropska komisija: DG Pravda: Sloboda, bezbednost, 18. 3. 2009.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

kog je EU nekoliko godina odbijala da potpiše Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Bosnom i Hercegovinom. Ovi sporazumi su centralni deo Procesa stabilizacije i pridruživanja i njima se, tokom prelaznog perioda koji se smatra neophodnim da bi bili usvojeni osnovni standardi i pravila EU, uspostavlja formalni ugovorni odnos sa Unijom (Pippan 2004: 233–38). Svaki SSP sadrži poseban odeljak vezan za pravosuđe i unutrašnje poslove, kojim se predviđa intenzivna saradnja u nekoliko oblasti, kao što su prevencija i borba protiv kriminala i drugih nelegalnih aktivnosti, migracije i pitanja azila, pranje novca i trgovina narkoticima.³

Od zemalja Zapadnog Balkana očekuje se da se što pre usaglase sa relevantnim akvisom (*acquis*) i da započnu, između ostalog, opsežne programe reformi policije, granične policije i pravosudnog sistema. Evropska unija je podsticala države Zapadnog Balkana da se posebno usredsrede na četiri prioritete oblasti (policija; javni red i mir i organizovani kriminal; integrisano upravljanje granicama; reforma pravosuđa; kao i oblast koja se bavi pitanjima azila i migracija) i da povedu borbu protiv svih oblika trgovine – naročito ljudima – i krijumčarenja droga, oružja i robe (Council of the EU 2003a: 2). Međutim, specifični prioriteti razlikuju se od države do države i utvrđuju se za svaku od njih posebno formulisanjem Evropskog partnerstva ili Partnerstva za pristupanje.⁴ Napredak u ostvarivanju kratkoročnih i dugoročnih prioriteta određenih u Partnerstvu nadgleda Evropska komisija, koja rezultate nadzora objavljuje u godišnjim Izveštajima o progresu svake od država.

Savet EU može da predloži dodatne smernice na ministarskom sastanku za SSP, na kome učestvuju EU i države Zapadnog Balkana, a koji se obično održava jednom godišnje na inicijativu rotirajućeg predsedništva. U novembru 2002. godine, EU je pozvala države Zapadnog Balkana da prisustvuju konferenciji o organizovanom kriminalu u Jugoistočnoj Evropi. Londonskom izjavom potvrđena je „zajednička borba” u iskorenjivanju organizovanog kriminala u Jugoistočnoj Evropi, a države Zapadnog Balkana obavezale su se na to da će podnositi izveštaje o napretku u ovoj oblasti (The London Statement 2002). Odlučnost u borbi protiv organizovanog kriminala dodatno je naglašena na Samitu EU i zemalja Zapadnog Balkana, održanom u Solunu, u junu 2003. godine. U dokumentu naslovljenom „Borba protiv organizovanog kriminala. Saradnja po drugim pitanjima vezanim za pravosuđe

³ Makedonija je među prvima potpisala takav sporazum (u aprilu 2001. godine), a potom je to učinila i Hrvatska (oktobar 2001). Druge zemlje potpisale su SSP u poslednjih nekoliko godina (Albanija u junu 2006. godine, Crna Gora u oktobru 2007, Srbija u aprilu 2008. i Bosna i Hercegovina u junu 2008).

⁴ Zbog svog naprednog statusa, Hrvatskoj i Makedoniji odobreno je Partnerstvo za pristupanje. Osnovna razlika između Evropskog partnerstva i Partnerstva za pristupanje jeste u tome što je ovo drugo partnerstvo strukturirano na osnovu poglavlja iz akvisa (*acquis*), a ne na osnovu kratkoročnih i dugoročnih prioriteta.



i unutrašnje poslove” istaknuto je da značaj pitanja vezanih za pravosuđe i unutrašnje poslove u odnosima između EU i država Zapadnog Balkana stalno raste. U dokumentu se zemlje u regionu „podstiču na to da definišu i primene dalje specifične mere za sprovođenje akcije u skorijoj budućnosti” (Council of the EU 2003c). Svaka država Zapadnog Balkana predstavila je svoje mere za sprovođenje akcije na narednim ministarskim sastancima PUP, od kojih je prvi održan u novembru 2003. godine. Za vreme predsedavanja Austrije, 2006. godine, Savet je usvojio „Dokument o sprovođenju akcija za unapređenje saradnje i za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije i nelegalne migracije, kao i o sprovođenju antiterorističkih akcija između EU, država Zapadnog Balkana i relevantnih zemalja obuhvaćenih Politikom evropskog susedstva” (Council of the EU 2006a). Navedeno je ukupno sedam prioriteta koje treba ostvariti u bliskoj budućnosti, počev od unapređenja regionalne saradnje organa za sprovođenje zakona, tužilaštava i pravosudnih organa radi efikasnijeg suzbijanja korupcije, pa sve do uspostavljanja efikasnije koordinacije između donatora.

Pristup uslovljavanjem koji je EU sprovodila u regionu ojačan je povezivanjem inicijative za bezvizno putovanje sa učinkom zemalja u suzbijanju ilegalnih migracija i organizovanog kriminala.⁵ Liberalizacija viznog režima bila je jedno od politički najosetljivijih pitanja u odnosima između EU i zemalja Zapadnog Balkana, s obzirom na to da je vizna politika EU građanima zemalja Zapadnog Balkana ograničavala mogućnost putovanja u države članice Unije (ICG 2005). Evropska unija je dozvolila ovim zemljama da se uključe u šemu liberalizacije viznog režima i povezala putovanje bez viza sa ispunjenjem nekoliko uslova, uključujući u to i sprovođenje mera protiv ilegalnog prelaska granice i širenja lažnih putnih isprava, potpisivanje sporazuma o readmisiji, usaglašavanje viznog režima itd. U septembru 2008. godine, Srbija, Crna Gora, Albanija, Bosna i Hercegovina i Makedonija potpisale su sporazume sa Evropskom komisijom o viznim olakšicama i readmisiji. Potpisivanjem ovog sporazuma ove zemlje dobile su olakšice za putovanje u zemlje EU za određene kategorije stanovništva u zamenu za blisku saradnju prilikom vraćanja ilegalnih imigranata i odbijenih azilanata (Trauner i Kruse 2008).

Kada su u januaru 2008. godine ovi sporazumi stupili na snagu, EU je ovim državama odobrila da započnu „razgovore o liberalizaciji viznog režima”, koji se zasnivaju na pret-

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

⁵ Sve države zapadnog Balkana, sa izuzetkom Hrvatske, stavljene su na „crnu listu” viznog režima EU po Pravilu Saveta 539/2001 (Council of the EU 2001a).

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

postavci da će se države regiona, ukoliko ispunjavaju uslove koji su za njih određeni, postepeno približavati potpunoj viznoj liberalizaciji. Uslovi su veoma složeni, a prema izjavi jednog zvaničnika Saveta Evrope, oni su u nekim slučajevima isto toliko složeni koliko i uslovi PUP za pridruživanje, koje su zemlje Centralne i Istočne Evrope morale da ispune 2004. i 2007. godine (ima nekoliko izuzetaka, u kojima su uslovi i složeni).⁶ U novembru 2009. godine, Savet PUP (2009a) izglasao je odluku o ukidanju viza za građane Makedonije, Crne Gore i Srbije koji imaju biometrijske pasoše, koja je počela da važi od 19. decembra 2009. godine. Vize i dalje važe za građane Albanije i Bosne i Hercegovine zbog njihovog sporog ispunjavanja uslova. U nastojanju da ublaži razočaranje ovih dveju država, Savet je naglasio da će razmatrati eventualni predlog Komisije o ukidanju viza za Bosnu i Hercegovinu i Albaniju „po hitnom postupku” (Council of the EU 2009b: 17).

...I upravljanja umrežavanjem

Kada je reč o upravljanju umrežavanjem, EU je, s jedne strane, nastojala da unapredi operativnu saradnju i umrežavanje *između* EU i zemalja Zapadnog Balkana, a s druge, da stvori strukture regionalne saradnje i mreže *unutar* regiona. Ona je podsticala ove države da razviju oblike operativne saradnje agencija za sprovođenje zakona, koje se mogu uporediti sa unutrašnjim interakcijama u okviru Unije, u akademskoj literaturi opisane kao „intenzivna međudržavna saradnja” (Wallace 2000; Lavenex i Wallace 2005).

Evropska unija se, u pogledu upravljanja umrežavanjem državama Zapadnog Balkana, fokusirala na stvaranje mreža za informisanje i primenu.⁷ Specijalizovana tela i agencije Evropske unije, kao što je kancelarija evropske policije Europol (Occhipinti 2003), dobile su zadatak da razmenjuju i analiziraju informacije i da pomognu prekograničnu operativnu saradnju organa nadležnih za sprovođenje zakona u EU i zemljama Zapadnog Balkana. Europol je razvio strategiju za Zapadni Balkan i posredovao u pregovorima u vezi sa potpisivanjem sporazuma o saradnji, kojima se reguliše prijem i prenos informacija pristiglih iz Europolu, kao i sa zaključivanjem sporazuma o poverljivosti podataka. Evropska unija se

⁶ Poverljivi intervju, Radna grupa Saveta za Zapadni Balkan, 17. 3. 2009. godine. Zvaničnik je naveo primer osnivanja agencija za borbu protiv korupcije, oblast u kojoj je EU izgleda stroža u dijalogu o liberalizaciji viza sa državama Zapadnog Balkana, nego što je u toku pregovora o pridruživanju bila prema državama Centralne i Istočne Evrope. Međutim, važno je napomenuti da ovaj podatak nije mogao da bude proveren analiziranjem dokumentacije, pošto se ove smernice smatraju poverljivim dokumentima i nisu dostupne javnosti.

⁷ Pozivajući se na rad An-Mari Slotter, Levenks i Vičmen prave razliku između tri tipa mreža: informacionih mreža, implementacionih mreža i regulatornih mreža (Lavenex i Wichmann 2009: 85–86).



nadala da će, razmenom informacija i podataka između Europolu i ovih zemalja, biti poboljšano njihovo razumevanje mreža organizovanog kriminala na Balkanu i da će biti pronađena nova sredstva za njihovo suzbijanje (Delević 2007: 87). Europol je potpisao sporazum o strateškoj saradnji sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom i Srbijom, kao i operativni sporazum sa Hrvatskom (Council of the EU 2008: 8).⁸ Zajedno sa agencijom EU za upravljanje granicama Fronteks, Europol je sproveo i procene rizika i utvrdio rizične rute u kojima bi zajednički istražni timovi trebalo da deluju (Council of the EU 2006a: 10). Kanali za protok informacija dodatno su ojačani time što se od oficira za vezu država članica tražilo da dostave informacije potrebne za Europolovu procenu pretnji od organizovanog kriminala na Balkanu. Ovakva mreža imigracionih službenika, koju je EU počela da stvarati 2001. godine (prva takva mreža u svetu), trebalo je da uspostavi čvršće kontakte sa nadležnima u regionu „kako bi se doprinelo sprečavanju i suzbijanju ilegalne imigracije, vraćanju ilegalnih imigranata matičnim zemljama i upravljanju legalnim migracijama” (Council of the EU 2004). Savet je 2003. godine dao predlog za proširenje delokruga oficira za vezu na sve oblike organizovanog kriminala (Council of the EU 2003b: 5).

Svrha uspostavljanja mreža za implementaciju jeste u pružanju pomoći prilikom primene standarda i zakona EU (Lavenex i Wichmann 2009: 86). Stvaranje ovakve mreže sastavni je deo priprema zemalja iz regiona za učlanjenje u EU. Seminari i radionice o borbi protiv organizovanog kriminala održani su u svakoj zemlji, a finansirani su iz programa za Tehničku pomoć i razmenu informacija (TAEIX). Program TAEIX koristi se za brzo reagovanje na novonastale probleme, kao što je na primer porast trgovine ljudima, i pokriva nekoliko oblasti: suzbijanje finansijskog kriminala, korupcije, nelegalne trgovine i pranja novca. Ciljevi aktivnosti koje mreža sprovodi TAEIX programom bili su: podizanje standarda rada policije u regionu, jačanje regionalnih aspekata policijskog delovanja u borbi protiv organizovanog kriminala, poboljšanje upravljanja granicama i reforma pravosuđa (Montanaro-Jankovski 2005: 21). Za razliku od ovog, program EU pod nazivom „Pomoć zajednicama u obnovi, razvoju i stabilnosti” (CARDS), koji je 2007. godine zamenjen „Instrumentom za pretpristupnu pomoć” (IPA), kreiran je u nameri da podrži

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

⁸ Strateškim sporazumima reguliše se razmena operativnih i tehničkih informacija, sa izuzetkom razmene ličnih podataka.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

dugotrajne procese izgradnje institucija i jačanja kapaciteta organa za sprovođenje zakona. Pored oblasti pružanja ekonomske pomoći, najznačajnija je bila oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova, koju je EU finansijski pomagala u pretpristupnoj fazi. Od 840 miliona evra odobrenih za pružanje pomoći prilikom tranzicije i za izgradnju institucija u okviru IPA instrumenta, 33 procenta bilo je namenjeno za „jačanje upravljanja, podsticanje administrativnih i pravosudnih reformi, jačanje vladavine prava, podršku borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, promovisanje ljudskih prava, zaštiti manjina i razvoj civilnog društva” (Commision 2008: 6).

Kada je EU pokrenula strategiju pretpristupanja za zemlje Zapadnog Balkana, definisala je da svaka država može pristupiti EU na osnovu svojih zasluga, ali da približavanje Evropi mora da „ide ruku pod ruku” sa većim radom na izmirenju i saradnji država u regionu (Zagreb 2000). Ovaj zahtev odnosio se i na politiku vezanu za pravosuđe i unutrašnje poslove, gde je nepostojanje regionalnih struktura i mreža koje bi se bavile zajedničkim međugraničnim problemima smatrano ključnim problemom. Poseban naglasak EU stavila je na unapređivanje operativne saradnje ovih država. U okviru programa „Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi”, primenjivanom u prvih šest meseci 2006. godine, države učesnice – Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Moldavija, Crna Gora, Rumunija i Srbija – usvojile su multilateralnu konvenciju o unapređenju policijske saradnje u regionu. Zvanični cilj bio je „usvajanje šengenskih standarda u Jugoistočnoj Evropi potpisivanjem multilateralne konvencije (Council of the EU 2006b). Konvencijom se reguliše razmena informacija, uvode novi oblici međugranične saradnje, poput potere preko granice, te se dodatno objašnjava širok spektar daljih mera, kao što su razmena podataka o DNK ili formiranje zajedničkih istražnih timova.

Pored toga, EU je podržala osnivanje Inicijative za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (SECI) i Regionalnog centra za suzbijanje prekograničnog kriminala, kao instrumenta operativne saradnje carinskih i policijskih vlasti u regionu. Centar SECI, čije je sedište u Bukureštu, trebalo bi da pomogne u borbi protiv prekograničnog kriminala u regionu i predstavlja, prema shvatanju Huberta Pirkerja, bivšeg predsedavajućeg Inicijative Pakta za stabilnost protiv organizovanog kriminala, pokušaj uspostavljanja „Europola za Jugoistočnu Evropu”.⁹ Poput



Europol, SECI objavljuje analize i izveštaje i koordinira regionalne operacije u okviru sedam specijalizovanih Jedinica koje se bave suzbijanjem trgovine narkoticima i ljudima, pronalženjem ukradenih vozila, otkrivanjem krijumčarenja i carinskih prevara, finansijskog i kompjuterskog kriminala, borbom protiv terorizma i bezbednim transportom robe. Centru u operativnom radu pomaže mreža tužilaca pod nazivom „Savetodavna grupa tužilaca za Jugoistočnu Evropu” (SEEPAG), koja pruža pomoć prilikom saradnje pravosudnih organa i prilikom razmene informacija tokom istraga slučajeva prekograničnog kriminala. Ministri pravde i unutrašnjih poslova zemalja EU naložili su Europolu da saraduje sa centrom SECI (vidi Savet EU 2006c).

Zaključak

U radu je izneta procena instrumenata strategije i spoljne politike, koje EU koristi kako bi podstakla zemlje Zapadnog Balkana da ostvare svoje ciljeve u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, sa posebnim osvrtom na spoljašnje upravljanje u sferi politika (upravljanje uslovljavanjem nasuprot upravljanja umrežavanjem).

Analizom je utvrđeno da je politika u sferi pravosuđa i unutrašnjih poslova postala centralna oblast saradnje EU i država Zapadnog Balkana. Jačanje službi za sprovođenje zakona i državnih institucija, kao i formiranje odgovorne i efikasne policije, granične policije i pravosudnog sistema smatra se ključnim za podizanje opšteg prosperiteta i stabilnosti u regionu. Evropska unija razvila je dvostruku strategiju, želeći da zemlje Zapadnog Balkana podstakne prilikom ostvarivanja ciljeva vezanih za unutrašnju bezbednost. Dajući im šansu za učlanjenje u Uniju, EU je pokrenula pretpriputni proces, koji treba ne samo da ojača saradnju u oblasti PUP, već i da postepeno pretvori ove države u punopravne države-članice, sposobne za to da učestvuju u Evropskom prostoru slobode, bezbednosti i pravde. Proces stabilizacije i pridruživanja rukovodjen je strategijom prenosa vlasti, koja počiva na postavljanju uslova za učlanjenje. Ovaj pristup ojačan je pretvaranjem inicijative za liberalizaciju viznog režima u moćno oružje spoljašnjeg pritiska na države Zapadnog Balkana da sprovedu reforme svog pravosuđa i svojih unutrašnjih poslova (videti u

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

⁹ Huber Pirker dao je ovu izjavu na konferenciji „Eine Strategie der Stärkung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Menschen in der EU“, koju su organizovali Renner Institut i IDM, 13. oktobra 2006. godine u Beču. Centar SECI tesno saraduje sa Inicijativom Pakta za stabilnost za borbu protiv organizovanog kriminala (SPOC) radi jačanja regionalnih kapaciteta za borbu protiv prekograničnog organizovanog kriminala. U svrhu trajnog pružanja pravne pomoći SECI centru u Budimpešti, sekretarijat SPOC integrisan je u januaru 2008. godine u pravno odeljenje SECI.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

Trauner 2009). Uprkos nesumnjivom značaju, upravljanje umrežavanjem poslužilo je kao dopuna, ali ne i kao zamena za upravljanje uslovljavanjem koje sprovodi EU. Evropska unija se tako usredsredila ne samo na jačanje sopstvene operativne saradnje sa zemljama Zapadnog Balkana, već i na aktivno pružanje podrške inicijativama ili strukturama (poput SECI) čiji je cilj da podstiču operativnu saradnju u Jugoistočnoj Evropi.

Literatura:

- Commission of the European Communities.** Enlargement Strategy and Main Challenges 2008–2009. Brussels: COM, 674 final, 5 November 2008.
- Council of the European Union.** Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. Brussels: Official Journal, L 81, 21. 3. 2001a.
- Council of the European Union.** Press Release, 2356th Council Meeting. Luxembourg: General Affairs, PRES/O1/226, 11 – 12 June 2001b.
- Council of the European Union.** EU-Western Balkans Forum. Joint Conclusions. Brussels: 15578/03, 28 November 2003a.
- Council of the European Union.** EU Action against Organised Crime in the Western Balkans. Brussels: 14810/03, 2 December 2003b.
- Council of the European Union.** The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration. Thessaloniki: Western Balkans – General Affairs and External Relations Council (GAERC) Conclusions, 16 June 2003c.
- Council of the European Union.** Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network. Brussels: Official Journal L 64 02 March 2004.
- Council of the European Union.** Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part. Brussels: Official Journal L 26/3, 28 January 2005a.
- Council of the European Union.** A strategy for the External Action of JHA: Global Freedom, Security and Justice. Brussels: 15446/05, 6 December 2005b.
- Council of the European Union.** Action Oriented Paper on Improving Cooperation, on organised Crime, Corruption, Illegal Immigration



and Counter-terrorism, between the EU, Western Balkans and relevant ENP countries. Brussels: 9272/06, 12 May 2006a.

Council of the European Union. Police Cooperation Convention for South East Europe. Vienna: Press Release of the Presidency of the European Union. 3 – 4 May 2006b.

Council of the European Union. Presidency Statement on the EU-Western Balkan Forum on Justice and Home Affairs. Tirana, 16 and 17 November 2006c.

Council of the European Union. Second report on the state of implementation by Member States and EU bodies of Action-Oriented Paper on Improving Cooperation on Organised Crime, Corruption, Illegal Immigration and Counter-terrorism, between the EU, the Western Balkans and relevant ENP countries. Brussels: 8827/1/08, 8 May 2008.

Council of the European Union. Council Regulation amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. Brussels: 2009/0104(CNS), 24 November 2009a.

Council of the European Union. Press Release. 2979th Council meeting Justice and Home Affairs. Brussels: 16883/1/09 REV 1, 30 November and 1 December 2009b.

Delevic, Milica. „Regional cooperation in the Western Balkans.“ *Chaillot Paper* No 104, July 2007, Paris, 2007.

Dimitrova, Antoaneta. „Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity building.“ *West European Politics* 25(4), 2002: 171–98.

Grabbe, Heather. Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In: Featherstone, K. and C. M. Radaelli. (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003: 303–31.

ICG. „EU Visas and the Western Balkans.“ *Europe Report* Nr 168 – 29 November 2005, Brussels, 2005.

Lavenex, Sandra. „EU external governance in 'wider Europe'." *Journal of European Public Policy* 11(4), 2004: 680–700.

Lavenex, Sandra. „A Governance Perspective on the European Neighbourhood: Integration beyond Conditionality?“ *Journal of European Public Policy* 15(6), 2008: 938–55.

Lavenex, Sandra and William Wallace. Justice and Home Affairs In: Wallace, Helen, and William Wallace, Mark. A. Pollack. (eds.). *Policy-Making in the European Union. Fifth Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Lavenex, Sandra and Nicole Wichmann. „The external governance of EU internal security.“ *Journal of European Integration* 31(1), 2009: 83–102.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

- Montanaro-Jankovski, Lucia.** „Good cops, bad mobs? EU policies to fight trans-national organised crime in the Western Balkans.“ EPC Issue Paper No. 40, Brussels, 2005.
- Occhipinti, John D.** *The politics of EU police cooperation: toward a European FBI*, Boulder CO: Lynne Reinner, 2003.
- Pippan, Christian.** „The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality.“ *European Foreign Affairs Review* 9, 2004: 219–45.
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier.** „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe.“ *Journal of European Public Policy* 11(4), 2004: 661–79.
- Sedelmeier, Ulrich.** „Europeanisation in new member and candidate states.“ *Living Reviews in European Governance* 1(3), 2006.
<<http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2006-3/>>
- The London Statement.** „Defeating Organised Crime in South Eastern Europe.“ 25 November 2002, London, 2002.
- Trauner, Florian.** „From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe.“ *Journal of European Public Policy* 16(5), 2009: 774–90.
- Trauner, Florian and Imke Kruse.** „EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?“ *European Journal of Migration and Law* 10(4), 2008: 411–38.
- Vachudova, Milada Anna.** *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Wallace, Helen.** „The policy process. A moving pendulum.“ In: Wallace Helen and William Wallace. (eds.). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000: pp. 39–64.
- Zagreb Summit.** „The Declaration of the Zagreb Summit.“ Zagreb, 24 November 2000.



