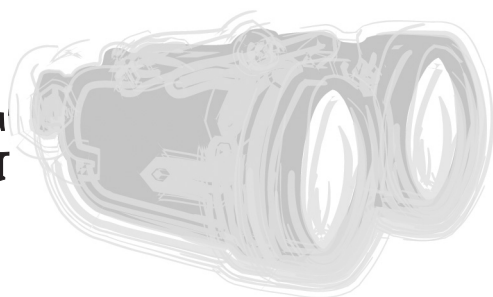


BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA



TEMA BROJA:

Reforma sektora bezbednosti u Srbiji u 2009.

Vanredni centar za vanredne operacije

GODINA 4 • BROJ 15
OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

Beograd

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Časopis Beogradske škole
za studije bezbednosti

GODINA 4 BROJ 15
OKTOBAR-DECEMBAR 2009.

Izdavač:

Centar za civilno-vojne odnose

Glavni i odgovorni urednik:

Miroslav Hadžić
redovni profesor
Fakulteta političkih nauka

Izvršni urednici:

Sonja Stojanović
saradnik u nastavi na Fakultetu
političkih nauka Univerziteta u Beogradu
Filip Ejodus
asistent na Fakultetu političkih nauka
Univerziteta u Beogradu

Predrag Petrović
Kordinator istraživanja
u Centru za civilno-vojne odnose

Kontakt podaci uredništva

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

Uređivački odbor

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

Prevod:

Nevena Radošević
Mirjana Stanić

Lektura i korektura:

Tatjana Hadžić

Dizajn:

Saša Janjić

Kompiuterska priprema:

Časlav Bjelica

Štampa:

GORAGRAF, Beograd

Tiraž:

400 primeraka

Časopis indeksira
bibliografska baza CEEOL

Beogradska škola za
studije bezbednosti
otvorena je zahvaljujući
podrsci Kraljevine Norveške

Sadržaj

REČ UREDNIKA	1	EU I REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI	
TEMA BROJA: REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI U 2009 – NOVI NORMATIVNI OKVIR		<i>Adel Abusara</i> ŠTA EVROPA STVARNO HOĆE: ANALIZA IZVEŠTAJA O NAPRETKU ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA ZA 2009. GODINU NA PRIMERU CIVILNE I DEMOKRATSKE KONTROLE	66
<i>Đorđe Popović</i> KOMENTAR ZAKONA O TAJNOSTI PODATAKA	3	SRBIJA I RUSIJA <i>Adel Abusara i Marko Savković</i> VANREDNI CENTAR ZA VANREDNE OPERACIJE	74
<i>Predrag Petrović</i> KRITIČKI OSVRT NA ZAKON O VOJNOBEZBEDNOSNOJ AGENCIJI I VOJNOOBAVEŠTAJNOJ AGENCIJI ..	11	ENERGETSKA BEZBEDNOST <i>Nataša Hroneska</i> NEOPHODNOST REFORMI PRAVNOG OKVIRA KAO PREDUSLOV ZA FUNKCIONALNO ENERGETSKO TRŽIŠTE – ZAKON O ENERGETICI REPUBLIKE MAKEDONIJE	79
<i>Marko Milošević</i> ZAKON O UČEŠĆU SRBIJE U MULTINACIONALNIM OPERACIJAMA	22	JAČANJE ISTRAŽIVAČKIH KAPACITETA U OBLASTI BEZBEDNOSTI <i>Bard B. Knudsen</i> JAČANJE NACIONALNE KOMPETENTNOSTI O PITANJIMA MEĐUNARODNE BEZBEDNOSTI: SLUČAJ NORVEŠKE	92
<i>Filip Ejodus</i> POVRATAK „UNUTRAŠNJIH NEPRIJATELJA“ – KRITIČKI OSVRT NA ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O VOJSCI SRBIJE	31	STRATEŠKA ORJENTACIJA <i>Veronik Panšo</i> NEUTRALNOST ŠVAJCARSKE: KRATAK UVOD	107
<i>Marko Savković</i> KORAK U PRAVOM SMERU – KOMENTAR ZAKONA O CIVILNOJ SLUŽBI	35	PRIKAZ KNJIGA <i>Igor Novaković</i> PRIVATNOST I VRLI NOVI „DIGITALNI“ SVET	120
<i>Saša Đorđević</i> STRATEŠKI ODGOVOR SRBIJE NA ORGANIZOVANI KRIMINAL	44	UPUTSTVO AUTORIMA	124
<i>Maja Bjeloš</i> NEDOSTATAK KVALITETNE JAVNE RASPRAVE PRILIKOM DONOŠENJA ZAKONA IZ OBLASTI BEZBEDNOSTI I ODBRANE	56		



NORWEGIAN EMBASSY

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

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

Kontakt

Centar za civilno-vojne odnose

Gundulićev venac 48

11000 Beograd

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

381(0)11-32 87 334

www.ccmr-bg.org

office@ccmr-bg.org

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

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



Reforma sektora bezbednosti u Srbiji 2009. godine bila je veoma dinamična, barem kada je u pitanju normativni okvir sektora bezbednosti. Naime, Narodna skupština Republike Srbije usvojila je set zakona kojim se uređuje odbrana i bezbednost Republike Srbije. Ti zakoni su: Zakon o Vojno-bezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Zakon o učesću Srbije u multinacionalnim operacijama, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Vojski Srbije, Zakon o tajnosti podataka i Zakon o civilnoj službi. Skupština Srbije je, takođe, usvojila i nekoliko strateških dokumenata – Strategiju nacionalne bezbednosti, Strategiju odbrane, te Nacionalnu strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala. Usvajanjem ovih važnih zakona i strategija Srbija je konačno privela kraju prvu generaciju reforme sektora bezbednosti. Ostalo je još da budu usvojeni novi zakon o BIA i zakon o privatnoj bezbednosti. Međutim, pored toga što će ovi dokumenti pozitivno uticati na celokupan sektor bezbednosti, važno je napomenuti i to da su pojedina rešenja nekih zakona veoma zabrinula javnost. Na primer, član 14a Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Vojski Srbije, kojim se profesionalnom pripadniku Vojske Srbije zabranjuje učestvovanje u aktivnostima udruženja čiji je sadržaj reforma sistema odbrane i Vojske Srbije, usklađivanje propisa sa standardima Evropske unije, izgradnja strategije odbrane i Doktrine Vojske Srbije; učestvovanje u multinacionalnim operacijama i unutrašnji odnosi u Vojski Srbije. Pored toga, tokom procesa izrade ovih propisa bilo je vidno nastojanje njihovih pisaca da znatno umanje standarde demokratske civilne kontrole koji su izvojevani prethodnim zakonima. No, pod pritiskom javnosti mnoga problematična rešenja koja su se nalazila u nacrtima zakona izbačena su iz predloga, te se nisu ni našla u usvojenim zakonima. Konačno, važno je napomenuti i to da je tokom procesa donošenja ovih dokumenata bio uočljiv trend državnih institucija da ne organizuju kvalitetne javne rasprave o njima. Tako je većina ovih dokumenata predložena javnosti pred božićne i novogodišnje praznike i/ili za vreme letnjih odmora.

Zbog toga je ovaj broj časopisa posvećen rečenim dokumentima, te procesu njihovog usvajanja. Istraživači Centra u svojim tekstovima predstavljaju čitaocima ključna rešenja novousvojenih dokumenata, kao i njihove sporne tačke. Da-

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

lje, predstavljene su i analizirane javne rasprave koje su o njima bile organizovale različite državne institucije i organizacije civilnog društva. Takođe, Adel Abusara čitaocima upoznaje sa tim kako EU u svom Izveštaju o napretku zemalja Zapadnog Balkana za 2009. ocenjuje napredak reforme sektora bezbednosti u Srbiji u 2009. godini.

Osim toga, u ovom broju čitaocima donosimo i niz drugih tekstova koji se nalaze van okvira glavne teme broja. To su najpre tekst Adela Abusara i Marka Savkovića o najavljenom formiranju Centra za vanredne situacije u Nišu, kao i tekst Nataše Hroneske o Zakon o energetici Republike Makedonije. Slede potom tekst o neutralnosti Švajcarske koji potpisuje Veronik Panšo, kao i tekst Barda Knudsena o jačanju kompetentnosti Norveške o pitanjima međunarodne bezbednosti. Konačno, u ovom broju možete pročitati i prikaz knjige Kieron O'Hare i Nigela Šadbolta (Kieron O'Hara, Nigel Shadbolt) *The Spy in the Coffie Machine – The End of Privacy as We Know it*, koju je napisao Igor Novaković. Autori knjige otkrivaju to na koje načine savremena tehnološka dostignuća ugrožavaju privatnost građana, te nas upozoravaju da sve to može voditi društvo ka vrlo novom „digitalnom“ svetu.

Predrag Petrović



Komentar Zakona o tajnosti podataka

Đorđe Popović

Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

Kategorija: Naučna kritika

UDK: 340.134:35.083.8(497.11) ; 342.727(497.11)

Usvajanjem Zakona o tajnosti podataka konačno je zaokružena pravna materija koja reguliše klasifikaciju i pristup informacijama od javnog interesa, čije bi javno otkrivanje ugrozilo vitalne interese države. Do donošenja ovog Zakona u Srbiji nisu postojali jasni kriterijumi za klasifikaciju informacija, tako da je ova materija regulisana velikim brojem propisa koji su omogućavali arbitrarno odlučivanje, ali i velike zloupotrebe. Usvajanju ovog Zakona prethodila je široka debata. Mnoga prvobitna rešenja bila su osporena u stručnoj javnosti, a sam tekst Zakona pretrpeo je više izmena. Tekst koji sledi predstavlja analizu kako samog zakonskog dokumenta, tako i glavnih problema koji su pratili njegovo usvajanje. Ovaj tekst je, takođe, nastavak problematizacije pomenute materije započete pojmovnikom pod nazivom Šta sme, a šta ne sme da bude tajna u državnom sektoru bezbednosti, koji je Centar za civilno-vojne odnose objavio još 2008. godine.

Ključne reči: tajna, klasifikacija, pristup tajnim podacima, stepen tajnosti, zakonom propisane procedure.

Neophodnost zaštite podataka

Postoje informacije koje ne smeju biti izložene javnosti. Ovi tajni podaci se najčešće odnose na nacionalnu bezbednost, te se potreba zaštite ovakvih podataka čini neupitnom. Međutim, nije sve tako jednostavno kao što se čini. Jedan od značajnih problema svakog demokratskog društva jeste uspostavljanje ravnoteže između fundamentalnog ljudskog prava svakog građanina da dobije informaciju od javnog značaja i prava države da zaštiti informacije koje smatra bitnim za njeno funkcionisanje. Razlog za uspostavljanje ove ravnoteže prevashodno leži u moći. Time što poseduju tajne podatke o građanima, državni orga-

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

ni su istovremeno u posedu opasne moći, koja može biti (zlo)upotrebljena. Stavljanjem oznake tajnosti na pojedine podatke mogu se sakriti informacije koje nisu od vitalnog interesa za državu, ali političkim elitama odgovara da one ostanu skrivene. Ukoliko se ovim pokušava sakriti neka nezakonita radnja, onda je stepen opasnosti još veći.

Upravo je zbog postojanja mogućnosti zloupotrebe bilo neophodno doneti zakon kakav je Zakon o tajnosti podataka, koji bi trebalo da spreči eventualnu samovolju političkih elita. Ovim Zakonom propisano je to koji podaci mogu biti proglašeni tajnim podacima, po kojoj proceduri se oni proglašavaju, kome i pod kojim uslovima se odobrava pristup tajnim podacima. Propisan je i način na koji se tajni podaci čuvaju i koliko dugo. Usvajanjem Zakona o tajnosti podataka kompletirana je zakonska regulativa koja se bavi ovom materijom, a koja je pored ovog Zakona oivičena i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

U Srbiji je u julu mesecu 2009. godine na predlog Vlade u skupštinsku proceduru ušao Zakon o tajnosti podataka. Usvajanju ovog dugo očekivanog dokumenta prethodila je velika debata u javnosti i on je u jednom momentu povučen iz procedure i izmenjen, tako da je na dnevni red Narodne skupštine došao tek u novembru. Interesantno je primetiti da se u pravnom saobraćaju našao još jedan Predlog zakona o tajnosti podataka, koji je još u decembru 2007. godine grupa organizacija civilnog društva, okupljena u Koaliciju za slobodan pristup informacijama, predala Parlamentu nakon što je prikupila 70.000 potpisa građana. Ovom dokumentu se potom gubi svaki trag i još uvek se ne zna zašto dve godine nakon što je ušao u Parlament nije došao na dnevni red.¹ Predmet ovog teksta biće Vladin Zakon koji je izazvao snažnu reakciju javnosti i niz kritika, a koji je usvojen u decembru mesecu 2009. godine.

Koje informacije mogu biti tajna

Ne zaslužuju svi podaci to da nose oznaku tajnosti. Potreba da neki podatak bude označen kao tajna izvire prevashodno iz njegove sadržine. Sadržina ovih podataka je takva da interes da ona bude zaštićena preteže u odnosu na interes građana da imaju pravo uvida u neku informaciju od javnog značaja. Ovi podaci se u praksi najčešće odnose na nacionalnu bezbednost u najširem smislu te reči, počev od opasnosti da će biti ugrožena

¹ Više o ovom Predlogu zakona na www.spikoalicija.org



bezbednost zemlje, pa sve do mogućnosti da će biti ugroženo otkrivanje nekog krivičnog dela. Do danas u Srbiji nije postojala jasna procedura po kojoj bi tajni podaci bili klasifikovani. Postojala je podela na državnu, vojnu i službenu tajnu, ali ove tajne nisu bile definisane zakonom, već su definicije ovih tajni izvođene iz (kazni za krivična dela koja je Krivični...) bića krivičnih dela koje je Krivični zakonik propisao za njihovo odavanje (čl. 240, 316, 415). Takođe, procedura za proglašavanje nekog podatka tajnim nije bila zakonski regulisana, što je ostavljalo mnogo prostora za široka tumačenja i zloupotrebe.

Vladinim zakonom je propisano da se pod tajnim podatkom podrazumeva podatak koji je od interesa za Republiku Srbiju, a čijim bi otkrivanjem neovlašćenom licu nastala šteta. Takođe, podatak može biti označen kao tajna onda kada potreba da budu zaštićeni interesi Republike Srbije preteže u odnosu na potrebu slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Zakon predviđa i to da se ovi podaci najčešće mogu odnositi na: (1) nacionalnu bezbednost, javnu bezbednost, odbrambene, spoljnopolitičke, bezbednosne i obaveštajne poslove organa javne vlasti; (2) odnose Republike Srbije sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim međunarodnim subjektima; (3) sisteme, uređaje, projekte, planove i strukture koje su u vezi sa pomenutim podacima i (4) naučne, istraživačke, tehnološke, ekonomske i finansijske poslove koji su u vezi sa pomenutim podacima (čl. 8).

Na osnovu štete koju bi njihovo otkrivanje prouzrokovalo državnim interesima, Zakon propisuje da svi tajni podaci treba da budu klasifikovani prema stepenu tajnosti na: (1) državnu tajnu – čijim bi otkrivanjem državnim interesima bila naneta neotklonjiva šteta; (2) strogo poverljivo – čijim bi otkrivanjem državnim interesima bila naneta teška šteta; (3) poverljivo – čijim bi otkrivanjem državnim interesima bila naneta šteta i (4) interno – čijim bi otkrivanjem radu organa javne vlasti bila naneta šteta (čl. 14). Zakon je ostavio Vladi da podzakonskim aktima uredi kriterijume na osnovu kojih će biti određivan stepen tajnosti podataka, i to uz prethodno pribavljeno mišljenje Saveza za nacionalnu bezbednost o državnoj tajni i o tome šta je strogo poverljivo, kao i uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog ministra, odnosno mišljenje rukovodioca nadležnog organa javne vlasti o tome što je poverljivo i interno.

Navedena podela tajnih podataka prema stepenu tajnosti predstavlja delu koju je u svojim standardima ustanovio NATO savez, a koje je, prepoznavši ih kao najbolje za zaštitu tajnih podataka, usvojila i Evropska unija. Usvajanje ovakvog

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

rešenja u srpskom zakonodavstvu bilo je jedan od preduslova za pristupanje Evropskoj uniji. Ovo je, takođe, jedan od preduslova za eventualno pristupanje Srbije NATO savezu. Ukoliko do toga i ne bude došlo, postojanje ovakve klasifikacije uslov je za primenu Bezbednosnog sporazuma o razmeni informacija koji je Srbija potpisala sa NATO savezom i koji je preduslov značajnijeg učestvovanja u programu „Partnerstvo za mir“.

Insajderi ostali bez zaštite

Vrlo je važno napomenuti i to da u praksi ne sme postojati mogućnost preširokog tumačenja i klasifikovanja tajnih informacija. Kao tajne ne bi smele da budu određene informacije koje se tiču krivične istrage, nauke, istraživanja, tehnologije, privrede ili finansija, osim onda kada one direktno utiču na nacionalnu bezbednost (Banisar 2007). Zakon, međutim, definiše da se tajnim podatkom ne smatra podatak koji je označen kao tajna radi prikrivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja organa javne vlasti (čl. 3). Nije dobro što je Zakon propustio da reguliše i položaj takozvanih „duvača u pištaljke“, odnosno položaj lica koja su odala neku informaciju koja je bila klasifikovana kao tajna upravo radi prikrivanja neke nezakonite radnje. Ova lica su, iako su otkrila nezakonito delovanje, ipak otkrila tajni podatak, pa se postavlja pitanje koji interes ovde treba da prevagne. U međunarodnoj praksi zastupljeno je stanovište da ova lica ne treba da odgovaraju za odavanje tajne, jer podatak koji su otkrili nije ni smeo da bude klasifikovan kao tajna. Ne preuzimajući ovakvo rešenje, zakonodavac je znatno otežao položaj pomenutim licima koja će se od sada ređe odlučivati na otkrivanje nezakonitih radnji. Ovim se otežava i sprečavanje eventualnih zloupotreba koje postoje u svim društvima i koje ni najbolja zakonodavstva nisu u mogućnosti da potpuno spreče.

Da bi pojedini podaci bili valjano proglašeni tajnim, neophodno je da postoji jasna procedura po kojoj će ovaj proces biti sproveden. Postojanje ovakve procedure onemogućava bilo kakvu mogućnost diskrecionog odlučivanja nosilaca vlasti o tome koji se podaci moraju smatrati tajnim. Diskreciono odlučivanje može biti varljivo, a pokazalo se i da je ovakav način odlučivanja glavni izvor zloupotrebe prilikom klasifikovanja tajnih podataka (Fond za otvoreno društvo 2006). Nažalost, ni Zakon ne predviđa jasnu proceduru po kojoj bi bile klasifiko-



vane tajne informacije. On propisuje to da informaciju označava tajnom funkcioner koji rukovodi organom javne vlasti (čl. 9). Zakonom, dakle, nije otklonjena opasnost od zloupotrebe diskrecionog odlučivanja, te ona postoji kao realna mogućnost.

Poverenik i Zaštitnik ipak mogu da rade svoj posao

To što je neka informacija proglašena tajnom ne znači da niko više neće moći da joj pristupi. Svakako da postoje osobe koje po službenoj dužnosti imaju pravo da pristupe tajnim podacima, naravno uz obavezu čuvanja tajne. To su uglavnom najznačajniji odlučioци u zemlji, poput predsednika, premijera, predsednika Parlamenta. Ova lica imaju pravo da pristupe tajnim podacima na osnovu svoje funkcije bez ikakvog odobrenja (čl. 37). Pristup tajnim podacima nakon izdatog odobrenja takođe mogu imati i drugi državni službenici, ali i fizička i pravna lica koja prema prirodi svog posla moraju imati uvid u tajne podatke (čl. 38).