Ko smo mi? Razvoj diskursa o NATO u parlamentima Srbije kao izraz borbe suprotstavljenih strateških kultura

Zorana Brozović¹

Istraživačica u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku

Pregledni rad

UDK: 355.02(497.11)"2000/2008"

Sažetak

U ovom radu ćemo razmotriti diskurs koji se o NATO razvijao u parlamentima Srbije u periodu od 2000. do 2008. godine. Osnovni argument ovog rada je da su suprotstavljeni diskursi o NATO izraz suprotstavljenih strateških kultura koje postoje u Srbiji. Za konstrukciju diskursa kao analitičkih celina korišćen je empirijski materijal –strenogrami sa skupštinskih sednica i izjave pripadnika političke elite koje su preneli mediji. Na osnovu empirijskog materijala konstruisana su dva diskursa. Jedan je promovisao saradnju sa NATO, bio je dominantan do kraja 2007. godine i deo je građanskodemokratske strateške kulture, koja počiva na vrednostima i normama evropskog političkog nasleđa. Drugi diskurs je deo narodnoslobodarske strateške kulture koja zagovara nezavisnost, oslanjanje na sopstvene snage i civilizacijsku ambivalentnost. Akteri ovog diskursa protive se uspostavljanju saradnje sa NATO, a ovaj diskurs postao je dominantan krajem 2007. godine, usvajanjem skupštinske Rezolucije kojom je proglašena vojna neutralnost.

Ključne reči: diskurs, reprezentacije, Parlament, NATO, Srbija

Uvod

Predmet istraživanja ovog rada jeste diskurs o NATO, koji se u parlamentima Srbije razvijao u periodu od 2000. do 2008. godine.² U ovom radu koristili smo okvir analize diskursa kako bismo bolje razumeli razvoj politike bezbednosti Srbije prema NATO savezu. Preuzeli smo Fukoovo određenje prema kome je

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

¹ zorana@ccmr-bg.org

² U periodu od 2000. do 2003. godine za razvoj odbrambene politike bila je nadležna Skupština SRJ, od 2003. do 2006. godine Skupština SCG, a od 2006. godine naovamo Narodna skupština Republike Srbije.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

diskurs način na koji se određena tema shvata u određenom periodu. On, takođe, ima odlučujuće mesto u konstituisanju identiteta i društvenih uverenja (Larsen 1997: 16). U okviru ovog pristupa ne razmatramo kauzalni odnos, već želimo da pokažemo „koliki je značaj diskursa“ prilikom donošenja političkih odluka (Hansen 2006: 25). Glavni argument ovog rada jeste taj da je diskurs o NATO deo šireg diskursa o tome gde je mesto Srbije u evropskoj porodici naroda. Empirijski materijal korišćen u radu čine delovi sednica Skupštine SR Jugoslavije, Skupštine Srbije i Crne Gore i Narodne skupštine u periodu od 2000. do 2008. godine, na kojima su narodni poslanici, između ostalog, raspravljali o NATO. U analizu su uključeni i govori premijera Vojislava Koštunice, jer Demokratska stranka Srbije, koja je imala značajnu ulogu u tri vlade, počev od 2000. godine, a čiji je on predsednik, nije bila aktivna u parlamentarnim debatama. U ovo istraživanje uključili smo i izjave koje su o NATO davali predstavnici zvanične politike za štampane medije, a koje je Uprava za odnose sa javnošću Ministarstva odbrane Republike Srbije prikupila u periodu od 2003. do 2007. godine. U analizu su uključene samo navedene izjave, zato što predstavnici stranaka koje su kreirale zvaničnu politiku prema NATO nisu tokom parlamentarnih debata o ovom savezu učestvovali u meri koja je dovoljna za izvođenje zaključaka o njihovim stavovima.

Diskursi o NATO koji su se razvijali u parlamentima Srbije

Članstvo u Evropskoj uniji predstavljalo je najznačajniji spoljnopolički prioritet svake vlade izabrane u Srbiji nakon 2000. godine (pre toga SRJ i SCG). Razvoj i definisanje karaktera odnosa sa NATO nije se u ovom periodu nalazio visoko na listi prioriteta. Razvoj odnosa sa Evropskom unijom i NATO nisu ni politička elita ni najšira javnost doživljavali kao uzajamno povezane procese. Oni su, od samog početka ponovne izgradnje odnosa, Evropsku uniju doživeli kao organizaciju koja može olakšati rešavanje, pre svega, ekonomskih, ali i političkih i drugih problema u Srbiji (pre toga SRJ i SCG). Prema svim istraživanjima sprovedenim od 2002. godine, veći deo javnog mnjenja podržavao je učlanjenje u Evropsku uniju, dok podrška učlanjenju u NATO nije prelazila 30%.³ Debatama o mogućem pristupanju Srbije Evropskoj uniji i NATO zajedničko je to što one, ni osam godina nakon smene režima, nisu bile zasnovane na racio-

³ Kancelarija za evropske integracije Vlade Srbije od 2002. godine redovno sprovodi istraživanja javnog mnjenja o evropskoj orijentaciji građana Srbije. Podrška učlanjenju u EU u svakom istraživanju bila je većinska. Najveću podršku učlanjenju građani su izrazili u decembru 2003. godine (72%), a najmanju u maju 2009. godine (59%). Detaljnije < <http://www.seio.gov.rs/co-de/navigate.asp?ld=89>>



nalnim argumentima. To znači da od 2000. godine do danas nije izvedena analiza koja bi doprinela utvrđivanju ekonomskih, političkih, bezbednosnih, socijalnih i drugih objektivno zasnovanih argumenata za učlanjenje u Evropsku uniju i NATO ili protiv njega. Politička elita se zalagala za bezbednosnu saradnju u okviru programa „Partnerstvo za mir”, ali iz izjava političara nije bilo jasno da li je i na koji je način ovaj program povezan sa NATO savezom.

Nakon 2000. godine u parlamentima su bila aktuelna dva diskursa o NATO, koja su se borila za dominaciju, a koja počinjavaju na dve reprezentacije. Jedan je promovisao saradnju sa NATO i bio je dominantan do kraja 2007. godine, a drugi je bio protiv saradnje sa NATO i postao je dominantan usvajanjem Rezolucije Narodne skupštine o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije.

Diskurs koji promovise uspostavljanje saradnje sa NATO

Akteri diskursa koji je promovisao bezbednosnu saradnju nakon 2000. godine bili su pripadnici vladajuće Demokratske opozicije Srbije (DOS), i to, pre svega, predstavnici Građanskog saveza Srbije i Demokratske stranke. Za saradnju sa NATO zalagao se i Srpski pokret obnove. U skupštinskom sazivu izabranom 2007. godine (ovaj saziv bio je aktuelan do kraja posmatranog perioda) zagovornici saradnje bili su G17 Plus, koja je bila deo vladajuće koalicije, opoziciona Liberalno-demokratska partija i manjinski Savez voJVodanskih Mađara. U raspravama koje su se o NATO vodile tokom ovog saziva poslanici Demokratske stranke nisu učestvovali, već su krajem 2007. godine glasali za Rezoluciju Narodne skupštine Republike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije, kojom je proglašena vojna neutralnost.

Pristalice bezbednosne saradnje su do 2004. godine govorile samo o saradnji u okviru programa „Partnerstvo za mir”. Iz njihovih izjava nije moguće zaključiti šta je suština i koji je značaj učlanjenja u ovaj program za Srbiju, niti je jasno to da li je i na koji je način ovaj program deo NATO saveza. Akteri diskursa koji promovise bezbednosnu saradnju najčešće o NATO ne govore eksplicitno. Tokom parlamentarnih debata koje su činile uzorak ovog istraživanja oni su reč „NATO” upotrebili 35 puta, dvostruko manje od aktera koji su protiv saradnje. Kada je reč o upotrebi sintagme „Evropska unija” zabeležena je obrnuta proporcija. Pristalice saradnje upotrebile su ovu reč 20 puta, a protivnici tek 3 puta. O saradnji sa NATO tokom parlamentarnih

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI****BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA**

debata eksplicitno je govorio jedino Vuk Drašković, ministar spoljnih poslova u periodu kada je saradnja Srbije sa NATO bila najintenzivnija (od 2004. do 2007. godine). U skupštinskom sazivu aktuelnom od 2007. godine o saradnji sa NATO eksplicitno su govorili G17 Plus, koja je bila deo vladajuće koalicije, opoziciona Liberalno-demokratska partija i manjinski Savez vojvođanskih Mađara.

Na osnovu izjava pristalica saradnje sa NATO možemo zaključiti da diskurs koji zagovara saradnju sa NATO gradi veze između Srbije (SCG, SRJ), evroatlantskih integracija i Evropske unije. Ključna politička poruka diskursa jeste ta da je učlanjenje u Evropsku uniju krajnji spoljnopolički cilj države, a da je bezbednosna saradnja, pre svega u okviru programa „Partnerstvo za mir”, kao i saradnja sa NATO, sredstvo koje će olakšati postizanje tog cilja. Ovaj argument prisutan je u celom posmatranom periodu.

U diskursu je prisutno nekoliko tema u vezi sa saradnjom. U prilog saradnji u okviru programa „Partnerstvo za mir” navođeno je nekoliko argumenata. Pristalice bezbednosne saradnje smatraju da će ova saradnja doprineti stvaranju povoljnijeg međunarodnog položaja Srbije, ali se nigde ne navodi šta to konkretno znači. Najčešće navođeni ekonomski argumenti koji govore u prilog saradnji jesu porast investicija i životnog standarda, kao i intenzivniji rad vojne industrije. Bezbednosni argumente koji govore u prilog saradnji odnose se na efikasnije suprotstavljanje bezbednosnim pretnjama i na unapređivanje nacionalne bezbednosti i saradnje u regionu. Tokom čitavog posmatranog perioda o saradnji sa NATO govorili su akteri sa vrha partijske hijerarhije, koji su bili u poziciji da definišu politiku Srbije prema NATO. Najčešće su to bili ministri inostranih poslova i ministri odbrane. Oni koriste nekoliko diskurzivnih strategija u pokušaju da za svoju poziciju pridobiju što širi auditorijum. Strategija legitimizacije, odnosno to što se govornici oslanjaju na realne činjenice i trude se da budu objektivni i racionalni, trebalo bi da pridobije što veći broj slušalaca (Chilton 2004: 111–118). Slabost ovog diskursa leži u tome što akteri ne operacionalizuju saradnju, odnosno ne govore o tome koje su konkretne obaveze države, kao ni o tome koje bi dobiti (spoljnopoličke, bezbednosne ili druge) država ostvarila u okviru ove saradnje. Takođe, ne govore ni o tome koje bi mesto saradnja zauzimala u spoljnoj politici Srbije. To znači da akteri ovog diskursa koriste diskurzivnu strategiju prećutkivanja. Još jednu slabost ovog diskursa



predstavlja to što se akteri u iskazima nisu obraćali akterima protivničkog diskursa i nisu razvili strategiju/je za odbranu diskursa od napada.

Pristalice saradnje sa NATO od početka posmatranog perioda nisu govorile o tome na koji način shvataju NATO u međunarodnim odnosima. O tome je govorio tek Dragan Šutanovac, koji je ministar odbrane od maja 2007. godine. On smatra da je ovaj savez jedan od najznačajnijih i najuticajnijih aktera u međunarodnim odnosima i predstavlja ga ne samo kao vojnu, već pre svega kao političko-ekonomsku organizaciju, što ilustruje sledeća izjava: „Ja NATO gledam kao organizaciju koja ima vojni predznak, ali koja je ekonomsko-politička organizacija i ima ogroman potencijal da pomogne potencijalnim zemljama kandidatima” (Mušicki 2007). Tome dodaje i činjenicu da NATO predstavlja organizaciju sačinjenu od najrazvijenijih i najuticajnijih država, zbog čega smatra da je Srbiji mesto u ovoj organizaciji (Danas 2007). Pristalice saradnje sa NATO iz redova Liberalno-demokratske partije, Saveza vojvodanskih Madara i G17 Plus (koja je bila deo vladajuće koalicije) smatrali su da je neophodno da Srbija saraduje sa NATO ukoliko želi da postane članica Evropske unije. Njihov argument je da NATO predstavlja najuticajniji vojni savez koji nema alternativu i koji će, pre svega, pomoći bržem učlanjenju u Evropsku uniju. Za razliku od predstavnika Demokratske stranke i Građanskog saveza Srbije, ovi akteri su eksplicitno govorili o NATO. Ovi akteri su isticali da se Srbija po kapacitetima značajno razlikuje od vojno neutralnih država. Činjenica da su sve zemlje iz regiona ili učlanjene ili teže učlanjenju u ovaj savez predstavljala je dodatni argument koji govori u prilog uspostavljanju saradnje i učlanjenju u NATO. Pristalice ideje o neutralnosti ovi akteri nazivaju protivnicima učlanjenja Srbije u Evropsku uniju.

Diskurs koji je protiv uspostavljanja saradnje sa NATO

Akteri diskursa koji se nakon 2000. godine protivio saradnji sa NATO bili su narodni poslanici iz opozicionih političkih partija – Socijalističke partije Srbije i Srpske radikalne stranke. Od 2007. godine u debatu o NATO uključila se i Demokratska stranka Srbije, čiji su poslanici tek tada počeli da učestvuju u raspravama koje su u parlamentu bile vođene o NATO. Za razliku od pristalica bezbednosne saradnje, predstavnici ovog diskursa

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

eksplicitno govore o NATO. Tokom parlamentarne debate akteri ovog diskursa ne koriste druge termine kada govore o saradnji sa ovim savezom i bez izuzetka NATO nazivaju njegovim imenom. Oni retko govore o drugim organizacijama, kao što su Evropska unija, koja je spomenuta tri puta, ili program „Partnerstvo za mir”, koji je spomenut šest puta. Retorika predstavnika Socijalističke partije Srbije znatno je umerenija od retorike predstavnika Srpske radikalne stranke. Poslanici Socijalističke partije Srbije NATO nazivaju „agresorom”⁴, dok poslanici Srpske radikalne stranke koriste i pogrdne termine, nazivajući NATO „žandarmom”⁵, smatrajući da „to (NATO, prim. aut.) nije vojska, to je rulja, to je banda ubica, lopova i avanturista”⁶. U svakom istupanju poslanika opozicije bila je jasno izražena ključna politička poruka diskursa prema kojoj Srbija ne treba da postane član NATO i ne treba da saraduje sa ovim savezom.

Ključni elementi diskursa koji se protivi saradnji sa NATO jesu Srbija (SRJ, SCG), NATO i Zapad. Ovi elementi povezuju se u diskurs na sledeći način. Odlike Srbije su, prema mišljenju aktera ovog diskursa, to što „odbija da se ponizi, drži se čvrsto prava i odbija da se povinuje sili“, a državni i nacionalni interes podrazumeva nepristupanje bilo kom vojnom savezu (Koštunica 2008: 210–211) Vojsku Srbije (SRJ, SCG) odlikuje duga tradicija, čast i patriotizam. Značajan prostor u diskursu posvećen je vezi između NATO i Zapada. U ovom troglu NATO ima funkciju da štiti interese Zapada. Zapad čine Evropa (pod tim se, pre svega, podrazumevaju države Zapadne Evrope i Evropska unija) i SAD. Evropska unija i SAD nisu izjednačene. Pozicija Evropske unije opažena je kao inferiorna, ali se obe nalaze na istoj strani. Savez NATO predstavlja instrument SAD u ostvarivanju njenih strateških interesa na Balkanu, od kojih se kao najznačajniji interes u posmatranom periodu ističe nezavisno Kosovo, što ilustruju reči predsednika Vlade Vojislava Koštunice: „Sjedinjene Američke Države svesno žrtvuju državne i nacionalne interese Srbije i životne interese kosovskih Albanaca samo da bi napravile kvazidržavnu tvorevinu kojoj bi NATO pakt bio, kako to piše u Aneksu 11 Ahtisarijevog plana, konačan organ vlasti u navodno nezavisnom Kosovu.” (Stenogram sa VII sednice Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine RS 2007).

U ovom diskursu prisutno je nekoliko tema. Prepreku za uspostavljanje intenzivnije saradnje predstavlja to što je NATO bombardovao SRJ 1999. godine. Akteri ovog diskursa navo-

⁴ Odalović, Veljko, poslanik SPS. Uporediti: Stenogram sa XXIX sednice Skupštine SCG, održane 4. 11. 2004. i 18. 11. 2004. godine.

⁵ Nikolić, Tomislav, poslanik SRS. Uporediti: Stenogram sa XLI sednice Skupštine SCG, održane 28. 10. i 4. 11. 2005. godine.

⁶ Mihajlović, Ognjen, poslanik SRS. Uporediti: Stenogram sa XLI sednice Skupštine SCG, održane 28. 10. i 4. 11. 2005. godine.



de ekonomske argumente koji govore protiv saradnje, smatrajući da bi eventualno učlanjenje u NATO dovelo do porasta troškova naoružanja i smanjenja rada domaće vojne industrije. Najznačajniji bezbednosni argument protiv saradnje predstavlja uverenje da bi učlanjenjem u NATO porasla verovatnoća terorističkih napada na teritoriji Srbije. Tokom celog posmatranog perioda protivnici saradnje sa NATO ističu da je ovaj savez neuspešan u ostvarivanju mandata na Kosovu i Metohiji. Konačno, opasnost od gubitka suvereniteta predstavlja značajan argument protiv saradnje sa NATO. Akteri ovog diskursa koriste nekoliko diskurzivnih strategija kako bi za svoju poziciju pridobili što širi auditorijum. Strategijom delegitimizacije protivnici saradnje predstavljaju NATO i aktere suprotstavljenog diskursa u negativnom svetlu (Chilton 2004: 111–118). Ističući da je saradnja sa NATO u suprotnosti sa moralnim principima, akteri ovog diskursa nastoje da dodatno legitimizuju svoju poziciju o NATO. Diskurzivnu strategiju viktimizacije i monopolisanje statusa žrtve protivnici saradnje sa NATO koriste kako bi istakli da Srbija ima ulogu žrtve u sukobu sa svetskim silama i da to opravdava isključivost u stavovima o saradnji sa NATO. Poslanici Srpske radikalne stranke koristili su strategiju istorijske analogije kako bi izjednačili potpisivanje sporazuma između SCG i NATO o tranzitnim aranžmanima za podršku mirovnim operacijama sa Trojnim paktom koji je Kraljevina Jugoslavija potpisala sa fašističkom Nemačkom u Drugom svetskom ratu. Na ovaj način oni su pokušali da dodatno delegitimizuju i Vladu i NATO.

Akteri alternativnog diskursa nude dve alternative saradnji i eventualnom učlanjenju u NATO. Predstavnici Srpske radikalne stranke otvoreno se zalažu za uspostavljanje intenzivnije saradnje sa Rusijom, čiju podršku očekuju u diplomatskoj borbi za očuvanje Kosova i Metohije u sastavu Srbije. Prema rečima poslanika Srpske radikalne stranke Tomislava Nikolića, nemoguće je u isto vreme saradivati sa Rusijom sa jedne i sa Evropskom unijom, SAD i NATO sa druge strane: „Ako gospodin Koštunica danas kaže da imamo prijatelje u svetu koji brane Kosovo i Metohiju u sastavu Srbije, šta su nam oni drugi? Šta je pandan reči prijatelj – neprijatelj. Nama je Amerika neprijatelj, nama je Evropska unija neprijatelj ili nam je Rusija neprijatelj? Hajde da rešimo danas, hajde da glasamo da li nam je Rusija neprijatelj ili nam je Amerika neprijatelj. Ne mogu oboje da nam budu prijatelji. Ovaj otima, ovaj nas

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

brani. Ko nam je tu prijatelj? Kakvi prijatelji u NATO? NATO nam je prijatelj, je l' da?! Ohajo nam je prijatelj?! Sve to lepo zvuči. Učinićemo sve da budemo u NATO, a treba nam ruski veto! Ako ste vi šizofreničari, mi nismo. Nama mozak nije toliko podeljen. Mi umemo jasno, seljački da razlučimo ko nam je prijatelj, a ko nam je neprijatelj... Da nije Rusije, da li biste bili ovako čvrsti? Ne biste. Poštujte malo taj ruski stav. Nema pregovora sa EU dok nas Rusija podržava da odbranimo Kosovo i Metohiju. Nema priče o NATO ako nam je Rusija bitan faktor da odbranimo KiM. Ne možete da ljutite Rusiju“ (Stenogram sa VII vanrednog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije 2007).

Drugu alternativu predstavlja neutralnost u odnosu na postojeće vojne saveze, koju je, krajem 2007. godine, usvojila većina u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Protivnici saradnje NATO predstavljaju pre svega kao vojnu organizaciju. Prema mišljenju nosilaca ove reprezentacije, NATO je agresivan vojni savez. On se opaža kao inicijator konflikata i kao prepreka ostvarivanju saradnje između država. Bombardovanje SCG 1999. godine zauzima značajno mesto u ovoj reprezentaciji. Delanje NATO je u suprotnosti sa vrednostima kojima je Srbija privržena – sa slobodom, pravdom i saradnjom, a članstvo u NATO bi ugrozilo teritorijalni integritet i suverenost države u odlučivanju o upotrebi vojske.

Za razliku od predstavnika suprotstavljenog diskursa, predstavnici diskursa koji se protivio saradnji jasno su govorili o NATO. Još je značajnije to da je ovaj diskurs uspostavio relacije sa značajnim konceptima, pre svega, sa državom kao najznačajnijim konceptom za oba diskursa. Stav protivnika o tome da bi saradnja sa NATO ugrozila suverenost teritorije države, kao i suverenost u odlučivanju o upotrebi vojske bio je dovoljno ubedljiv, pogotovo ako na umu imamo to da je za predstavnike suprotstavljenog diskursa ova saradnja „samo“ prečica na putu ka Evropskoj uniji, čiji se kraj još uvek ne nazire. Diskurs koji se protivio saradnji sa NATO uspostavio je relacije i između ključne političke poruke i vrednosti slobode, pravde i saradnje, kojima je Srbija privržena, naglašavajući da saradnja sa NATO ugrožava ove vrednosti. Među pristalicama saradnje sa NATO izostala je diskusija o vrednostima koje Srbija kao država treba da sledi, te je stoga ovaj diskurs manje ubedljiv.



Diskurs o NATO i strateška kultura

Od smene režima do kog je došlo 2000. godine dominantan je bio diskurs čiji su se akteri zalagali za bezbednosnu saradnju. Na ovakav zaključak, između ostalog, upućuje i Strategija odbrane SCG, najznačajniji strateški dokument iz perioda zajedničke države, koju je Skupština SCG usvojila krajem 2004. godine. Ovo je značajan dokument, zato što će ostati jedini u kome se iskazuje opredeljenje države za saradnju sa NATO. U Strategiji se eksplicitno navodi da je SCG opredeljena za ostvarivanje bezbednosne saradnje učlanjenjem u NATO i u program „Partnerstvo za mir”.⁷

Do strateškog preokreta došlo je krajem 2007. godine. Tada je Narodna skupština Republike Srbije usvojila Rezoluciju o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije, kojom je proglašena vojna neutralnost. Usvajanje ove Rezolucije omogućile su dotadašnje pristalice bezbednosne saradnje, poslanici Demokratske stranke koji su za nju glasali, što nije u skladu sa njihovim ranije iskazanim stavovima. Na ovaj način je, do tada alternativni diskurs postao dominantan.

Tokom parlamentarne debate koja je prethodila usvajanju Rezolucije, poslanici Demokratske stranke nisu bili aktivni. Jedino su predstavnici partija G17 Plus, koja je bila deo vladajuće koalicije, opozicione Liberalno-demokratske partije i manjinskog Saveza vojvođanskih Mađara bili protiv neutralnosti, kao i za nastavak saradnje sa NATO (Stenogram sa VII sednice Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine RS 2007). U periodu pre proglašenja nezavisnosti Kosova, kao i u periodu nakon njega u debatu o NATO uključili su se Demokratska stranka Srbije i premijer Srbije Vojislav Koštunica, stavljajući se na stranu protivnika učlanjenja u NATO. Ovo je veoma značajan događaj, jer ova politička partija do druge polovine 2007. godine nije učestvovala u parlamentarnim debatama o NATO i tek je sedam godina nakon demokratskih promena i učestvovanja u vlasti obelodanila svoj stav o ovom Savezu. To, između ostalog, znači da programski stavovi političkih partija koji se odnose na bezbednost nisu bili odlučujući prilikom sastavljanja vladajućih koalicija od 2000. godine, niti su bili tema oko koje se vredelo sporiti sa drugim partijama u Vladi.

Distanca prema NATO zadržana je i tokom 2008. i 2009. godine. U Strategiji nacionalne bezbednosti i Strategiji odbrane, dokumentima usvojenim 2009. godine, nije definisano da li Srbija želi ili ne želi da saraduje sa NATO. Ovaj odnos bio je iskazan u

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

⁷ U delu Strategije kojim su definisani bezbednosni i odbrambeni interesi navedeno je da „pristupanje evroatlantskim integracijama, Evropskoj uniji i drugim međunarodnim organizacijama i institucijama” predstavlja vitalni bezbednosni i odbrambeni interes. Ovaj interes je naveden na drugom mestu, odmah iza odbrane SCG. U ovom dokumentu navedeno je i to da jedan od ciljeva sistema odbrane predstavlja „saradnja sa državama članicama programa „Partnerstvo za mir”, NATO savezom i drugim državama i savezima”. Uporediti: (*Strategija odbrane SCG.*)

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

⁸ U delu Strategije nacionalne bezbednosti koji se odnosi na opredeljenja politike nacionalne bezbednosti piše: „Pristupanjem NATO programu 'Partnerstvo za mir' Republika Srbija potvrđuje svoje dugoročno opredeljenje da pruža doprinos zajedničkim demokratskim vrednostima i uočrvičivanju regionalne i globalne bezbednosti. Republika Srbija naglašava svoje uverenje da je aktivna i sadržajna saradnja svih država Zapadnog Balkana sa državama članicama NATO i 'Partnerstva za mir', put za trajnu stabilizaciju i napredak ovog regiona." Uporediti: *Strategija nacionalne bezbednosti*.

⁹ Ni u jednom od ovih dokumenata ne spominje se da je Srbija vojno neutralna. Uporediti: *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, Strategija odbrane Republike Srbije*.

¹⁰ U ovom radu ćemo prihvatiti definiciju strateške kulture koju je dala Keri Longhurst. Prema ovom stanovištu, strateška kultura podrazumeva „specifičan skup uverenja i stavova o upotrebi sile, te prakse vezane za upotrebu sile, koji postoje u okviru jedne grupe i koji se vremenom razvijaju kroz jedinstveni produženi istorijski proces.“¹¹ Detaljnije o građansko-demokratskoj strateškoj kulturi: Ejodus 2008.

¹² Detaljnije o savremenim političkim partijama i kulturnom rascepu: Ejodus 2008: 80–83.

¹³ Detaljnije o nacionalno-slobodarskoj strateškoj kulturi: Ejodus 2008.

prethodnom nacrtu, koji je u januaru 2007. godine izradio ekspertska tim okupljen oko predsednika Srbije Borisa Tadića, a koji je kao jedan od spoljnopolitičkih ciljeva naveo učlanjenje u NATO. U Strategiji nacionalne bezbednosti iskazano je strateško opredeljenje za učlanjenje Srbije u Evropsku uniju, a saradnja sa NATO ograničena je na učestvovanje u programu „Partnerstvo za mir“.⁸ Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane ne spominju i ne određuju šta za Srbiju znači vojna neutralnost i na koji je način planirano da sektor bezbednosti sprovodi politiku neutralnosti.⁹ Ova neodređenost može, između ostalog, da znači i to da vojna neutralnost predstavlja prelazno rešenje, koje će važiti sve do promene okolnosti u kojima će učlanjenje u NATO ponovo postati poželjan vid integracija. Na ovaj zaključak upućuje izjava ministra odbrane početkom 2009. godine o tome da je moguće da će ponovo doći do promene strateške orijentacije prema NATO. On smatra da se sistem razmišljanja u Vojski pomera ka evroatlantskim vrednostima brže nego u javnosti i da su profesionalci „svesni da ne mogu da budu pusto ostrvo u moru oko nas koje se zove NATO“ (*Vreme* 2009).

Analiza diskursa o NATO navodi na zaključak da postoji borba u političkoj areni. Postojanje dva diskursa o NATO, koji počivaju na dvema reprezentacijama, govori o tome da je diskurs o NATO visoko politizovan, odnosno politički otvoren (Nojman 2009: 74–75). To znači da postoji borba između reprezentacija i njihovo neprekidno uzajamno izazivanje. Ovaj nalaz, takođe, potvrđuje postojanje rasepa koji odlikuje rad Parlamenta, a koji je verovatno refleksija rasepa koji postoji u društvu. Političke partije u Srbiji ne mogu da se usaglasu oko brzine, dubine i nosilaca političkih promena, prirode tih promena i veze promena sa nacionalnim interesima i to se reflektuje na razlike u stavovima političkih partija o razvoju saradnje Srbije i NATO.

Prikaz razvoja diskursa o NATO u parlamentima Srbije ide u prilog tezi poststrukturalista da politiku bezbednosti ne treba posmatrati kao strategiju za odbranu države ili saveza država, već je treba analizirati kao jednu od najznačajnijih praksi u okviru koje društvo ili posmatrana zajednica konstruišu svoj identitet (Hansen 1997: 374). Pitanje da li i na koji način treba saradivati sa NATO? deo je šireg pitanja – „Ko smo mi i koja je naša najvažnija zajednica?“ Dva suprotstavljena diskursa o saradnji sa NATO počivaju na dve suprotstavljene strateške kulture.¹⁰

Na osnovu iskaza pristalica saradnje sa NATO zaključujemo da njihovi stavovi počivaju na građansko-demokratskoj strateškoj kulturi.¹¹ Ona se zasniva na uverenju da su Evropa i Zapad



kulturno, političko i civilizacijsko uporište Srbije. Predstavници ovog diskursa promovišu vrednosti i norme evropskog političkog nasleđa individualizma, demokratije, liberalizma, vladavine prava, ljudskih prava, izbegavanja upotrebe sile i druge. Građanskodemokratska strateška kultura teži ostvarivanju unutrašnje društvene emancipacije i međunarodne ekonomske, političke i bezbednosne integracije. Stoga strateško opredeljenje Srbije treba da bude saradnja i članstvo u Evropskoj uniji, programu „Partnerstvo za mir“ i NATO. Deo aktera u ovom diskursu smatra da Srbija treba da postane deo Evrope i Zapada (pre svega predstavnici Liberalno-demokratske partije, G17 Plus i Saveza vojvodanskih Mađara) bez obzira na konflikt koji je obeležio bližu prošlost. Neki akteri (predstavnici Demokratske stranke) spremni su da odustanu od ovih ciljeva radi očuvanja političkog jedinstva, dok neki akteri (predstavnici Demokratske stranke Srbije) preuzimaju narodnoslobodarski diskurs kad je reč o bezbednosnim temama.¹²

Građansko-demokratska strateška kultura jača ukoliko je pritisak institucija države i političkih elita na građanske i političke slobode pojedinaca i građansko društvo izraženiji. U skladu sa tim je i diskurs koji je promovisao saradnju sa NATO bio najjači u periodu nakon smene režima. Tada je građanskodemokratski diskurs bio na vrhuncu, podstican još uvek bliskim iskustvom života u sve autoritarnijem političkom poretku tokom 1990-ih godina.

Protivnici saradnje sa NATO predstavnici su narodnoslobodarske strateške kulture, koja je produkt viševjekovne borbe i nastojanja srpskog naroda da se emancipuje u odnosu na strane osvajače i velike imperije koje su zaposedale prostor Jugoistočne Evrope.¹³ U diskursu o NATO akteri iskazuju glavna aksiomska uverenja ove strateške orijentacije.

Prvo je nezavisnost i inat i ono se sastoji od verovanja da moćnici žele da uguše slobodu srpskog naroda, zato što ona stoji na putu ostvarivanja njihovih interesa (Ejdus 2008: 77). Prema iskazima aktera ovog diskursa, saradnja sa NATO je nemoguća, jer ovaj savez i njegove članice onemogućavaju ostvarivanje interesa Srbije, pre svega očuvanje teritorijalnog integriteta i suvereniteta. U sistemu kolektivne bezbednosti Srbija bi imala ulogu žrtve i to sebi ne sme dozvoliti, bez obzira na to da li postoji dobra saradnja sa drugim evropskim državama. Eventualno učlanjenje u ovaj savez značilo bi da će Srbija učestvovati u agresiji nad drugim državama i narodima. Ovaj stav zastupaju naročito poslanici Srpske radikalne stranke. Oni smatraju da bi vojska Srbije,

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

¹² Detaljnije o savremenim političkim partijama i kulturnom rascepu: Ejdus 2008: 80–83.

¹³ Detaljnije o nacionalnoslobodarskoj strateškoj kulturi: Ejdus 2008.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

učestvovanjem u operacijama NATO, imala funkciju glinenih golubova, što ilustruju reči poslanika Srpske radikalne stranke Božidara Delića tokom rasprave o Predlogu Zakona o izmenama i dopunama zakona o Vojski Jugoslavije: „U koje ćemo to mi mirovne operacije ići i u koje će zemlje ići naša vojska, sem one u kojima Amerika, odnosno NATO počne rat, a naša vojska treba da im služi samo kao posadne trupe, odnosno kao glineni golubovi. I to već izvršava. Naša vojska se priprema da služi Amerikancima, odnosno NATO“ (Stenogram sa XXXII sednice Skupštine SCG 2004).

Korišćenjem ove metafore, oni žele da istaknu da bi učestvovanje u mirovnim misijama za Vojsku Srbije značilo pre svega žrtvovanje, ali i pasivizaciju, odnosno isključivo izvršavanje tuđih naloga (misli se pre svega na interese SAD).

Drugo uverenje, ideja samobitnosti, koja se formuliše i kao „biti i ostati svoj na svome“, predstavlja konstantu u iskazima protivnika saradnje sa NATO. Ukoliko bi Srbija bila deo bezbednosnih integracija, to bi, prema njihovom mišljenju, ograničilo suverenitet države. Akteri ovog diskursa idu i korak dalje, pa smatraju da bi čak i saradnja sa NATO ugrozila suverenitet, što ilustruje izjava narodnog poslanika Vlastimira Jovanovića, koji je na raspravi o sporazumu između SCG i NATO o tranzitnim aranžmanima za podršku mirovnim operacijama rekao da „to znači da Srbija gubi suverenitet nad delom teritorije koja će se koristiti kao tranzitni pravci NATO“ (Stenogram sa XLI sednice Skupštine SCG 2005).

Treće uverenje, civilizacijska ambivalentnost, pretpostavlja da Istok i Zapad predstavljaju dva fundamentalno različita sveta, koja su u stalnoj koliziji i da Srbija u tom sukobu treba da ostane neutralna (Ejdus 2008: 78). Poslanici opozicije su tokom parlamentarne debate isticali da Srbija treba da bude vojno neutralna, i to kako u odnosu na prijateljske, tako i u odnosu na neprijateljske države.

Narodnoslobodarska strateška kultura sve više jača što su snažniji pritisci koji dolaze iz spoljnog okruženja. Vojna neutralnost je proglašena pre proglašenje nezavisnosti Kosova, što je predstavljalo jedan od najvećih izazova za spoljnu politiku Srbije. Protivljenje nezavisnosti Kosova bio je stav oko koga su se mogle ujediniti najuticajnije političke partije. Savez NATO podržao je Ahtisarijev plan za budući status Kosova¹⁴, sa kojim se nije slagala većina poslanika u Narodnoj skupštini i to je verovatno dodatno doprinelo jačanju otpora prema ovom savezu.

¹⁴ Detaljnije: NATO News.



Zaključak

Diskurs o NATO predstavlja u Srbiji deo šireg diskursa o tome kojoj političkoj, socijalnoj i vrednosnoj zajednici pripada Srbija. Ovaj diskurs oblikuju događaji i politički pritisci koji dolaze iz spoljnog okruženja, kao i aktivnost aktera, odnosno njihova spremnost da razvijaju argumente koji idu u prilog političkoj opciji za koju se zalažu. U diskursima koji su se razvijali tokom parlamentarnih debata u Srbiji stav protivnika saradnje sa NATO, kojim se tvrdi da bi saradnja ugrozila suverenost teritorije države i suverenost u odlučivanju o upotrebi vojske, bio je ubedljiviji od stava pristalica saradnje, kojim se tvrdi da je bezbednosna saradnja „samo“ prečica na putu ka Evropskoj uniji. Još značajnije, diskurs koji se protivio saradnji sa NATO uspostavio je relacije između ključne političke poruke i vrednosti slobode, pravde i saradnje, kojima je Srbija privržena, naglašavajući da saradnja sa NATO ugrožava ove vrednosti. Među pristalicama saradnje sa NATO izostala je diskusija o vrednostima koje Srbija kao država treba da sledi, kao i operacionalizacija nacionalnih interesa, te je stoga ovaj diskurs manje ubedljiv.

Najznačajniji nalaz ovog istraživanja jeste da su u posmatranom periodu postojala dva diskursa o NATO, koja počivaju na dvema suprotstavljenim reprezentacijama o ovom savezu. Na prvi pogled izgleda da ne postoji dominantna reprezentacija o NATO. Postoji borba između reprezentacija i njihovo neprekidno uzajamno izazivanje, na šta ukazuje promena hegemonije diskursa i posledično promena strateške orijentacije Srbije. Teoretičari smatraju da je teško zamisliti diskurs koji je duže vreme politički otvoren (Nojman 2009: 74–75), pa se nameće pitanje kakav će biti ishod borbe diskursa o tome kakvu politiku prema saradnji sa NATO Srbija treba da razvija. Prema mišljenju teoretičara diskursa, reprezentacije koje prodiru u diskurs predstavljaju rezultat zajedničkog iskustva i pamćenje jednog društva i imaju dva oblika: mogu se ponavljati ili se pojavljivati u manje ili više potpunom obliku. Potpunije razumevanje diskursa i pouzdanije predviđanje bilo bi moguće ukoliko bi analiza bila proširena na duži vremenski period. Obuhvatnija analiza bi trebalo da se odnosi na reprezentacije o NATO, koje su u Srbiji postojale od osnivanja ovog saveza do danas, ali bismo potpuniji zaključak o strateškim kolebanjima mogli doneti nakon odgovora na pitanje kada se u Srbiji javljaju dve suprotstavljene reprezentacije o tome ko smo mi i koja je naša najznačajnija zajednica, kao i nakon analize ovih reprezentacija.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Debata o odnosu Srbije i NATO ostaće značajno pitanje spoljne i bezbednosne politike i u narednoj deceniji, prvenstveno zato što su sve države iz okruženja Srbije (izuzev Bosne i Hercegovine) ili članice NATO ili su na putu da to postanu. Učlanjenje u Evropsku uniju će sigurno i u narednoj deceniji biti najznačajniji spoljnopolitički prioritet. Treba očekivati da će, kako se Srbija bude približavala Evropskoj uniji, i debata o mestu Srbije na Zapadu i o odnosu sa međunarodnim organizacijama postati intenzivnija. Odnosi Srbije i NATO sigurno će biti neizbežan deo ove debate.

Literatura:

- Chilton, Paul.** *Analysing Political Discourse: Theory and practice.* London: Routledge, 2004.
- Đerić, Gordana.** (ur.). *Intima javnosti: Okviri predstavljanja, narativni obrasci, strategije i stereotipi konstruisanja Drugosti u upečatljivim događajima tokom razgradnje bivše Jugoslavije: štampa, TV, film.* Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju: Fabrika knjiga, 2008.
- Ejdus, Filip.** „Bezbednost, kultura i identitet u Srbiji.“ *Bezbednost Zapadnog Balkana* No. 7–8, (oktobar 2007 – mart 2008): 74–75.
- Hansen, Lene.** „A case for Seduction: Evaluating Poststructuralist Conceptualisation of Security.“ *Cooperation and Conflict*, Vol. 32(4), 1997: 369–397, 374.
- Hansen, Lene.** *Security As Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War.* Abingdon: Routledge, 2006.
- Koštunica, Vojislav.** *Obrana Kosova.* Beograd: Filip Višnjić, 2008.
- Larsen, Henrik.** *Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe.* London: Routledge, 1997.
- Neumann, Iver B.** „Self and Other in International Relations.“ *European Journal of International Relations*. Vol. 2 (2), 1996: 139–174.
- Nojman, Iver B.** *Značenje, materijalnost, moć: Uvod u analizu diskursa.* Beograd: Centar za civilno-vojne odnose. Alexandria Press, 2009.
- Potter, Jonatan.** *Representing Reality: Discourse, Rhetoric and Social Construction.* London: Sage Publications, 1996.
- Stenogram sa VII sednice Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine RS.** 26. i 27. 12. 2007.
- Stenogram sa VII vanrednog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije.** 24. 7. 2007.
- Stenogram sa XXXII sednice Skupštine SCG.** 21. i 22. 12. 2004.
- Stenogram sa XLI sednice Skupštine SCG.** 28. 10. i 4. 11. 2005.



Strategija odbrane SCG. „Službeni list SCG” br. 55/2004.

Strategija nacionalne bezbednosti. Ministarstvo odbrane Republike Srbije <<http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/strategije.php>> 4. 11. 2009.

Strategija odbrane Republike Srbije.

<<http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/strategije.php>>

Toje, Asle. „Strateška kultura kao analitički alat. Istorija, mogućnosti, geopolitika i vrednosti: primer EU.“ *Bezbednost Zapadnog Balkana* No. 14(4) (jul – septembar 2009): 3–23.

Wæver, Ole. „European Security Identities.“ *Journal of Common Market Studies*. Vol. 34, No. 1. (March 1996): 103–132.

Wæver, Ole. Explaining Europe by Decoding Discourses. In: *Explaining European Integration, Wivel, Anders.* (eds.). Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, 1998: 100–141.

Novinski članci

Mušicki, Aleksandar. „Tadić pobeđuje i bez Koštunice.“ *Pravda*, 2007: 5–6.

NATO News. Alliance calls for ‘speedy’ Kosovo resolution

<<http://www.nato.int/docu/update/2007/06-june/e0615c.html>> 18. 1. 2008.

Vreme „Rvanje s nasleđem.“ br. 946 (19. 2. 2009): 20.

Šutanovac, Dragan. Intervju. U: „NATO je najbolji standard.“ *Danas* (7. 9. 2007): 2.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Manjkavosti zakonskog okvira za javne nabavke u Srbiji

*Slobodan Tomić*¹

Student doktorskih studija političke nauke na London School of Economics and Political Science

Originalni naučni rad

UDK: 351.712.2(497.11)

Sažetak

Značaj javnih nabavki za državnu administraciju je veliki, kako zbog njenog uspešnog svakodnevnog funkcionisanja, tako i zbog visine javnih sredstava koja se na ovaj način troše. Istovremeno, u javnim nabavkama postoji i veliki prostor za korupciju, što potiče od mogućnosti državnih organa da na razne načine zloupotrebe diskreciju prilikom raspisivanja i sprovođenja tendera. Iako se ova diskrecija ne može otkloniti, zakonskim i institucionalnim rešenjima može se značajno suziti. Autor analizira zakonski okvir koji je trenutno na snazi u Srbiji i konstatuje da je on nedovoljno suzio mogućnost zloupotrebe u procedura javnih nabavki. U tekstu se, takođe, na osnovu nalaza političke nauke o oblicima kontrole rada državne administracije, kao i na osnovu najboljih regulatornih praksi Evropske unije, nude predlozi kako se, poboljšanjem zakonskog i institucionalnog okvira u Srbiji, može bolje zaštititi javni interes. Autor zaključuje da ne bi bilo dovoljno samo uvesti nove i raznovrsnije oblike kontrole, nego da je nužno i koordinirati njihov rad, kao i unaprediti rad sudske vlasti prilikom procesuiranja korupcije u javnim nabavkama.

***Ključne reči:** javne nabavke, tenderi, institucionalna kontrola korupcije.*

Uvod

Da bi obezbedila svakodnevno funkcionisanje administracije i realizaciju brojnih projekata, država mora da kupuje proizvode ili da plaća usluge i radove neophodne za sprovođenje svojih

¹ s.tomic@lse.ac.uk



planova. Aktivnosti državnih organa su raznovrsne, te je, shodno tome, veoma širok repertoar dobara koja se kupuju na tenderima – od kancelarijskog materijala do raznih građevinskih materijala, vozova, pa čak i aviona. Na godišnjem nivou, kroz javne nabavke (tenderske procedure za kupovinu dobara za potrebe države), cirkuliše ogromna količina novca², pa samim tim ova oblast predstavlja veliku metu korupcije. Javne nabavke posebno ranjivim čini to što naručioci (državni organi koji raspisuju tendere) imaju veliki prostor da zloupotrebe diskreciju kako bi namestili tender u dogovoru sa favorizovanom firmom, koja predstavlja saučesnika u koruptivnom aktu. Posledica ovakve mogućnosti zloupotrebe jeste gruba procena da se u državama Evropske unije u tzv. „sivoj zoni“ javnih nabavki nalazi oko petina ukupne vrednosti novca koji cirkuliše u ovoj oblasti, a da je ovaj procenat sasvi sigurno veći u tranzicionim zemljama čije su institucije slabije izgrađene, u koje spada i Srbija.

Ovaj rad ima za cilj da predstavi nedostatke sistema javnih nabavki u Srbiji³. U prvom delu biće razmatrane različite faze i vrste tendera, kao i mogućnosti njihove zloupotrebe prema postojećem Zakonu o javnim nabavkama (usvojen 2008. godine). U drugom delu ovog rada biće predstavljeni različiti modaliteti kontrole državne uprave. Oni će dalje biti razmatrani u kontekstu aktuelnog sistema javnih nabavki u Srbiji. Postojeći institucionalni okvir u Srbiji ne koristi u punoj meri različite vrste kontrole, te bi bilo korisno ojačati postojeće mehanizme i „upariti“ ih sa drugim modelima koji se mogu primeniti. Konačno, pored procesa otkrivanja koruptivnih akata, potrebno je da postoje i pretpostavke za njihovo procesuiranje, za šta je neophodan bolji rad sudstva, koje je do sada odigralo minornu ulogu u kažnjavanju prestupa prilikom javnih nabavki.

Tri faze javnih nabavki i tri vrste tenderskih procedura

Prvu fazu čine priprema i raspisivanje tendera i ona nosi potencijalno veliku opasnost od zloupotreba. Državni organ procenjuje kada će i koliko će dobara trebovati. Jednu od opasnosti predstavlja raspisivanje tendera za ona dobra koja nisu neophodna za realizaciju projekata ili kupovina količinski daleko više proizvoda od optimalnog broja. Primera radi, državni organ može odlučiti da kupi kompjuterski softver kako bi koristio samo jednu ili par njegovih opcija, koje bi inače mogle da se kori-

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

² U razvijenim zemljama Evrope ona se kreću oko 15% GDP, dok je u Srbiji taj procenat i veći. Samo u 2009. godini potrošeno je oko 4 milijarde evra na javne navke u Srbiji.

³ U ovom radu neće biti razmatrani svi bitni elementi javnih nabavki (npr. vremenski rokovi za apliciranje na tendere i žalbe, skup organa koji su obuhvaćeni Zakonom o javnim nabavkama, način računanja vrenosti pojedinih specifičnih ugovora itd.). Akcenat je, naime, stavljen na moguće mehanizme zloupotrebe.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

ste i u daleko jednostavnijim i jeftinijim programima. Ovakva situacija, međutim, sama za sebe ne predstavlja ugrožavanje prava ponuđača na tenderu, već predstavlja „samo” neracionalno trošenje sredstava. U praksi je jako teško odrediti uzuse koji će precizirati šta znači svrsishodna kupovina.