Određivanje prava pristupa tajnim podacima deo je Zakona koji je izazvao najviše negodovanja stručne javnosti. Isticano je da su njegove pojedine odredbe u suprotnosti sa Ustavom, da je snižen dostignut nivo zaštite ljudskih prava i da se ruše fundamentalni principi upravnog prava. Prvobitni Predlog zakona propisivao je postojanje mogućnosti da se Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitniku građana ograniči pristup pojedinim tajnim podacima koji su označeni kao državna tajna ili kao strogo poverljivi. Ovakva odredba bila je u suprotnosti sa članom 138 Ustava i sa članom 17 Zakona o Zaštitniku građana koji propisuje nadležnost Zaštitnika građana. Ovi pravni akti definišu da Zaštitnik građana ne može da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštva. Svi ostali organi uprave moraju biti pod kontrolom ovih organa i svako dalje sužavanje ovlašćenja ova dva organa predstavljalo bi snižavanje nivoa dostignute zaštite ljudskih prava, što je u suprotnosti sa članom 20 Ustava Republike Srbije. Dobro je stoga što je zakonodavac odustao od prvobitnog rešenja.

Zakonodavac je odustao i od još jednog rešenja koje je bilo problematično. Naime, u Predlogu zakona bilo je predviđeno da Povereniku i Zaštitniku građana pristup pojedinim tajnim podacima može uskratiti organ koji te podatke poseduje. Ova odredba je bila krajnje neprecizna, jer je praktično značila da to može biti bilo koji organ. Pored toga, ova odredba je bila u su-

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

protnosti sa osnovnim načelima upravnog prava, po kojima prvostepeni organ ne može odlučivati o drugostepenim organima. Treba podsetiti da Poverenik i Zaštitnik građana kao drugostepeni organi imaju ovlašćenja da kontrolišu rad svih prvostepenih organa državne uprave, pa i onih koji poseduju tajne podatke. Situaciju je još komplikovanijom činila odredba Predlog zakona prema kojoj je u istom članu predviđeno da se Poverenik i Zaštitnik građana na odluku da im bude uskraćen pristup tajnim podacima mogu žaliti predsedniku Vrhovnog kasacionog suda. Ovo je bila još jedna nelogična odredba, jer predsednik Vrhovnog kasacionog suda nije sudski organ, već samo predstavlja prvog među jednakima i ne može donositi odluke u ime suda. Ovakve odredbe predstavljale su veliki propusti zakonodavca i dobro je da se nakon oštre reakcije, pre svega stručne javnosti, odustalo od ovakvih rešenja.

Bezbednosna provera

Bezbednosna provera lica koja mogu imati pristup tajnim podacima predstavlja veoma važnu oblast koju ovaj Zakon reguliše. Zakon propisuje da lica koja podnose zahtev za izdavanje sertifikata moraju proći bezbednosnu proveru, i to u zavisnosti od stepena tajnosti podataka kojima traže pristup (čl. 53). Bezbednosnu proveru će vršiti Bezbednosno-informativna agencija i Ministarstvo unutrašnjih poslova, koji su inače zaduženi za sprovođenje ovakvih provera, dok će bezbednosnu proveru pripadnika Vojske Srbije vršiti Vojnobezbednosna agencija (čl. 54). Bezbednosno-informativna agencija vrši bezbednosnu proveru kada je reč o podacima sa stepenom tajnosti državne tajne i strogo poverljivih dokumenata, dok MUP ovu proveru obavlja kada je reč o podacima sa nižim stepenom tajnosti. Međutim, ovaj Zakon nije propisao i način kontrole čuvanja podataka do kojih se došlo bezbednosnom proverom, što predstavlja veliki nedostatak ovog akta. Zakon predviđa i to da su za čuvanje ovih podataka nadležni organi koji sprovode bezbednosnu proveru i da se dobijeni podaci ne smeju koristiti u druge svrhe (čl. 80). Međutim, nije nepoznato to da ovakva pravila nisu poštovana u ne tako davnoj prošlosti, kao ni to da su pomenuti podaci bili izvor brojnih zloupotreba, te su mnogi podaci završili u javnosti zahvaljujući medijima. Stoga se čini da je zakonodavac morao da propiše kontrolnu ulogu primene ovih odredbi



nadležnom parlamentarnom odboru ili nekom od nezavisnih nadzornih tela.

Ukoliko je lice koje zahteva pristup tajnim podacima prošlo bezbednosnu proveru, odobrenje za pristup daće mu Kancelarija saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka, koja se takođe stara i o primeni ovog Zakona. Kancelarija je služba Vlade, i to je praksa koja postoji u većini slučajeva u svetu. Međutim, kontrola primene Zakona ne bi trebalo da bude samo posao Kancelarije. Ona mora biti poverena i Parlamentu. Parlamentarna kontrola ovog tela bila bi poverena Odboru za odbranu i bezbednost ili posebno izabranom Generalnom inspektoratu za zaštitu tajnih podataka, koga bi birao Parlament (Fond za otvoreno društvo 2006). Ovako izabran Generalni inspektor bio bi zadužen i za periodičnu sadržinsku proveru informacija koje nose oznaku tajne, ali i za njihovu deklasifikaciju nakon što istekne određeno vreme u kome se ova dokumenta smatraju tajnim. Ovakvo rešenje postojalo je u Predlogu koji je priložila Koalicija za slobodan pristup informacijama, ali je Vlada od njega odustala.

Kada prestaje tajnost

Veoma je važno naglasiti i to da ne postoje informacije koje predstavljaju večite tajne. Svaki tajni podatak, ma koliko bio značajan za jednu državu, prestaje da bude tajna nakon isteka određenog vremenskog perioda. Današnji trend u međunarodnom pravu pokazuje da se mora utvrditi vremenska granica do koje će neki podatak biti smatran tajnim, a da ta granica obično obuhvata između deset i dvadeset godina. Zakon je definisao vremenski rok nakon kog podaci prestaju da budu tajna. Za podatak koji ima oznaku „državna tajna“ predviđen je period od 30 godina, za podatak koji ima oznaku „strogo poverljivo“ predviđeno je 15 godina, za podatak koji ima oznaku „poverljivo“ predviđeno je 5 godina, dok podatak koji ima oznaku „interno“ prestaje da bude tajna 2 godine nakon izvršene klasifikacije (čl. 19). U izuzetnim slučajevima tajnost podataka može biti produžena i nakon isteka roka u kome se tajni podaci čuvaju. Jedan od instrumenata sprečavanja zloupotreba predstavlja pravilo, koje bi trebalo propisati zakonom, a koje se odnosi na to da rok tajnosti može biti sproveden samo jedanput. Zakonodavac je predvideo ovo pravilo, i to svakako treba pozdraviti (čl. 20).

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

Usvajanjem Zakona o tajnosti podataka konačno je pravno regulisana veoma kompleksna i osetljiva materija. Na ovaj način građanima će biti omogućeno da saznaju sve informacije koje kao osnovni nosioci suvereniteta i poreski obveznici imaju pravo da znaju. Istovremeno time će biti zaštićena država, odnosno njeni vitalni interesi. Jedino se tako može uspostaviti ravnoteža između ova dva suprotstavljena prava i uslovi za konsolidovanje moderne demokratije u Srbiji. Međutim, nedorečeni ostaju, a morali bi biti regulisani ovim Zakonom, detaljniji kriterijumi za klasifikaciju tajnih podataka, kao i predviđena zaštita insajdera, odnosno lica koja su, otkrivši neki tajni podatak, otkrila nezakonito postupanje koje je time pokušano da bude sakriveno od javnosti. Tek ćemo usvajanjem ovih normi moći sa sigurnošću da tvrdimo da je materija tajnih podataka u Srbiji demokratski i transparentno regulisana.

Bibliografija

1. Banisar, David (2007) *Komentari na hrvatski Prijedlog zakona o tajnosti podataka*. OEBS.
2. Centar za unapređenje pravnih studija (2007) *Model zakona o tajnosti podataka*. Beograd.
3. Fond za otvoreno društvo (2006) *Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja: izveštaj o monitoringu*. Beograd.
4. Milenković, Dejan (2007) Donošenje Zakona o tajnim podacima kao preduslov reforme sektora bezbednosti. *Revija za bezbednost*, Br. 2, Beograd.
5. Republika Srbija. Narodna skupština Republike Srbije (2005) *Krivični zakonik*. Beograd.
6. Republika Srbija. Narodna skupština Republike Srbije (2005, 2007) *Zakon o zaštitniku građana*. Beograd.
7. Republika Srbija. Narodna skupština Republike Srbije (2008) *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*. Beograd.
8. Republika Srbija. Narodna skupština Republike Srbije (2006) *Ustav Republike Srbije*. Beograd.
9. Republika Srbija. Vlada Republike Srbije (2009) *Predlog zakona o tajnosti podataka*. Beograd.



Kritički osvrt na Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji

Predrag Petrović

Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

Kategorija: Naučna kritika

UDK: 340.134:356.251(497.11)

Sažetak

Usvajanjem zakona kojima se uređuju vojne bezbednosno-obaveštajne agencije popunjava se još jedna praznina u bezbednosno-obaveštajnom sistemu Srbije, koja je nastala njegovim parcijalnim uređenjem 2007. godine. Ovim zakonom otklonjeni su nedostaci prethodnog Zakona o službama bezbednosti SRJ, koji se odnose na efektivnost i efikasnost rada Vojnobezbednosne agencije. Shodno tome, ona sada primenjuje posebna ovlašćenja prevashodno u preventivne surbe. Tako je VBA vraćen instrument za obavljanje jedne od glavnih funkcija bezbednosno-obaveštajne službe. Međutim, zabrinjava to što je pojedinim rešenjima Zakona blago narušena ravnoteža u civilno-vojnim odnosima, koja ide na štetu demokratske civilne kontrole. Tako, Parlament nema bilo kakve ingerencije u procesu postavljenja direktora i Generalnog inspektora vojnih agencija, direktori agencija trenutno mogu biti samo vojna lica, građani nemaju pravo uvida u to da li su prema njima preduzimate posebne mere, a finansijska transparentnos vojnih agencija veoma je upitna. Rečeni nedostaci predstavljaju korak unazad u odnosu na demokratske principe i standarde, koji su bili inkorporisani u Zakonu o službama bezbednosti SRJ.

***Ključne reči:** vojne službe bezbednosti, VBA, VOA, bezbednosno-obaveštajne službe, bezbednosno-obaveštajni sistem Srbije, parlamentarna kontrola, finansijska transparentnost, prava građana, preventivno prisluškivanje, efikasnost, efektivnost*

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

¹ Glava V obrazloženja Predloga zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, Internet: http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=583&t=P#

² Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 116/07.

³ Odredbe Zakona o službama bezbednosti SRJ i Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji koje nisu u suprotnosti sa Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti ostale su da važe i pored toga što su donete u vreme postojanja zajedničke države Srbije i Crne Gore.

⁴ Glava III obrazloženja Predloga zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, Internet, http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=583&t=P#

⁵ O javnim raspravama organizovanim povodom usvajanja zakona i strategija iz oblasti bezbednosti i odbrane videti više u tekstu Maje Bjeloš, Nedostatak kvalitetne javne rasprave prilikom donošenja zakona iz oblasti bezbednosti i odbrane.

⁶ Članovi 5 i 6 Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Službeni glasnik RS 88/09, internet: http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=697&t=Z#

⁷ Članovi 24 i 25 Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Službeni glasnik RS 88/09, internet: http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=697&t=Z#

* * *

Nakon (nevoljnog) sticanja nezavisnosti 2006. godine, Srbija je dobila priliku da sveobuhvatno i celovito oblikuje sistem nacionalne bezbednosti (pa samim tim i bezbednosno-obaveštajni sistem), u skladu sa svojim mogućnostima i potrebama, odnosno u skladu sa izazovima, rizicima i pretnjama koji danas postoje u Srbiji. Umesto toga, Narodna skupština je krajem 2007. godine, „da bi se raspisali i održali izbori za predsednika Republike“¹, usvojila Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije², kojim je uređen položaj i rad Saveta za nacionalnu bezbednost, te popisane službe bezbednosti Republike. Njime su, takođe, utvrđeni i načini usmeravanja i koordinacije rada bezbednosno-obaveštajnih službi, kao i mehanizmi njihove kontrole. Tim Zakonom je, međutim, propisano i to da će poslovanje, zadaci i ovlašćenja, te druga pitanja važna za rad službi bezbednosti biti uređena naknadno, posebnim zakonima o civilnim i vojnim službama.³ Na taj način, po rečima predlagača tog Zakona, „uvažavaju se specifičnosti civilnih i vojnih poslova bezbednosti“⁴. I tako, posle gotovo dve godine od usvajanja Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti i sedam godina nakon donošenja Zakona o službama bezbednosti SRJ, Ministarstvo odbrane sastavilo je Nacrt zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, te ga ponudilo javnosti na raspravu.⁵ Narodna skupština Republike Srbije usvojila je ovaj Zakon 26. oktobra 2009. godine.

U tekstu koji sledi nastojaćemo da prikazemo to koje su glavne promene koje Zakon o VBA i VOA donosi u odnosu na prethodni Zakon o službama bezbednosti SRJ, te koja rešenja smatramo problematičnim. Zakonska rešenja, te njihova kritika posmatrani su iz ugla demokratske civilne kontrole službi bezbednosti, kao i iz ugla zaštite ljudskih prava.

Dve vojne agencije umesto jedne

Zakon o VBA i VOA zadržao je sadašnju organizacionu strukturu vjnobezbednosno-obaveštajnog sistema. Tako i dalje postoje dve vojne agencije: Vjnobezbednosna agencija (VOA), koja je nadležna za obavljanje poslova kontraobaveštajne i bezbednosne zaštite Ministarstva odbrane i Vojske Srbije⁶, i Vjnoobaveštajna agencija (VBA), koja je nadležna za obavljanje obaveštajnih poslova i poslova značajnih za sistem odbrane⁷. Time je napuštena ideja o objedinjavanju funkcija VOA i VBA i o formiranju jedinstve-



ne agencije, što je u Strategijskom pregledu odbrane iz 2007. godine bilo predviđeno da će se desiti u periodu od 2008. do 2010.⁸

Inače, ideja o tome da obaveštajna i kontraobaveštajna funkcija budu objedinjene u jednoj agenciji (civilnoj i vojnoj) bila je prisutna u stručnoj javnosti duži niz godina, a mnoge vlade postsocijalističkih država primenjivale su je i kao univerzalni recept prilikom reorganizacije službi bezbednosti. Tako su, na primer, formirane slovenačka SOVA (Slovenska obveščevalno-varnostna agencija), hrvatska SOA (Sigurnosno-obavještajna agencija) i VSOA (Vojna sigurnosno-obavještajna agencija), Bosanskohercegovačka OSA/OBA (Obavještajno sigurnosna/bezbjednosna agencija) itd. Zagovornici ovog rešenja smatraju da objedinjavanje obaveštajne i kontraobaveštajne službe predstavlja optimalno rešenje za manje zemlje, koje imaju izraženo defanzivno obeležje strategije nacionalne bezbednosti. Takođe, prednost ovog modela je i u tome što se tako prevazilaze problemi u koordinaciji rada dve službe na terenu, koji proizilaze iz transnacionalne prirode savremenih izazova, rizika i pretnji. Recimo, u slučaju kada osumnjičeno lice napusti zemlju, ono nije više u nadležnosti kontraobaveštajne službe, već prelazi u nadležnost obaveštajne agencije, pa se tom prilikom mogu javiti problemi u koordinaciji rada službi.

Međutim, nedostaci ovog modela jesu u tome što kontraobaveštajni i obaveštajni poslovi, iako srodni, zahtevaju od zaposlenih različite veštine i znanja, pa je samim tim i profili pripadnika kontraobaveštajnih i obaveštajnih agencija različit. Zbog toga mnogi protivnici ovog rešenja (posebno oni koji rade/su radili u bezbednosno-obaveštajnim službama) smatraju da nije dobro sjediniti ove agencije, te ističu da je upravo to razlog zbog kog neke države koje su prihvatile ovo rešenje razmatraju mogućnost da (ponovo) razdvoje kontraobaveštajnu i obaveštajnu delatnost.

Dakle, u ovom slučaju idealnog tipskog rešenja nema, već uspeh jednog od modela zavisi od konkretnih uslova i nasleđa koji postoje u zemlji u kojoj se model primenjuje. Stoga će praksa rada vojnih službi bezbednosti pokazati to da li su pisci Zakona pogrešili onda kada VBA i VOA nisu objedinili u jednu agenciju.

Preventivno prisluškivanje i praćenje

Jedna od velikih novina koju Zakon donosi jeste to što VBA sada prikuplja podatke primenom posebnih mera i postupaka „prevashodno u preventivne svrhe, odnosno sa ciljem da se preduprede pretnje koje su usmerene prema Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije...”⁹ Vojnoobaveštajna agencija u preven-

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

⁸ Strategijski pregled odbrane, str. 10–11, internet: http://www.ccmr-bg.org/upload/document/strategija_odbrane_rs.pdf

⁹ Član 11, stav 2, Zakona o Vojnoobaveštajnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Službeni glasnik RS 88/09., internet: http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=697&t=Z#

tivne svrhe može da primenjuje sledeće posebne mere i postupke: tajno saradivanje sa fizičkim licima; operativno prodiranje u organizacije, grupe i institucije; tajno pribavljanje i otkupljivanje dokumenata i predmeta; tajni vršenje uvida u evidencije ličnih podataka, kao i sa njima povezanih podataka; tajno praćenje i nadziranje lica na otvorenom prostoru i javnim mestima uz korišćenje tehničkih sredstava; tajno elektronsko nadziranje telekomunikacija i informacionih sistema radi prikupljanja podataka o telekomunikacionom saobraćaju i lokaciji korisnika, bez uvida u njihov sadržaj; tajno snimanje i dokumentovanje razgovora na otvorenom i u zatvorenom prostoru, uz korišćenje tehničkih sredstava; tajno nadziranje sadržine pisama i drugih sredstava komuniciranja, uključujući u to i tajno nadziranje sadržaja telekomunikacija i informacionih sistema; tajno nadziranje i snimanje unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta.

Kako poslednje tri mere tajnog prikupljanja podatka značajno zadiru u oblast kršenja ljudska prava, za njihovu primenu potrebno je dobiti saglasnost Vrhovnog kasacionog suda Srbije (sada Vrhovni sud Srbije). One mogu trajati najduže šest meseci, uz mogućnost da još jedanput budu produžene. Međutim, ovde postoji problem, jer Predlogom zakona nisu predviđeni dodatni uslovi za produženje primenjivanja mera nad istom osobom na dodatnih 6 meseci. Na primer, bilo bi neophodno da o produženju mera odlučuje veće od više ovlašćenih sudija, te da oni budu ovlašćeni da od direktora agencija traže dodatna objašnjenja o utemeljenosti produženja mera.

Osnovano je pretpostaviti da su pisci Zakona nastojali da prevaziđu nedostatke prethodnog Zakona o službama bezbednosti SRJ, prema kojem VBA nije imala pravo da primenjuje posebne mere i postupke u preventivne svrhe, već samo radi sudskog procesuiranja određenih zakonom propisanih krivičnih dela. Naime, deo stručne javnosti, kao i predstavnici VBA, u više prilika iznosili su mišljenje da je nezamislivo to da jedna bezbednosno-obaveštajna agencija nema pravo da u preventivne svrhe prisluškuje, te da se na taj način dovodi u pitanje smisao postojanja jedne službe bezbednosti. Ne osporavajući ovaj argument, valja napomenuti i to zbog čega tzv. preventivno prisluškivanje i praćenje može biti sporno sa stanovišta poštovanja ljudskih prava.