Pored toga kada će i šta će biti kupljeno, naručioci određuju još dve ključne stvari: koji su *kriterijumi* za procenu najbolje ponude (najniža cena ili ekonomski najprivlačnija ponuda), kao i koju će *vrstu procedure* korsiti za predstojeći tender (otvorenu, restriktivnu ili direktnu nagodbu). Ako je kriterijum za procenu najbolje ponude najniža cena, onda najjeftiniji proizvodi dobijaju tender. Ovo nije čest slučaj i uglavnom se može primeniti samo kod visoko standardizovanih proizvoda, gde među proizvođačima koji apliciraju ne postoji značajna razlika u kvalitetu. Zato se daleko češće pribegava drugom kriterijumu, ekonomski najisplativijoj ponudi. Ovaj kriterijum podrazumeva da se pored cene u obzir uzimaju i druge karakteristike – one koje naručilac precizira u konkursnoj dokumentaciji (npr. troškovi održavanja, dužina garancije, kvalitet proizvoda po raznim osnovama, estetski elementi itd.). Vrlo često se istovremeno u obzir uzima više različitih kriterijuma, pa je naručilac dužan da unapred, u pozivu na tender, specifikuje način na koji će računati ukupan ponderisani prosek koji sabira sve pojedinačne kriterijume.⁴ I dok Zakon o javnim nabavkama propisuje da kriterijumi moraju biti relevantni u pogledu funkcije dobara koja se kupuju na tenderu, nemoguće je sistematski precizirati koji kriterijumi su validni za pojedine vrste proizvoda ili usluga, zbog čega državni organ (naručilac) ima slobodu da ih sam kreira. Nekada je to i stvar lične procene ili političkih prioriteta. Uzmimo kao primer ministarstvo koje raspisuje tender za službeni automobil. Pretpostavimo da se mogu očekivati ponude jeftinijeg vozila sa većom potrošnjom goriva i vozila čija je cena viša, ali koje ima manju potrošnju goriva. Ponuda prvog vozila je momentalno isplativija, jer ima nižu cenu, ali kroz izvesno vreme (recimo pet godina) korišćenje prvog automobila postaje skuplje, jer će veća potrošnja goriva napraviti veće troškove od startne razlike u ceni. Ministarstvo ima potpunu slobodu da odluči koje će od dva vozila kupiti. U pozivu na tender ono može da naznači kom faktoru daje prioritet i koliki značaj⁵, a pri tome mora u potpunosti da opravda svoju odluku (u jednom slučaju: potrebom da trenutno sačuva novac, a u drugom – željom da dugoročno uštedi). Da zaključimo, naručioci imaju veliku diskreciju prilikom sastavljanja kri-

⁴ Na primer, u pozivu na tender može da stoji to da cena proizvoda iznosi 40%, dužina garancije 30% i troškovi održavanja 30% od ukupne ocene isplativosti ponude.

⁵ Primera radi, početna cena može nositi 95% pondera, a potrošnja goriva 5%, ali se može desiti da cena nosi 40%, a potrošnja goriva 60%.



terijuma. Oni to mogu zloupotребiti onda kada znaju da njihov favorit na tenderu posebno dobro stoji kada je u pitanju određeni kriterijum, pa mu daju veliku težinu u ponderu, čime se diskriminišu ostali ponuđači. Ovaj problem nije prisutan samo u Srbiji, već i u zemljama Evropske unije, upravo zbog specifičnosti javnih nabavki koje ostavljaju veliku diskreciju naručiocu.⁶

Još jedan element prve faze javnih nabavki u kojem su moguće zloupotrebe jeste i odabir vrste procedure koja može biti: otvorena procedura, restriktivna procedura ili direktna nagodba. Naručilac ima slobodu da izabere otvorenu ili restriktivnu proceduru (za koju moraju postojati određeni uslovi⁷), s tim što ga u slučaju direktne nagodbe Zakon obavezuje da sačeka završetak druge faze tendera.

Restriktivne nabavke podrazumevaju dva kruga apliciranja. Prvo, svi zainteresovani ponuđači moraju da pruže dokaze da su kvalifikovani da uđu u nadmetanje (kvalifikacije tj. standarde za drugi krug određuje naručilac⁸). Nakon toga, samo oni koji su dobili potvrdu da su kvalifikovani mogu da predaju svoje aplikacije i da time formalno apliciraju na tenderu. Restriktivne nabavke mogu se propisati samo onda kada su javne nabavke „tako dobra, usluge ili radovi koji, s obzirom na tehničku, kadrovsku i finansijsku osposobljenost, mogu biti isporučeni, pruženi, odnosno izvedeni samo od strane ograničenog broja ponuđača”⁹. Još jedna mogućnost da se pribegne restriktivnom postupku postoji kada „javnu nabavku nije moguće unapred planirati sa stanovišta obima i vremena, a predmet te nabavke su povremene usluge ili potrošna dobra, odnosno povremene popravke ili radovi na održavanju, koji se pružaju, isporučuju ili izvode, ne prema posebnim zahtevima naručioca, već u skladu sa tržišnim uslovima”¹⁰. Kao što vidimo, definicija preduslova za restriktivne nabavke vrlo je uopštena i neprecizna, pa ponuđači u većem broju slučajeva mogu da se opredele za ovu varijantu i smanje konkurentnost na samom tenderu time što bi jedan broj zainteresovanih ponuđača bio eliminisan u prvom krugu na osnovu izgovora da nisu ispunili kvalifikacione kriterijume, koje naručilac sam određuje i koji često mogu biti diskriminatorni.¹¹

U narednim redovima biće reči o tzv. direktnim nagodbama, koje mogu nastati po više osnova. Najčešće se zloupotrebljava to kada u restriktivnom postupku sve ponude nisu pravilne ili zadovoljavajuće¹², prema onome što je u prvoj fazi propisano kao kvalifikacioni kriterijum.

TEMA BROJA: DESET GODINA REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

⁶ Evropska unija je u svojoj Direktivi o javnim ugovorima (EC 2004) naznačila da se kriterijumi ne mogu sastavljati tako da favorizuju određene ponuđače i time diskriminišu ostale, ali uz ovaj poziv nema konkretnih smernica koje će definisati to kada su kriterijumi zloupotребljeni, što objektivno i nije moguće sistemski precizirati.

⁷ Član 22 Zakona o javnim nabavkama.

⁸ Kvalifikacije se mogu kreirati od zvaničnih domaćih ili međunarodnih sertifikata do određenih tehničkih karakteristika proizvoda koji se kupuju.

⁹ Član 22 Zakona o javnim nabavkama.

¹⁰ Član 22 Zakona o javnim nabavkama.

¹¹ Na primer, naručilac može za izvođenje građevinskog rada tražiti da firma poseduje dvadeset bagera, iako je realno potrebno deset. Cilj ovakvog zahteva mogao bi da potiče od činjenice da favorizovani ponuđač ima prednost u odnosu na ostale kada je u pitanju broj bagera, te se ta okolnost koristi kao diskriminatorni kriterijum za eliminaciju ostalih.

¹² Upradljivo je i to da Zakon ne koristi jasan i nedvosmišlen termin kada je u pitanju „neodgovarajuća” ponuda. I dok u članu 23 stoji „neispravna i/ili neprihvatljiva” ponuda, u narednom članu 24 koristi se reč „neodgovarajuća” ponuda. I dok se za termin neispravan jedino tumačenje može odnositi na činjenicu da formalni kriterijumi nisu ispunjeni, pitanje je da li ponuda koja se okarakterise kao neprihvatljiva ili neodgovarajuća mora da bude u suprotnosti sa kriterijumima iz prve faze ili se može upotребiti i drugo obrazloženje zbog kog bi trebalo da bude odbijena.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Pregovarački postupak može se obavljati bez objavljivanja javnog poziva ili uz njegovo objavljivanje. U oba slučaja je prostor za manipulacije ogroman, jer ponuđačima omogućava diskriminatorno eliminisanje konkurencije i proizvoljno biranje partnera, sa kojim će direktno pogađati kupovinu. Uslov za ulazak u bilo koji od ova dva pregovaračka postupka (uz objavljivanje ili bez objavljivanja javnog poziva) jeste da se na prethodno raspisan restriktivan tender nije javio ponuđač koji ispunjava potrebne tehničke kvalifikacije ili ostale kriterijume. Tada državni organ (naručilac) može da po sopstvenom nahođenju izabere ponuđače sa kojima bi dogovorio kupovinu dobara. Do pokretanja pregovaračkog postupka može doći „u izuzetnim slučajevima kada zbog prirode radova, dobara ili usluga, kao i rizika vezanih za njih, nije moguće unapred proceniti vrednost javne nabavke”¹³. Prema odredbama Zakona, pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva omogućava još pregršt drugih mogućnosti za postizanje direktne pogodbe.¹⁴

Ova vrsta procedure je problematična iz dva razloga. Prvo, ponuđač može namerno da raspiše restriktivan tender sa vrlo visokim kvalifikacionim specifikacijama, za koje postoji velika verovatnoća da ih niko neće ispuniti, te da nakon „neuspelog tendera”, kada se stvori opravdanje za direktnu pogodbu, pozove na pregovore svog favorizovanog ponuđača i tako mu dodeli posao. Drugo, sama klauzula po kojoj se pregovarački postupak može pokrenuti kada „nije moguće unapred proceniti vrednost javne nabavke” vrlo je neodređena i bez daljih uputa, pa se širokim tumačenjem može iskoristiti kao opravdanje. Statistički, prema rečima direktora Uprave za javne nabavke Predraga Jovanovića, upadljiv je ogroman procenat pokretanja ovakve vrste procedure (direktne pogodbe) u proteklom periodu u Srbiji.¹⁵ To je jasan indikator da su državni organi u dobrom delu slučajeva namerno pribegavali ovakvoj proceduri kako bi koruptivnim procesom dodelili posao unapred favorizovanoj firmi. Još jedan način da se stupi u pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva jeste tzv. hitnost koja je nastala nepredviđenim spletom okolnosti za koje nije kriv naručilac.¹⁶ I ovaj povod se dosta koristi u praksi, pa tako i u izveštaju Državne revizorske institucije za 2009. godinu stoji da su sporne nabavke u vrednosti od oko 100 miliona evra sprovedene po osnovu hitnosti.¹⁷

Druga faza javnih nabavki – tehničko predavanje konkursne dokumentacije i određivanje dobitnika tendera – predstavlja samo operacionalno sprovođenje u delo onih stvari koje su speci-

¹³ Član 23 Zakona o javnim nabavkama.

¹⁴ Član 24 Zakona o javnim nabavkama.

¹⁵ Emisija „Kažiprst” 2009.

¹⁶ Član 24 Zakona o javnim nabavkama.

¹⁷ Izveštaj DRI 2009.



fikovane u prvoj fazi. U tom smislu, u drugoj fazi nema preteranog rizika od korupcije, već se propusti pre svega javljaju u tehničkim radnjama.

Treća faza – potpisivanje ugovora i realizacija isporuke proizvoda ili izvršavanje usluga/radova – nosi dve vrste rizika. Prvo, Zakon ostavlja mogućnost naručiocu da promeni sadržinu i uslove ugovora koji je dobio tender „iz objektivnih razloga koji moraju biti određeni u konkursnoj dokumentaciji, odnosno predviđeni posebnim propisima”¹⁸. To znači da državni organ kao naručilac može da dodeli posao jednoj firmi prema uslovima koji su važili prilikom raspisivanja tendera, a da kasnije neke od detalja promeni, što, imajući u vidu trenutna zakonska rešenja, nije teško opravdati. Shodno tome, cena javne nabavke može se povećati nakon zaključenog ugovora ili se pak mogu pridodati nove vrste proizvoda ili dobara koje naručilac želi da „ugradi” u postojeći aranžman. Time bi se sklopili dodatni poslovi koji nisu prošli tender.¹⁹ Druga potencijalna opasnost jeste u tome da firma koja je dobila tender jednostavno ne isporuči ona dobra za koja je potpisan ugovor, posebno u onim slučajevima gde je potrebna ekspertiza kako bi se utvrdilo da li su tehnički standardi zacrtani ugovorom ispunjeni. Primera radi, naručilac može da raspiše tender za izgradnju/popravku vodovoda, zahtevajući određeni prečnik cevi. Favorizovana firma može da dostavi značajno nižu cenu od konkurencije, koja po tržišnoj logici i ne donosi profit, samo da bi dobila tender. Nakon dobijanja ugovora data firma može, suprotno stavkama ugovora, ugraditi potpuno drugu vrstu cevi, daleko jeftinijih, i proći potpuno nekažnjeno, pošto ne postoji nikakva kontrola „na terenu” koja će ukazati na kršenje ugovornih obaveza. Ukoliko su se naručilac i ponuđač dogovorili o svemu unapred, onda naručilac, naravno, neće pokrenuti postupak za raskidanje ugovora.

Kao što vidimo, u prvoj fazi javnih nabavki postoji veliki potencijal za zloupotrebu. Prvo, kod najmanje „malignih” – otvorenih tendera, naručilac ima veliku diskreciju propisivanja kriterijuma za izbor najbolje ponude i time može favorizovati one ponuđače za koje unapred zna da mogu ispuniti date kriterijume. Drugo, kod restriktivnih procedura konkurentni ponuđači mogu biti eliminisani u prvom krugu tako što će biti propisani određeni tehnički kriterijumi koje je teško ispuniti. Naručilac, pri tome, unapred zna da favorizovani ponuđač ispunjava takve „štelovanje” tehničke kriterijume. Konačno, postupci direktnog pregovaranja omogućavaju slobodu prilikom izbora ponuđača koji će

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

¹⁸ Član 82 Zakona o javnim nabavkama.

¹⁹ Prema rečima Predraga Jovanovića, direktora Uprave za Javne nabavke, to je „suviše čest slučaj u Srbiji”. Emisija „Kažiprst”, 2009.

dobiti tender, a uslovi koji su neophodni da bi se mogao sazvati direktni pregovarački postupak mogu se „fingirati“. U trećoj fazi opasnost leži u tzv. „aneksiranju“, tj. u naknadnoj promeni uslova, kao i u mogućnosti da isporučena dobra jednostavno ne odgovaraju onima iz ugovora.

Tipovi kontrole u javnoj upravi

U narednom delu teksta videćemo ukratko jedan od odgovora političke nauke na problem kontrole u javnoj upravi. To ćemo iskoristiti da ukažemo na prostor za institucionalno unapređenja sistema javnih nabavki u Srbiji.

Prema mišljenju Kristofera Huda (Hood 1998: 50), postoje četiri vrste kontrole birokratije: nadzor, zajedništvo, nadmetanje i inspekcija, koji odgovaraju različito ustrojenim organizacijama. Sledeći tabelarni prikaz mogao bi da ilustruje ovu podelu.

STEPEN INTENZIVNOSTI

UČESTALOST	Hijerarhija	Nehijerarhizovan sistem
Neprestano	Nadzor (<i>Oversight</i>)	Zajedništvo (<i>Mutuality</i>)
Povremeno	Inspekcija (<i>Contrived randomness</i>)	Nadmetanje (<i>Competition</i>)

Nadzor podrazumeva odnos u kojem podređeni (agent) mora da traži odobrenje nadređenog (principal) koji neprestano kontroliše to da li podređeni ispravno postupaju. Ovo je situacija u kojoj državni organi moraju da dobiju saglasnost višeg organa i hijerarhiji pre nego što povuku određen potez. Druga vrsta kontrole, nenajavljena inspekcija, računa na faktor iznenađenja i slučajnosti. Po ovom sistemu funkcionišu poreski inspektori, koji nasumice vrše kontrolu pojedinih objekata, što predstavlja supstitut za detaljnu kontrolu svih objekata na terenu. Prednost ove kontrole u odnosu na nadzor čine manji troškovi, jer nije neophodno pokriti sve organe, što je vrlo često nemoguće. Treći tip kontrole oslanja se na element zajedništva koje postoji među učesnicima. Po toj logici pojedinci ili pojedini organi neće dozvo-



ljavati sebi da greše zbog verbalne osude ostalih u njihovom poslu. Ovaj vid samokontrole postoji samo u retkim sistemima, gde su profesionalne vrednosti i prestiž na visokom nivou. Konačno, takmičenje podrazumeva to da će konkurentni učesnici sami težiti boljem radu zbog potencijalnih nagrada (u raznim vidovima).

Svaki od pomenutih ideal-tipova nosi određene prednosti i ograničenja. Nadzor je veoma skup i, konkretno u sistemu javnih nabavki, nemoguć, jer bi kontrola više hiljada državnih organa²⁰ bila neefikasna i vrlo skupa. Pošto inspekcija računa na faktor slučajnosti i ne predstavlja temeljitu sistemsku kontrolu, postavlja se pitanje kako naređeni (principal) može imati relevantne informacije o radu podređenog, odnosno kako bi na osnovu tih podataka mogao da reaguje u slučaju prestupa. Jedino rešenje, koje takođe ima određene limite, jesu tzv. „administrativne procedure“ (McCubbins, Noll i Weingast 1987), kojima se podređenima nalaže da u određenim intervalima dostavljaju izveštaje koji sadrže relevantne informacije o njihovim postupcima (šta je relevantno, to precizira nadređeni). Po ovom principu funkcionišu skupštinski odbori, koji povremeno razmatraju izveštaje njima odgovornih tela. Time je postignuto to da sami članovi odbora ne moraju neprestano da nadziru kontrolisana tela, a da u isto vreme imaju sistematičniji pristup informacijama nego onda kada da idu u nenajavlvenu inspekciju. Drugi mehanizam koji može biti dopuna postojećim jesu tzv. „požarni alarmi“ (McCubbins, Schwartz 1984). Pod tim se podrazumeva da u slučaju upadljivih prestupa informaciju šalju pojedinci-građani koji na samom terenu imaju uvid u dešavanja i koji nisu zaposleni u organima uprave (ovi pojedinci mogu biti direktno oštećeni, ali i ne moraju). „Požarni alarm“ pomaže nadređenima da dođu do informacija „spolja“, u slučaju da podređeni u izveštaju želi da prećuti svoje postupke.

Vratimo se na sistem javnih nabavki u Srbiji. Jedan aspekt predstavlja zakonski okvir, koji definiše dozvoljene radnje, a drugi predstavlja institucionalni okvir, koji bi morao služiti za kontrolu i otkrivanje prestupa. Kada je reč o institucionalnom aspektu, postavlja se pitanje kako bi gore pomenuti mehanizmi kontrole izgledali u sistemu javnih nabavki i do koje mere su oni iskorišćeni.

Sistemska rešenja trenutno nisu dobro iskorišćena. Uprava za javne nabavke ima ingerencije samo u vezi sa drugom fazom tendera, koja je najmanje sporna kada je u pitanju mogućnost zlo-

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

²⁰ U koje, po definiciji Zakona, spadaju sve institucije koje se finansiraju iz budžeta, kao i javna preduzeća i ostala tela gde država ima dominantan uticaj (putem finansiranja, kontrole ili menadžmenta).

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

upotrebe. U tom smislu, ovaj organ nema na raspolaganju efikasnu administrativnu proceduru (McCubbins, Noll i Weingast 1987), kojom bi bila u prilici da razmatra izveštaje u vezi sa svim fazama tendera i da, shodno tome, dalje reaguje.²¹ Na drugim mestima u javnoj upravi ne postoji nijedan drugi organ kojem se dostavljaju izveštaji o javnim nabavkama, osim skupštinskog Odbora za bezbednost koji razmatra nabavke u sektoru bezbednosti, a koji je dobrim delom izuzet iz Zakona o javnim nabavkama.²² Još jedan organ koji je zadužen za sistemsku kontrolu jeste Državna revizorska institucija, koju bismo mogli svrstati u tip inspekcija, s obzirom na to da ne vrši učestalu kontrolu. Njeni dometi su trenutno ograničeni malim kapacitetima i materijalnim resursima, kao i činjenicom da izveštaje objavljuje jednom godišnje. Inače, DRI i ne može „dublje“ zalaziti u pojedine tendere, već samo može kontrolisati ispunjavanje neophodnih procedura. Dakle, tzv. „administrativna procedura“, koja je vrlo koristan tip kontrole, nije dovoljno iskorišćena.

Govorimo li o „požarnom alarmu“ kao mehanizmu kontrole, možemo reći da je korak napred načinjen uvođenjem elektronskog portala javnih nabavki, gde individualni ponuđači mogu ostvariti bolji i brži uvid u tendere i, u skladu sa primećenim nepravilnostima, reagovati i „povući alarm“, tj. obavestiti nadležne organe. Taj nadležni organ jeste Uprava za zaštitu prava ponuđača, koja je funkcionalno samostalna, ali koja funkcioniše u okviru prostorija Uprave za javne nabavke, što dovoljno govori o spremnosti države da joj omogući materijalne kapacitete za rad. Drugo, „požarni alarm“ bi kao mehanizam dobio na snazi ukoliko bi se tzv. „duvači u pištaljku“ ohrabрили da prijavljuju koruptivne akte. To su uglavnom „insajderi“, službenici koji imaju uvid u procedure i koji bi želeli da reaguju. Međutim, država do danas nije stvorila zakonske uslove za zaštitu „duvača u pištaljku“, ne samo kad su u pitanu javne nabavke, već generalno.

Nadmetanje kao vid kontrole nije primenljiv među onima koji raspisuju tendere iz prostog razloga što je nagrada koju dobijaju od koruptivnog akta daleko veća od nagrade koju bi dobili sprovođenjem kvalitetnih tendera.²³ U tom smislu, nadmetanje kao vid poboljšanja kontrole može se javiti samo između različitih kontrolnih institucija koje bi se takmičile za bolje rezultate. Jedini efikasan efekat nadmetanja koji bi mogao biti faktor kontrole jeste pretodno pomenuto uvođenje elektronskog portala javnih nabavki (www.nabavke.com). Tu bi glavni motiv ponuđača da startuju „požarni alarm“ zapravo bila želja da odbrane

²¹ Inače, zakonska obaveza državnih organa jeste ta da kvartalno dostavljaju izveštaje Upravi za javne nabavke, što prema rečima njenog direktora čini svega jedna petina državnih organa, koje time direktno krše zakonske obaveze („Kažiprst“, 2009).

²² Opravdanje leži u potrebi da se sačuvaju podaci i tajne čije bi javno publikovanje moglo da ugrozi javnu bezbednost. Međutim, ovo je često izgovor za neodržavanje tendera i tamo gde predmet njihove kupovine ni na koji način ne može da ugrozi bezbednost zemlje (na primer, hrana i standardna oprema za vojnike, nabavke za kancelarije, prevozna sredstva koja nisu borbena vozila itd.).

²³ Zapravo, u slučaju regularno i kvalitetno sprovedenih tendera nagrada i ne postoji (čak ni u vidu promocije na poslu).



sopstvenu tržišnu poziciju. Dakle, neki elementi nagrade onim državnim organima koji sprovode regularne i korektne tendere, sa zapaženim uštedama, mogli bi biti korisni za unapređenje kontrole javnih nabavki. Zajedništvo kao tip kontrole takođe malo može učiniti kada je reč o nivou potencijalno korumpiranih naručilaca, iz prostog razloga što oni nisu motivisani prestižom, već materijalnom korišću, kao i zbog činjenice da ne postoji tesna saradnja između naručilaca (a preduslov da zajedništvo odigra kontrolnu ulogu jeste „gusta“ struktura učesnika, sa intenzivnim kontaktima).