Naime, generalno posmatrano, postoje dve svrhe tajnog prikupljanja podataka koje danas obavlja veliki broj bezbednosno-obaveštajnih agencija. Prva podrazumeva to da službe bezbed-



nosti prikupljaju podatke radi procesuiranja krivičnih dela pred sudovima, odnosno radi identifikovanja osumnjičenih lica i prikupljanja dokaza za vođenje krivičnog postupka.¹⁰ Podaci prikupljeni na ovaj način dostupni su sudskim organima i optuženima, a po okončanju sudskog postupka često ne bi trebalo ni da se čuvaju. Druga svrha tajnog prikupljanja podataka retko je povezana sa procesuiranjem slučajeva, a znatno češće sa potrebom da službe bezbednosti svojim aktivnostima preduprede pretnje koje potiču od delovanja terorista, ekstremista i/ili stranih država. Na osnovu tako prikupljenih podataka službe bezbednosti mogu, bez pokretanja sudskog postupka, različitim delatnostima otkloniti bezbednosne rizike i pretnje. Međutim, problem je to što podaci tajno prikupljeni u preventivne svrhe nisu dostupni sudovima, već su najčešće pohranjeni u arhivama službi bezbednosti i time izmiču kontroli (Milosavljević 2008).

Dakle, preventivno prisluškivanje i praćenje daće VBA znatno veću autonomiju u radu i više je u skladu sa suštinskom svrhom bezbednosno-obaveštajne službe. Sa druge strane, ono otvara i mogućnost povrede ljudskih prava, jer podrazumeva formiranje baza podataka koje se mogu čuvati i onda kada za to prestane realna potreba.¹¹

Mesto Parlamenta

Narodna skupština, odnosno odbor Skupštine nadležan za oblast bezbednosti isključen je iz procedure postavljenja direktora agencija i Generalnog inspektora. Tako „direktore VOA i VBA i njihove zamenike postavlja i razrešava predsednik Republike ukazom na predlog ministra odbrane, ako se radi o profesionalnom vojnom licu, odnosno Vlada, na predlog ministra odbrane, u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj državnih službenika” (član 37, stav 3). Generalnog inspektora postavlja Vlada na predlog ministra odbrane, a uz mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost (član 54, stav 2). Imajući u vidu to da je parlament najvažniji instrument demokratske civilne kontrole i nadzora sektora bezbednosti, te da se radi o postavljenjima na veoma važne pozicije u sistemu bezbednosti, veliki je nedostatak Zakona to što parlamentarni odbor nadležan za bezbednosne poslove nema pravo da razmatra kandidature za rečene pozicije, da obavi razgovor sa kandidatima, te da iznese svoje mišljenje o njima. Naravno, prilikom zalaganja za ovo rešenje svi smo svih trenutnih manjkavosti u funkcionisanju Parlamenta i njegovih odbora u Srbiji. Međutim, tom analogijom bismo

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

¹⁰ Često se ova svrha tajnog prikupljanja podataka naziva i „policajska”, jer je svojstvena policijskom radu. Međutim, usled izmenjene prirode savremenih izazova, rizika i pretnji, odnosno zbog „mešanja” organizovanog kriminala, terorizma i ekstremizma, bezbednosno-obaveštajne službe danas tajno prikupljaju podatke kako radi preventivnog delovanja, tako i radi procesuiranja krivičnih dela pred sudovima.

¹¹ Prema članu 32 Zakona „vrste registara, zbirki ličnih podataka i evidencija VBA ili VOA, način njihovog vođenja, pristup, rukovanje i zaštitu, rokove čuvanja, arhiviranje i uništavanje, uređuje ministar odbrane, na predlog direktora VBA ili VOA, a po pribavljenom mišljenju Saveta za nacionalnu bezbednost”. Zakon o Vojnoobaveštajnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Službeni glasnik RS 88/09, internet: http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=697&t=Z#

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

se mogli poslužiti i prilikom razmatranja svake druge oblast društvenog života, te shodno tome ne bi trebalo donositi zakone koji poštuju sve savremene demokratske principe. Između ostalog, zakoni se i donose da bi uredili i izmenili neku oblast društvenog života.

Direktori agencija su isključivo vojna lica?

Zakon propisuje da „za direktore VBA i VOA i njihove zamjenike može biti postavljeno lice koje je završilo Generalštabno usavršavanje i koje ima najmanje 9 godina radnog iskustva na obaveštajno-bezbednosnim poslovima u sistemu odbrane” (član 37, stav 6). Nama nije poznato da je neko civilno lice do sada završilo Generalštabno usavršavanje, te samim tim civilno lice za sada ne može biti direktor VBA ili VOA. Uporedna iskustva ukazuju da na poziciji direktora bezbednosno-obaveštajnih agencija ne mora da se nalazi lice koje ima veliko iskustvo u toj oblasti, jer je glavni zadatak direktora Agencije da sprovodi i nadzire sprovođenje bezbednosno-obaveštajne politike Vlade. Naravno, praksa u državama je različita. Uvažavajući nastojanje pisaca zakona da istaknu kriterijum stručnosti kao najvažniji, čini se da su uslovi postavljeni za mesto direktora agencija koje Predlog zakona propisuje ipak prestrogi.

Mogućnost snimanja razgovora agenata i građana – dobro rešenje?

Jedno od važnih načina prikupljanja podataka službi bezbednosti jesu i razgovori koje njihovi službenici obavljaju sa građanima. Tako, Zakon predviđa da VBA može prikupljati podatke od građana uz njihov pristanak, „uz pisani pristanak lica sa kojim se razgovor obavlja, razgovor se može zvučno i vizuelno zabeležiti. Fizičko lice potpisom na zapisnik overava dobrovoljnost razgovora i istinitost i potpunost snimljenog razgovora.”¹²

Iako rešenje po kome lice treba samo da izabere hoće li ili neće biti snimano deluje kao „demokratska” opcija, iskustvo sedne Hrvatske kazuje da to i ne mora biti slučaj. Naime, hrvatskoj javnosti je dobro poznata „afera Puljiz”, kada su agenti hrvatske civilne kontraobaveštajne agencije¹³ više sati razgovarali sa novinarkom Helenom Puljiz. Razgovori agenata i novinarko bili su snimani iako ona nije dala pristanak, kako je to zahtevao

¹² Član 8, stav 2 Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Službeni glasnik RS 88/09, internet: http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=697&t=Z#

¹³ Tada je to bila Protuobaveštajna agencija (POA).



tadašnji Zakon o sigurnosnim službama Republike Hrvatske iz 2002. godine. Zbog tog slučaja, novim Zakonom o sigurnosno-obaveštajnom sustavu iz 2006. godine propisano je to da se svi razgovori između agenata i građana moraju snimiti, da ih službe bezbednosti moraju čuvati, a da su dostupni nadležnim sudskim i nadzornim organima.

Bez želje da pravimo paralele između Hrvatske i Srbije, kao i bez pretenzija da damo odgovor na predloženi problem, osnovano je zapitati se da li je ipak bolje rešenje da se svi razgovori agenata i građana snimaju, ta da oni budu dostupni nadležnim sudskim i nadzornim organima. Da li bi tako bile sprečene moguće zloupotrebe sadržaja tih razgovora, kao i kršenje prava građana?

Vojne agencije ne informišu predsednika Vlade i Narodne skupštine

Jedna od važnih faza u obaveštajnom ciklusu je i diseminacija informacija do kojih bezbednosno-obaveštajne službe dođu. Prema Zakonu „VBA i VOA redovno, po potrebi i na zahtev dostavljaju iz svoje nadležnosti izveštaje, informacije i procene od značaja za odbranu predsedniku Republike, ministru odbrane i načelniku Generalštaba Vojske Srbije” (član 34, stav 1). Nije najjasnije zbog čega su pisci Predloga iz liste korisnika informacija vojnih agencija izostavili predsednika Vlade i predsednika Parlamenta. Ovo nas pogotovo iznenađuje ako uzmemo u obzir to da su se prema Zakonu o službama bezbednosti SRJ rečene institucije (misli se na savezne institucije) nalazile među korisnicima informacija vojnih službi bezbednosti. Takođe, uporedno iskustvo ukazuje na to da predsednik vlade i predsednik parlamenta treba da dobijaju izveštaje, informacije i procene vojnih agencija.

Finansije vojnih službi predstavljaju tajnu?

Zakon u članu 59 govori da podaci o finansijskom i materijalnom poslovanju VBA i VOA „predstavljaju tajne podatke u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast zaštite tajnih podataka”. Ove odredbe nema u Zakonu o službama bezbednosti SRJ, a od 2006. godine u budžetu Srbije predstavljeni su i budžeti (određene stavke) vojnih službi bezbednosti, te su na taj način dostupni široj javnosti. Nije nam poznato da je transpa-

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

rentnost budžeta VBA i VOA loše uticala na njihov rad, te nam nije jasno zbog čega su se pisci zakona opredelili za ovakvo rešenje. Budući da se rad ovih agencija finansira iz državnog budžeta Republike Srbije (član 59, stav 1) potreban je ipak određeni nivo javnosti trošenja sredstava. Recimo, potrebno je znati koliki deo budžeta otpada na rad vojnih agencija, te koliki su neki načelni troškovi (npr. plate u odnosu na aktivnosti i sl.). Ne smatramo da je potrebno javnosti predočiti detaljan budžet koji odražava sve prihode i troškove službi bezbednosti, ali držimo da je potrebno napraviti generalne budžetske stavke iz kojih će biti vidljiva potrošnja finansijskih sredstava.

Generalnom inspektor su „vezane ruke“?

Zakonom je nemoguće odrediti svaku pojedinost koja se odnosi na rad bezbednosno-obaveštajnih agencija. Tako nešto bilo bi i nepoželjno, jer bi se time javnosti otkrivalo previše podataka o načinima rada agencija. Zato je neophodno predvideti dobre mehanizme unutrašnje kontrole. Najpouzdanije informacije o nezakonitom postupanju neke bezbednosne ili obaveštajne službe verovatno će doći iz same službe. Zbog toga je postojanje obaveze prijavljivanja i ispravljanja nezakonitog delovanja veoma važno. „Ona istovremeno jača i položaj službenika u agenciji, jer podstiče njegovu brigu za nezakonito delovanje” (Born 2005: 46).

Zakon predviđa da pripadnici agencija (ali i građani), ukoliko uoče da je došlo do povrede ustavnosti i zakonitosti, ljudskih prava i sloboda, profesionalnosti, srazmernosti u primeni ovlašćenja i političke i ideološke neutralnosti, mogu neposredno da se obrate Generalnom inspektor, bez posledica po svoj status. Generalni inspektor predstavlja glavno telo izvršne i unutrašnje kontrole rada agencija. Generalni inspektor, između ostalog, nadzire: primenu načela političko-ideološke i interesne neutralnosti u radu VBA i VOA i njihovih pripadnika; zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka; zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad. On, takođe, utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu VBA i VOA i njihovih pripadnika.¹⁴ Međutim, nije jasno kako će Generalni inspektor obaviti sve propisane dužnosti.

Naime, da bi Generalni inspektor mogao efektivno da ispuniti sve rečene zadatke, neophodno je da ima mogućnost potpunog uvida u izveštaje i dokumenta agencija, kao i da ima pravo

¹⁴ Član 54 Zakon o Vojno-bezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Službeni glasnik RS 88/09, internet: http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=697&t=Z#



da obavlja razgovore sa čelnicima i službenim osobama bezbednosno-obaveštajnih službi. Agencije su pak dužne da mu omogućе obavljanje pomenutih postupaka i radnji kontrole. Međutim, Zakon ovako nešto nije predvideo, te je osnovano upitati se hoće li Generalni inspektor moći efektivno da obavlja svoj posao. Doduše, Zakonom je propisano da „način vršenja unutrašnje kontrole VBA i VOA, kao i druga pitanja od značaja za rad generalnog inspektora propisuje ministar odbrane”.¹⁵ Time je ostavljena mogućnost da pomenuti problem bude otklonjen naknadno. No, imajući u vidu uporednu praksu¹⁶ (recimo Hrvatska), ali i rešenja iz Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Vojski Srbije koja se odnose na Vojnopolicijskog inspektora (član 15), bilo bi dobro da ovo pitanje bude definisano zakonom.

Ko može biti Generalni inspektor?

Prema Zakonu za „Generalnog inspektora može biti postavljeno lice koje ima najmanje devet godina radnog iskustva u struci” (stav 1, član 55). Uvažavajući htenje zakonopisaca da osigura to da na ovu poziciju dođe stručno i iskusno lice, osnovano je zapitati se šta znači opšta odrednica „u struci”. Da li budući Generalni inspektor mara da bude lice koje je radilo najmanje devet godina u vojnim bezbednosno-obaveštajnim službama ili to može biti i osoba koja je profesor univerziteta na predmetima iz oblasti bezbednosti? Dalje, postavlja se pitanje da li Generalni inspektor može biti i istraživač iz nekog instituta koji se devet godina bavi temama bezbednosti.

Iz ovog problema proizilazi sledeća dilema. Ako Generalni inspektor bude lice koje je najmanje devet godina radilo u vojnim bezbednosno-obaveštajnim službama, on će imati veliko znanje i iskustvo o funkcionisanju vojnih agencija, ali se postavlja pitanje da li će imati volje da kontroliše svoje bivše kolege.

Građani nemaju pravo da znaju da li su predmet interesovanja službi bezbednosti

Prethodni Zakon o službama bezbednosti SRJ obavezuje službe bezbednosti da „građanina, na njegov pisani zahtev, obaveste o tome da li su prema njemu preduzimate mere prikupljanja podataka i da li se u Službama vodi evidencija o njegovim ličnim podacima, te da mu, na njegov zahtev, stave na uvid doku-

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

¹⁵ Član 56 Predloga zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji.

¹⁶ Videti, na primer, Zakon o sigurnosno-obaveštajnom sistavu Republike Hrvatske, (Narodne novine 79/06), član 107, internet: http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrza/j/pdf/zakon%20o%20sigurnosno-obavjestajnom%20nn79-06.pdf, preuzeto: 1. 7. 2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

mente o prikupljenim podacima. Službe su dužne da traženo obaveštenje ili davanje na uvid dokumenata iz stava 1 ovog člana daju, odnosno stave na uvid, u roku od 60 dana od dana prijema zahteva¹⁷. Službe nisu dužne da postupe prema navedenim odredbama ako bi obaveštenje dovelo u opasnost izvršenje zadatka Službi, te ako bi obaveštenje moglo dovesti do ugrožavanja bezbednosti drugog lica.¹⁸

Tokom primene ovih odredbi u praksi nije bilo problema i zloupotreba, te nam nije jasno zbog čega se ovo rešenje nije našlo u novousvojenom Zakonu. Na ovaj način je građanima uskraćeno pravo da budu obavešteni o tome da li je njihova privatnost bila ugrožena primenom posebnih mera, odnosno da budu upoznati sa merom koja je bila primenjena, te sa rezultatima njene primene, što je u suprotnosti sa evropskim standardima (Milosavljević 2008).

**Korak ka popunjavanju praznine
u bezbednosno-obaveštajnom sistemu**

Važno je napomenuti i to da je Vlada neke veoma sporne odredbe koje su se nalazile u Nacrtu zakona izbacila iz Zakona, a da je loše definisane ispravila.¹⁹ Pomenimo samo najvažnije. Najspornije su, svakako, odredbe Nacrta zakona koje su VOA dale pravo da tajno prikuplja podatke u Srbiji (član 26), nasuprot tome što je ona obaveštajna agencija i što treba da radi u inostranstvu. Tako je izbačena i odredba koja je omogućavala VOA da pribavlja podatke od telekomunikacionih operatora o saobraćaju, o lokaciji korisnika i o drugim podacima značajnim za izvršenje zadataka iz svoje nadležnosti (član 28). Takođe, preformulisana je odredba Nacrta zakona koja je VOA davala pravo da vrši proveru pravnih i fizičkih lica u obavljanju poslova iz nadležnosti VBA, pa tako u Zakonu te provere obavljaju nadležne bezbednosne službe. Time je otklonjeno deformisanje vojne obaveštajne agencije u kontraobaveštajnu i bezbednosnu službu, te zamučivanje razlike između VOA i VBA.

Takođe, otklonjena je nejasnoća nastala oko toga ko postavlja direktore agencija. Prema Nacrtu zakona „direktore VBA i VOA i njihove zamenike postavlja i razrešava predsednik Republike ukazom na predlog ministra odbrane, odnosno Vlada na predlog ministra odbrane” (član 38). Međutim, ova odredba Nacrta je preformulisana, te je sada jasno da predsednik Republike postavlja direktore vojnih agencija na predlog ministra odbrane ako se radi o profesionalnim vojnim licima.

¹⁷ Član 34, stav 1 i 2 Zakona o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije („Sl. list SRJ”, br. 37/2002 i „Sl. list SCG”, br. 17/2004).

¹⁸ Član 34, stav 3 Zakona o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije („Sl. list SRJ”, br. 37/2002 i „Sl. list SCG”, br. 17/2004)

¹⁹ Razlog za ovo valja tražiti u velikom pritisku dela stručne javnosti, ali i predstavnika Bezbednosno-informativne agencije koje su oni izneli tokom javne rasprave o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnobaveštajnoj agenciji.



Svakako je dobro to što je Vlada otklonila važne nedostatke Nacrta zakona, koje joj je stručna javnost predočila. Međutim, u Zakonu je ostalo nekoliko nedorečenih i problematičnih rešenja. Posebno je zabrinjavajuće to što je Parlament stavljen u drugi plan u procesu postavljenja direktora agencija i Generalnog inspektora. Takođe, nije dobro ni to što pisci Zakona pojedina rešenja koja su se nalazila u prethodnom Zakonu o službama SRJ nisu preneli u novi zakon i pored toga što ih je stručna javnost pozitivno ocenila i što su ona dobro funkcionisala u praksi. Zakonom se povećava efektivna moć vojnih bezbednosno-obaveštajnih službi, ali se istovremeno, u određenoj meri, smanjuje demokratska civilna kontrola nad njima.

U svakom slučaju, usvajanjem zakona kojim se uređuju vojne bezbednosno-obaveštajne agencije biće popunjena još jedna praznina u bezbednosno-obaveštajnom sistemu Srbije, koja je nastala njegovim parcijalnim uređenjem 2007. godine. Da bi bezbednosno-obaveštajni sistem Srbije u potpunosti bio uobličen neophodno je još usvojiti i novi zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, kao i zakon o zaštiti tajnosti podataka. Nadamo se da na ove zakone nećemo morati da čekamo nekoliko godina.

Literatura:

1. Born H. i Leigh I. (2005) *Pravni standardi i najbolji načini nadzora obaveštajnih službi*. Oslo: DCAF.
2. Bruneau Th. (2001) „Controlling Intelligence in New Democracies“. *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence*. 14, (3).
3. Caparini M. (2002) *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*. Geneva: DCAF.
4. Gil P. (2003) *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*. Geneva/United Kingdom: Liverpool John Moores University.
5. Milosavljević B. (2008) Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi. U: M. Hadžić i P. Petrović (ur.), *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*. Beograd: CCVO.
6. Petrović P. (2006) „Promene u bezbednosno-obaveštajnom sistemu Hrvatske“. *Bezbednost Zapadnog Balkana*. 1, (1).

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Zakon o učešću Srbije u multinacionalnim operacijama

Marko Milošević

Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

Kategorija: Naučna kritika

UDK: 340.134:355.357(497.11)

Sažetak

Narodna skupština Republike Srbije na jesenjem zasjedanju donela je, u paketu, pet zakona, dve strategije i izmene dva zakona iz oblasti bezbednosti. Iako to predstavlja značajan i hvale vredan trud, ipak je moguće uočiti određene propuste. U ovom tekstu bavićemo se problematičnim rešenjima Zakona koji uređuje učestvovanje snaga odbrane u multinacionalnim operacijama. U tekstu su izneti argumenti za raspravu o kontekstu u kome je Zakon donet, a razmotrena je i pravna utemeljenost novog Zakona. Pažnju smo posvetili i redosledu usvajanja ovako velikog broja dokumenata, jer je to moglo ostaviti (previđene) posledice na funkcionisanje sistema odbrane zbog moguće neusklađenosti dokumenata. Čitaocima je predstavljen kako proces kreiranja i donošenja Zakona, tako i problem vezan za aktere čije je učestvovanje stavljeno u drugi plan (MSP) ili pak naglašeno više nego što je bilo u Nacrtu zakona (MUP). Uočeno je i to da je parlament stavljen u drugi plan, kao i to da mehanizmi sprovođenja demokratske i civilne kontrole imaju nedostatke. Neka rešenja navedenog Zakona upoređena su sa rešenjima zakona zemalja u regionu, a poseban naglasak stavljen je na domete Zakona vezane za zaštitu i ostvarivanje prava učesnika u misijama.

Ključne reči: zakon, multinacionalne operacije, demokratska civilna kontrola, strategije, vojska, policija

* * *

Skupština Srbije je u oktobru 2009. godine izglasala *Zakon o učešću Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*.¹ Ovim Zako-

¹ U daljem tekstu korišćemo operativni termin *Zakon o MNO*.



nom regulisano je učestvovanje oružanih snaga van teritorija Republike Srbije, što je ranije bilo regulisano *Zakonom o učestvu profesionalnih pripadnika Vojske Srbije i Crne Gore, osoblja civilne zaštite i zaposlenih u organima uprave Saveta ministara u mirovnim operacijama*, donetim 2004. godine. Ovaj Zakon, pored terminološke promene, donosi i detaljno regulisana prava i obaveze učesnika u multinacionalnim operacijama (MNO u daljem tekstu), ali uvodi i neke nove aktere. Upravo su zbog ovih promena neka rešenja novog Zakona problematična.

U analizi ovog Zakona konsultovani su zakoni zemalja u regionu, prethodno važeći Zakon, a praćene su i izmene u Nacrtu i Predlogu navedenog zakona. U daljem tekstu pozabavićemo se kontekstom donošenja zakona, pravnim utemeljenjem ovog zakonskog rešenja, a najveću pažnju posvetićemo demokratskoj civilnoj kontroli i nadzoru.

Kontekst donošenja zakona i sporni akteri

Prethodno važeći zakon izgubio je na svojoj relevantnosti prestankom postojanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora. Samim tim neka rešenja i terminološke odrednice postale su neprecizne ili irelevantne, a spuštanje nadležnosti sa saveznog na republički (srpski) nivo nije bio praćen donošenjem izmena zakona ili donošenjem kakvog podzakonskog akta koji bi legalizovao transfer nadležnosti nad aktivnostima vezanim za mirovne, odnosno multinacionalne operacije. Treba spomenuti da je Zakon o MNO samo jedan od pet zakona i dve strategije koje je Narodna skupština Republike Srbije usvajala u paketu. Deo kritike upućene ovom Zakonu, može se uputiti i ostalim zakonima i strategijama. Najveće zamerke vezane su za izostanak javne rasprave i za slabu (ako ikakvu) koordinaciju sa ostalim relevantnim ministarstvima. Procedura donošenja Zakona o MNO prošla je bez javne rasprave kojom bi u Zakon bile unete amandmanske promene. Ostaje i utisak da, tokom izrade Zakona, ostala relevantna ministarstva nisu bila blagovremeno konsultovana.

MSP

Formalni predlagač Zakona je Ministarstvo odbrane, dok se u samom Zakonu pominje i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Ministarstvo spoljnih poslova se u odredbama ovog Zakona ne

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 – NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

pominje eksplicitno, osim ako se formulacija „zaposleni u drugim organima državne uprave“² ne odnosi i na njega. Odsustvo MSP ključno je uticalo i na formulisanje Strategija odbrane i Strategije nacionalne bezbednosti, te je MO na sebe preuzelo zadatak definisanja spoljnopolitičkih ciljeva. Zakon o MNO, dakle, previđa funkcionalnu ulogu MSP, iako navedena odredba o zaposlenima u drugim organima državne uprave možda ostavlja mogućnost angažovanja pripadnika ovog Ministarstva. Poređenja radi, u hrvatskom i crnogorskom zakonu mandat učesnika MNO proširen je i uvođenjem „aktivnosti za poticanje razvoja demokracije, pravne sigurnosti i zaštite ljudskih prava u okviru međunarodnih organizacija i saveza“³, koja omogućava angažman pripadnika Ministarstva spoljnih poslova u civilnoj komponenti misije.

MUP

Angažman policije u MNO do sada je bio regulisan jedino Zakonom o policiji⁴, dok novi Zakon o MNO obuhvata i pripadnike Ministarstva unutrašnjih poslova i policije. U Nacrtu zakona o MNO policija se pominjala samo dva puta, dok se u Predlogu zakona, pošto je usvojen u Vladi i poslat Narodnoj skupštini, moglo uočiti veće prisustvo policije. Takođe, zarad usklađenosti sa postojećim propisima, o učestvovanju i upućivanju pripadnika policije i drugih snaga odbrane u MNO odlučuje Vlada, dok o učestvovanju vojske odlučuje Skupština.

Pravna utemeljenost

Predlog zakona se poziva na Ustav⁵, ali i na propise o odbrani. Trenutno važeći propisi o odbrani jesu Zakon o vojsci i Zakon o odbrani iz decembra 2007. godine. Budući da Zakon o odbrani⁶ multinacionalne operacije pominje jedino u obliku „učesće u ...“, što će biti regulisano posebnim propisom, propuštena je prilika (da li svesno?) da u ovom Predlogu zakona (potonjem Zakonu) bude jasno definisano to u kojim je sistemima kolektivne bezbednosti Srbija spremna, a u kojim nije spremna da učestvuje. Ovako široka odrednica navedenog stava⁷ Zakona političkim poslenicima pruža mogućnost da o svakoj misiji odlučuju posebno. Zakonopisac (Ministarstvo odbrane) je u Nacrtu zakona tehnički stvorio prostor za široko tumačenje ove

² Ministarstvo odbrane (2009) *Zakon o učešću Vojске Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, Beograd, Sl. glasnik 88/2009 član 2, stav 2.

³ Ministarstvo odbrane Republike Hrvatske (2002) *Zakon o sudjelovanju pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu* član 2, stav 5, odnosno Ministarstvo odbrane Crne Gore (2008) *Zakon o upotrebi jedinica vojske Crne Gore u međunarodnim snagama i učešću pripadnika civilne zaštite, policije i zaposlenih u organima državne uprave u mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu* član 2, stav 4.

⁴ Ministarstvo unutrašnjih poslova (2005) *Zakon o policiji*, Beograd, Sl. glasnik 101/2005, član 19, stav 5.

⁵ Ministarstvo odbrane (2009) *Zakon o učešću Vojске Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, Beograd, Sl. glasnik 88/2009, član 3, stav 1, alineja 1 i član 5, stav 1.

⁶ Ministarstvo odbrane (2007) *Zakon o odbrani*, Beograd, Sl. glasnik 116/2007, član 4, stav 1, alineja 23.

⁷ Ministarstvo odbrane (2009) *Zakon o učešću Vojске Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, Beograd, Sl. glasnik 88/2009, član 2, stav 1, alineja 3.



odrednice, ne prekoračujući pri tome svoja ovlašćenja u koja ne spada formulisanje spoljne politike. Međutim, Vlada je, kao predlagač, propustila priliku da ovu oblast jasno definiše. Zakon predviđa upotrebu snaga odbrane u sledećim misijama:

- 1) operacije očuvanja, održavanja i izgradnje mira u svetu
- 2) operacije sprečavanja sukoba i uspostavljanja mira
- 3) zajedničke odbrambene operacije u skladu sa propisima o odbrani
- 4) operacije pružanja pomoći u otklanjanju posledica međunarodnog terorizma i terorističkih napada većih razmera
- 5) učestvovanje u humanitarnim operacijama u slučaju prirodni, tehničko-tehnoloških i ekoloških nesreća većih razmera i pružanje pomoći u kriznim situacijama.

Prethodni Zakon pominjao je samo misije pod tačkama 1 i 5 i, donekle, pod tačkom 3.⁸ Novine predstavljaju tačke 2 i 4, koje omogućavaju i angažovanje u borbenim misijama. Ovo bi se, dakako, moglo tvrditi i za tačku 3 ukoliko bi javnosti bilo poznato koje su to odredbe „zajedničkih odbrambenih operacija u skladu sa propisima o odbrani“. Podsećanja radi, Zakoni o odbrani i vojsci ne preciziraju zajedničke aktivnosti,⁹ tačnije upućuju na Zakon o MNO¹⁰.

Greška u koracima u procesu donošenja Zakona

Članom 7¹¹ definisan je Godišnji plan upotrebe Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama, na osnovu koga se odlučuje o upotrebi ovih snaga. Sporno je to koliko je ovaj Plan utemeljen u strateška dokumenta. Naime, zakonopisac se poziva na Strategiju nacionalne bezbednosti Republike Srbije, Strategiju odbrane Republike Srbije i Strategijski pregled odbrane Republike Srbije. Navedene strategije su donešene u istom paketu kada i Zakon o MNO, a Nacrt strategijskog pregleda odbrane nije čak ni dostupan javnosti. U slučaju amandmanskih izmena strateških dokumenata mogućnost narodnih poslanika da pravovremeno i stručno reaguju na neophodne promene Predloga zakona o MNO dovedena je u pitanje. U slučaju da dođe do korenitih promena u strateškim dokumentima, ovaj Predlog zakona postao bi dijametralno suprotan novoj verziji strateških dokumenata. Zakon o MNO, kao i obe strategije, sa minimalnim amandmanskim izmenama usvojila je Skupština, a Strategijski pregled odbrane, za razliku od

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

⁸ „... u drugim aktivnostima na koje se Srbija i Crna Gora obavezala na osnovu posebno zaključenog međunarodnog ugovora“ član 2, stav 3 Zakona u učešću profesionalnih pripadnika VSCG, osoblja civilne zaštite i zaposlenih u organima uprave Saveta ministara u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inostranstvu“, Sl. list SCG, br. 61/2004.

⁹ Ministarstvo odbrane (2007) *Zakon o odbrani*, Beograd, Sl. glasnik 116/2007, član 22.

¹⁰ Ministarstvo odbrane (2007) *Zakon o vojsci*, Beograd, Sl. glasnik 116/2007, član 2, stav 3.

¹¹ Ministarstvo odbrane (2009) *Zakon o učešću Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, Beograd, Sl. glasnik 88/2009, član 7, stav 2, alineja 1.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

prethodnog (nacrt iz 2006. godine bio je dostupan javnosti na veb-sajtu Ministarstva odbrane), i dalje je nedostupan javnosti, pa se stiče utisak da je, prilikom donošenja ovih zakonskih i strateških rešenja, došlo do greške u koracima. Najlogičnije je da redosled usvajanja ovih dokumenata bude u skladu sa njihovom hijerarhijom: Strategija nacionalne bezbednosti, pa Strategija odbrane, potom zakoni o odbrani i vojsci koji proizlaze iz prethodna dva dokumenta, kao i operativni dokument Strategijski pregled odbrane. Potom bi valjalo usvojiti druge zakone (poput Zakona o MNO), koji regulišu specifične delove sistema odbrane. Pošto ovaj redosled usvajanja zakona nije bio poštovan, Srbija sada ima Ustav u kome se Strategije ne pominju, strateška rešenja su (hipotetički) prilagođavana postojećim Zakonima o vojsci i odbrani, umesto da bude obratno, a pored svega toga usvajani su zakoni utemeljeni u (u to vreme) još nepostojeća strateška dokumenta. Tako je, u Zakonu o MNO, na primer, žrtvovano načelo demokratske civilne kontrole kako bi ovaj Zakon bio prilagođen odredbama Zakona o policiji.¹²

Mesto Parlamenta u procesu demokratske civilne kontrole i nadzora

Nacrtom zakona predviđeno je da Narodna skupština razmatra i usvaja Godišnji plan i da donosi odluku o upotrebi vojske i drugih snaga odbrane (u koje spada i policija), a da učestvovanje pripadnika vojske i drugih snaga odbrane koji nisu predviđeni Planom odobrava onda kada se „znatno pogorša bezbednosna i humanitarna situacija u svetu“¹³. Godišnji plan kreiraju Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova i prezentuju ga Vladi. Narodna skupština razmatra i usvaja Godišnji plan, a potom odlučuje o učestvovanju VS u MNO. Na osnovu ove odluke, predsednik odlučuje o upućivanju u MNO. Sa druge strane, o učestvovanju i upućivanju pripadnika policije i drugih snaga odbrane u MNO odlučuje Vlada. Ovo, mahom, predstavlja praksu i u regionu, dok je procedura u BiH malo ekspeditivnija. Tamo, naime, Veće ministara u roku od 60 dana, a na osnovu zahteva Predsedništva, procenjuje opravdanost učestvovanja u misiji. Na osnovu ove procene, Predsedništvo donosi odluku o upućivanju u MNO i o toj odluci obaveštava Parlamentarnu skupštinu BiH, koja je dužna da tu odluku potvrdi u roku od 60 dana od dana donošenja. Ukoliko Par-

¹² Zakon o policiji je dokument koji u hijerarhiji zauzima više mesto, ali je i on, zarad odredbe o demokratskoj civilnoj kontroli, u članu 19 pretrpeo izmene.

¹³ član 8, stav 3 Nacrta zakona.



lamentarna skupština BiH ne potvrdi odluku, upućivanje u MNO se obustavlja.¹⁴

Prema Zakonu, međutim, Narodna skupština ima ingerencije jedino prilikom usvajanja Godišnjeg plana za sve učesnike u misijama, ali odlučuje samo o upotrebi vojske.¹⁵ O upotrebi policije i drugih snaga odbrane¹⁶ odlučuje Vlada. Prema trenutno važećem Zakonu o policiji¹⁷ učestvovanje u međunarodnim misijama može odobriti jedino Vlada. To je najverovatnije bio razlog što se isto rešenje našlo i u Predlogu ovog zakona. Time je, naravno, umanjena kontrolna uloga Narodne skupštine. Međutim, u protivnom bi bilo neophodno uneti izmene u Zakon o policiji, što je, prema našem mišljenju, uticalo na predlagача zakona. Rečju, Predlog zakona treba uskladiti sa postojećim Zakonom, a ne postojeći Zakon prilagođavati Predlogu zakona koji, u to doba, još nije prošao skupštinsku proceduru. Skupština svakako, u okviru ingerencija Odbora za bezbednost i odbranu, može vršiti nadzor nad aktivnostima policije, a time i nad njenim učestvovanjem u MNO.

Narodna skupština je, izmenama Nacrta zakona, izgubila ingerencije nadzora u još nekoliko slučajeva. Tako se članom 10 Nacrta zakona predviđa da u slučaju “neodložnog otklanjanja posledica prirodnih, tehničko-tehnoloških i ekoloških nesreća...” upotrebu drugih snaga odbrane može odobriti Vlada i odmah podneti zahtev Narodnoj skupštini za naknadno potvrđivanje odluke. U Zakonu ne postoji obaveza naknadnog izveštavanja Narodne skupštine, čime ona gubi kontrolnu ulogu. Pošto se radi o aktivnostima koje nisu predviđene Godišnjim planom¹⁸, finansijska sredstva za njihovo sprovođenje bila bi obezbeđena iz budžeta, te smatramo da je izveštavanje Narodne skupštine neophodno. U skladu sa tim, i u članu 37, stavu 2 Zakona o MNO, u kome se govori o sredstvima za izvršenje Godišnjeg plana i ostalih aktivnosti u multinacionalnim operacijama, izbačena je Narodna skupština, što je bilo rešenje u Nacrtu ovog zakona. Pošto postoje vanredne aktivnosti koje izlaze iz okvira Godišnjeg plana i o kojima (osim kada je u pitanju vojska) ne odlučuje Narodna skupština, neophodno je vratiti rešenje iz Nacrta prema kome Godišnji plan, kao i sve aktivnosti, mora da odobri Parlament. Aktivnosti koje izlaze iz okvira Godišnjeg plana nisu predviđene budžetom, već se, verovatno, finansiraju iz budžetske rezerve, pa izveštavanje Parlamenta može učiniti proces rebalansa budžeta transparentnijim i efikasnijim.

REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI U 2009 - NOVI NORMATIVNI OKVIR

¹⁴ Članovi 4, 5 i 6 Zakona o sudjelovanju pripadnika oružanih snaga Bosne i Hercegovine, policijskih službenika, državnih službenika i ostalih zaposlenika u operacijama potpore miru i drugim aktivnostima u inozemstvu, usvojen 22. 2. 2005. godine.

¹⁵ Ministarstvo odbrane (2009) *Zakon o učešću Vojске Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, Beograd, Sl. glasnik 88/2009, član 8, stavovi 3 i 4.

¹⁶ Ministarstvo odbrane (2009) *Zakon o učešću Vojске Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, Beograd, Sl. glasnik 88/2009, član 10.

¹⁷ Ministarstvo unutrašnjih poslova (2005) *Zakon o policiji*, Beograd, Sl. glasnik 101/2005, član 19, stav 5.

¹⁸ Svrha Godišnjeg plana i finansijske je prirode. Naime, MNO su finansirane sredstvima iz budžeta RS, a ne iz budžeta resornih ministarstava. Stoga se, početkom godine, zaokružuju neophodna finansijska sredstva koja su za tu godinu namenjena aktivnostima u vezi sa MNO. Sledstveno, svaka aktivnost koja izlazi iz okvira Godišnjeg plana može da utiče na izmene u budžetu.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

¹⁹ Ministarstvo odbrane (2007) *Zakon o vojsci*, Beograd, Sl. glasnik 116/2007, član 29, stav 3.

²⁰ Član 16 Zakona o sudjelovanju pripadnika oružanih snaga Bosne i Hercegovine, policijskih službenika, državnih službenika i ostalih zaposlenika u operacijama potpore miru i drugim aktivnostima u inozemstvu, usvojen 22. 2. 2005. godine.

²¹ Član 3 Zakona u učešću profesionalnih pripadnika VSCG, osoblja civilne zaštite i zaposlenih u organima uprave Saveta ministara u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inostranstvu, Sl. list SCG, br. 61/2004. Sam zakon ne pominje princip dobrovoljnosti, ali je ljudstvo za posmatračke i lekarske misije bilo regrutovano na taj način.

²² Ministarstvo odbrane (2009) *Zakon o učešću Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, Beograd, Sl. glasnik 88/2009, član 12.

²³ „Prava, obaveze i odgovornosti pripadnika Vojske Srbije, osoblja civilne zaštite i zaposlenih u organima državne uprave koji se pripremaju i obučavaju za učešće u multinacionalnim operacijama uređuju se ugovorom sa nadležnim ministarstvom“, Ministarstvo odbrane (2009) *Zakon o učešću Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, Beograd, Sl. glasnik 88/2009, član 30, stav 1.

²⁴ Ministarstvo odbrane (2009) *Zakon o učešću Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, Beograd, Sl. glasnik 88/2009, član 30, stav 2.

²⁵ Ministarstvo odbrane (2009) *Zakon o učešću Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, Beograd, Sl. glasnik 88/2009 član 41, stav 2.

Član 29 Zakona o vojsci propisuje demokratsku i civilnu kontrolu nad vojskom. Član 17 Zakona o MNO propisuje izveštavanje Narodne skupštine o multinacionalnim operacijama na kraju budžetske godine. Tako bi efikasna demokratska i civilna kontrola zakonski bila omogućena i usklađena sa već postojećim propisom (Zakon o vojsci). Kontrola bi bila vršena i tokom trajanja misije i nju bi, pored Narodne skupštine, mogli da vrše i drugi zakonom definisani akteri¹⁹. Primer drugačije prakse predstavlja zakonska regulativa u BiH, prema kojoj Predsedništvo i Veće ministara Parlamentarnoj skupštini BiH dva puta godišnje podnose redovan izveštaj, dok se vanredni izveštaj podnosi na zahtev Parlamenta.²⁰

Dometi Zakona

Za razliku od prethodnog zakonskog rešenja iz 2004. godine, novi Zakon obuhvata mnoga rešenja koja predstavljaju novine u oblasti regulisanja učestvovanja u MNO. Naime, stari Zakon je u praksi bio primenjivan po principu dobrovoljnog²¹ učestvovanja profesionalnih pripadnika VSCG u MNO, dok je to načelo sada zakonom definisano. Predviđeno je, naime, da u misijama mogu učestvovati samo profesionalni vojnici (u skladu sa proklamovanim ciljem profesionalizacije vojske), a ne regruti na odsluženju vojnog roka. Drugi uslov za učestvovanje u misijama predstavlja posedovanje sertifikata²² o završenoj obuci u zemlji ili u inostranstvu. Pre upućivanja u multinacionalnu operaciju, Ministarstvo odbrane sa pripadnikom Vojske Srbije zaključuje ugovor²³ o njegovom angažovanju u skladu sa ovim Zakonom²⁴ i, prema odredbama tog ugovora, dužan je odazvati se na poziv za učestvovanje u misiji u roku od tri godine od završetka obuke.