Zaključak

Videli smo, dakle, da sistem javnih nabavki u Srbiji može da se unapredi poboljšanjem zakonskog okvira, što bi samo delimično popravilo situaciju, ali i istovremenim uvođenjem novih institucionalnih formi kontrole i njihovom međusobnom koordinacijom. Time bi u što većoj meri bile iskorišćene prednosti koje svaka vrsta kontrole pojedinačno pruža. Uopšteno gledano, sve kontrolne institucije pate od manjka kapaciteta (ljudski resursi i materijalni resursi) i oni bi morali biti ojačani. Posmatrajući pojedinačne tipove kontrole, možemo reći da nisu dovoljno iskorišćeni različiti mehanizmi koji bi mogli biti od koristi. Tako tzv. „administrativna procedura“, tj. kontrola putem redovnih izveštaja podnetih nadzornom organu nije dobila pun „zamah“, jer Uprava za javne nabavke nema ovlašćenje da razmatra sve faze tendera. „Požarni alarm“ kao sistem kontrole treba dodatno da bude ojačan promocijom značaja i zakonskom zaštitom „duvača u pištaljku“. Pošto je direktan nadzor kao vid kontrole nemoguć zbog velikog broja naručilaca, on se može uvesti za pojedine „ranjive“ tipove nabavki, gde je mogućnost zloupotrebe velika. U takvim vrstama nabavki (koje bi se definisale nakon detaljnije analize) centralni kontrolni organ mogao bi da vrši nadzor i daje odobrenja pre raspisivanja tendera. Inspekcija postoji samo kao jednogodišnja kontrola Državne revizorske institucije, ali bi mogla da bude uvedena i redovna tenderska inspekcija, koja bi mogla ostvariti značajne rezultate. Od velikog značaja bilo bi i to da se inspekcije sprovode i „na terenu“, kao i da u njima učestvuju i stručnjaci iz odgovarajućih oblasti kako bi se kontrolisalo to da li kvalitet isporučениh usluga ili roba odgovara ugovorenom.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Napredak u gore navedenim mehanizmima garantuje i bolje preduslove za lociranje i dalju prevenciju korupcije. Međutim, zakonski i institucionalni okvir ne mogu dati rezultate ukoliko otkriveni slučajevi korupcije nisu procesuirani, a počinioci kažnjeni. Otuda je uloga sudstva, kao poslednje i verovatno najbitnije karike u lancu institucija, ključna. Činjenica da je do kraja 2009. godine u Srbiji samo 27 lica osuđeno za prekršaje u javnim nabavkama, od čega je njih 26 kažnjeno novčanom kaznom manjom od 50.000 dinara, dovoljno govori o nespremnosti države da reguliše ovu oblast.

Međusobna saradnja kontrolnih institucija i sudstva od ključne je važnosti za uspeh u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama. Pored novog zakonskog rešenja, koje bi postavilo striktnije uslove za procedure u kojima je diskrecija naručilaca velika, potrebno je da u institucionalnom aspektu postoji tesna saradnja različitih organa. Takođe, neophodno je razviti postojeće mehanizme kontrole, ali i uvesti nove.

Literatura:

Council Directive 2004/18 of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:EN:PDF>>

Hood, Christopher. *The Art of the State*. Oxford: Clarendon, 1998.

Izveštaj DRI 2009, autorov izvor.

McCubbins, Mathew D. and Roger G. Noll and Barry R. Weingast. „Administrative Procedures as Instruments of Political Control.“ *Journal of Law, Economics and Organization* 3 (2), 1987: 243–277.

McCubbins, Mathew D. and Thomas Schwartz. „Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarm.“ *American Journal of Political Science* (28) 1, 1984: 167–179.

Wilson, James Q. *Bureaucracy*. New York: Basic Books, 1989.

Zakon o javnim nabavkama 2008. Beograd: Službeni glasnik 116/08.

Novinski članci:

„Kažiprst.“ **B92** <http://www.b92.fm/user/pmilid/stats/> 2. 12. 2009.



Da li je upotreba sile u humanitarne svrhe ikada legitimna?

Olga Mitrović

Magistar međunarodnih odnosa: studije o miru i sukobu na Australijskom nacionalnom univerzitetu (ANU) i Institutu za istraživanje mira u Oslu (PRIO)

Originalni naučni rad

UDK: 341.233 ; 341.794

Sažetak

Oni koji zagovaju intervenciju NATO na Kosovu iz 1999. godine tvrde da je to bila prva vojna intervencija koja je izvršena u humanitarne svrhe i da je legitimno postizati humanitarne ciljeve vojnim sredstvima. U ovom radu osporava se takvo gledište, time što se sagledava koliko je u ovoj NATO intervenciji zapravo bilo humanitarizma. Razmatraju se četiri elementa: da li je povod za intervenciju bio prvenstveno humanitarne prirode ili je humanitarizam bio paravan za ostvarivanje drugih, nehumanitarnih ciljeva; da li je situacija na terenu opravdavala hitnu vojnu akciju; da li je način na koji je intervencija izvršena opravdan i da li je ova intervencija donela više koristi nego štete. U radu se zaključuje da je upotreba sile na Kosovu prema humanitarnim standardima bila nelegitimna i da je to nepovratno promenila prirodu humanitarizma, jer je osporila same njegove temelje – humanitarna načela. Potom, intervencija je obeležila nov razvoj događaja na polju humanitarizma: uspon vojnog humanitarizma, direktno uključivanje država, kao i obaveza humanitarnih aktera da pomažu žrtvama, ali i da kazne krivce.

Ključne reči: *humanitarna intervencija, Kosovo, NATO, vojni humanitarizam, humanitarna načela, legitimnost.*

Uvod

„Kada je reč o agresorima na Balkanu, oklevati znači isto što i dati im dozvolu za ubijanje. Međutim, delovanjem i rešenošću mogu se zaustaviti vojske i sačuvati životi.” Ovo su

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

bile reči predsednika Klintona, kojim je 1999. godine najavio prvi dan bombardovanja Srbije koju je izvršio NATO. Tokom devedesetih godina prošlog veka sličnim argumentima koji govore u prilog upotrebi sile u humanitarne svrhe ustanovljen je moralni okvir humanitarne intervencije. Diskurs o ljudskim pravima dobio je istaknuto mesto u međunarodnoj politici, suverenitet države više nije smatran nečim što je sveto, već je postao uslovljen načinom na koji se dotična država odnosi prema svojim građanima, a u humanitarnim krugovima preovladao je solidaristički koncept moralne obaveze da se zaštite žrtve (Barnett 2005: 2009). Došlo je do nekoliko humanitarnih intervencija: u Liberiji, severnom Iraku, bivšoj Jugoslaviji, Somaliji, Ruandi, Haitiju, Sijera Leoneu, na Kosovu i u Istočnom Timoru (Burgess 2002: 261). Pod humanitarnom intervencijom podrazumeva se vojna intervencija sprovedena u humanitarne svrhe, čiji je cilj sprečavanje velike patnje ili smrti. Razlozi za intervenciju čine se jednostavnim i legitimnim – u slučajevima u kojima je vlada odgovorna za masovno zlostavljanje sopstvenog naroda neophodno je primeniti silu kako bi se sačuvali životi nevinih ljudi. Međutim, kada već dođe do humanitarne intervencije, postaje očigledno da je situacija mnogo složenija i da ne može biti naslikana isključivo crnom ili belom bojom. Argumenti koji govore protiv legitimnosti humanitarne intervencije biće dati zajedno sa kontekstualnom analizom intervencije na Kosovu 1999. godine, koju su izvršile Savezničke snage NATO .

Intervencija na Kosovu bila je jedinstvena po mnogo čemu. Iako je i ranije bilo humanitarnih intervencija, ovo je bila prva koja je izvršena u skladu sa Doktrinom međunarodne zajednice. To je koncept po kom zemlje treba da se bore kako bi sačuvali živote ljudi kojima preti humanitarna katastrofa (Blair 1999). Intervencija nije imala odobrenje Saveta bezbednosti, te prema međunarodnom pravu nije bila zakonita. Uz to, sprovodio ju je NATO, koji je u tom trenutku bio veoma neobičan nosilac humanitarnog delovanja. Ova intervencija izazvala je toliko kontroverzi da je dovela do stvaranja jednog novog međunarodnog okvira „Odgovornosti pružanja zaštite“. Naučna literatura često razmatra intervenciju na Kosovu ili tako što ispituje njenu legalnost i legitimnost ili tako što je ispituje u okviru binarnog suprotstavljanja državnom suverenitetu i univerzalnosti ljudskih prava, koristeći isključivo kriterijume teorije rata



kao okvir za opravdanje intervencije (Bellamy, Echeleer 2008). Na humanitarnom polju intervencija je označila jednu novonastalu vrstu humanitarizma, koja zagovara primenu sile, staje na stranu žrtava i suprotstavlja se osvajačima.

U ovom radu intervencija na Kosovu 1999. godine biće posmatrana sa humanitarnog aspekta. U prvom delu istraživaćemo teoretski nivo načina na koji humanitarna intervencija pod znak pitanja stavlja izrazite normativne elemente humanitarizma. U drugom delu pokazaćemo da, iako je navedeno da je okvir intervencije humanitaran, u tom trenutku nije bilo suštinske humanitarne katastrofe koja je iziskivala hitno delovanje. Da bismo u potpunosti objasnili razloge preduzimanja intervencije, u radu ćemo prikazati i političke i bezbednosne razloge koji su bili prisutni u to vreme. U trećem delu rada bavićemo se intervencijom posmatranom sa konsekvencijalnog¹ aspekta. Pokazaće se kako je bombardovanje koje je vršio NATO pogoršalo humanitarnu krizu, kao i da je intervencija izvršena na način kojim nije poštovan kriterijum srazmernosti². U ovom radu se ne tvrdi da upotrebe sile u humanitarne svrhe nikada ne može da bude legitimna, već je cilj ovog rada da se istaknu svi interesi država koji se moraju uzeti u obzir kada se analiza humanitarna intervencija.

Humanitarna intervencija podriva normativni karakter humanitarizma

Legitimizacija vojne intervencije humanitarnim diskursom temeljno osporava i podriva izraziti karakter humanitarizma. Legitimnost humanitarnog delovanja tradicionalno proističe iz načela nepristrasnosti, neutralnosti, čovečnosti i univerzalnosti. Prepoznatljiva priroda humanitarizma jeste da on ublažava patnju i obezbeđuje pomoć. Humanitarni rad i delovanje sprovode se univerzalno, bez obzira na to ko je predmet delovanja. Međutim, krize u Ruandi, Somaliji i Bosni devedesetih godina prošlog veka, kao i to što se pokazalo nemogućim zaštititi civile u ratovima i to što je pomoć upotrebljivana za pospešivanje ratne privrede naveli su naučnike da zaključe da se klasični humanitarizam, iako je moguće da ga odlikuje velikodušnost, u stvarnosti ipak pokazuje kao kontraproduktivan (Weiss 1999). To se događa zato što se on

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

¹ Konsekvencijalistička etika, zajedno sa etikom vrline i deontološkom etikom, spada u osnovne etičke okvire pravične teorije rata. Konsekvencijalizam ocenjuje delovanje na osnovu opšteg ishoda do kojeg je dovelo (Fixdal and Smith 1998).

² Srazmernost se zasniva na konsekvencijalističkoj moralnoj teoriji, jer je po ovoj teoriji delovanje opravdano ako proizvodi više koristi nego štete, uzimajući u obzir sve zainteresovane strane. Izraz „srazmerno“ koristi kako bi se označilo delovanje koje ne sme da nanese više štete nego što bi nanela situacija koju ovo delovanje treba da reši (Fixdal and Smith 1998).

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

pretežno koristi kao „band-aid“ pristup, u kome nosioci humanitarne pomoći stoje po strani i posmatraju zločine. Iz ovih manjkavosti pojavio se novi humanitarizam koji sve više usvaja maksimalistički i solidaristički pristup (Chandler 2002). Novi humanitarizam je politički angažovan, staje na stranu žrtava i ne libi se toga da upotrebi silu. Prihvatanje upotrebe sile označava korenitu promenu humanitarnog pristupa, jer podrazumeva da humanitarci ne deluju samo da bi sačuvali živote potlačenih, nego i da bi kaznili tlačitelje. (Weiss 1999). Uloga sudije i kažnjavanje krivaca predstavlja značajan iskorak u odnosu na humanitarizam, jer on nikada nije dobio legitimnost za postizanje te svrhe. Humanitarcima je dato moralno ovlašćenje da nastupaju nezavisno i da štite živote ljudi (Barnett 2009), a ne da kažnjavaju zlotvore. Iako intervencije možda mogu biti politički podesne, čak i moralno opravdane, one su ipak umnogome suprotstavljene osnovnom humanitarnom imperativu. Zagovornici intervencije prevazilaze ovaj normativni problem praktičnim rezonovanjem – ako je to jedini način da se sačuvaju životi, onda treba primeniti silu. Drugim rečima, „humanitarci koji ne mogu da izdrže toplotu koju proizvodi situaciona etika treba da se drže dalje od humanitarne kuhinje koja je karakteristična za period nakon Hladnog rata“ (Weiss 1999: 10). Ako humanitarizam krene ovim putem, onda bi trebalo da plati cenu takvog pristupa, tj. da prihvati gubitak kredibiliteta i legitimnost. Kada počne da se povezuje sa intervencijom, humanitarizam se nužno povezuje i sa svim posledicama koje intervencija sobom nosi. Kada je reč o Kosovu, humanitarizam se tu ne ogleda samo u velikodušnoj akciji sprovedenoj radi spasavanja kosovskih Albanaca, već je on odgovoran i za kršenje međunarodnog humanitarnog prava do kojeg je došlo tokom intervencije, kao i za bacanje bombi sa osiromašenim uranijumom i klaster bombi prilikom bombardovanja Srbije i Kosova. To ne samo da ugrožava reputaciju humanitarizma, već se štetno odražava i na humanitarne organizacije koje onda zauzimaju pristrasni stav. Sa izrazitom podelom na žrtve i tlačitelje, čak su i organizacije poput organizacije „Oxfam“ u tolikoj meri podržavale intervenciju NATO da se činilo da su zaboravile da je priroda njihovog angažovanja takva da bi one morale da pomažu i kosovskim izbeglicama i srpskim žrtvama bombardovanja (Barnett 2009: 732). S obzirom na



sve ovo, Rif je bio u pravu kada je istakao da „postoji verovatnoća da je bitka za nezavisni humanitarizam izgubljena upravo na Kosovu u proleće 1999. godine” (2002: 197).

Politički i bezbednosni interesi država prikriveni humanitarnom intervencijom

Kada države i vojni savezi sprovode humanitarnu intervenciju, otvara se Pandorina kutija nacionalnih, geopolitičkih, strateških i vojnih interesa. U narednim pasusima objašnjava se kako je do toga došlo prilikom intervencije na Kosovu. Neće biti rečeno ništa novo ako budemo rekli da je došlo do umnožavanja nosilaca humanitarnog delovanja, pri čemu se države na svetskoj sceni pojavljuju kao istaknuti humanitarni akteri.³ Međutim, humanitarna intervencija značajno je podstakla proces uključivanja pojedinačnih zemalja i predstavlja primer opasnosti do koje dolazi onda kada se etiketa humanitarizma pilepi kampanjama koje sprovode države i vojni savezi. Ovo stoga, jer ovde nije reč o prostom proširivanju broja aktera ili o njihovoj promeni. Države se i dalje ponašaju u skladu sa svojim strateškim, ekonomskim i političkim interesima, a ne u skladu sa plemenitim ciljevima humanitarizma. Štaviše, karakter takvih aktera kakav je NATO nikad nije ni bio humanitaran. Iz tog razloga i nije bilo ubedljivo to što se NATO naprsno zabrinuo za ljudska prava. Njegovo angažovanje u realističkom strateškom kontekstu predstavljalo je način da se u vreme nakon završetka ere Hladnog rata potvrdi dominacija u Evropi (Ikenberry 2000). Države odlučuju šta će nazvati humanitarnom krizom, a šta će označiti kao genocid. I sama kampanja bila je političke prirode, jer je dovela do pokretanja multilateralne podrške delovanju. Klinton, Bler, Havel i druge pristalice intervencije na Kosovu prikazale su je kao moralno pitanje, kao način da se osigura poštovanje vrednosti međunarodne zajednice. Posebno je Bler isticao da je rat na Kosovu bio prvi rat koji se vodio isključivo za vrednosti (1999. godine). Shodno tome, da bismo videli koliko je humanitarizma bilo u humanitarnoj intervenciji, najpre moramo da vidimo koliko je pogubna bila kriza 1999. godine.

Situacija na Kosovu pre preduzimanja intervencije bila je zaista jeziva, o čemu svedoče masakri u Drenici i Račku. U

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

³ Tokom devedesetih godina prošlog veka države su postajale sve otvorenije za humanitarno delovanje. Nivo humanitarne pomoći povećao se tri puta, a zemlje su, posredstvom UN i drugih organizacija, počele da promovišu svoju međunarodnu humanitarnu odgovornost, često preplavivajući humanitarne agencije svojim naumima (Barnett 2009).

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

godini koja je prethodila NATO bombardovanju ubijeno je više od 1.000 kosovskih Albanaca, a još 300.000 bilo je primorano da napusti svoje domove. Nova masovna grobnica sa 250 mrtvih Albanaca, koju je nedavno otkrio Eulex, govori o tome da mnogi zločini i žrtve još uvek nisu pronađeni (vesti BBC 2010). Situacija na terenu omogućila je liderima zapadnih zemalja da samouvereno tvrde da je preduzimanje intervencije jedini način da se spreče nova nedela. Bler je izjavio da niko na Zapadu ko je video šta se dešava na Kosovu ne može da sumnja u opravdanost vojne akcije NATO (Blair 1999). Međutim, osnova premisa za pokretanje humanitarne intervencije bila je ta da je ona usmerena na zločine koji se dešavaju u tako nezamislivim razmerama da to šokira moralnu svest čovečanstva. U poređenju sa masakrom u Srebrenici ili u poređenju sa 300.000 poginulih i dva miliona izbeglica u Sudanu u periodu nakon 2003. godine ili u poređenju sa dugogodišnjim sukobom u Demokratskoj Republici Kongo, dešavanja na Kosovu nisu bila ni u približno sličnih razmera. S obzirom na to da nije bilo kritične humanitarne krize koja iziskuje hitno delovanje, izgleda da je ova intervencija jasan primer selektivnog rasuđivanja o humanitarnim krizama. Budući da slede sopstvene interese i da su više njima zaokupljene, države su više zainteresovane za neke regione sveta nego za druge, te su, shodno tome, i neki životi vredniji od drugih (Barnett 2009: 630). Zagovornici intervencije obično odbacuju kritike koje su im upućene zbog selektivnosti, ističući da je bolje da do humanitarne intervencije dođe tamo gde je to moguće, nego da do nje nigde ne dođe. Međutim, čak i kad selektivnost ostave po strani, naučnici ističu da su donosioci odluka umnogome preuveličali prirodu krize na Kosovu. Tvrdnje o genocidu nisu bile potkrepljene odgovarajućim dokazima. Takav je slučaj bio i sa člankom ambasadora Viljema G. Vokera, šefa OEBS verifikacione misije na Kosovu, u kojem se navodi da se nedela na Kosovu dešavaju u nezamislivim razmerama, a da pri tome nisu pruženi nikakvi dokazi za to (prema Chandler 2002: 38). Sličan obrazac prepoznaje se i u zvaničnoj izjavi koju je nemački ministar dao na početku intervencije. Naime, on je rekao da srpska vojska priprema operaciju pod nazivom „Potkovicica“, u kojoj bi Albanci na Kosovu bili napadnuti sa svih strana i naterani da prebegnu u Albaniju. Iako je postojanje ovog plana bilo glavno obrazloženje sprovođenja NATO intervencije, vrhovni saveznički



komandant NATO u Evropi nikada nije prikazao ovaj plan, niti je potvrdio njegovo postojanje, što je mnoge navelo da posumnjaju da je taj plan uopšte i postojao (Belloni 2002).

Činjenica koja govori o tome da humanitarna kriza zapravo nije iziskivala intervenisanje ukazuje na to da je bilo drugih interesa kojima bi ta intervencija mogla biti objašnjena. Naime, može se zaključiti da su postojali politički i bezbednosni interesi. Lideri zapadnih zemalja umorili su se od decenijske diktature Miloševića, te su odlučili da stave tačku na njegove vojne akcije. Pored toga, postojalo je jako osećanje da treba učiniti nešto što bi nadomestilo neuspeh u Bosni (Chandler 2002; Rif 2002; Roberts 1999): međunarodna zajednica nije mogla da dozvoli da se dogodi još jedna Srebrenica, a angažovanjem na Kosovu će se isкупiti za svoje ranije nepostupanje. I bezbednosni razlozi bili su značajni. Vladao je opšti strah od toga da će region biti destabilizovan, te da će doći do izliva izbeglica. I zemlje Evropske unije uzbunio je priliv izbeglica. Bler je ovaj problem istakao u svom čuvenom govoru u Čikagu (1999. godine). Pored toga, zapadne zemlje su naročito brinule da će albanske izbeglice prebeći u Makedoniju i destabilizovati tu zemlju (Demjaha 2000). Iro-nija je u tome što se upravo to na kraju i dogodilo. Naime, Albanci su tokom intervencije masovno prešli u Makedoniju, a mnogi su tu i ostali, što je dovelo do novih tenzija u Makedoniji koje su eskalirale 2001. godine. Čini se očiglednim to da se NATO i svetski lideri ne bi opredelili za intervenciju samo zbog ideje humanitarizma. Da nije tako, bilo bi mnogo više humanitarnih intervencija u svetu. Problem je u tome što je, kada se posmata samo sa humanitarnog aspekta, opasno opravdavati delovanje tokom intervencije ukoliko se ono predstavi kao humanitarno. Ovakvi pokušaji i retorika će kasnije dobiti svoj izopačen epilog u Iraku i još će više kompromitovati humanitarizam. Međutim, diskutabilno je to da li intervencija u Iraku zaslužuje da se nazove humanitarnom, jer je prvobitno izvršena iz straha od oružja za masovno uništenje i terorizma. Bušova administracija je to kasnije preinaičila u retoriku da je Irak napadnut da bi se oslobodio irački narod. Još političkih razloga za sprovođenje intervencije na Kosovu izašlo je na videlo kada je intervencija već bila u jeku. Intervenciju sprovode države koje istovremeno štite i sopstveni interes. Zemlje su odbile da angažuju kopnene snage iako bi to bila delotvornija strategija za izlaženje na kraj sa

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

srpskim vojnicima na Kosovu. Angažovanje vojnih snaga i moguća pogibija vojnika uvek predstavljaju veoma osetljiv i nepopularan potez za vlade, jer provociraju javno mnjenje. Iako su nastupale podstaknute humanitarnim razlozima, zapadne zemlje nisu želele da rizikuju da se javnost u njihovim zemljama okrene protiv njih. Ono što se smatralo prvim ratom u istoriji koji se vodio za načela i vrednosti (Rief 2002; Chomsky 2001), u stvari je bila kombinacija bezbednosnih, političkih i humanitarnih motiva. Problem nije bio u tome što je humanitarizam postojao uporedo sa drugim motivima, već u tome što je intervencija predstavljena kao isključivo humanitarna i što se njen kredibilitet zasnivao upravo na tome. Humanitarizam je iskorišćen kao izgovor za zaobilazanje državnog suvereniteta, pa čak i za objašnjavanje pomanjkanja legalnosti akcije, jer za nju nije postojalo odobrenje Saveta bezbednosti. Jezive priče sa terena iskorišćene su kako bi se pridobila podrška javnosti za sprovođenje ove akcije. Ukoliko bismo intervenciju posmatrali isključivo u svetlu humanitarizma, to bi stvorilo pojednostavljenu sliku koja ne bi tačno prikazala stvarnu situaciju na terenu i koja bi mogla biti štetna zbog prikrivanja drugih interesa.