Drugi aspekt novog Zakona tiče se prava učesnika u misijama. Ta prava su detaljno elaborirana, što je uticalo na to da broj stranica novog Zakona bude drastično povećan u odnosu na stari. Naime, praksa je pokazala da su brojne stavke starog Zakona zahtevale podzakonsku regulativu koja nije bila blagovremeno donesena, te je jedan broj učesnika u MNO bio oštećen zbog neadekvatne regulative. Ovaj tehnički problem u novom Zakonu predupređen je jednom prilično neobičnom odredbom²⁵ prema kojoj „zahtevi za ostvarivanje prava i obaveza učesnika upućenih u MNO do dana stupanja na snagu ovog



Zakona za koje nije doneta odluka nadležnog organa, rešavaće se u skladu sa propisima po kojima su stečena, a ako je to za njih povoljnije, po odredbama ovog Zakona“. Funkcionalnost ove odredbe ogleda se u tome što se izbegavaju sudski postupci i kreiranja lošeg imidža učesnika u MNO.

Zakon o MNO koji je Narodna skupština usvojila u oktobru 2009. godine predstavlja kvalitativni pomak u odnosu na prethodni Zakon. On ne samo da obuhvata dokazano dobra rešenja i iskustva iz regiona, već i predupređuje primere loše prakse prouzrokovane slovom prethodnog Zakona. Budući da je učestvovanje u MNO važno za spoljnu politiku zemlje, a da predstavlja jednu od tri misije VS, dobro je što je ovaj Zakon donet u ovom trenutku, jer odgovara zahtevu za povećano učestvovanje pripadnika snaga odbrane Srbije u operacijama van granica naše zemlje.

Literatura:

1. Zakon o učešću profesionalnih pripadnika VSCG, osoblja civilne zaštite i zaposlenih u organima uprave Saveta ministara u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inostranstvu, Beograd, Sl. list SCG, br. 61/2004.
2. Vlada Srbije (2009) *Predlog zakona o učešću Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, dostupno na http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/111667/pz_upotreba_vojske_van_granica_srbije0110_cyr.zip (pristupljeno 5. 12. 2009).
3. Ministarstvo odbrane (2009) *Zakon o učešću Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*, Beograd, Sl. glasnik 88/2009, dostupno na http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?ld=694&t=Z (pristupljeno 5. 12. 2009).
4. Ministarstvo odbrane (2007) *Zakon o odbrani*, Beograd, Sl. glasnik 116/2007, dostupno na <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/zakoni/Zakon%20o%20odbrani.pdf> (pristupljeno 5. 12. 2009).
5. Ministarstvo odbrane (2007) *Zakon o vojsci*, Beograd, Sl. glasnik 116/2007 dostupno na <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/zakoni/Zakon%20o%20odbrani.pdf> (pristupljeno 5. 12. 2009).
6. Ministarstvo odbrane RS (2009) *Nacrt zakona o učešću Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije*

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

7. Ministarstvo odbrane BiH (2005) *Zakon o sudjelovanju pripadnika oružanih snaga Bosne i Hercegovine, policijskih službenika, državnih službenika i ostalih zaposlenika u operacijama potpore miru i drugim aktivnostima u inozemstvu*, dostupno na www.mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-mirovne-misije-hr.pdf (pristupljeno 5. 12. 2009).
8. Ministarstvo odbrane Republike Hrvatske (2002) *Zakon o sudjelovanju pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu*, dostupno na http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/zakon%20o%20sudjelovanju%20pripadnika%20osrh%20u%20inozemstvu%20nn33-02.pdf (pristupljeno 5. 12. 2009).
9. Ministarstvo odbrane Crne Gore (2008) *Zakon o upotrebi jedinica vojske Crne Gore u međunarodnim snagama i učešću pripadnika civilne zaštite, policije i zaposlenih u organima državne uprave u mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu*, dostupno na <http://www.gov.me/files/1233666582.doc> (pristupljeno 5. 12. 2009).
10. Ministarstvo unutrašnjih poslova (2005) *Zakon o policiji*, Beograd, SI glasnik 101/2005, dostupno na http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=296&t=Z (pristupljeno 5. 12. 2009).



Povratak „unutrašnjih neprijatelja“ Kritički osvrt na Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Vojsci Srbije¹

Filip Ejodus

Autor je asistent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Kategorija: Naučna kritika

UDK: 340.134:355.1.072.6/.7(497.11)

Sažetak

Nedavno se pred poslanicima Narodne skupštine našlo nekoliko predloga zakona i dve strategije iz oblasti bezbednosti i odbrane. Među ovim važnim dokumentima našao se naizgled manje važan Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Vojsci Srbije. U ovom Predlogu se, između ostalog, traži i to da u već postojeći Zakon o Vojsci Srbije bude unet član 14a, kojim se zabranjuje svaki kontakt između profesionalnih pripadnika vojske i onih organizacija građanskog društva koje se bave evropskim integracijama, pitanjima odbrane i bezbednosti, a takvih u Srbiji ima puno. Ovaj član je pravno neutemeljen, jer nije u skladu sa Ustavom i Zakonom o Vojsci Srbije, a ima i političke posledice. Usvajanjem člana 14a vraćamo se na početak, na devedesete godine, kada je sektor bezbednosti tretirao udruženja građana kao „unutrašnje neprijatelje“.

***Ključne reči:** Vojska Srbije, udruženja građana, demokratska i civilna kontrola sektora bezbednosti, reforma sektora bezbednosti, unutrašnji neprijatelj*

* * *

Krajem prošle godine se pred poslanicima Narodne skupštine našlo nekoliko predloga zakona i dve strategije iz oblasti bezbednosti i odbrane. Najveću pažnju poslanika s pravom privukle su Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane kao i predlozi zakona o vojnim službama bezbednosti i o upotrebi oružja

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 – NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

¹ Prvobitna verzija teksta objavljena je na sajtu Peščanika, 08.10.2009. Internet: <http://www.pescanik.net/content/view/full/3783/1207/> pristupljeno: 10.12.2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

nih snaga u multinacionalnim operacijama. Radi se o izuzetno važnim dokumentima na čije usvajanje se jako dugo čekalo. Uprkos određenim propustima od kojih ovi dokumenti pate, njihovo usvajanje je bez sumnje doprinelo zakonskom uređenju sektora bezbednosti i dalo barem kakve takve strateške smernice bezbednosnoj politici Srbije. Međutim, u dubokoj senci ovih važnih dokumenata našao se i naizgled manje važan Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Vojsci Srbije. Ovim Zakonom se između ostalog uneo član 14a u već postojeći Zakon o Vojsci Srbije. Uprkos primedbama koje su na član 14a poslanici LDP izneli tokom skupštinske rasprave, ovaj Zakon je u celosti usvojen. Zbog dalekosežnosti posledica koje mogu nastupiti ukoliko se ovaj član bude primenjivao navodim ga u celosti:

„Profesionalnom pripadniku Vojske Srbije nije dopušteno učešće u aktivnostima udruženja kojima se ostvaruju sledeći ciljevi: reforma sistema odbrane i Vojske Srbije, usklađivanje propisa sa opšteprihvaćenim standardima i propisima Evropske unije, izgradnja strategije odbrane i Doktrine Vojske Srbije kojom se utvrđuju sastav, organizacija i formacija Vojske Srbije; operativna i funkcionalna sposobnost, upotreba i popuna Vojske Srbije; pripravnost i mobilizacija; opremljenost naoružanjem i vojnom opremom; komandovanje i rukovođenje u Vojsci Srbije i upravljanje sistemom odbrane; učešće u multinacionalnim operacijama i unutrašnji odnosi u Vojsci Srbije.“

Ako smo dobro protumačili član 14a, njime je zabranjen svaki kontakt između profesionalnih pripadnika vojske i onih organizacija građanskog društva koje se, posredno ili neposredno, bave pitanjima odbrane i bezbednosti, a takvih u Srbiji ima preko 40. Kada tome dodamo i udruženja koja se bave evropskim integracijama, a koja su takođe stavljena na ovaj „crni spisak“ ova brojka postaje još veća. Profesionalnim vojnicima je, na primer, zabranjeno da učestvuju na okruglim stolovima, stručnim raspravama i tribinama koje organizuju ova udruženja. Dalje, oni ne bi smeli da objavljuju tekstove u naučnim časopisima i stručnim publikacijama koja ova udruženja uređuju. Konačno, svaka potencijalna saradnja između organizacija građanskog društva i vojske, koja sačinjava sastavni deo savremenih demokratskih civilno-vojnih odnosa, bila bi na samom početku onemogućena.



Kritika člana 14a ima pravnu i političku dimenziju. Što se pravne neutemeljenosti tiče, podsetićemo na to da je postojeći Zakon o Vojsci Srbije u članu 14 profesionalnim vojnim licima već uskratio pravo na učlanjenje u političke stranke, kao i pravo na štrajk. Ova rešenja usvojena su radi depolitizacije vojske i proizilaze iz sâmog Ustava Srbije koji je, u članu 55, propisao da „pripadnici vojske ne mogu biti članovi političkih stranaka”. Međutim, Ustav ne ograničava nikoga, pa ni profesionalne pripadnike vojske, da učestvuju u aktivnostima udruženja građana, kao što je to predviđeno predloženim članom 14a. Takođe, ovaj član je u suprotnosti i sa članom 141 Ustava, koji kaže da je „Vojska Srbije (je) pod demokratskom i civilnom kontrolom”, kao i sa članom 29 Zakona o Vojsci Srbije, u kome stoji da „demokratsku i civilnu kontrolu Vojske Srbije vrše Narodna skupština, Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, građani i javnost”. Postavlja se pitanje na koji način građani mogu vršiti kontrolu vojske ukoliko je njihovim udruženjima zabranjen kontakt sa profesionalnim pripadnicima vojske. Pored toga, ukoliko se član 14a bude sprovodio, biće stvorena paradoksalna situacija u kojoj je vojnim licima dozvoljeno da postanu članovi stranog stručnog udruženja (član 50 Zakona o Vojsci), ali im je zabranjeno bilo kakvo učestvovanje u aktivnostima domaćih udruženja.

Još važnije od pravne neutemeljenosti jesu političke konsekvence ovog člana. Nadzorna uloga javnosti i građanskog društva predstavlja jedan od nekoliko stubova demokratske civilne kontrole sektora bezbednosti (pored parlamentarne kontrole, kontrole izvršne vlasti, unutrašnje kontrole, sudske provere i kontrole nezavisnih ustanova). Komunikacija između nezavisnih istraživačkih centara i državnog sektora bezbednosti ne samo da demokratizuje diskusiju o bezbednosnoj politici tako što u nju uključuje veliki broj zainteresovanih strana, već, po pravilu, vodi kvalitetnijim, pametnijim politikama. Još je Tukidid smatrao da su u vođenju rata demokratije mnogo uspešnije od autokratija. U prilog tome govori i istorijska statistika prema kojoj su države sa demokratskim sistemom pobeđivale u čak 80% ratova koje su vodile, dakle daleko više nego države sa drugačijim uređenjem. Jedan od razloga za takav ishod jeste i izuzetno jednostavna činjenica da je više ljudi pametnije od manje ljudi. Na kraju, savremena vojna sociologija upozorava i na opasnost otuđenja profesionalne vojske od širih societalnih vrednosti. Izolacija

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

profesionalnih pripadnika Vojske Srbije od građanskog društva sigurno neće pomoći u otklanjanju ovog problema.

Sektor bezbednosti je, tokom devedesetih godina, udruženja građana tretirao kao „unutrašnje neprijatelje”. Nakon 2000. godine njihov status unapređen je u „nužno zlo” – neugodan, ali neizbežan sastavni deo demokratske tranzicije i reforme sektora bezbednosti. Umesto da se, deset godina kasnije, radujemo tome što su udruženja građana dobila status „korisnog resursa” za sektor bezbednosti, mi se, članom 14a, vraćamo na sâm početak. U poslednjih nekoliko godina uloženo je, i sa jedne i sa druge strane, mnogo napora da budu uspostavljeni kanali komunikacije i održivi oblici saradnje. Član 14a preti da ovu saradnju ne samo podrije, već i da je uništi jednim udarcem, stavljajući je van zakona. Najbolje bi bilo da se pomenuti član što pre izbacimo iz Zakona. Ako je to u ovom trenutku nemoguće, onda bi bilo dobro da se on uopšte i ne primenjuje. Loše bi bilo član 14a primenjivati u potpunosti, a najgore bi bilo primenjivati ga selektivno, kao instrument obračunavanja sa neposlušnim delovima civilnog društva.

Literatura:

1. Born, H., Caparini, M. and Fluri, P. (eds.) (2006) *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*. Geneva: DCAF
2. Caparini, M. (2004) Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation. In: P. Fluri, M. Hadžić, eds. *Sourcebook on Security Sector Reform*. Belgrade: DCAF, CCMR, pp. 171–192.
3. Hadžić, M. (2001) *Demokratska kontrola vojske i policije*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose
4. Law, D. (2008) *Democratic Control of Armed Forces*. DCAF Background. Geneva: DCAF.
5. Mouffe, C. (2004) *The Challenge of Carl Schmitt*. London: Verso.
6. Williams, N. (2003) September 11: New challenges and problems for democratic oversight. In: W. N. Germann, T. Edmunds *Towards Security Sector Reform in post- Cold War Europe: A Framework for Assessment*. Geneva: DCAF /BICC, pp. 46- 58.



Korak u pravom smeru – Komentar Zakona o civilnoj službi

Marko Savković

Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

Kategorija: Naučna kritika

UDK: 340.134:355.212.7(497.11)

Sažetak

Punih šest godina regrutima u Srbiji na raspolaganju je Ustavom garantovano pravo da, ulažući prigovor savesti, vojni rok služe u civilnoj službi. Sve to vreme, civilna služba je vršena bez postojanja odgovarajućeg Zakona, na temelju Uredbe koji je akt niže pravne snage. Novim Zakonom, predlagač je pokušao da implementira standarde međunarodnih organizacija koje se bave materijom o služenju civilne (alternativne) službe bez oružja, ali i da ponudi rešenja za probleme uočene u praksi. Postoje i ona rešenja, doduše malobrojna, koja nisu dovoljno precizna ili koja nisu u duhu modernog razumevanja civilne službe. Cilj nam je zato da u radu skrenemo pažnju stručne javnosti na dobre i loše strane Zakona.

***Ključne reči:** vojska, regrutni sistem, civilno služenje vojnog roka, pravo na prigovor savesti, ljudska prava*

* * *

Pravo na prigovor savesti predstavlja pravo lica koja podležu vojnoj obavezi, tj. regrutaciji da zbog savesti, odnosno zbog ubeđenja koje je po karakteru religijsko, etičko, moralno, humanitarno ili filozofsko odbije služenje vojnog roka pod oružjem i da bude oslobođeno takvog služenja. Pravo na prigovor savesti je prvi put priznato u Ustavnoj povelji Državne zajednice Srbija i Crna Gora, a garantovano je u decembru 2003. godine Uredbom o izmenama i dopunama Uredbe o vršenju vojne obaveze. Prvi obveznici upućeni su na odsluženje vojnog roka u ustanove od javnog značaja decembra 2003. godine.

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 – NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

Saldo šest godina prakse civilnog služenja u Srbiji nije jednostavno izvesti. Od prvih problema, počev od onih koji su se odnosili na nerazumevanje prava i obaveza regruta upućenih na civilno služenje, preko zloupotreba prigovora savesti, pa sve do problematične efikasnosti primene samog instituta civilnog služenja, postoji tenzija između očigledne potrebe lica (mladog čoveka) da što je moguće bezbolnije „prođe“ kroz čitav proces i potrebe sistema da sposobnosti kojima taj pojedinac raspolaže iskoristi na optimalan način.

Ipak, najveći broj regruta nakon stupanja u civilnu službu konstatuje da ona ne znači izbegavanje Vojske, odnosno da ne predstavlja način da se izbegne služenje vojnog roka. Oni, zatim, napominju kako poslovi koje obavljaju tokom civilnog služenja ipak nisu laki. Ovo ilustrujemo još jednim podatkom iz istraživanja koje je tokom 2004. godine sprovedeno na području Vojnog okruga Novi Sad (teritorija AP Vojvodina), gde je svaki drugi regrut izrazio želju da posao koji obavlja zameni nekim lakšim poslom (Babić, 2009, str. 230).

Tako je jedan od prvih problema predstavljala činjenica da planirana obuka nije izvođena po planu i programu pripravnika određene stručne spreme. Upravo je zato naknadno izmenjen „Plan“ i „Program“ obučavanja vojnika za odbranu zemlje kako bi se obezbedila stručna osposobljenost za izvršavanje namenskih zadataka (Babić, 2009, str. 238).

Usvajanje Zakona predstavlja stoga svojevrstan iskorak, odnosno otklon od negativne prakse, gde je jedna veoma važna dimenzija društvenog života i civilno-vojnih odnosa u Srbiji bila neprimereno regulisana. Na samom početku naše analize pominjemo, međutim, kako nije do Zakona to da otkloni svaku pojedinačnu zloupotrebu ili problem koji se javi u praksi. Do Zakona je da stvori pretpostavke za efektivnu primenu instituta civilne službe, da osigura to da se poštuju prava regruta, kao i to da svi učesnici u procesu odgovorno pristupe obavezama koje su im poverene.

U Zakonu postoje rešenja koja su sporna, zatim rešenja koja su rezultat direktne primene standarda Saveta Evrope i, najzad, rešenja koja predstavljaju pokušaj zakonopisca da odgovori na problem određenih pravnih praznina koji su bili osnova zloupotrebe prava na prigovor savesti, kako u procesu upućivanja lica-regruta, tako i tokom trajanja civilne službe. U našoj analizi poći ćemo od standarda koje propisuje Savet Evrope (SE). Savet Evrope je međunarodna organizacija koja se problemom alternativnog služenja bez oružja bavi već četiri decenije, a njena praksa pokrenula je i



druge međunarodne aktere, poput Organizacije ujedinjenih nacija (OUN) i Evropske unije (EU, kroz rad Evropskog parlamenta), da se zainteresuju za ovu problematiku. Pažnju ćemo, zatim, posvetiti onim rešenjima koja smatramo primerenim da bismo se spornim mestima posvetili na kraju analize.

Pravo na prigovor savesti kao osnov civilnog služenja i relevantni standardi međunarodnih organizacija

Pravo na prigovor savesti direktno proizilazi iz prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti. Ova je veza prvi put uspostavljena u rezoluciji br. 337 Saveta Evrope (SE) iz 1967. godine. Istovremeno je proklamovano, kao obaveza svake članice SE, da se licu-regrutu koje izrazi prigovor savesti omogući „alternativna služba“. Sadržaj rezolucije je uz neznatne izmene ponovljen u preporukama Parlamentarne skupštine SE br. 816 iz 1977. godine i br. 87 iz 1987. godine.

Navedena rezolucija i dve preporuke sadrže sledeće principe koji imaju fundamentalni značaj za razumevanje savremenog koncepta civilnog služenja:

- Nadležni organi dužni su da, koristeći raspoloživa sredstva komunikacije, informišu lice-regruta o njegovom pravu na to da izrazi prigovor savesti.
- Ukoliko licu-regrutu molba u kojoj je izrazio prigovor savesti bude odbijena, tada mu mora biti pružena mogućnost pravnog leka, odnosno mogućnost ulaganja žalbe.
- Vlasti koje su nadležne da žalbu uzmu u razmatranje i da donesu odluku moraju da budu odvojene od vojnih vlasti, odnosno one moraju da budu uspostavljene tako da ne kompromituju svoju nezavisnost u radu.
- Rad tela koje odlučuje o žalbi u krajnjoj instanci mora biti pod kontrolom suda.
- Pravo na prigovor savesti mora biti omogućeno licu-regrutu u svakom trenutku trajanja vojne obaveze.
- „Alternativna služba“ mora se vršiti u civilnoj ustanovi.
- Alternativna služba na sme po svojoj dužini trajanja da poprими karakter kazne. Takvim će se smatrati svako trajanje alternativne službe koje je jedan i po put duže od redovnog služenja.

Komisija za ljudska prava Ujedinjenih nacija prvi put je pravo na prigovor savesti zvanično priznala 10. marta 1987. godine.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 – NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

Saglasnost Zakona sa principima SE

Od sedam navedenih principa, u tekstu Zakona uvažena su dva – prvi, koji se odnosi na obaveze informisanja regruta i drugi, kojim se nastoji obezbediti nezavisnost u radu drugostepene komisije koja odlučuje o žalbi. Član 4 Zakona predviđa, dakle, obavezu teritorijalnog organa da u pozivu za uvođenje u vojnu evidenciju, lekarske preglede i odsluženje vojnog roka koji se dostavlja licu-regrutu dostavi i obaveštenje o pravu na prigovor savesti i o postupku ostvarivanja tog prava. Zatim, član 12 sadrži rešenje prema kome se zamenik predsednika i članovi Drugostepene komisije imenuju iz ministarstava nadležnih za socijalnu zaštitu, pravdu i zdravlje, kao i iz organa jedinica lokalne samouprave, a na predlog nadležnih ministarstava i organa jedinica lokalne samouprave.

Odgovor na probleme uočene u praksi

Zloupotrebe prava na prigovor savesti, odnosno prava regruta upućenih na civilno služenje predmet su posebnog interesovanja pisaca Zakona. Kako smo već naglasili, ovde je reč o zloupotreba koje su uočili nadležni u Ministarstvu odbrane (MO). Ipak, nedostaju podaci o načinu na koji je analiza izvršena, kao što – uostalom – ni tekst analize nije dostupan javnosti. Primorani smo, stoga, da zaključke o ovim problemima donesemo na osnovu pažljivog čitanja usvojenih rešenja.

Prvi problem, koji se odnosi na iskrenost samih prigovarača savesti, nije i ne treba da bude predmet Zakona, budući da je reč o slobodnoj izjavi volje. Međutim, pregledom istraživanja sprovedenog na teritoriji Beograda 2008. godine, možemo konstatovati da su stvarni motivi ispitanika, redom, bili želja da se zadrži pronađeni posao, mogućnost da se ne odsustvuje od kuće, nesposobnost prilagođavanja na vojničke uslove života i rada, kao i činjenica da angažovanje u civilnoj službi nije dvadesetčetvoročasovno (kao što je slučaj na redovnom služenju). Tek svaki osmi ispitanik „prezire rat kao način rešavanja konflikta između ljudi“ (Kuzmanović, 2009, str. 219).

Drugi problem predstavlja upućivanje regruta u ustanove povlačenjem „veza“. Naime, regruti – ili njima bliske osobe – povlače „veze“ kako bi bili raspoređeni u određene ustanove, jer pretpostavljaju da će u njima uživati privilegovan status. U praksi se pokazalo da je uredbom ostavljeno dovoljno prostora za neformalno uticanje na članove komisije i druga lica angažovana u procesu upućivanja na odsluženje. Zato je članom 15 predviđeno da



lice čiji je zahtev za civilnu službu usvojen ne može biti raspoređeno u organizaciju ili ustanovu u kojoj je zaposlen (ili u kojoj je ranije bio zaposlen) član uže porodice (bračni drug, brat, sestra ili roditelji) i, najzad, u ustanovu u kojoj se školuje, odnosno u kojoj studira.

Konstatovano je, takođe, da su u pojedinim ustanovama od javnog značaja kršena prava radnika koji se nalaze u radnom odnosu, time što su na njihova radna mesta primana lica u civilnu službu. To primećuje i Srećko Kuzmanović, koji kaže da je realno očekivati da „nastupi intenzivno lobiranje za proširivanje spiska institucija (koje su sklopile ugovor i našle se na spisku Ministarstva odbrane kao ustanove od javnog značaja, prim. aut.), jer bi retko ko propustio lepu priliku da dođe do najjeftinije radne snage na tržištu i da, pri tom, savesno izvršava svoje radne obaveze i na taj način da oduži dug prema otadžbini“ (Kuzmanović, 2009, str. 225). Zato je u istom članu utvrđeno da lice ne može biti primljeno u civilnu službu ukoliko bi to dovelo do otpuštanja radnika u ustanovi u koju je regrut upućen.

Zatim, u članu 31 izričito je zabranjeno da se na kraju vršenja civilne službe koristi redovno, nagradno i vanredno odsustvo, čime se skraćuje njeno trajanje, što je u proteklih šest godina postala uobičajena praksa.

Najzad, kako bi bilo smanjeno oscilovanje brojnosti sastava, u članu 16 usvojeno je rešenje prema kome žalba koju regrut uloži prvostepenoj komisiji ne odlaže upućivanje na odsluženje vojnog roka u civilnoj službi. Ujedno je u ovom pogledu izjednačen status vojnika na odsluženju vojnog roka i pojedinaца koji su se opredelili za civilnu službu. Prema činjenicama koje je Karanović izneo u svom radu iz 2008, vojnik na služnju vojnog roka u Vojsci ili u jedinici Vojske Srbije provede 4.320 sati, a vojnik na služnju vojnog roka u civilnoj službi 2.160 sati ili 50% vremena koje vojnik provede u Vojsci. Takođe, vojnici koji služe vojni rok u Vojsci izloženi su neuporedivo većim psihofizičkim naporima i rizicima po život i zdravlje, nego vojnici koji služe vojni rok u civilnoj službi (Karanović, 2008, str. 193).

Posmatrano iz ugla predlagača Zakona, osnovni problemi u radu bili su „slab kvalitet, kašnjenje i neprikazivanje stvarnog stanja u mesečnom izveštavanju, nedostavljanje radnih lista iz kojih bi bila vidljiva prisutnost vojnika na njihovim radnim mestima“ (Babić, 2008, str. 129). Uprkos ovome, čini se da je u Zakonu temi kontrole vršenja civilne službe, koja je očigled-

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

no značajna, posvećeno malo prostora. Članovi 42 i 43 Zakona kao noseće institucije kontrole označavaju Centar za civilnu službu i Komisije za civilnu službu. Međutim, odluka kojom će Centar za civilnu službu biti uspostavljen još uvek čeka potpis ministra.

Dobra rešenja

U članu 21, stavovima 4 i 5 iskazano je razumevanje za situaciju u kojoj se mogu naći oni regruti koji su u međuvremenu zasnivali radni odnos. Ako su primljeni u svojstvu pripravnika, njima se upućivanje na odsluženje odlaže do završetka pripravničkog staža. Ukoliko su primljeni u radni odnos na određeno vreme, a poseduju dokaz o tome da će posle isteka radnog vremena biti primljeni u stalni radni odnos, upućivanje se odlaže najduže za godinu dana. Ovde imamo rešenje koje je usklađeno sa Zakonom o radu. Potrebno je, međutim, precizno definisati to šta se može podrazumevati pod dokazom.

U Zakonu je definisano pravo na premeštaj, koje Uredbom nije bilo tretirano. U članu 29 kaže se kako lice može biti premešteno u drugu ustanovu kada nadležna zdravstvena ustanova utvrdi da je mesto na kom izvršava radne zadatke štetno po njegovo zdravlje. Premeštaj može biti realizovan i onda kada lice u toku civilne službe promeni mesto prebivališta. Najzad, premeštaj može biti i posledica raskida ugovora između Ministarstva odbrane i organizacije ili ustanove, odnosno do premeštaja može doći onda kada organizacija ili ustanova u koju je regrut upućen prestanu sa radom.

Nedostaci Zakona

U članu 11 u pitanje se dovodi princip nezavisnosti rada prvostepene komisije koja odlučuje o upućivanju regruta. U stavu 4 navedeno je kako se „tri člana Komisije imenuju iz sastava teritorijalnog organa, jedan član iz organa jedinica lokalne samouprave iz oblasti rada i socijalne politike, a jedan član iz zdravstvene ustanove sa teritorije organa jedinica lokalne samouprave“. Primenom ovog rešenja prvostepenom Komisijom dominiraće lica koja su zaposlena u sistemu odbrane, odnosno prema ostalim članovima ona će biti u odnosu 3:2, što im garantuje uspeh u slučaju da dođe do preglasavanja.



U neskladu sa savremenim standardima jeste i rešenje prema kome civilna služba traje duže od redovnog služenja. Pojedine države, poput Nemačke (*Zivildienst*) i Italije (*servizio civile*, do potpune profesionalizacije 2004), postepeno su skraćivale dužinu trajanja civilnog služenja sve dok ono nije izjednačeno sa dužinom trajanja služenja pod oružjem. S obzirom na to da SE kao punitivno trajanje civilne službe posmatra isključivo ono trajanje koje je jedan i po put duže od služenja pod oružjem, može se reći da je usvojeno rešenje na granici ispravnog. Zato član 23 sadrži rešenje koje jeste punitivno: „dva dana provedena u civilnoj službi računaju se kao jedan dan proveden u vojnoj“.

Još je teže opravdati odredbu koju sadrži stav 5, člana 25 Zakona, u kome stoji da se „lice iz stava 1, tač. 1), 3), 4) i 5) ovog člana upućuje se na služenje vojnog roka bez oružja u jedinicu Vojске Srbije“. Nije razumno služenje vojnog roka posmatrati kao kaznu. Šta to govori o svima onima koji su izabrali da vojni rok služe u Vojski Srbije? Da li su i oni kažnjeni zbog nečega? Zatim, pravo na prigovor savesti može obuhvatiti i odbijanje služenja u bilo kakvoj vojnoj formaciji. Pisci Zakona dali su sebi značajnu slobodu time što tumače da se lice koje je „neopravdano izostalo iz civilne službe“ (tačka 3) ili koje je „povredilo radnu dužnost“ (tačka 4) zapravo odreklo prigovora savesti. Umesto toga, bilo je ispravnije uputiti na kaznene odredbe koje već postoje u članovima 62–66 Glave VII Pedloga zakona.

Član 26 nepotpuno tretira pravo naučnih radnika-istraživača i vrhunskih sportista da prekinu civilno služenje usled, u međuvremenu nastalih, profesionalnih obaveza. Potrebno je proširiti formulaciju preciznim određivanjem roka u kome Ministarstvo odbrane odgovara na zahtev „ovlašćenog lica resornog ministarstva“, kojim se može prekinuti „vršenje civilne službe licu naučnom radniku istraživaču (radi učešća u naučnoistraživačkim i razvojnim projektima od posebnog značaja za Republiku Srbiju), vrhunskom sportisti i članu reprezentacije Republike Srbije (radi učešća na svetskim, olimpijskim i evropskim takmičenjima) i umetniku (radi učešća na manifestacijama od interesa za Republiku Srbiju), dok traju razlozi, a najkasnije do kraja juna kalendarske godine u kojoj regrut navršava 27 godina“. Diskutabilno je to da li ovde treba predvideti i mogućnost žalbe: vrlo je moguće da će „projekat, takmičenje ili manifestacija“ proći dok procedura bude okončana.

Članom 36 Zakona licu koje je u civilnoj službi zabranjeno je da za vreme vršenja službe organizuje štrajk i da u njemu učestvuje. Ovde su lica na civilnom služenju praktično izjednačena sa pro-

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

fesionalnim pripadnicima Vojske Srbije, kojima (čl. 15 Zakona o Vojski Srbije) ovo takođe nije dopušteno. Unošenjem ovakve odredbe, lica na civilnom služenju dovode se u praski u opasnost da budu posmatrana kao „štrajkbreheri“ ili se time, što je posebno problematično, država obezbeđuje od izbijanja štrajkova u javnom sektoru.

Kada je reč o kaznama koje su predviđene Zakonom, poseban problem predstavlja stav saopšten članom 66, prema kome odgovorno lice u organizaciji ili u ustanovi gde je prema licu u civilnoj službi nedostojanstveno i nehumano postupano može biti samo novčano kažnjeno. Pošto je u članovima 63 i 64 već predviđena mogućnost da lice na civilnoj službi bude kažnjeno zatvorom ako „bez opravdanog razloga napusti civilnu službu, obuku i vežbu za vreme njenog trajanja ili ako otkrije poslovnu, odnosno službenu tajnu“ (do 60 dana), odnosno ako „namerno ili krajnjom nepažnjom nanese materijalnu štetu [...] ako se ponaša neodgovorno ili nasilnički prema odgovornom licu ili zaposlenima u ustanovi [...] ako organizuje, priprema i učestvuje u štrajku“ (do 30 dana), smatramo da treba razmisliti i o mogućnosti da kaznom zatvora bude zaprećeno i licu koje je odgovorno za nedostojanstveno, nehumano ili ponižavajuće ponašanje prema regrutu.

Dosta toga ostalo je, međutim, u nadležnosti ministra odbrane. Neke od najvažnijih odluka koje moraju biti donete u narednom periodu odnose se na obrazovanje Centra za civilnu službu (član 8 Zakona), uslove, način i postupke za putovanje u inostranstvo lica u civilnoj službi (član 32), vođenje evidencije o licu u civilnoj službi (član 40), programe, postupke, način izvođenja obuke lica u civilnoj službi (član 41), kao i na obrazac zahteva za upućivanje u civilnu službu (član 7). Ove pojedinačne akte, prema članu 69, ministar odbrane mora usvojiti u roku od 90 dana nakon stupanja Zakona na snagu.

Postoje, međutim, problemi koji nastaju u praksi civilnog služenja, a koji su direktno izazvani slabom motivisanošću regruta za rad. Na ove probleme Zakon ne može da odgovori, a na njih u svom radu ukazuje i Babić (2008). Oni se odnose na slučajeve u kojima vojnici sa visokom stručnom spremom nisu adekvatno angažovani, u kojima dolazi do smanjenja aktivnosti i odgovornosti na kraju službe, u kojima vojnici ne poštuju radno vreme, kao i u kojima nastaju problemi u radu sa vojnicima čiji su roditelji, ili uža rodbina, stalno zaposleni u organizaciji ili u ustanovi i koji su tražili određene privilegije za sebe. Jedno rešenje bilo bi uvođenje konačnog, opšteprihvaćenog određenja društveno-korisnog rada, dok bi drugo rešenje bilo uspostavljanje strože kontrole. U svetlu



najavljene profesionalizacije, čini nam se da se civilno služenje, uprkos značajnom potencijalu kojim može da doprinese podizanju kapaciteta srpskog društva da odgovori na pojedine socijalne zahteve, ponovo našlo u zapečku.

Zaključak

Pored nedostataka koji su posledica nepotpunog razumevanja savremene prirode i potrebe za postojanje civilne službe, kao i činjenice da se o njenom vršenju i dalje stara sistem odbrane Republike Srbije, što u odnosu na praksu u razvijenim državama predstavlja prevaziđeno rešenje, može se reći da predlog Zakona ipak predstavlja kvalitativan pomak u odnosu na postojeće stanje. Na prvom mestu, njime je zamenjena Uredba o dopuni Uredbe o vršenju vojne obaveze iz 2003. godine, koja je suštinski značajne postupke žalbe, premeštaja i kaznene odredbe sažeto i nedovoljno precizno definisala. Zatim, kako smo izlažući dobre strane Zakona pokazali, pisci teksta su – na osnovu očigledno ranije učinjene analize – pokušali da razreše probleme koje su uočili tokom šest godina prakse vršenja civilne službe u Srbiji.

Literatura:

- Babić, M. Branko (2008) „Služenje vojnog roka u civilnoj službi: možemo li drugačije?“, *Vojno delo*, godina 59, broj 3, str. 122–142.
- Babić, M. Branko (2009) „Istraživanje stavova vojnika i regruta o služenju vojnog roka u civilnoj službi“, *Vojno delo*, godina 60, broj 2, str. 223–238.
- Council of Europe, 1967, Resolution 337 (1967) on the right of conscientious objection, <http://www.ebco-beoc.eu/page/1uside/document/doc3coe.htm#Resolution%20337> (pristupljeno 14. januara 2009).
- Council of Europe (1977) Recommendation 816 on the right of conscientious objection to military service, <http://www.ebco-beoc.eu/page/1uside/document/doc3coe.htm#Recommendation%20816> (pristupljeno 14. januara 2009).
- Kuzmanović, Srećko (2009) „Etički aspekt služenja vojnog roka u civilnoj službi“, *Vojno delo*, godina 60, broj 1, str. 206–226.
- Karanović, Nikola (2008) „Vojna, radna i materijalna obaveza, prigovor savesti i civilna služba u budućim zakonskim rešenjima“, *Vojno delo*, godina 59, broj 4, str. 175–205.

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 – NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Strateški odgovor Srbije na organizovani kriminal

Saša Đorđević

Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

Kategorija: Naučna kritika

UDK: 343.85:343.9.02(497.11)

Sažetak

Izradom Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala načinjen je samo početni korak u suzbijanju organizovanog kriminala, koji je trebalo da bude načinjen nakon petooktobarskih promena. Za efikasnu borbu protiv organizovanog kriminala neophodno je uspostaviti saradnju i stvoriti poverenje između državnih organa, privatnog sektora i civilnog društva. Pohvalno i pozitivno je to što su autori Strategije ukazali na značaj saradnje između pomenutih aktera. Primenom tri principa Strategije – razvijanjem preventivnog i represivnog delovanja i oduzimanjem imovine stečene krivičnim delima ulaže se napor da organizovani kriminal bude efikasno suzbijen. Cilj rada je da putem analize prikaže pozitivne elemente i dileme Strategije i Akcionog plana i da istakne važnost strateškog pristupa borbi protiv organizovanog kriminala; zatim da prikaže trenutno stanje i alarmantnost pojedinih oblika krivičnih dela, kao i da istakne ulogu Narodne skupštine Republike Srbije i organizacija civilnog društva u borbi protiv organizovanog kriminala.

***Ključne reči:** organizovani kriminal, strateški pristup, strategija, organizacije civilnog društva, Narodna skupština Republike Srbije, oduzimanje imovine stečene kriminalnim aktivnostima*

Uvod

Vlada Republike Srbije je 29. marta 2009. godine usvojila Nacionalnu strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala (u daljem tekstu: Strategija).¹ Time je načinjen samo početni

¹ Strategija je dostupna na: - http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/106769/strategija_protiv_organizovanog_kriminala_0077_lat.zip.



korak u suzbijanju bezbednosnih pretnji organizovanog kriminala, koji je trebalo načiniti nakon petooktobarskih promena. Drugi korak predstavlja sprovođenje Strategije. Strategija postaje naročito značajna ako u obzir uzmemo posledice tranzicionog procesa u Srbiji i njegovu „usmerenost“ na porast stope kriminala. Ipak, ponovo se moramo osvrnuti na kašnjenja u usvajanju dokumenta i postaviti pitanje da li bi postojao strateški plan borbe protiv organizovanog kriminala da to nije bio jedan od uslova približavanja Srbije Evropskoj uniji (EU).