Ishod intervencije na Kosovu – eskalacija krize

Konsekvencijalističkim argumentom intervencija se opravdava ukoliko je uspešno dovela do ishoda koji je bolji od ishoda do kog bi situacija inače dovela. Značajan nedostatak konsekvencijalističke analize predstavlja nepostojanje alternativnog scenarija. Drugim rečima, neizvesno je to kako bi se događaji odigrali da nije bilo intervencije. U slučaju Kosova, to ostavlja dosta prostora za spekulacije da li bi se desio još jedan pokolj poput onog u Srebrenici. Zagovornici intervencije kažu da bi do toga sigurno došlo i neprestano ponavljaju da je to, pre svega, i bio glavni motiv za intervenisanje (Blair 1999). Setimo se i Klintonovog upozorenja da oklevanje znači dozvolu za ubijanje. Iako nije izvesno to kakav bi ishod bio, konsekvencijalna analiza još uvek vredi, jer pokazuje da je intervencija NATO dovela do dosta lošeg ishoda. Najpre, intervencija je pojačala nasilje, a po shvatanju Belonija, to je argument koji se često može upotrebiti protiv vojnih intervencija (2007. godina). Cilj vazdušnih napada bio je zau-



stavljanje ili sprečavanje humanitarne katastrofe. Međutim, kada su napadi otpočeli, sudbina Albanaca bila je mnogo gora nego što je bila pre intervencije. Iako Aportorp tvrdi da uloga koju je NATO bombardovanje imalo u stvaranju regionalne humanitarne krize nije dovoljno analizirana (2002), ima dovoljno dokaza koji govore da je ovo bombardovanje zaista drastično pogoršalo situaciju i zaoštrilo krizu. Neposredno posle prvih NATO napada, srpska policija i paravojne snage započele su masivnu ofanzivu usmerenu protiv kosovskih Albanaca. Niz napada i masivno proterivanje i zastrašivanje rezultiralo je time da je 800.000 Albanaca napustilo Kosovo. Iako ovu intervenciju vidi kao pravedan rat, Demjaha smatra da je ona omogućila najgore etničko čišćenje koje je svet video posle Drugog svetskog rata (2000). Na terenu UNHCR nije bio spreman za toliki izliv izbeglica i nije imao dovoljno ljudi i sredstava, pa je NATO morao da mu se priključi. Činjenica da je NATO koordinirao raspodelom pomoći koju su, pri tome, obezbedile iste one vlade koje su delom bile odgovorne za izbijanje krize, potpuno je raspršila humanitarna načela (Barnett 2005; 724). Rif optužuje NATO da je potmogao stvaranju humanitarne krize mada je to učinio nehotično (2002: 202). Po završetku intervencije izbeglice su polako počele da se vraćaju. Međutim, uvećanje krize predstavljalo je važan ishod intervencije čiji je cilj bio sprečavanje krize.

Druga dimenzija konsekvencijalističke analize podrazumeva sagledavanje načina na koji je akcija izvršena. Organizacije „Human Rights Watch“ i „Amnesty International“ optužile su NATO da krši međunarodno humanitarno pravo (Izveštaj organizacije Human Rights Watch za 1999. godinu). Bombardovanje iz vazduha vršeno je sa velike visine, što je dovelo do mnogih grešaka i gubitaka života civila. To je kasnije nazvano kolateralnom štetom. U kolateralnu štetu spada i bombardovanje televizijske stanice⁴, mostova u Novom Sadu, konvoja izbeglica i, povrh svega, kineske ambasade u Beogradu. Rezultat kampanje NATO sa „nultim gubicima“ bio je pogibija 500 civila.⁵ Intervencija je počela bombardovanjem vojnih objekata, ali se ubrzo proširila na mete koje nisu imale nikakvu vojnu funkciju: na sredstva za komunikaciju, rafinerije nafte, ministarstvo unutrašnjih poslova u Beogradu, mostove i bolnice. Infrastruktura i privreda Srbije bile su uništene, ali to nije zaustavilo srpsku ofanzivu i ubijanje na Kosovu. Posebno je istaknuta zabrinutost zbog upotrebe

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

⁴ Slučaj bombardovanja RTS (Radio-televizija Srbije) i dalje je veoma kontroverzan, jer ima znakova da je NATO pre napada obavestio srpske vlasti, a da je Milošević odlučio da svesno žrtvuje ljude zaposlene u nacionalnoj televiziji.

⁵ Brojke su različite: srpske procene govore o 1.200 poginulih, ali se u izveštaju organizacije „Human Rights Watch“ zaključuje da je najmanje 489, a najviše 528 jugoslovenskih civila ubijeno u devedeset odvojenih incidenata tokom Operacije savezničkih snaga (Izveštaj organizacije Human Rights Watch za 1999. godinu).

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

klaster bombi i osiromašenog uranijuma i bombardovanja rafinerije nafte u Pančevu. Imajući u vidu ove posledice, Aportor postavlja pitanje da li je broj života koji je sačuvan intervencijom međunarodne zajednice na Kosovu veći od broja života koji su njome ugroženi, dovedeni u opasnost ili ugašeni (2002. godine). Iako bi se zagovornici intervencije složili sa tim da je neka cena morala da bude plaćena, na osnovu prikazanih činjenica – kako o eskalaciji koja je usledila nakon intervencije, tako i o nepoštovanju načela srazmernosti – može se slobodno reći da intervencija na Kosovu ne prolazi konsekvencijalistički ispit legitimnosti.

Zaključak

Ideja o tome da bi zaštita ljudskih prava mogla da bude legitiman razlog za instrumentalnu upotrebu sile prevladavala je tokom devedesetih godina prošlog veka. Ova ideja je osnažila predstavu o tome da suverenitet više ne može štititi vlade koje sistematično zlostavljaju svoje građane. Prenebregavanje suverenosti obezbedilo je plodno tle za sprovođenje humanitarne intervencije. Međutim, kao što je prikazano na slučaju intervencije na Kosovu, prefiks „humanitarna“ u izrazu „humanitarna intervencija“ samo delimično opisuje njenu prirodu. Intervencija umnogome odražava interese država i kao takva predstavlja mešavinu strateških motiva i političkih i bezbednosnih pitanja koji su značajni tim državama. Iako su u mnogo čemu preispitivali njihove normativne ciljeve, humanitarni agenti su spremno prihvatili ovaj opasan koktel. Značenje humanitarizma već se prošilo i tu više nije bilo povratka. Izrazi kao što su „politički humanitarizam“ i „vojni humanitarizam“ sve se češće čuju u naučnim krugovima. Kada je humanitarizam stalno predmet različitih tumačenja, onda je u velikoj opasnosti da izgubi svoj prepoznatljiv karakter. Akcije koje se međusobno razlikuju onoliko koliko se razlikuju pružanje pomoći gladnoj deci i koordiniranje NATO intervencijom kojom se bombarduje suverena zemlja ne mogu biti posmatrane kroz ista sočiva, niti mogu očekivati istu legitimnost. Kada se humanitarna intervencija posmatra samo u humanitarnom kontekstu, često se stvara obmanjujuća slika o trojstvu aktera: žrtva, krvoločni agresor koji vrši nedela i spasilac kog predstavlja neka strana vlada ili međunarodna



zajednica (Belloni 2007: 455). Operacija Savezničkih snaga iz 1999. godine pokazuje da slika nije tako jednostavna. Lekcija naučena na Kosovu razlikuje se od lekcija iz drugih delova sveta. Obično se međunarodna zajednica optužuje da je učinila premalo i da je to učinila prekasno. Na Kosovu je, međutim, intervencija bila nešto što je previše i prebrzo učinjeno. Činjenica da u to vreme nije bilo kritične humanitarne krize, da upotreba sile nije bila srazmerna šteti koju je trebalo da spreči i da je opšti ishod bio negativan, jer je doveo do veće krize, čini intervenciju NATO nelegitimnom posmatrano sa humanitarnog aspekta.

Literatura:

- Anastasijević, Dejan.** The closing of the Kosovo cycle: Victimization versus responsibility. In: Schnabel, Albert. and Ramesh Thakur. (eds). *Kosovo and the Challenge of Humanitarna Intervencija: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*. Tokyo: United Nations University Press, 2000: 44–63.
- Barnett, Michael.** „Humanitarianism Transformed”. *Perspectives on Politics*, vol. 3, 2005: 4.
- Barnett, Michael.** „Evolution without Progress? Humanitarianism in a World of Hurt. *International Organisation* 63, 2009: 621–663.
- Bellamy, Alex. and Nicolas Wheeler.** Humanitarian Intervention in World Politics. In: Baylis, John and Steve Smith, P. Owens. (eds). *The Globalization of World Politics – An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008: 522–541.
- Belloni, Roberto.** „Kosovo and Beyond: Is Humanitarian Intervention Transforming International Society?”. *Human Rights & Human Welfare*, 2, 2002: 35–43.
- Belloni, Roberto.** „The Trouble With Humanitarizam”. *Review of International Studies*, 33, 2007: 451–474.
- Blair, Tony.** Doctrine of the International Community. Speech to Chicago Council on Global Affairs on 22 April 1999.
- Burgess, Peter.** „Ethics of Humanitarian Intervention: The Circle Closes”. *Security Dialogue* 33(3), 2002: 261–264.
- Chandler, David.** „The road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda”. *Human Rights Quarterly*, 23, 2002a: 678–700.
- Chandler, David.** *From Kosovo to Kabul: Human Rights and International Intervention*. London: Pluto Press, 2002b.
- Chomsky, Noam.** „A Review of NATO’s War over Kosovo”. *Z Magazine*, 2001.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

- Clinton, William.** Address to the Nation on NATO Air strikes – on 24 March 1999 <<http://kosova.org/post/Clinton-Adress-to-the-Nation-on-NATO-Airstrikes-March-24-1999.aspx>>
- Demjaha, Agon.** The Kosovo conflict: A perspective from inside. In: Schnabel, Albert. and Ramesh Thakur. (eds). *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*. Tokyo: United Nations University Press, 2000: 32–43.
- Fixdal, Mona and Dan Smith.** „Humanitarian Intervention and Just War”. *Mershon International Studies Review*, 42, 1998: 283–312.
- Human Rights Watch Report.** Crises in Kosovo, 1999. <<http://www.hrw.org/reports/2000/nato/Natbm200-01.htm>> May 14, 2010.
- Ikenberry, John.** The costs of victory: American power and the use of force in contemporary order. In: Schnabel, Albert. and Ramesh Thakur. (eds). *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*. Tokyo: United Nations University Press, 2000: 85–100.
- Rieff, David.** *A bed for the night: humanitarianism in crisis*. Vintage, 2002.
- Schnabel, Albert and Ramesh Thakur.** *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*. Tokyo: United Nations University Press, 2000.
- Roberts, Adam.** „NATO’s ‘Humanitarian War Over Kosovo’”. *Survival*, 3, 1999: 102–23.
- Weiss, Thomas.** „Principles, politics and humanitarian action”. *Ethics and International Affairs*, vol. 13(1), 1999: 1–22.

Novinski članci:

- BBC news.** New mass grave 'of Kosovo Albanians' found in Serbia, 2010. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1414735.stm>> 2010, August 1.



Kontekst i implikacije huliganskog nasilja u Srbiji

Marko Savković¹

Autor je istraživač Beogradskog centra za bezbednosnu politiku

prethodno saopštenje

UDK: 343.343.3:796.093

Sažetak

Kako u bliskoj prošlosti tako i danas, veza politike i sporta u Srbiji ishodila je (pored ostalog) nasiljem. U radu izdvajamo osobenosti huliganskog nasilja, nakon čega se bavimo određenjem nasilne navijačke grupe. Sledi diskusija o pokušajima opravdavanja nasilja kao legitimnog vida političkog protesta. Ujedno otvaramo problem osobenosti konteksta u kome se nasilje odvija, kao i njegovih političkih implikacija kroz prikaz skorašnjih događaja na ulicama Beograda i Đenove.

***Ključne reči:** sport, politika, nasilje, huligani, navijačke grupe, region*

* * *

Od 2000. godine do danas manifestacije navijačkog nasilja uzrok su smrti sedam ljudi. Izraz „navijač“, međutim, ni izbliza ne opisuje prirodu i motive počinilaca najtežih krivičnih dela. Predmet našeg interesovanja jesu ona lica koja, pod maskom navijačkih grupa, koriste sportske događaje kako bi se nekažnjeno, iz godine u godinu, nasilnički ponašala. Njihova (ne)delo ne poznaju prostorne granice. Zapadni Balkan je polazište, ali je zato svako „gostovanje“ prilika za kaos. Kontekst u kome se nasilje manifestuje ujedno je obeležen nasleđem etničkog konflikta, političke nestabilnosti i slabih institucija. Naš problem je, najzad, to što proces koji je započet krajem osamdesetih, a odnosi se na izmeštanje verbalnog i fizičkog nasilja iz sportske u političku arenu, traje i danas. Uostalom, o ozbiljnosti problema u Srbiji dovoljno govori broj navijačkih grupa o čijoj će zabrani Ustavni sud raspravljati: ima ih tačno 14.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BROJ 18 · JUL – SEPTEMBAR 2010.

¹ markosavkovic@ccmr-bg.org

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

U radu se suočavamo sa dvema terminološkim nedoumicama. Uprkos sunovratu sporta u Srbiji, događaje posmatraju i „pravi“ navijači, odnosno svi oni koji su na utakmicu krenuli sa željom da uživaju u kvalitetnom takmičenju. Opšte stanje u kome se nalaze sportski objekti u Srbiji (sa izuzetkom Beogradske arene), tačnije zastarelost primenjenih konstrukcijskih rešenja vodi tome da je često fizički nemoguće odvojiti huligane od onih koji to nisu. Ograničen je broj ulaza i izlaza, kao i tribina (u najvećem broju slučajeva radi se o jednoj). Otuda svaka intervencija policije potencijalno može ugroziti i one koji nisu učesnici nasilja. Za termin „huligansko nasilje“ opredeljujemo se upravo zato da bismo razlikovali huligane od navijača. Nedostaje nam hrabrosti, međutim, da i navijačke grupe nazovemo njihovim pravim imenom: „huliganske“. Pri tom, odluka Ustavnog suda neće razrešiti našu nedoumicu. Odgovornost snose donosiloci odluka, novinari, „sportski radnici“ (novinarska poštapalica koja, u suštini, ne znači ništa) i ostali učesnici u organizaciji sportskih događaja, koji bi stvari trebalo da počnu da nazivaju pravim imenom.

Zatim, neophodno je uspostaviti razliku između nasilja u sportu, koje podrazumeva nasilno ponašanje učesnika u igri (u fudbalu su tako uobičajeni grubi ili „pogibeljni“ startovi, koškaranja, različiti primeri nediscipline), i nasilnog ponašanja posmatrača. Ako posmatrači namerno pribegavaju nasilju i to čine u kontinuitetu, oni (i znatno ređe one) su huligani.

Konačno, činjenice govore o tome da mladi ljudi stradaju nakon fudbalskih utakmica. Navijačkim grupama fudbalskih klubova preči zabrana, a prelasci iz jednog fudbalskog kluba u drugi bili su u više navrata predmet interesovanja policije i tužilaštva. Zato su primeri na koje se pozivamo u radu vezani za profesionalni fudbal u Srbiji.

Osobenosti huliganskog nasilja u Srbiji

Nasilje u sportu nije fenomen koji je karakterističan samo za Srbiju. Jedno od prvih istraživanja vođenih radi otkrivanja njegovih uzroka pokazalo je da huligani uvek predstavljaju manjinu navijača. Oni imaju pomerenu predstavu o svojoj ulozi u sportskom događaju, u kome sebe doživljavaju kao aktivne učesnike. Takođe, ovo istraživanje pokazalo je da, budući da je fudbal „muška igra“ u kojoj je nasilje na terenu uobičajeno, nasilje



na tribinama ne treba nikoga da iznenađuje. (Roadburg 1980: 266) Emocijama nabijen i visoko stresan doživljaj fudbalske utakmice predstavlja za mnoge priliku da „ožive“, odnosno da izraze osećanje frustracije koja je izazvana lošim uslovima života. Opštem utisku svakako ne doprinose veoma loši uslovi u kojima se utakmice održavaju (Hopcraft 2006 [1968]: 162).

Navedeni nalazi nisu primenljivi na Srbiju. Tačno je da huligani uvek čine manjinu, ali je to ipak značajna manjina. Tako se na tribinama stadiona u Đenovi, 12. oktobra ove godine, našlo 1.600 navijača iz Srbije (*Blic* 12. 10. 2010). Pri tome su oni (njih trista) „u dve kolone [...] blokirali grad [...] bacali petarde na prolaznike, lomili izloge, uništili jedan policijski auto i ispisivali grafite po zidovima duždevske palate“. (*Politika* 13. 10. 2010) Privedeno je najzad 50 lica, od kojih je 33 pušteno, dok je 17 osoba zadržano u pritvoru. (*B92.net* 13. 10. 2010) Postoje, zatim, timski i individualni sportovi u kojima nema fizičkog kontakta, čime je smanjen rizik da će doći do nasilnog ponašanja, ali su oni i dalje popularni u Srbiji. Teniser Novak Đoković i odbojkaš Nikola Grbić primer su mladima, i to ne samo u našoj zemlji. Ipak, ova činjenica nije smetala navijačima Novaka Đokovića (Srbija) i Marija Ančića (Hrvatska) da se potuku u Australiji (*Dnevnik.hr* 15. 1. 2007), dodajući tako novu dimenziju problemu nasilja u sportu. Sam tok utakmice, koliko god da je stresan, huligane nužno ne interesuje. Njihov „program“ odvija se nezavisno od događaja na terenu: pirotehnika će svakako biti upotrebljena, naročito pripremljena scenografija, takođe. Izrazom vernosti klubu smatra se čak i to kada cela tribina, ako stvari krenu loše, okreće leđa terenu i nastavlja da navija. Poraz ili pobjeda mogu jednako poslužiti kao opravdanje za nasilničko ponašanje na gradskim ulicama. Konačno, „nije nikakva tajna da su navijači klubova „Zvezda“ i „Partizan“ obasuti raznim privilegijama i da su navijanje pretvorili u neku vrstu profesije“ (*Radio Slobodna Evropa* 11. 10. 2009.)

Ono što problem nasilja u sportu u Srbiji čini višestruko složenim jeste postkonfliktni kontekst u kome se ono manifestuje. Naime, vreme ozbiljnog navijačkog organizovanja nastupilo je krajem osamdesetih godina i poklopilo se sa evolucijom nasilja, u kojoj su se prvi ozbiljni šovinistički ispadi sa stadiona preselili u političku arenu (Čolović 30. 9. 2009). Ono što nije bilo dozvoljeno u javnom diskursu, moglo je biti izgovoreno na tribinama. Uostalom, postavlja se pitanje kako utvrditi ko je odgovoran ako skandira „pedeset hiljada duša, sto hiljada dlanova“, da parafr-

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

ziramo jednog sportskog komentatora. U tom slučaju reč je o „dešavanju naroda“. Slika sa stadiona u Maksimiru, gde se jedan igrač umešao u sukob huligana i policije, upamćena je kao jedan od najsnažnijih simbola dezintegracije jugoslovenskog društva.²

Javnosti u Srbiji je dokumentarnim filmom „Jedinica“ u produkciji „Vreme filma“ ispričana priča koja predstavlja najizrazitiji primer zloupotrebe jedne navijačke grupe ako se, tamo gde postoji pristanak, o zloupotrebi može govoriti. Ujedinjenje navijačkih grupa čije je mesto okupljanja severna tribina stadiona FK „Crvena Zvezda“ odigralo se 1989. godine pod pokroviteljstvom Željka Ražnatovića. Među prvim pripadnicima dobrovoljačke garde, koja će kasnije prerasti u Jedinicu za specijalne operacije, našli su se i oni koji su svoj rat sa Hrvatskom započeli na travi pomenutog zagrebačkog stadiona, maja 1990. godine. Nakon političkih promena nastavljeno je sa praksom zloupotrebe (vrhunskog) sporta u političke svrhe, s tim da je ova, najdirektnija veza između nasilja i sporta, prekinuta.

Profil nasilne navijačke grupe

Uvek su u prvim redovima. Spremnost na nasilje ih, međutim, izdvaja. U ideološkom smislu, mešavina su svega i svačega: šovinsti su, ali spremno ulaze u „saveze“ i sklapaju „prijateljstva“ sa huliganskim grupama „preko grane“; predstavljaju se kao tradicionalisti, ali su statusni simboli kojima daju važnost s ovog sveta, materijalnog. Među njima ima i onih koji iskreno veruju da je protest koji izražavaju, makar i nasilan, stvar ličnog izbora.

Huligan sebe smatra aktivnim učesnikom u sportskom događaju. Ovome doprinose treneri i novinari, koji ih nazivaju „šestim“ ili „dvanaestim“ igračem, u zavisnosti od toga o kom je takmičenju reč. Klub može biti u krizi, „igračkoj i rezultatskoj“, da upotrebimo samo jednu u nizu poštapalica, ali oni su uvek u pripravnosti. Organizovani u navijačke grupe sa čvrsto postavljenom hijerarhijom, kao članovi uprave, utiču na politiku „voljenog kluba“. Po potrebi, isprovocirani određenom odlukom, prete bojkotom. Spremno se ograđuju od nasilja, ali kada do nje ga dođe, ne propuštaju priliku da podsete širu javnost kako su svoje mesto na tribini „zaslužili“. A do nasilja je dolazilo često. Ovakvim pristupom u protekle dve decenije, huligani u Srbiji uspešno su preuzeli barem jednu sportsku disciplinu, i to ne bilo

² Zvonimir Boban je, u osvrtu na događaje u Đenovi, rekao kako je „između nogometa i politike uvijek postojala i uvijek će postojati određena veza“. Zatim je, u odgovoru na novinarsko poredjenje nereda u kojima je, maja 1990. godine i sam učestvovao, kazao da je ono „bio protest, buntovan čin protiv nepravde, buna protiv režima. Hrvatska je htjela van iz komunizma i to se može opravdati“ (*Index.hr* 13. 10. 2010).



koju, već, po tradiciji najgledaniju disciplinu, profesionalni fudbal (eng. *association football*).

Velika je greška, međutim, tumačiti huligansko ponašanje kao nerazumno, koje izgleda kao ponašanje do kog dolazi u afektu. Ne može se nazvati nerazumnim postupanje u kome se kamenice i drugi predmeti unapred spremaju u kontejnere kako bi se kasnije upotreбили protiv rivalske navijačke grupe ili osoba drugačije seksualne orijentacije. (*Politika* 11. 10. 2010.) Disciplinu i jasnu hijerarhiju već smo izdvojili kao osobenosti huliganskog ponašanja u Srbiji. Brutalno premlaćivanje i ubistvo francuskog navijača, koje se u Beogradu dogodilo u septembru 2009. godine, indikativno je zato što je napad komunikacijom pripremlilo više lica, ali su dva lica rukovodila samim činom. Takođe je indikativno to da su upravo dvojica „vođa“, od svih učesnika koji su učestvovali u napadu na Brisa Tatona, i dalje u bekstvu (*B92.net* 2. 9. 2010), kao i to da su posredi lica protiv kojih se vodi više prekršajnih i krivičnih postupaka.

Huligani delaju organizovano, zato što su na to primorani merama koje propisuje država. Ove mere mogu biti naglašeno preventivne, ali i represivne. U Velikoj Britaniji, čije se iskustvo s pravom uzima kao primer uspešne borbe protiv huliganskog ponašanja, klubovi su u poslednjoj deceniji prošlog veka bili primorani da podignu standarde bezbednosti na svojim stadionima. Skinute su ograde, kako sa tribina, tako i one koje teren fizički odvajaju od publike. Ukinuta su mesta za stajanje i postavljene su kamere. Policajci su zamenjeni redarima koji su i sami navijači kluba, a njihova ovlašćenja su jasno definisana. Upad na teren u ovakvim okolnostima tretira se kao delo koje povlači zatvorsku kaznu i, što je možda i značajnije, meru zabrane ulaska na stadion(e) koja se dosledno primenjuje (Spaaij 2006: 3). Svesni mogućnosti da će gostovanja u inostranstvu „profesionalnim navijačima“ moći da posluže kao način da izbegnu primenu mere zabrane, organi reda međusobno saraduju, pripremajući i prosleđujući liste sa imenima onih kojima je ulaz na stadion zabranjen. U Holandiji je čak primenjen biometrijski sistem identifikacije kako bi registrovani huligani bili sprečeni da prisustvuju sportskom događaju (*ComputerWeekly.com* 22. 1. 2008).

Situacija u Srbiji bitno je drugačija. Događaji u Đenovi i naknadno međusobno prebacivanje odgovornosti fudbalskih saveza, odnosno policija Italije i Srbije otvorili su nov problem u saradnji policije Srbije sa drugim policijama u regionu i u Evropskoj uniji. Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

na sportskim priredbama, usvojen 2003. godine, pretrpeo je izmene više puta, ali je i dalje organizator taj koji „vrši nadzor nad radom redarske službe“ (čl. 3). U uslovima gde ne postoji pravilnik kojim se uređuje rad redarske službe, odnosno gde ne postoji zakon koji bi regulisao rad službenika fizičkog obezbeđenja (*Bilten o unutrašnjim poslovima EU i Srbije* br. 13) ovakvo rešenje nije odgovarajuće. Takođe, osobe zadužene za bezbednost i organizaciju sportskih događaja retko su profesionalci. Nacrt Zakona o sportu, čija bi dosledna primena trebalo da učini vlasničku strukturu klubova transparentnijom, prosleđen je Narodnoj skupštini krajem 2009. godine, ali još uvek nije usvojen.

Prema shvatanju Dejana Šuputa, direktora Udruženja za razvoj sportskog prava u Srbiji, „srpski Krivični zakonik i Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama potpuno (su) usklađeni sa međunarodnim pravnim standardima. Većina rešenja [...] koja postoji u Engleskoj je preneti u naš zakon.“ (*Politika* 22. 10. 2010) Problem je u primeni ovih zakona. Ministarka Snežana Samardžić-Marković u više navrata istakla je da su presude donete tek u 2,4 posto slučajeva, priznajući implicitno da suzbijanje huliganskog nasilja proteklih godina ipak nije bilo prioritet države.

Suočena sa velikim pritiskom javnosti, ali i sa jasnim određenjem državnog vrha prema događajima od 10. i 12. oktobra, Narodna skupština usvojila je, u petak, 22. oktobra, izmene Zakonika o krivičnom postupku. Ovim izmenama omogućeno je produženje pritvora sa osam na trideset dana za krivična dela sa elementima nasilja, za koja je predviđena kazna veća od pet godina zatvora. Među ova krivična dela spadaju i: delanje protiv života i tela, nanošenje teških telesnih povreda, pokušaj ubistva i ubistvo. Izmene i dopune stupile su na snagu narednog dana kada je (možda i očekivano) fudbalski derbi između klubova „Crvena zvezda“ i „Partizan“ protekao bez većih incidenata. Ovoga puta, bilans sa utakmice bio je „svega“ 34 privedena lica (*Blic* 23. 10. 2010) Pri tom, iz utakmice u utakmicu ponavlja se srazmerno visok broj privedenih maloletnika.³

Političko opravdavanje nasilja

Napadi na policiju u kojima je 10. oktobra učestvovalo više od 6.000 ljudi *novum* su na ulicama Beograda. Naime, učesnici prethodnih pohoda iz februara 2008. („Kosovo je

³ Kontekst događaja u Đenovu je, pri tom, nešto složeniji i u jednom svom delu izlazi iz predmeta našeg rada. Naime, mediji i donosioci odluka nas uredno obavestavaju o tome da postoji „fudbalska mafija“, koja zarađuje, ali i pere novac tako što „učestvuje“ u prelascima sportista u klubove u zemljama EU. „Učešće“ se zapravo svodi na klasično rekretiranje, bilo kluba, bilo igrača, koji se (pod pretnjom) obavezuje „menadžeru“ na višegodišnju saradnju. Istraga je još uvek u toku, ali smo ipak upoznati sa tim da je putne troškove grupe „Ultras 1989“ platilo upravo jedan od onih koji su posredovali u prelascima fudbalera. Trenutno aktuelne sukobe rukovodstava fudbalskog saveza i pojedinih klubova treba posmatrati upravo u tom kontekstu.



Srbija“) i jula 2009. godine (protest zbog hapšenja Karadžića) naučili su vredne lekcije. Svesni vlastitih ograničenja, ovo ga puta bili su bolje organizovani i neuporedivo brojniji. Nasilan karakter protesta osmišljen je u saradnji navijačkih grupa i više organizacija (među kojima prednjači organizacija „Obraz“), čiji su lideri, odnosno vođe privedeni uoči događaja 10. oktobra i neposredno nakon njih. Huligani su nastojali da fotografišu što više učesnika „Parade ponosa“ (*Politika* 11. 10. 2010). Više njih je na motorima obilazilo policijski obruč da bi, zatim, vođe grupa obavestavalo o tome gde je policijski kordon najslabiji (*B92.net* 10. 10. 2010). Na više mesta u centru Beograda iznova i istovremeno pokušavali su da probiju policijsku blokadu, sve dok im to nije pošlo za rukom na raskrsnici Bulevara kralja Aleksandra i ulice Kneza Miloša (Takovske), nakon čega su demolirali prizemlje Radio-televizije Srbije. Prethodno su zapalili jednu prostoriju u sedištu Demokratske stranke u Krunskoj ulici. Napuštanje mesta sukoba ni do sada huliganima nije predstavljalo problem, budući da je način na koji se navijači oblače (eng. *casual*) karakterističan za najveći broj mladih u Srbiji.

Organizacije koje su prilikom policijske istrage, ali i u prošlosti učestvovalе i pozivale na proteste koji su rezultirali nasiljem imaju razvijenu političku agendu ciljeva. Naime, one sa zalažu za različite ciljeve, počev od prekida procesa evropskih integracija i svake saradnje sa Tribunalom u Hagu, „samooptuživanja za nepostojeći zločin u Srebrenici“ (*Obraz.rs* 31. 3. 2010), pa sve do „obuzdavanja gej pokreta“ (*Srpski narodni pokret 1389.org*). Nama je naročito zanimljiva interpretacija petooktobarskih događaja koju je informativna služba organizacije „Obraz“ ponudila javnosti nakon hapšenja njenih vodećih članova. Budući da je naročito indikativna, prenosimo je u celosti:

„Njihovi 'slobodni' i 'nezavisni' mediji danas tu omladinu nazivaju 'divljačkom' i 'huliganskom', iako to nisu činili kada je pre deset godina, takođe omladina, u Srbiju donela zapadnu okupaciju zapalivši Narodnu skupštinu i državnu televiziju. Tada nisu 'ekstremisti' bili oni koji danas govore o nekakvim 'jezivim kaznama' i 'odlučnim obračunima'. Bili su 'borci za demokratiju' i 'vesnici slobode'“ (*izvor*).

Podršku uhapšenima izrazio je i lider jedne od opozicionih partija, koji ih je sve nazvao „našom decom“, pridružujući se time onima koji su represivne mere proglasili gušenjem slobode

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

govora, odnosno gušenjem prava na drugačije mišljenje. Ovakvo traženje saveznika je u najmanju ruku neumesno i predstavlja ruganje građanima Beograda koji su 10. oktobra ponovo proživljavali prizore uličnog rata.

Problem huliganskog nasilja veoma je dubok i neće biti rešen prostom zabranom. Država će po svemu sudeći pribеći represiji kada se već nije bavila prevencijom. Možemo, pri tom, očekivati da mesto starih, zabranjenih grupa zauzmu nove navijačke grupe, jednako nasilnog pogleda na svet. Međutim, ako je praksa da više meseci protekne pre nego što se predmet nađe pred sudom, pitanje je da li će za tim biti potrebe.

Dosledna primena rigoroznih odredbi Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja, kao i skoro usvajanje Zakona o sportu možda će naterati huligane da razmisle pre nego što ponove neki od svojih ispada. Elaboracija preventivnih mera uključila bi razmenu informacija; prioritizaciju problema huliganskog nasilja u agendama interesornih tela koja već funkcionišu, kao i implementaciju dobre prakse i iskustava zemalja EU kojima je pošlo za rukom da povrate kontrolu nad sportskim događajima.⁴ Zatim je potrebno obezbediti sredstva za rekonstrukciju najfrekventnijih sportskih objekata („Stadion Crvene Zvezde“, „Stadion Partizana“, „Pionir“) radi povećanja bezbednosti posetilaca. Najzad, potrebno je sa posebnom pažnjom – što opet izlazi iz predmeta našeg rada – pristupiti problemu pojave velikog broja maloletnika koji učestvuju u huliganskom nasilju.

Literatura:

Hopcraft, Arthur. *The Football Man: People and Passions in Soccer.* London: Aurum Press, 2006.

Roadburg, Alan. „Factors Precipitating Fan Violence: a Comparison of Professional Soccer in Britain and North America.“ *British Journal of Sociology*, vol. 31, No. 2., 1980.

Spaaij, Ramon. The Prevention of Football Hooliganism: A Transnational Perspective. In: Aquesolo, J. (ed.). *Actas del X Congreso Internacional de Historia del Deporte.* Seville: CESH, 2005: pp. 1–10.

⁴ Istraživači Beogradskog centra za bezbednosnu politiku Saša Đorđević i Marko Savković trenutno istražuju mogućnost stvaranja posebne organizacione jedinice koja bi, po uzoru na „Biro za razmenu informacija o nasilju u fudbalu“ (eng. *National Football Information Point*) bila smeštena u ministarstva unutrašnjih poslova zemalja Zapadnog Balkana, odnosno u neki od formalizovanih oblika regionalne saradnje.



Novinski članci:

- „Odloženo suđenje za ubistvo Tatona.“ *B92.net*. 2. 9. 2010.
- „Bruka u Đenovi i njene posledice.“ *B92.net*. 13. 10. 2010.
- „Srpski ultrasi napravili haos.“ *Blic Online* 12. 10. 2010.
- „Privedene 34 osobe u Beogradu.“ *Blic Online* 23. 10. 2010.
- „Fingerprint recognition in the fight against football hooliganism.“ *ComputerWeekly.com*. 22. 1. 2008.
- „Potukli se hrvatski i srpski navijači.“ *Dnevnik.hr*. 15. 1. 2007.
- „Boban: Neredi 90-ih bili su opravdani, ovo je čista mržnja.“ *Index.hr*. 13. 10. 2010.
- „Pronađeno oružje na krovu hotela Slavija.“ *Politika* 11. 10. 2010.
- „Italija šokirana.“ *Politika* 13. 10. 2010.
- „Huliganima preti zabrana ulaska na stadione.“ *Politika* 22. 10. 2010.
- „Koji su uzroci navijačkog nasilja?“ *Radio Slobodna Evropa* 11. 10. 2009.
- Litavski, Jan. „Ponovno bujanje nasilja u Srbiji.“ *Bilten o unutrašnjim poslovima EU i Srbije* br. 13, april 2010.
- Čolović, Ivan. „Politika nasilja na stadionima: Fudbal, huligani i rat.“ *Enovine.com* 30. 9. 2009.

**TEMA BROJA:
DESET GODINA
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI**

Neoosmanizam – doktrina i spoljnopolitička praksa

Miloš Đinđić¹

Poslediplomac na FPN i stažista Beogradskog centra za bezbednosnu politiku

Tanasković, Darko. *Neoosmanizam – Doktrina i spoljnopolitička praksa*. Beograd: Službeni glasnik, 2010.

Prikaz knjige

Epitet strateški važnog aktera Turska svakako zaslužuje zbog istorijskog konteksta nastanka moderne turske države, geografskog položaja kakvim se retko koja država odlikuje, te specifične istorijsko-kontekstualne i političko-institucionalne evolucije ka jedinoj muslimanskoj državi u svetu, koja je relativno uspešno uspela da izađe iz trijade demokratija–islam–sekularizam. Normalno je, stoga, razviti posebnu znatiželju onda kada predstavnicima insitucija Turske počnu češće da posećuju ovdašnje krajeve. Knjiga „Neoosmanizam, doktrina i spoljnopolitička praksa“ Darka Tanaskovića pruža uvid u principe i metode, reklo bi se decenijski gajene, spoljnopolitičke strategije Turske, koja je, kako svedoči autor, tek poslednjih godina dobila svoju „balkansku dimenziju“ delovanja.

Spoljnopolitička orijentacija kompletnog turskog državnog establišmenta oličena je u terminu *neoosmanizam*, koji se suštinski ni na koji način ne može svesti isključivo na političku ideologiju, potencijalno podložnu krnjenju usled alternacije vlasti. Naprotiv, ovo prilično koncizno štivo uverava čitaoca da je reč o svojevrsnom neprobojnom „Weltanshauung“ (*Weltanschauung*), duhovnom i civilizacijskom nastojanju, koje umnogome određuje prošlo, sadašnje i buduće političko „Ja“ turske nacije. Stvar je, dakle, identitetske prirode. Karakteristike takvog pogleda na svet jesu, pre svega, naglašeni *islamizam*, kao i *pragmatizam*. Prvi navodi na (re)islamizaciju društvenog i političkog života. Čitalac se susreće sa prvim šizofrenim momentom ovako označenog neoosmanizma: Ataturk je početkom prošloga veka državu usta-

¹ milosdjindjic@gmail.com



novio strogo na temeljima laicizma i prostor političkog u potpunosti oslobodio duhovne sfere i islama, dok se neoosmanisti pozivaju na islamiziranje tog prostora. Autor nam ovaj paradoks objašnjava upravo prirodom neoosmanizma koji ima visoku sposobnost mimikrije i koji se, kao amalgam političkih doktrina i motiva, zasniva na „kemalizmu“, poštujući njegove svete temelje i insistirajući na njima, čime se kamuflira na prvi pogled neuhvatljiva suština. Dakle, reč je o drugoj veoma naglašenoj i u tekstu konstantnoj karakteristici – pragmatizmu.

Kraći osvrt autora na hronologiju premijera i predsednika, odnosno na njihove biografije ili političke profile treba da posluži kao dokaz o konstantnoj, tinjajućoj inauguraciji islamskih motiva i retorika u društveno i političko biće Turske. Teza je prilično jasna i niz događaja predstavljen je kao isključivo linearan: od smrti Kemala-paše Ataturka pa sve do danas, svedoci smo neprekidnog naginjanja sekularne Turske ka svojoj islamskoj kolevci. Intervencije Armije u više navrata, preduzete radi spasavanja ustavom zagarantovanog laičkog poretka, argumenti su koji govore tome u prilog. Ponajviše je za vreme Turguta Ozala, premijera i kasnije predsednika Turske, dnevnopolitičko delovanje karakterisala svojevrсна renesansa islama. Ti procesi, podseća autor, ne spore suštinu kemalističke tradicije. Veštım prilagoda vanjem, koristeći perfidne političke tehnike „moderne politike“, nosioci ovog procesa tokom decenija nikada nisu koristili ni retoriku ni metode islamskih fundamentalista. Upravo suprotno, neoosmanizam nije radikaln i nasrtljiv, već prilagodljiv, može zaključiti čitalac na ovom mestu. Kao dva lica boga Janusa, tako i neoosmanizam ističe onu stranu lica, laičku ili islamsku, koja najviše odgovara trenutnim interesima i ciljevima neoosmanske Turske.

Autor čitaoca zatim upozna je sa mastermajndom (*mastermind*) teorijskog i praktičnog uobličavanja spoljnopoli tičke koncepcije neoosmanizma, doktorom političkih nauka i ministrom spoljnih poslova Turske Ahmetom Davutogluom. Očigledno sjajnog obrazovanja i profesorskog iskustva, sa istančanim osećajem i promišljenim političkim osećanjem za domaće (neoosmanske) probleme, „turski Kisindžer“ Davutoglu artikulisao je ono što se tokom decenija „iza brega valjalo“. Autor nas upućuje na njegovu ključnu publikaciju pod nazivom *Strategijska dubina: međunarodni položaj Turske*, koja treba da posluži kao sistem argumenata koji oslikava savremeni neoosmanski koncept. Kao naslednica Osmanskog carstva i zemlja „u srcu Evroazije“,

raskrsnice kontinenata i civilizacija, Turska raspolaže istorijskom i geografskom dubinom prema prostorima nekada obuhvaćenim carstvom i stoga ne sme ostati marginalna u sferi koja tradicionalno istorijski predstavlja legitimno polje njenog političkog interesa. Prioriteti tako definisane spoljnopolitičke orijentacije jesu: „politika bez problema” (*zero problem policy*), tj. rešavanje svih otvorenih problema sa susedima i otvaranje prema drugim akterima, pri čemu se ne distancira od starih saveznika; uključivanje šarenolikog spektra stručnjaka u spoljnu politiku, odnosno produbljivanje diplomatskog osoblja, kao i brži ritam rada i veća pokretljivost i efikasnost diplomatije.

Kratka analiza odnosa Turske sa susedima i drugim državama koja potom sledi donekle dočarava kontradiktornost, ali i prednost podeljene situacije u kojoj se Turska našla, radeći na ostvarivanju svojih vitalnih interesa oživljavanja osmanskog duha na području Evroazije. U knjizi je više puta apostrofirana povezanost raspada blokovske podele sveta na početku poslednje decenije dvadesetog veka i, u određenoj meri izmenjenog, samostalnijeg ponašanja Ankare u odnosima sa tradicionalnim prijateljima, odnosno neprijateljima.

S tim u vezi, odnosi Turske i SAD svakako su pretrpeli određenu promenu. Iako je prozapadna orijentacija Turske potvrđena kao konstanta i kao opšte mesto, kako navodi autor, došlo je vreme u kome je, gledano iz ugla neoosmanske doktrine, politički neprofitabilno biti kategorički politički prijatelj američke politike i pružati bezuslovnu podršku američkim spoljnopolitičkim inicijativama. Kao najilustrativniji primer tog periodičnog zaokreta Turske, autor na dva mesta navodi njihovo odbijanje da upotrebe vlastitu teritoriju za stvaranje severnog fronta ka Iraku, što je za Bušovu administraciju predstavljalo jeres par excellence (fr. *par excellence*). Morao je biti promenjen i odnos prema Rusiji, pa vidimo da se Turska našla u procepu između potrebe da se zaštitnički postavi prema novostvorenim većinski muslimanskim zemljama i potrebe da ostvari što tešnju saradnju sa Rusijom, značajnim snabdevačem energentima. Ovo je težak zadatak kada se u vidu imaju često suprotstavljeni interesi ove dve sile u odnosu na kavkasko republike. Prostor koji je u knjizi posvećen Kini nagoveštava da, iako važan partner, ona ipak nije primarna meta nove multidimenzionalne spoljne politike, kao i da je manevarski prostor tu dosta ograničen. Samo jedan navedeni primer – pobuna uigurskog stanovništva u kineskoj provinciji Sinkjang – ilustruje do kakvih komplikacija može doći ako



spoljnopolitički krak neosmanizma pokušava da se razvija i u tom smeru. Sa Evropskom unijom, o kojoj govori poglavlje pod nazivom „Globalne koordinate neosmanizma“, Turska već decenijama gaji kontroverzne odnose. Ako ni zbog čega drugog, kategoričan je autor, Turska teži Uniji i zbog neizbežne promene Ustava, do koje mora doći zajedno sa reformom zakonodavstva radi usaglašavanja sa evropskim standardima. On će, u krajnjoj instanci, onemogućiti Armiju da interveniše u politički život, a time omogućiti, ostaje dosledan autor, dalju nesmetanu islamizaciju društvene stvarnosti.

U poslednjem delu analizirani su regionalni aspekti neosmanizma. Kavkaz je više puta pominjan u kontekstu neosmanske doktrine i autor se još jednom kratko osvrće na ovo krhko, u probleme ogrezlo područje isprepletanih interesa i težnji. Dovoljno je samo pogledati trougao Jermenija–Gruzija–Azerbejdžan i njihove suprotstavljene interese, kao i interese sila oko njih, pa posvedočiti o problemima pred kojima se ova doktrina nalazi. Kao što je već pomenuto, Bliski istok, onako kako ga autor definiše, predstavlja polje u kome se tradicionalno strateško prijateljstvo Turske i zapadnih zemalja nalazi na najvećem ispitu. Jednostavno, Turska je sve više pokazivala spremnost da u određenoj meri iskaže političku senzibilnost kada su u pitanju neke bolne tačke Zapada, koja je u skladu sa „politikom bez problema“ (*zero problem politic*) u susjedstvu i neposrednom okruženju, dozirajući tu spremnost kako ne bi ugrozila blagonaklonost druge strane. Odnosi Turske sa tri bliskoistočna suseda – Iranom, Irakom i Sirijom – koje već duži niz godina predstavljaju problem za Zapad, imaju zajednički imenitelj. Naime, u ovim državama nastanjena je kurdska manjina, čijeg se separatizma Turska kontinuirano pribojava. Intenzitet i vokacija tih odnosa zavisili su od tog pitanja, pri čemu su zanemarivani ili previđani drugi aspekti međususedskih konstanti i varijabli ili je na njih blagonaklono gledano (odnos suniti – šiti, iranski nuklearni program, Izrael – muslimanski susedi itd.). Pri tome, ponovo su iskazana dva lica turske spoljne politike, odnosno neosmanizma. Na kraju, autor uzima u obzir i Balkan, koji nije toliko verbalno, koliko je operativno i praktično važan prostor za Tursku. Na tom mestu čitaocu su predočene i neke od „najšokantnijih“ teza. Naime, Balkan se određuje kao „središnje mesto u neosmanističkoj identitetskoj samospoznaji savremenih Turaka...“ i kao takav „ključan je za uobličavanje koncepcije i politike neosmanizma“. Dakle, Balkan kao „turski zavičajni, jezgri predeo formiranja

neosmanističkog pogleda na sebe i svet“ zapravo je razlog, čitalac može zaključiti, zbog kog savremena Turska sebe smatra civilizacijski i identitetski evropskom državom. Sledstveno tome, angažman na Balkanu samorazumljivo je krucijalan i vitalan. U tom angažmanu, nastavlja autor, Turska je bila i ostala glavni ambasador muslimanskog dela Balkana, bošnjačkog i albanskog, propagirajući njihove interese i zalažući se, pre svega, za „bošnjačku stvar“.

U pokušaju sumiranja, utisci se prepliću. Da li će u njoj videti nostalgični lament nad davno izgubljenim sjajem imperije, jasno proračunatu i pragmatično usmerenu spoljnu politiku sa konstantnim promenama kursa radi ostvarivanja trenutnih kratkoročnih ili srednjoročnih interesa ili pak nešto više od toga, zavisiće od percepcije čitaoca. Autorova pozicija je jasna. Neosmanizam je više od ideologije. To je svojevrsna filozofija istorije i života, koja sadrži ponešto od svega toga. Donekle je ostao nerazjašnjen oblik željenih dometa i ciljeva ovakvog pogleda na svet, koji se u obrisima svodi na ostvarivanje političkog uticaja u sferama koje se smatraju legitimnim interesom. Ako je tako, onda možemo reći da ne prevazilazi konstantu geopolitičke strateške igre u svetu, u kojoj svako ko je uticajan vrši pozicioniranje u skladu sa mogućnostima i željama (interesima), dok oni manje uticajni pribežište traže u, po sebe povoljnijoj opciji ili gravitiraju ka nekakvoj ravnoteži odnosa. Međutim, kako je era intenzivne turske diplomatije u svom zamahu i kako svaki njen spoljnopolički potez budi posebnu pažnju, analizirano štivo preporučuje se kao izuzetno korisno za upoznavanje osnova geostrateške orijentacije Turske.



Mirnim sredstvima do mira

Marija Todorović¹

apsolventkinja Fakulteta političkih nauka

Johan Galtung (2009), *Mirnim sredstvima do mira*, Beograd: Službeni glasnik.

Prikaz knjige

Prva knjiga Johana Galtunga, osnivača studija mira, pod nazivom „Mirnim sredstvima do mira objavljena je na srpskom jeziku. Galtung u ovom delu, koje je nastalo 1996. godine, daje sveobuhvatnu analizu nenasilnog rešavanja sukoba. Sagledavajući mir i nasilje sa različitih aspekata, on ukazuje na njihovu višedimenzionalnost i neophodnost primene holističkog pristupa prilikom analize. Svoje ideje u ovoj knjizi autor obrađuje u odnosu na četiri teorije – teoriju mira, teoriju sukoba, teoriju razvoja i teoriju civilizacije.

U uvodnom delu Johan Galtung ukazuje na postojanje tri vrste nasilja – direktnog (postoji počinitelj), strukturnog (proizilazi iz same društvene strukture i ljudskih bića) i kulturnog nasilja (legitimise dve prethodne vrste nasilja u religiji, ideologiji, jeziku). Negativni mir bi, stoga, podrazumevao odsustvo direktnog nasilja, a pozitivni mir odsustvo indirektnog nasilja, tj. postojanje blaženstva i zadovoljstva tela i duha.