Usvajanjem Strategije uložen je dodatni napor u zaokruživanju tzv. „prve generacije reformi“ sektora bezbednosti i ispunjen je jedan od uslova približavanja Srbije Evropskoj uniji i tzv. beloj (pozitivnoj) šengenskoj listi.² U zadatom roku, tj. nakon šest meseci, usvojen je i Akcioni plan za sprovođenje Strategije. Time je konkretizovano sprovođenje ciljeva postavljenih u Strategiji: razvijanje proaktivnog pristupa i povećanje efikasnosti u borbi protiv organizovanog kriminala; jačanje ljudskih i materijalnih resursa u borbi protiv organizovanog kriminala; usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala; jačanje saradnje na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou; jačanje saradnje između državnih organa, privatnog sektora i civilnog društva (Akcioni plan, 2009).

Rad treba da prikaže pozitivne elemente, ali i dileme vezane za Strategiju i Akcioni plan, kao i da istakne važnost strateškog pristupa u borbi protiv organizovanog kriminala, stavljajući poseban naglasak na važan element borbe – oduzimanje imovine stečene kriminalnim aktivnostima. Pre toga govorićemo o trenutnom stanju i o alarmantnosti pojedinih oblika krivičnih dela. Na kraju ćemo govoriti o ulozi Narodne skupštine Republike Srbije (u daljem tekstu: Skupština) i civilnog društva u borbi protiv organizovanog kriminala. Pri tome ćemo imati u vidu dve stvari. Prvo, u Strategiji nije spomenuta Skupština. Drugo, u Akcionom planu su kao jedan od rizika koji može biti prepreka jačanju saradnje između državnih organa, privatnog sektora i civilnog društva označeni nedostatak finansijskih sredstava i nedovoljna zainteresovanost privatnog sektora i civilnog društva. Prevladavanje pomenutog rizika izuzetno je važno za prevenciju organizovanog kriminala, jer je civilno društvo akter koji može predstavljati „noseći stub“ novih ideja u borbi protiv organizovanog kriminala.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

² „Prva generacija reformi“ podrazumeva usvajanja pravnog okvira reforme sektora bezbednosti čime se uređuje oblast organizovanja i delovanja sektora bezbednosti, kao i uspostavljanje mehanizama civilne kontrole. Za više informacija pogledati: Timothy Edmunds, *Security Sector Reform in Transforming Societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester University Press, Manchester, 2007, pp. 89–101.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

Da li je trenutno stanje alarmanto?

Prema poslednjem Izveštaju o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije (u daljem tekstu: MUP), ukupan broj počinjenih krivičnih dela u 2008. godini u Srbiji iznosio je 105.332. U odnosu na 2005. godinu primetan je blagi porast krivičnih dela, za nešto manje od 2.000 delikata.³ Posebno zabrinjava to što je u poslednjih deset godina došlo do porasta krivičnih dela maloletnika iako je, u odnosu na 2007. godinu, 2008. godine zabeležen pad ovih krivičnih dela. Naime, prema istraživanju Fakulteta za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, 2005. godine broj krivičnih dela maloletnika iznosio je 2.945. Prema statistici Ministarstva unutrašnjih poslova 2007. godine taj broj iznosio je 7.983 delikata, a 2008. godine smanjen je za nešto više od 9%, odnosno iznosio je 7.263 delikata (Politika Online, 22. februar 2009). Više je nego zabrinjavajuća činjenica da je, u poslednje tri godine, došlo do porasta krivičnih dela maloletnika za nešto više od dva puta. Na sličan problem nailazimo i u susednoj Hrvatskoj. Prema statistici, u Hrvatskoj je zabeležen pet puta veći broj ubistava, pokušaja ubistava, nanošenja teških povreda i nasilničkog ponašanja maloletnika nego 2000. godine (Globus, 10. novembar 2009). Na ovaj problem potrebno je reagovati strateški i preventivno, primenjivanjem odgovarajućih praktičnih mera i aktivnosti svih aktera radi otklanjanja uzroka i uslova koji dovode do pojave krivičnih dela, ali i represivno, otkrivanjem i rasvetljavanjem krivičnih dela.

Treba napomenuti i poslednji izveštaj EUROPOL u kome je Balkan pomenut kao dobro poznata ruta koju koriste organizovane kriminalne grupe. I dalje je aktuelna tzv. „Balkanska ruta“ koja se smatra pogodnom za organizovani kriminal zbog trgovinske liberalizacije, povoljnog geografskog položaja u odnosu na EU kao na konačnu destinaciju, kao i već formirane kriminalne mreže u ovom regionu. U izveštaju se ističe da se ova ruta, u kojoj su luka Konstanca u Rumuniji i kanal Rajna-Majna-Dunav glavni ulazi u EU, odavno pokazala kao ruta niskog rizika za organizovane kriminalne grupe (EU Organized Crime Threat Assessment – OCTA 2009, 2009: 56).

Primetan je i porast zatvorske populacije, i to ne samo u Srbiji, već i u svim državama Zapadnog Balkana, izuzev Crne Gore. Prema izveštajima Međunarodnog centra za penološke studije (*International Centre for Prison Studies*), u Srbiji je 2005. godine bilo 7.487, a 2008. godine 8.978 zatvorenika.⁴ Porast

³ Pogledati: Obim, struktura i dinamika kriminaliteta u Srbiji, Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, Univerzitet u Beogradu, <http://www.fasper.bg.ac.rs/nastavnici/NikolicRistanovicVesna/index.html>.

⁴ Izveštaji Međunarodnog centra za penološke studije dostupni su na: <http://www.icps.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>.



zatvorske populacije predstavlja rezultat povećanja kriminalnih aktivnosti, ali i efektivnosti rada policije. U prilog tome govore i rezultati istraživanja Centra za civilno-vojne odnose. Prema Indeksu napretka reformi državnih aktera koji primenjuju silu, policija se nalazi na drugom mestu, odmah nakon vojske.⁵ Ipak, jedan od ključnih nedostataka u prevenciji i suzbijanju kriminala jeste nepostojanje strateškog plana za reformu policije iako je izrada ovog plana predviđena Zakonom o policiji iz 2005. godine.⁶ Zbog toga su sektorske strategije, kao što su Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala i Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, izuzetno značajne i za borbu protiv organizovanog kriminala i za reformu policije. Međutim, nepostojanje strategije reforme policije kao „krovne“ strategije može dovesti do neskladu između elemenata strategija – ciljeva i prioriteta.

Statistički podaci predloženi su kako bi bila objašnjena ozbiljnost problema vezanog za bezbednosne pretnje organizovanog kriminala. Tome treba dodati i činjenicu da je organizovani kriminal u Srbiji u „fazi legalizacije stečene dobiti“ (Fatić, 2009: 25) i da problem korupcije, kako je istaknuto u Strategiji, najviše pogađa ključne aktere u borbi protiv organizovanog kriminala – pravosuđe, carinu i policiju (Strategija, 2009: 5). U poslednjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije rečeno je da se Akcioni plan za primenu antikorupcijske strategije ne ispunjava, kao i to da ne postoji jasan plan za primenu ratifikovanih međunarodnih konvencija (Portal Argus, 30. oktobar 2009). Agencija za borbu protiv korupcije trebalo bi da ima veliku ulogu u borbi protiv korupcije. Ipak, osnovano je zapitati se o tome koji su stvarni dometi rada Agencije, s obzirom na početne „materijalne probleme“. Memorandumom o budžetu za 2010. godinu, Vlada Republike Srbije planirala je da za skoro 18 puta umanju budžet za rad Agencije (Medija Centar, 23. jul 2009).⁷ Na kraju, istraživanja javnog mnjenja iz 2008. godine govore da su problemi koji najviše ugrožavaju bezbednost građana problemi kriminala i upotrebe droge, kao i nasilje i korupcija. Štaviše, 43% građana smatra da je kriminal glavna pretnja bezbednosti (Javno mnjenje o reformama policije, 2008: 5).

Upravo su u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv organizovanog kriminala istaknuti navedeni problemi. To se ogleda u osnovnim principima Strategije: primenjivanje i razvijanje preventivnog i represivnog delovanja, kao i oduzimanja imovine stečene krivičnim delom (Strategija, 2009: 1). Ovo možemo iz-

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

⁵ Pogledati: Hadžić, M., Milosavljević, B., Stojanović, S. Ejđus, F. (eds.) (2009) *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, Dan Graf.

⁶ Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05, član 7.

⁷ Memorandum o budžetu predstavlja srednjoročni makroekonomski i fiskalni okvir na osnovu kojeg se donose budžeti i finansijski planovi organizacija obaveznog socijalnog osiguranja. Sastavni deo Memoranduma predstavlja opšti bilans u okviru kojeg se bilansiraju ukupna primanja i izdaci Republike.

dvojiti kao jedan od pozitivnih elemenata Strategije. Ipak, Strategiji nedostaje detaljnije objašnjenje proaktivnog pristupa organizovanom kriminalu.

Važnost strateškog pristupa borbi protiv organizovanog kriminala

Svrha svake strategije jeste da obezbedi plan i akciju kako bi postojeće znanje i resursi bili iskorišćeni za efektivno sprovođenje zadatah ciljeva (Smith and Salerno, 1970: 102). U našem slučaju cilj je suzbijanje organizovanog kriminala. Imajući u vidu to da je postojanje organizovanog kriminala veoma dugo bilo osporavano i da je stvarna borba započeta neposredno pre ubistva bivšeg premijera, odnosno da je tek tada priznata činjenica da je „organizovani kriminal duboko ukorenjen u sistem“ (Petrović, 2008: 34), postavlja se pitanje da li je Strategija pokazala da postoji „svest“ ključnih političkih aktera o ozbiljnosti problema organizovanog kriminala ili je to bio samo „jedan od uslova“ za punopravno članstvo u EU. Ono što predstoji jeste sprovođenje Strategije, odnosno konkretne akcije za sistematsko suzbijanje organizovanog kriminala. Ovaj deo posla ne zavisi samo od organa za sprovođenje zakona, već i od volje političkih elita u Srbiji.

Uopšteno govoreći, strateški pristup obuhvata tri koraka: izradu odgovarajućih politika, izradu strategije kao dokumenta i pribavljanje ljudskih i materijalnih resursa za sprovođenje definisanih ciljeva (Davies, 2000: 25–28).

Politikama se definišu vizija, ciljevi i prioriteti države, kao i zakonodavni okvir. Na prvi pogled deluje da je vizija proklamovana Strategijom – stvaranje društva sa najrazvijenijim sistemom i najboljim rezultatima u borbi protiv organizovanog kriminala u regionu, sa težnjom da on bude potpuno eliminisan – preteciозна i vremenski neograničena. Smit i Salerno (1970: 104) smatraju da postavljanje pretencioznog ili širokog cilja, kao i višeslojnost strategije, neće biti „konfuzni“ ukoliko su ciljevi i kontekst jasno definisani i ukoliko postoji odgovarajuće znanje o organizovanom kriminalu. Napominjemo da je, prilikom sprovođenja Strategije, neophodno i dalje razvijati kriminalističko-obaveštajni rad, poboljšati horizontalnu saradnju državnih organa koji učestvuju u borbi protiv organizovanog kriminala, potpuno sprovesti međunarodne standarde u prevenciji



i borbi protiv kriminala i pospešiti i produbiti regionalnu i međunarodnu bezbednosnu saradnju. Time bi bio potvrđen stav Smita i Salerna (1970: 104) da je upotrebljiva ona strategija koja uspostavlja uzročno-posledičnu vezu između kriminalističko-obaveštajnih podataka i kasnijih akcija i mera i koja obezbeđuje podršku javnosti i državni otpor korupciji. U našem slučaju, u Strategiji su ciljevi jasno predočeni. Sprovedenjem Akcionog plana i zadatih ciljeva čini se „korak napred“ u borbi protiv organizovanog kriminala.

Strategija kao dokument predstavlja plan sprovođenja zadatih ciljeva. U odnosu na prvi korak sveobuhvatnog strateškog pristupa koji ima legislativnu, drugi ima izvršnu ulogu. Planom se uspostavlja institucionalni okvir, odnosno određuju se to koje su organizacione jedinice ključne za sprovođenje plana, kao i konkretne aktivnosti. Iako je Strategijom primetno redukovan deo o sprovođenju, tj. pružen je samo opšti okvir, Akcionim planom je taj nedostatak prevaziđen. Time, u našem slučaju, drugi korak u strateškom pristupu borbi protiv organizovanog kriminala čine Strategija i Akcioni plan. Za potpuno sagledavanje „priče“ neophodno je uzeti u obzir oba dokumenta.

Prema Strategiji, glavni nosioci borbe protiv organizovanog kriminala jesu: MUP, Bezbednosno-informativna agencija, Vojnobezbednosna agencija, Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija (Strategija, 2009: 8).⁸ U Strategiji su pomenute i dve nove organizacione jedinice, što je, nakon usvajanja Zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom, logičan sled događaja.

Oduzimanje imovine stečene kriminalnim aktivnostima kao jedan od glavnih principa borbe protiv organizovanog kriminal

Primenjivanje Zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom predstavlja dodatni napor u sprovođenju Strategije. Institucionalni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala zaokružen je stvaranjem dve organizacione jedinice, kao što je napomenuto u Strategiji. Prva deluje u okviru MUP i nadležna je za sprovođenje finansijske istrage kojom se otkriva imovina stečena kriminalnim aktivnostima. Druga organizaciona jedinica, Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom, deluje u okviru Ministarstva pravde. Rad ove jedinice počeo je 1. marta

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

⁸ Ostali državni organi važni za borbu protiv organizovanog kriminala jesu: Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK), koja deluje u okviru MUP kao posebno odeljenje; Uprava za sprečavanje pranja novca, koja deluje u okviru Ministarstva finansija, Poreska uprava, Uprava carina; Specijalno tužilaštvo u okružnom javnom tužilaštvu u Beogradu; posebno odeljenje u Okružnom sudu u Beogradu, kao i posebna pritvorska jedinica u Okružnom zatvoru Beograda.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

2009. godine. Jedan od prvih rezultata rada Direkcije jeste *privremeno* (kurziv autora) oduzimanje dela kuće Milorada Ulemeka Legije, koji je pravosnažno osuđen za atentat na premijera Zorana Đinđića krajem novembra 2009. godine. Nesumnjivo je da će primenjivanje zakona i rad Direkcije znatno doprineti preventivnom i proaktivnom suzbijanju organizovanog kriminala.

Ideja o oduzimanju imovine stečene kriminalom potiče od Đovani Falkonija (*Giovanni Falcone*), italijanskog sudije koga je, zbog njegove „netrpeljivosti“ prema organizovanim kriminalnim grupama, 23. maja 1993. godine ubila italijanska mafija. Donošenje i sprovođenje zakona u Srbiji unapredilo je borbu protiv organizovanog kriminala. U Nacionalnom planu za borbu protiv organiziranog kriminala Republike Hrvatske iz 2004. godine istaknuta je važnost oduzimanja imovine stečene kriminalnim aktivnostima. Ova mera označena je kao „najvažnija i najučinkovitija mera za sprečavanje organizovanog kriminala“ (Nacionalni plan za borbu protiv organiziranog kriminala, 2004: 18).⁹ Zakon će biti primenjivan za krivična dela vezana za organizovani kriminal, privredu, zloupotrebu službenog položaja, pornografiju, međunarodna krivična dela, distribuciju opojnih droga i narušavanje javnog reda i mira (Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, čl. 2).

Ipak, postoji nekoliko dilema. Prema mišljenju Vladimira Todorića, direktora Pravnog foruma i glavnog urednika Srpske pravne revije, „način na koji se ova borba sprovodi može, nažalost, da stvori više problema nego koristi i da na kraju kriminalci dobiju obeštećenja koja će građani morati da plaćaju iz budžeta“ (Politika Online, 22. oktobar 2009). Krivično delo organizovanog kriminala nije jasno definisano, što otežava primenu Zakona o oduzimanju imovine stečene kriminalom, a samim tim i sprovođenje Strategije. Različita rešenja predviđena Zakonom o organizaciji nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala i Zakonom o krivičnom postupku stvaraju probleme u svakodnevnoj praksi organa za sprovođenje zakona i pravosuđa, jer se u praksi koriste obe definicije ili kombinacija ovih definicija, što predstavlja problematično rešenje (Petrović, 2008: 36). Todorić (Politika Online, 22. oktobar 2009) navodi i dvostruku arbitrarnost tužioca koja je protivna Ustavu Republike Srbije, kao i Evropske konvencije o ljudskim pravima. Pretpostavlja se da će novi Zakon o krivičnom postup-

⁹ Nacionalni plan dostupan je na: <http://www.vlada.hr/hr/content/download/6321/49011/file/41-01..pdf>.



ku rešiti navedene nedoumice i da će formirana radna grupa pronaći adekvatno rešenje.

Ukoliko Zakon o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom bude u potpunosti primenjivan, korist će biti dvojaka. Imovina može biti oduzeta licu koje je pravni naslednik lica čija je imovina stečena krivičnim delom, a posebno je značajna primena odredbe o licima protiv kojih krivični postupak nije pokrenut usled smrti, a za koja je utvrđeno, u toku postupka protiv drugih lica, da su sa tim drugim licima vršila krivična dela kojima su stekli imovinu (Ljudska prava u Srbiji 2008, 2009: 258).

Formulisanjem principa o oduzimanju imovine stečene kriminalnim aktivnostima u Strategiji pružen je dobar početni okvir za efikasno suzbijanje organizovanog kriminala. S obzirom na to da je od početka primene zakona prošlo nepunih devet meseci, suviše je rano prognozirati rezultate ili predočiti eventualne procene.

Uloga Skupštine i civilnog društva u borbi protiv organizovanog kriminala

Usvajanje Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala proteklo je bez javne rasprave. Bez obzira na nepostojanje zakonske obaveze za vođenje javne rasprave kada je u pitanju ova Strategija, Vlada Republike Srbije trebala je da organizuje „slušanje“ u Narodnoj skupštini, kao i adekvatnu javnu raspravu, s obzirom na to da se radi o izuzetno važnom dokumentu.¹⁰ Posebno se uočava protivurečnost koja se ogleda u tome da je prilikom usvajanja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije postojala rasprava u Skupštini. Sasvim je logično da se postavi pitanje iz kojih razloga Vlada Republike Srbije nije uradila istu stvar povodom usvajanja Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala. Štaviše, u Strategiji je korupcija uvrštena u „pojavne oblike organizovanog kriminala“. Nesumnjivo je da su ove dve „bolesti“ društva u „nēraskidivoj“ vezi, ali i da predstavljaju dva posebna fenomena.

Bez obzira na sve nedoumice, postoji opšte mišljenje da je učestvovanje predstavničkih tela u borbi protiv korupcije i kriminala relativno slabo (Cajati, 2007: 2, Meier, 2002). Zbog toga je potrebno da odgovarajući odbori Skupštine više učestvuju u borbi protiv organizovanog kriminala. Efikasna borba podrazumeva više od prezentovanja izveštaja o radu MUP i bezbed-

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

¹⁰ Prema Poslovniku Vlade („Službeni glasnik RS“, broj 51/06) javna rasprava je obavezna u pripremi zakona, a prema odluci Vlade o izmenama i dopunama Poslovnika javna rasprava može biti organizovana onda kada je reč o strategijama razvoja. Neophodno je uvesti izmene Poslovnika i obavezati Vladu Republike Srbije da organizuje javne rasprave.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

nosno-obaveštajnih službi ili pak usvajanje odgovarajućih pravnih akata u suzbijanju kriminaliteta. S obzirom da je MUP pokrenuo inicijativu za izradu Nacionalne strategije za prevenciju kriminala, neophodno je da se u izradi dokumenta uključe, kako Skupština, tako i odgovarajući odbori.¹¹

Postoji opšte mišljenje da kriminalne aktivnosti pod uticajem savremenih društvenih kretanja „nemaju granice“. Zbog toga, efikasna borba protiv organizovanog kriminala zahteva produbljivanje saradnje regiona, u našem slučaju, država Jugoistočne Evrope. Ta saradnja se ne ograničava samo na organe za sprovođenje zakona ili pravosuđa, već i na sama predstavnička tela. Potrebno je da poslanici, kao izraz suverene volje građana, iniciraju različita „slušanja“ ili sastanke sa predstavnicima izvršne vlasti, međunarodnih organizacija, regionalnih inicijativa koje su aktivne u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, kao i sa organizacijama civilnog društva kako bi, na primer uvideli stanje i moguća rešenja u borbi protiv trgovine ljudima. Iz tog razloga je, možda trebalo da poslanici Narodne skupštine Republike Srbije samostalno iniciraju javnu raspravu povodom usvajanja Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala.