Poredeći studije mira sa medicinom, Galtung se zalaže za primenu trougla dijagnoza–prognoza–terapija tokom procesa ostvarivanja mira mirnim sredstvima. Dijagnoza bi podrazumevala analizu dobrih i loših stanja, odnosno mira i nasilja. Galtung smatra da njihove uzroke, uslove i kontekste treba tražiti u različitim sferama – u sferi Prirode, Čoveka, Društva, Sveta, Vremena i Kulture jer je svaki uži pristup unapred osuđen na propast. Zatim sledi prognoza, u okviru koje se utvrđuje da li je sistem sposoban za samoizlečenje ili je potrebna intervencija drugog, a na kraju se propisuje odgovarajuća nenasilna terapija.

Baveći se teorijom mira u prvom delu knjige, Galtung najpre definiše mir, i to ne samo kao odsustvo direktnog i smanjenje strukturnog i kulturnog nasilja, već i kao nenasilnu i kreativnu

PRIKAZI KNJIGA

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

¹ maca_tod@hotmail.com

transformaciju sukoba. Po njegovom mišljenju, minimalan konsenzus kada je reč o definisanju mira neophodan je da bi se mogla uspostaviti komunikacija, ali je zato maksimalan konsenzus nepoželjan, jer vodi dogmatizmu i netoleranciji.

Međutim, same studije neće okončati nasilje i izgraditi mir, već to čine ljudi koji poseduju veštine, tj. znanje, maštu, saosećanje i istrajnost. Galtung napominje da se mir ne može uspostaviti samo delovanjem elita, nego zajedničkim delovanjem svih onih koji su uključeni u određeni sukob i zainteresovani za njegovo kreativno rešavanje.

U procesu rešavanja i transformisanja sukoba važno mesto zauzima i pitanje roda, jer su čak u 95% slučajeva izvršioци direktnog nasilja muškarci, što se može objasniti biološkim, psihološkim, kulturnim i strukturnim faktorima. Ipak, i u postojećim strukturama i kulturama pitanje roda ne znači puno, jer i žene na vlasti u takvom okruženju postaju manje saosećajne. Smanjenje nasilja je stoga moguće samo reorganizovanjem strukture iz vertikalne u horizontalnu i stvaranjem inkluzivne kulture.

Galtung, zatim, odbacuje tezu o miroljubivosti demokratija. On ih smatra ratobornim i belicističkim, spremnim na primenu nasilja radi očuvanja svoje moći i privilegija koje proizlaze iz visoke pozicije koju zauzimaju u svetskoj piramidi. Njima odgovara *status quo*.

Kako onda postići to da današnji sistem država postane manje nasilan? Galtung rešenje vidi u uspostavljanju konfederacije, u kojoj se zajedništvo može lako postići, u kojoj saradnja nije nametnuta i u kojoj su opcije preuređenja i izlaska iz ovog sistema država „uvek na stolu“. Ipak, ostaje problem stabilnosti, zbog čega je neophodno razviti mehanizme uspostavljanja ravnoteže.

U drugom delu knjige Galtung razrađuje teoriju sukoba. Polazeći od toga da se u njegovoj osnovi nalazi neka protivrečnost/problem, autor razlikuje dva osnovna elementa sukoba – spor i dilemu koji vode (samo)destrukciji. Da bi sukob bio transformisan, neophodno je konstruktivno kanalisati prisutnu energiju, što podrazumeva ne samo spoljašnji, već i unutrašnji dijalog samih aktera. Pri tom, uvek u vidu treba imati to da je sukob dinamičan, da se promene stalno odvijaju i da je transformacija sukoba beskonačan proces. Postizanje stabilnog stanja predstavlja samo privremeni cilj, dok je ključni zadatak prihvatljivo i održivo upravljanje transformacijom.

Galtung svaki sukob posmatra kao trodelnu konstrukciju, koja se sastoji od ponašanja, stavova i protivrečnosti. S obzirom



na stepen artikulacije sukoba, razlikuju se manifestni i latentni nivo. Dok su kod direktnog nasilja akteri svesni svojih stavova i protivrečnosti, u strukturnom sukobu oni postoje samo na podsvesnom nivou. Stoga, da bi sukob bio transformisan, neophodno je osveščivanje strana u sukobu, odnosno potrebno je njihove stavove i protivrečnosti iz latentnog prevesti na manifestni nivo. Artikulaciju i osveščivanje moraju pratiti i uproščavanje predstave o sukobu, uz izbegavanje njene polarizacije koja bi vodila zanemarivanju i potiskivanju protivrečnosti, kao i uz izbegavanje deeskalacije nasilja. Važni koraci prevazilaženja strukturnog nasilja jesu suočavanje, borba nenasilnim sredstvima, razdvajanje (presecanje strukturne veze sa vršiocem represije/eksploatatorom) i ponovno vezivanje izgradnjom horizontalnih, obuhvatnijih i manje nasilnih struktura.

Bitan segment rešavanja sukoba jeste otklanjanje nekompatibilnosti, što znači da se moraju definisati nove formacije, strukture i institucije. Strane iz sukoba treba da izađu ne samo uspostavivši bolje društvene odnose, već i kao bolje ličnosti koje će biti osposobljene da narednom sukobu pristupe nenasilno. Nenasilje mora postati deo svakodnevnog diskursa, a posebno deo manje nasilnih političkih nauka.

Kada je reč o teoriji razvoja, Galtung prvenstveno ukazuje na postojanje različitih definicija razvoja – sa stanovišta kulture, sa stanovišta potreba i sa stanovišta rasta. To znači da se o razvoju može govoriti samo u množini, jer zastupanje ideje o jednoj vrsti razvoja vodi kulturnom nasilju. Zapadna civilizacija, koja sebe smatra univerzalnom, upravo nastoji da ostatku sveta nametne svoje viđenje razvoja, koje je poistovećeno sa modernizacijom i ekonomskim rastom.

Želeći da dođe do ekonomskog modela koji je najpogodniji za ostvarivanje razvoja, Galtung najpre identifikuje šest ekonomskih škola koje tumače način ekonomske organizacije – Plava (SAD), Crvena (SSSR), Ružičasta (EU izuzev Velike Britanije, Kanada), Zelena (veliki deo Trećeg sveta) i Žuta (Japan, Istočna Azija). Analizirajući ekonomske modele koje ove škole nude i kombinujući Ružičastu, Zelenu i Žutu školu, Galtung kao najprihvatljiviji model uzima eklektičku školu ili „školu duginih boja“. On smatra da kombinacijom različitih elemenata ekonomija postaje elastičnija i manje ranjiva. Eklektički model podrazumeva decentralizovanu distribuciju faktora proizvodnje, koja bi svakog učinila potencijalnim učesnikom ne samo potrošnje, već i proizvodnje. Proizvode koji su najbliže prirodi i osnovnim po-

trebama trebalo bi proizvoditi lokalno, a one sledećeg nivoa obrade na nacionalnom nivou. Galtung ističe da on nije protiv svet-ske trgovine, već da je za smanjivanje njenog udela u ukupnoj trgovini, kao i za to da svaka zemlja u svetu ima svoju ulogu u horizontalnoj i pravičnoj podeli rada. Ukoliko proces izgradnje eklektičkog modela ne uspe odmah, Galtung upozorava da se ni-pošto ne sme odustajati.

Kako bi se ekonomska aktivnost bolje razumela, važno je utvrditi eksternalije (sporedne efekte) koje se pojavljuju u ekonomskim sistemima. Holističkim sagledavanjem ovih eksternalija uočava se postojanje sprege kulturnog i strukturnog nasilja vladajućih struja u ekonomskoj teoriji i praksi, koje neravnomernim raspoređivanjem efekata internalija i eksternalija u nekom ekonomskom ciklusu dovode do eksploatacije ili neravnopravnosti. U ovom slučaju Galtung se zalaže za dijalog strana u ekonomskom ciklusu, koji bi trebalo da dovede do smanjivanja negativnih i do deljenja pozitivnih eksternalija.

U poslednjem delu knjige autor se bavi teorijom civilizacije, želeći da ukaže na suštinske pretpostavke, korene i uzroke različitih shvatanja mira, nasilja i nenasilnog rešavanja sukoba. Time on daje primat kulturi, a kao jedinice analize koristi civilizacije, a ne države, ekonomske ili politički sisteme.

Kulturno nasilje Galtung pronalazi u različitim aspektima kulture – religiji (Bog, Sotona, Izabrani narod, dominacija muškaraca), ideologiji (podele Ja – Drugi, Izabrani – Neizabrani), jeziku (korišćenje iste reči za muški i ženski rod u nekim jezicima koji se zasnivaju na latinskim korenima), umetnosti (predstavljane tzv. orijentalnog despotizma u Evropi), empirijskim naukama (doktrina komparativnih prednosti), logici (ili – ili).

Međutim, koreni nasilja mogu se pronaći na još dubljem nivou, u kolektivnom nesvesnom koje određuje kakva je to normalna i prirodna stvarnost. Poznavanje kosmologije neke civilizacije neophodno je za razumevanje kolektivnog ljudskog ponašanja. Ako pođemo od dubokih slojeva kulture, možemo objasniti to kako su ličnosti poput Hitlera i Staljina izgledale prirodno, normalno i imale ogromnu podršku naroda.

Autor razlikuje šest kosmologija – Zapadnu I (grčko-rimska, moderna), Zapadnu II (srednjovekovnu), Indsku (hindu), Budičku (budističku), Sinitsku (kinesku) i Niponsku (japansku). Dok je Zapad I, po Galtungovom shvatanju, energičan, inovativan i u osnovi nasilan, Zapad II je previše povučen, indska i budička civilizacija pasivne, sinitska slična Zapadu I po aroganciji, ali



manje nasilna, a niponska impresivna, arogantna i povučena. Analizirajući odnose unutar ovih civilizacija i njihove interakcije, Galtung kao najproblematičnije civilizacije vidi Zapadnu I i Niponsku civilizaciju, zbog njihovog ekspanzionizma. Do promene ovih civilizacija teško može doći, jer se do radikalnih izmena ne dolazi svesnim planiranjem, nego usled mnogih istorijskih okolnosti.

Ipak, postavlja se pitanje da li postoje terapije za kosmologije u čijoj se osnovi nalazi IMT kompleks, odnosno kompleks izabranost–mit–trauma, koji je prisutan kako na nivou društva, tako i na nivou ličnosti. Galtung predlaže socioterapije (restrukturiranje odnosa), somatske terapije (usmerene na osobu koju treba izmeniti) i psihoterapije (usmerene na celo društvo).

Johan Galtung je u ovom delu sveobuhvatno izneo svoje viđenje mira kao kreativne i nenasilne transformacije sukoba. U ovom procesu, koji nije jednostavan, nema mesta jednostranosti, isključivosti i podeli na Nas i Druge. Otvorenost, saradnja, dijaloz jesu ono što je potrebno u održavanju, postizanju i izgradnji mira. Iako bi se o određenim Galtungovim tezama moglo diskutovati, ova knjiga daje nesumnjivo veliki doprinos razumevanju suštine mira i sukoba. Nažalost, ostaje otvoreno pitanje postoje li u mnogim regionima sveta organizovane političke snage koje bi mogle da ostvare sve one napore koji se moraju uložiti da bi se određeni sukob transformisao. Dogovor elita tu predstavlja samo mali deo rešenja. Jer, kako Galtung piše, mir je revolucionaran poduhvat koji se odvija sve vreme – pitanje je samo da li smo mu dorasli.

PRIKAZI KNJIGA

BROJ 18 • JUL – SEPTEMBAR 2010.

Uputstvo autorima

Bezbednost Zapadnog Balkana je časopis Beogradskog centra za bezbednosnu politiku. Tekstovi koje objavljujemo u časopisu bave se regionalnim bezbednosnim temama, ali takođe obrađuju i 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. Časopis Bezbednost Zapadnog Balkana je iniciran kao deo projekta Beogradske škole za studije bezbednosti u okviru Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, koji je okončan 2009. godine.

Tekstovi koji autori predaju uredništvu treba da budu pripremljeni u skladu sa sledećim uputstvima:

- Poželjna dužina teksta: od 2.500 do 4.500 reči
- Font: Times New Roman, prored: 1,5
- Naslovna strana rada treba da sadrži naslov rada, ime(na) autora i prezime(na) autora, naziv institucije(a) u kojoj radi(e), zvanje i e-mail adresu prvog potpisanog autora radi eventualnog kontakta. Sažetak treba da sadrži 100 do 250 reči i u njemu autor treba da ukaže na najbitnije hipoteze na kojima rad počiva. Neposredn ispod sažetka, autor navodi do 10 ključnih reči.
- U fusnotama davati samo propratne komentare
- Koristiti harvardski sistem navođenja literature po ugledu na predlog Matice srpske za srpsku standardizaciju ovog sistema. U ovom broju časopisa objavljujemo detaljno uputstvo za navođenje literature.
- 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.
- Latinske, starogrčke i druge neengleske reči i izrazi u tekstu navode se u *italic* (npr. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire*, itd.).
- Autori mogu radove slati na na: office@ccmr-bg.org sa naznakom: *Za WBSO*. Svi radovi se recenziraju i nakon toga redakcija donosi odluku o štampanju.



Detaljno uputstvo za navođenje literature

Bibliografska parenteza

Bibliografska parenteza, kao umetnuta skraćenica u tekstu koja upućuje na potpuni bibliografski podatak o delu koje se citira, naveden na kraju rada, sastoji se od otvorene zagrade, prezimena autora, godine objavljivanja rada koji se citira, te oznake stranice sa koje je citat preuzet i zatvorene zagrade. Prezime autora navodi se u izvornom obliku. Na primer:

(Ivić 1986: 128)	za bibliografsku jedinicu:	Ivić, Pavle. <i>Srpski narod i njegov jezik.</i> – 2. izd. Beograd: Srpska književna zadruga, 1986.
------------------	----------------------------	--

Ako se citira više susednih stranica istog rada, daju se cifre koje se odnose na prvu i poslednju stranicu koja se citira, a između njih stavlja se crta, na primer:

(Ivić 1986: 128–130)	za bibliografsku jedinicu:	Ivić, Pavle. <i>Srpski narod i njegov jezik.</i> – 2. izd. Beograd: Srpska književna zadruga, 1986.
----------------------	----------------------------	--

Ako se citira više nesusednih stranica istog rada, cifre koje se odnose na stranice u citiranom radu, odvajaju se zapetom, na primer:

(Ivić 1986: 128, 130)	za bibliografsku jedinicu:	Ivić, Pavle. <i>Srpski narod i njegov jezik.</i> – 2. izd. Beograd: Srpska književna zadruga, 1986.
-----------------------	----------------------------	--

Ukoliko je reč o stranom autoru, prezime je izvan parenteze poželjno transkribovati na jezik na kome je napisan osnovni tekst rada, na primer Dž. Marfi za James J. Murphy, ali u parentezi prezime treba davati prema izvornom obliku i pismu, npr.

(Murphy 1974: 95)	za bibliografsku jedinicu:	Murphy, James J. <i>Rhetoric in the Middle Ages: A History of Rhetorical Theory from Saint Augustine to the Renaissance.</i> Berkeley: University of California Press, 1974.
-------------------	----------------------------	---

Kada se u radu pominje više studija koje je jedan autor publikovao iste godine, u tekstualnoj bibliografskoj napomeni potrebno je odgovarajućim azbučnim slovom precizirati o kojoj se bibliografskoj odrednici iz konačnog spiska literature radi.

Na primer: (MURPHY 1974a: 12).

Ukoliko bibliografski izvor ima više autora, u umetnutoj bibliografskoj napomeni navode se prezimena prva dva autora, dok se prezimena ostalih autora zamenjuju skraćenicom: i dr.:

(Ivić, Klajn i dr. 2007)	za bibliografsku jedinicu:	Ivić, Pavle i Ivan Klajn, Mitar Pešikan, Branislav Brborić. <i>Srpski jezički priručnik</i> . 4. izd. Beograd: Beogradska knjiga, 2007.
--------------------------	-------------------------------	--

Ako je iz konteksta jasno koji je autor citiran ili parafraziran, u tekstualnoj bibliografskoj napomeni nije potrebno navoditi prezime autora.

Na primer: Prema Marfijevom istraživanju (1974: 207), prvi sačuvani traktat iz te oblasti sročio je benediktinac Alberik iz Monte Kasina u drugoj polovini XI veka.

Ako se u parentezi upućuje na radove dvaju ili više autora, podatke o svakom sledećem radu treba odvojiti tačkom i zapeatom.

Na primer: (Belić 1958; Stevanović 1968)

Ako je u tekstu, usled nemogućnosti da se koristi primarni izvor, preuzet navod iz sekundarnog izvora, u parentezi je neophodno uz podatak o autoru sekundarnog izvora navesti i reč: prema).

Na primer: „Usmenost“ i „narodnost“ bugarštica Nenad Ljubinković dovodi u vezu sa prilagođenošću sredini (prema Kilibarda 1979: 7) ...

Citirana literatura

Citirana literatura daje se u zasebnom odeljku naslovljenom *Citirana literatura*. U tom odeljku razrešavaju se bibliografske parenteze skraćeno navedene u tekstu. Bibliografske jedinice (reference) navode se po abecednom redu prezimena prvog ili jedinog autora kako je ono navedeno u parentezi u tekstu. Prezimana i imena svih autora, ili u izuzetnim slučajevima neki drugi element reference koji se navode se masnim (boldovanim) slovima. U posebnom odeljku daju se novinski članci na koje se autor poziva u tekstu.

Monografska publikacija:

Prezime, ime autora i ime i prezime drugog autora. *Naslov knjige*. Podatak o imenu prevodioca, priređivača, ili nekoj drugoj vrsti autorstva. Podatak o izdanju ili broju tomova. Mesto izdavanja: izdavač, godina izdavanja.



Primer:

Belić, Aleksandar. *O jezičkoj prirodi i jezičkom razvitku: lingvistička ispitivanja.* Knj. 1. – 2. izd. Beograd: Nolit, 1958.

Miletić, Svetozar. *O srpskom pitanju.* Izbor i predgovor Čedomir Popov. Novi Sad: Gradska biblioteka, 2001.

Monografska publikacija sa korporativnim autorom:

Komisija, asocijacija, organizacija, uz koju na naslovnoj strani nije navedeno ime individualnog autora, preuzima ulogu korporativnog autora, npr.

Beogradska filharmonija. *Sezona 2005–2006: Ciklus Hans Svarovski.* Beograd: Beogradska filharmonija, 2005.

Anonimna dela:

Dela za koja se ne može ustanoviti autor prepoznaju se po svome naslovu, npr

Bugarštice. Izbor i predgovor Novak Kilibarda. Beograd: Rad, 1979.

Zbornik radova sa konferencije:

Pantić, Miroslav (ur.). *Resava (Gornja i Donja) u istoriji, nauci, književnosti i umetnosti.* Naučni skup, Despotovac, 20–21. avgust 2003. Despotovac: Narodna biblioteka «Resavska škola», 2004.

Monografske publikacije sa više izdavača:

Palibrk-Sukić, Nesiba. *Ruske izbeglice u Pančevu, 1919–1941.* Predgovor Alekseja Arsenjeva. Pančevo: Gradska biblioteka: Istorijski arhiv, 2005.

Dorđević, Ljubica. *Bibliografija dela Desanke Maksimović, 1920–1971.* Beograd: Filološki fakultet: Narodna biblioteka Srbije: Zadužbina Desanke Maksimović, 2001.

Fototipsko izdanje:

Prezime, ime autora. *Naslov knjige.* Mesto prvog izdanja, godina prvog izdanja. Mesto ponovljenog, fototipskog izdanja: izdavač, godina reprint izdanja.

Primer:

Solarić, Pavle. *Pominak knjižeski.* Venecija, 1810. Indija: Narodna biblioteka „Dr Đorđe Natošević“, 2003.

UPUTSTVO AUTORIMA

Sekundarno autorstvo:

Zbornici naučnih radova opisuju se prema imenu urednika ili priređivača.

Prezime, ime urednika (ili priređivača). *Naslov dela*. Mesto izdavanja: izdavač, godina izdavanja.

Primer:

Radovanović, Milorad (ur.). *Srpski jezik na kraju veka*. Beograd: Institut za srpski jezik SANU – Službeni glasnik, 1996.

Jovanović, Slobodan (ur.). *Narodna biblioteka Kruševac*. Kruševac: Narodna biblioteka Kruševac, 1977.

Rukopis

Prezime, ime. *Naslov rukopisa* (ako postoji ili ako je u nauci dobio opšteprihvaćeno ime). Mesto nastanka: Institucija u kojoj se nalazi, signatura, godina nastanka.

Primer:

Nikolić, Jovan. *Pesmarica*. Temišvar: Arhiv SANU u Beogradu, sign. 8552/264/5, 1780–1783.

Rukopisi citiraju prema folijaciji (npr. 2a–3b), a ne prema paginaciji, izuzev u slučajevima kad je rukopis paginiran.

Prilog u serijskoj publikaciji:**Prilog u časopisu:**

Prezime, ime autora. „Naslov teksta u publikaciji.“ *Naslov časopisa* broj sveske ili toma (godina, ili potpun datum): strane na kojima se tekst nalazi.

Primer:

Ribnikar, Jara. „Nova stara priča.“ *Letopis Matice srpske* knj. 473, sv. 3 (mart 2004): str. 265–269.

Prilog u novinama:

Prezime, ime autora. „Naslov teksta.“ *Naslov novina* datum: broj strana.

Primer:

Kljakić, Slobodan. „Čerčilov rat zvezda protiv Hitlera.“ *Politika* 21. 12. 2004: 5.

**Monografska publikacija dostupna online:**

Prezime, ime autora. *Naslov knjige.* <adresa sa Interneta>. Datum preuzimanja.

Primer:

Veltman, Kevin H. *Augmented Books, knowledge and culture.* <<http://www.isoc.org/inet2000/cdproceedings/6d/6d.>> 02. 02. 2002.

Prilog u serijskoj publikaciji dostupan online:

Prezime, ime autora. „Naslov teksta.“ *Naslov periodične publikacije.* Datum periodične publikacije. Ime baze podataka. Datum preuzimanja.

Primer:

Toit, Albert. „Teaching Info-preneurship: students’ perspective.“ *ASLIB Proceedings* February 2000. Proquest. 21. 02. 2000.

Prilog u enciklopediji dostupan online:

„Naziv odrednice.“ *Naslov enciklopedije.* <adresa sa Interneta>. Datum preuzimanja.

Primer:

„**Wilde, Oscar.**“ *Encyclopedia Americana.* < <http://www.encyclopedia.com/doc/1G1-92614715.html> > 15. 12. 2008.

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 Beogradskog centra za bezbednosnu politiku.

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.

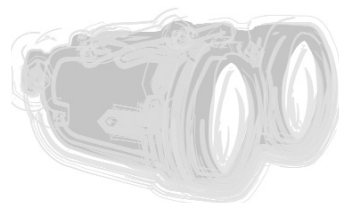
CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

327.56(497)

BEZBEDNOST Zapadnog Balkana : časopis Beogradskog centra za bezbednosnu politiku / glavni i odgovorni urednik Miroslav Hadžić. - 2006, br. 1 (jul/avgust) - . - Beograd (Gundulićev venac 48) : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2006- (Beograd : Goragraf). - 24 cm

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

N^o 18



Bezbednost Zapadnog Balkana je časopis Beogradskog centra za bezbednosnu politiku. Tekstovi koje objavljujemo u časopisu bave se regionalnim bezbednosnim temama, ali obrađuju i 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. Časopis „Bezbednost Zapadnog Balkana“ je iniciran kao deo projekta Beogradske škole za studije bezbednosti u okviru Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, koji je okončan 2009. godine.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
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