Organizacije civilnog društva su značajan akter u borbi protiv organizovanog kriminala. Pohvalno je da su autori Strategije istakli značaj i ulogu organizacija civilnog društva i medija u borbi protiv organizovanog kriminala. Prema Akcionom planu uloga civilnog društva ogleda se u informisanju javnosti o rezultatima borbe protiv organizovanog kriminala; podizanju svesti građana o opasnostima organizovanog kriminala; stvaranju pouzdanih mehanizama zaštite građana koji prijavljuju krivična dela organizovanog kriminala; zajedničkom učestvovanju u realizaciji projekata koji imaju značajnu ulogu u realizaciji ciljeva zadatih Strategijom.

Organizacije civilnog društva mogu da imaju značajnu ulogu u promovisanju koncepta policije u lokalnoj zajednici (kao uspešne priče veoma često se pominju dobre prakse grada Njujorka i Bostona); u organizovanju različitih policijskih obuka o podizanju svesti policijskih službenika vezano za poštovanje ljudskih prava; u razvijanju mehanizama zaštite svedoka i žrtava; u načinu unutrašnje i spoljašnje kontrole kako bi se povećala transparentnost i veća odgovornost organa za sprovođenje zakona (Cavallaro, 2005: 46-50).

¹¹ Polazni okvir Nacionalne strategije za prevenciju kriminala dostupan je na: [http:// prezentacije.mup.gov.rs/Deca/dl/ Polazni_okvir_Nacionalne_strategije_prevencije_kriminala_lat.doc](http:// prezentacije.mup.gov.rs/Deca/dl/Polazni_okvir_Nacionalne_strategije_prevencije_kriminala_lat.doc).



Sitacija je danas značajno drugačija od one koja je postojala pre petooktobarskih promena. Država je promenila odnos prema organizacijama civilnog društva, pa ih više ne doživljava kao državne neprijatelje, već sa njima uspostavlja odnos međusobnog razumevanja. Ipak, još uvek postoji „dodatni prostor“ za saradnju.

Umesto zaključka: apel za produblјivanje saradnje

Trenutna sitacija u Srbiji dobro je opisana u Strategiji. To se naročito odnosi na isticanje onih vidova kriminala koji predstavljaju pretnju, kao i na one delove u kojima je istaknuto da organizovani kriminal predstavlja pretnju nacionalnoj bezbednosti. U izradi Strategije učestvovalo je nekoliko različitih ministarstava, čime je ona dobila na kvalitetu. Međutim, činjenica da nije bilo kvalitetne javne rasprave i da je izrada Strategije tekla „iza zatvorenih vrata“, kao i činjenica da je ona objavljena u „odgovarajućem“ političkom trenutku vezanom za evropske integracije stvara različite dileme. Ranije smo napomenuli da drugi i najvažniji korak predstavlja sprovođenje Strategije i primenjivanje tri glavna principa.

Za efikasnu borbu protiv organizovanog kriminala neophodno je uspostavljanje saradnje i stvaranje poverenja između državnih organa, privatnog sektora i civilnog društva, što su autori Strategije i istakli. Jedino tako može biti suzbijena moderna „trojka“ koju čine trgovina ilegalnim drogama, ljudima i oružjem. Ova „trojka“, zajedno sa korupcijom, korišćenjem nasilja i finansijama stečenim kriminalnim aktivnostima, čine jednu od najvećih boljki savremenog društva koja uzrokuje „osećanje nebezbednosti“ i za državu i za pojedinca.

Bibliografija:

- Babić, J. (2009) *Deset najopasnijih maloljetnih zločinaca*, *Globus*, [Online] Available: <http://globus.jutarnji.hr/hrvatska/10-najopasnijih-maloljetnih-zlocinaca> [10. novembar 2009].
- Cajati, R. (2007) *The Role of the Italian Parliament in Promoting Transparency and Fighting Corruption*, Rome: IPALMO [Online] Available: http://www.ipalmo.com/shared_docs/PAPER_CORRUPTION.pdf.
- Cavallaro, J. (ur.) (2005) *Kriminal, javni red i ljudska prava*, Beograd: Fond za otvoreno društvo.

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 – NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

- Davies, W. (2000) „Understanding Strategy“, *Strategy and Leadership*, Vol. 28, No. 5, pp. 25–30.
- Dobrković, D. (ur.) (2009) *Ljudska prava u Srbiji 2008 – Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Edmunds, T. (2007) *Security Sector Reform in Transforming Societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester : Manchester University Press, pp. 89–101.
- European Police Office, EUROPOL (2009) *EU Organized Crime Threat Assessment – OCTA 2009*, [Online] Available: [http://www.europol.europa.eu/publications/European Organised Crime Threat Assessment \(OCTA\)/OCTA2009.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2009.pdf).
- Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju Univeziteta u Beogradu (2008) *Obim, struktura i dinamika kriminaliteta u Srbiji*, [Online] Available: <http://www.fasper.bg.ac.rs/nastavnici/NikolicRistanovicVesna/index.html> [24. novembar 2009].
- Fatić, A. (2009) „Formulisanje strategije borbe protiv organizovanog kriminala u svetlu evropske integracije Srbije“, *Revija za bezbednost*, godina III, broj 3, mart 2009, str. 17–26.
- Medija Centar (2009) *Budžet bez javnosti – Povodom usvajanja Zakona o budžetskom sistemu*, [Online] Available: <http://www.mc.rs/code/navigate.asp?id=4&eventId=7108> [23. jul 2009].
- Meier, D. (2002) *The Future Role of Parliaments in the Prevention of Trafficking in Human Beings*, Berlin and Brussels: Miller und Meier Consulting, [Online] Available: <http://www.belgium.iom.int/StopConference/Conference%20Papers/13.%20Meier%20-%20STOP%20Conference.pdf>.
- Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske (2004) *Nacionalni plan za borbu organiziranog kriminala*, Zagreb, 13. septembar 2004. godine.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova (2009) *Izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i o stanju bezbednosti u Republici Srbiji u 2008. godini*, Beograd, mart 2009. godine.
- Nenadić, N. (2009) *Šta je Evropska komisija zaista rekla o korupciji?*, Portal Argus, [Online] Available: <http://www.portalargus.org/sr/blog/nenadic/10819.html> [30. oktobar 2009].
- Petrović, A. (2008) „Problem definisanja organizovanog kriminala u zakonodavstvu Republike Srbije“, *Revija za bezbednost*, godina II, broj 12, decembar 2008, str. 34–39.
- Simić, M. i ostali (2009) *Banalna čarka u trenu se preobrati u ubistvo*, *Politika Online*, [Online] Available: <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/maloletnicki-kriminal-usrbiji/Banalna-charka-u-trenu-se-preobrati-u-ubistvo.lt.html> [22. februar 2009].



- Smith, D. and Salerno, R. (1970) „The Use of Strategies in Organized Crime Control“, *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, Vol. 61, No. 1, pp. 101–111.
- Strategic Marketing Research (2008) *Javno mnjenje o reformama policije* [Online] Available: <http://arhiva.mup.gov.rs/domino/mup.nsf/Javno%20mnjenje%20o%20reformama%20policije.pdf>
- Todorić, V. (2009) *Neustavno oduzimanje imovine*, *Politika Online*, [Online] Available: <http://www.politika.rs/pogledi/Vladimir-Todoric/NEUSTAVNO-ODUZIMANJE-IMOVINE.sr.html> [22. oktobar 2009].
- Vlada Republike Srbije (2009) *Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala*, Beograd, 24. septembar 2009. godine.
- Vlada Republike Srbije (2009) *Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala*, Beograd, 26. mart 2009. godine.
- Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 97/2008.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

Nedostatak kvalitetne javne rasprave prilikom donošenja zakona iz oblasti bezbednosti i odbrane

Maja Bjeloš

Autorka je istraživačica Beogradske škole za studije bezbednosti

Kategorija: Naučna kritika

UDK: 340.134:351.86(497.11)

Sažetak

Usvajanjem dve strategije i nekoliko predloga zakona iz oblasti bezbednosti i odbrane završava se zakonodavna reforma sektora bezbednosti u Srbiji i stvara se pravni ambijent za nastavak daljih reformi. No, i pored toga što usvajanje strategija i seta zakona predstavlja izvestan korak napred u reformi sektora bezbednosti, veliki problem predstavlja činjenica da o njima nije vođena kvalitetna javna rasprava. Mišljenje autora ovog teksta je da kvalitetne javne rasprave nije bilo zbog kratkih vremenskih rokova predviđenih za sprovođenje javne rasprave, zatim zbog nedovoljno aktivnog odnosa koji je Ministarstvo odbrane pokazalo tokom rasprave, kao i zbog nepostojanja duge tradicije organizovanja javne rasprave i učestvovanja građana i njihovih udruženja u javnom nadzoru nad sektorom bezbednosti. Usled uočenih nedostataka u članku su date i preporuke predlagaču zakona kako bi bila poboljšana postojeća praksa organizovanja javne rasprave.

Ključne reči: javna rasprava, strategije, zakoni, Ministarstvo odbrane

Uvod

Domaća stručna i šira javnost dugo čeka na usvajanje strateških dokumenata i zakona kojima će biti bitno promenjen, odnosno dopunjen bezbednosni i odbrambeni sistem Republike Srbije. U Narodnu skupštinu nedavno su na raspravu upućeni predlozi Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane Republike Srbije. Na dnevni red drugog zasedanja Narodne skupštine početkom oktobra uvršten je i set „vojnih“ zakona, tj.



zakona o izmenama i dopunama Zakona o odbrani, kao i zakona o izmenama i dopunama Zakona o Vojski Srbije. Zatim, upućeni su i predlozi zakona o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi, o civilnoj službi, kao i o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama koje se odvijaju van granica Republike Srbije. Predviđeno je da će poslanici tada razmatrati i Nacrt zakona o Vojnobezbednosnoj (VBA) i Vojnoobaveštajnoj agenciji (VOA), koji je u skupštinsku proceduru ušao zajedno sa setom vojnih zakona. Usvajanjem navedenih predloga zakona, biće završena zakonodavna reforma sektora bezbednosti u Srbiji, te će biti stvoren pravni ambijent za nastavak daljih reformi.

No, i pored toga što usvajanje seta zakona predstavlja izvestan korak napred u reformi sektora bezbednosti, veliki problem predstavlja činjenica da o njima nije vođena kvalitetna javna rasprava. Naime, predlozi zakona našli su se u skupštinskoj proceduri bez vođenja odgovarajuće javne rasprave. Zakonska obaveza predlagača, koja podrazumeva sprovođenje javne rasprave u procesu pripreme navedenih zakona, bila je ispunjena time što je nacrt zakona stavljen na internet stranicu Ministarstva odbrane. Međutim, to daleko od onog što treba da predstavlja javnu raspravu. Želimo naglasiti da javna rasprava treba da obuhvati i drugačije oblike prezentovanja nacrt dokumenata, koji treba da doprinesu neposrednoj razmeni mišljenja o predloženim rešenjima. Da bismo ukazali na nedostatak kvalitetne javne rasprave, najpre ćemo nešto reći o važnosti i potrebi organizovanja javne rasprave o bezbednosnim pitanjima, kao i o važnosti i potrebi da u njoj učestvuju i građani. Nakon toga, pokušaćemo da opišemo na koji način je predlagač zakona, u ovom slučaju Ministarstvo odbrane, sproveo javnu raspravu. Zatim, pokušaćemo da utvrdimo kvalitet rasprave i, ukoliko je kvalitetna javna rasprava izostala, da navedemo i objasnimo razloge za postojanje takve situacije. Umesto zaključka, namera nam je da ukratko izložimo način na koji smatramo da javna rasprava može biti sprovedena prilikom donošenja zakona iz oblasti bezbednosti i odbrane.

Važnost i potreba organizovanja javne rasprave i učestvovanja građana i njihovih udruženja

Javna rasprava predstavlja oblik učestvovanja građana u kreiranju bezbednosne i odbrambene politike. Ona svim zainteresovanim učesnicima (medijima, organizacijama civilnog dru-

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

štva, stručnim organizacijama, akademskoj zajednici, političkim partijama itd.) pruža priliku da diskutuju o predloženim zakonskim rešenjima, kao i da, ukoliko je potrebno, doprinesu poboljšanju predloženih nacrti zakona i strategija. Trebalo bi da bude organizovana sa namerom da se predlagaču i predstavnicima radne grupe, kao učesnicima u izradi zakona i strategija, pruži prilika da objasne polazišta koja su imali prilikom predlaganja zakonskih rešenja i strategija, odnosno prilikom njihove izrade, ali i s namerom da budu saslušani komentari i konkretni predlozi predstavnika drugih državnih institucija i institucija građanskog društva. Ukoliko javnu raspravu posmatramo u okviru reforme sektora bezbednosti, onda možemo konstatovati da pored navedenih značenja javna rasprava predstavlja i način na koji institucije građanskog društva mogu ostvariti demokratsku civilnu kontrolu nad sektorom bezbednosti. A upravo se putem demokratske civilne kontrole postiže to da sektor bezbednosti bude odgovoran društvu zbog kog postoji.

Bezbednost je opšte dobro, jer se odnosi i na bezbednost i sigurnost građana (ljudska bezbednost), kao i na bezbednost njihovih prava i imovine, a ne samo na određene grupe, partije, državu i režim. Stoga, osnovano je zaključiti da građani i njihova udruženja predstavljaju podjednako važne aktere u sektoru bezbednosti, koje je neophodno uključiti u diskusiju prilikom donošenja zakona i strategija. Ukoliko ova grupa aktera nije uključena, nemoguće je u potpunosti izraziti raznovrsnost potreba za postojanje bezbednosti u pluralističkom društvu, a samim tim ga je nemoguće temeljno i trajno reformisati (Ejdus, 2009: 67).

Značaj postojanja javne rasprave jeste višestruk. Javna rasprava je vid dvosmerne komunikacije između državnih institucija u sektoru bezbednosti i građana. Dijalog između državnih institucija i građana posebno je važan, jer jača poverenje građana u državne institucije. Pored toga što jača poverenje, komunikacija ne samo da demokratizuje diskusiju o bezbednosnoj politici tako što u nju uključuje veliki broj zainteresovanih strana, već i po pravilu vodi ka kvalitetnijim, pametnijim politikama (Ejdus, 2009). Ukoliko je sami državni organi podstiču, javna rasprava može povećati transparentnost njihovog rada, naglašavajući to da zakoni nisu samo sredstvo ostvarivanja uskih interesa i sredstvo kojim se služi grupa, nego da se u procesu njihovog kreiranja u obzir uzimaju i stavovi građana. Javna rasprava nije potrebna samo građanima, nego i samoj vlasti, koja tim putem može obezbediti podršku i legitimitet zakona. Štaviše, jav-



na rasprava povećava izgleda za postizanje šire društvene saglasnosti o stvarnim bezbednosnim potrebama i interesima građana i države Srbije, a time se obezbeđuje i demokratska stabilnost u društvu (Javni poziv ministru odbrane Srbije, 2008). Zatim, putem javne rasprave građani i njihova udruženja vrše određeni javni nadzor bezbednosne politike, koji možemo definisati kao javno nadgledanje i procenu aktivnosti oružanih snaga i institucija države koje učestvuju u bezbednosnoj politici (Atanasović, 2008).

Pošto je reč o važnim, tzv. sistemskim dokumentima, koji će dugoročno obavezivati ne samo državu, već i njene građane i koji će proizvesti brojne ekonomske, političke i bezbednosne posledice, nije trebalo da ovi dokumenti uđu u skupštinsku proceduru bez prethodnog sveobuhvatnog javnog razmatranja.

Javna rasprava u sferi bezbednosti i odbrane – postojeća praksa u Srbiji

Od svih dokumenata najveću pažnju parlamentaraca tokom skupštinskog zasedanja u oktobru privukle su dve strategije – **Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije i Strategija odbrane Republike Srbije**. Pošto ova dva dokumenta predstavljaju krovne dokumente sistema bezbednosti i odbrane i od krucijalnog su značaja i za bezbednosnu orijentaciju Srbije, ovaj redosled ćemo pratiti i u našem izlaganju. Ministarstvo odbrane uputilo je Nacrt strategije nacionalne bezbednosti i Nacrt strategije odbrane RS Skupštini na javnu raspravu u decembru 2008. godine. U predviđenom periodu od petnaest dana, Ministarstvo odbrane (Uprava za stratejsko planiranje Sektora za politiku odbrane Ministarstva odbrane) organizovalo je dva „okrugla stola“, čija je tema bila „Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije“ i „Strategija odbrane Republike Srbije“. U radu ovih okruglih stolova učestvovali su i predstavnici organizacija civilnog društva (OCD). Međutim, rok od petnaest dana nije bio dovoljan za organizovanje celishodne rasprave o pitanjima bezbednosti. Pod pritiskom udruženja civilnog društva, koje je predvodio Centar za civilno-vojne odnose, period predviđen za trajanje javne rasprave bio je produžen sa 15 na 45 dana, čime su se u vremenskom smislu stekli uslovi za nešto kvalitetniju i celishodniju javnu raspravu. Tokom januara 2009. godine Centar za civilno-vojne odnose organizovao je okrugli sto,

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR

želeći dodatno da podstakne stručnu debatu o najvažnijim strateškim dokumentima koji se u Srbiji donose prvi put nakon sticanja njene državnosti. Pored ove inicijative Centra za civilno-vojne odnose, u organizaciji Foruma za bezbednost i demokratiju i Akademije za diplomatiju i bezbednost održane su panel diskusije na kojima su učestvovali i predstavnici Ministarstva odbrane. Naknadno je postalo očigledno da udruženja građana, i pored svih upućenih komentara i predloga na račun nacrtu strategija, nisu uspela da poboljšaju sadržaj tih dokumenata, jer tekstovi strategija nisu bili značajno izmenjeni nakon usvajanja u Skupštini.

Kada je reč o **nacrtima zakona** koje smo razmatrali u ovom tekstu, Ministarstvo odbrane učinilo je presedan u odnosu na raniju praksu time što ih je stavilo na uvid javnosti. Nacrti zakona objavljeni su na internet stranici nadležnog Ministarstva, pri čemu je postojala mogućnost da se putem elektronske pošte u pisanom obliku upute primedbe i konkretni predlozi. Ovim su predlagači strategija gotovo iscrpili mogućnost organizovanja javne rasprave. Kako nije bilo alternativnog načina prezentovanja ovih nacrtu zakona (npr. u formi organizovanja okruglog stola) i dodatnog javnog poziva svim zainteresovanim da izraze svoje stavove, organizacije civilnog društva su samoinicijativno organizovale javnu diskusiju o predloženim dokumentima. Bilo je primetno to da su se mediji, kao deo OCD, posebno zainteresovali i uključili u raspravu o bezbednosnim pitanjima. Izveštavanje o zakonima i strateškim dokumentima u dnevnoj štampi tokom javne rasprave bilo je na značajnom nivou. Međutim, prilikom istraživanja tekstova dnevnih novina u Srbiji (listovi: Blic, Borba, Danas, Novosti), koje su se bavile pitanjima navedenih zakona, primetili smo da nema analitičkih tekstova koji bi doprineli pobolšanju javne rasprave. Većina tekstova bavila se samo prenošenjem informacija, odnosno pukim izveštavanjem o sadržaju samih nacrtu, čime je izostala dublja analiza predloženih rešenja. I pored toga, vidno je, dakle, da je postojalo značajno interesovanje medija za ove teme, ali da uprkos tome nadležna ministarstva nisu našla za shodno da organizuju kvalitetnu javnu raspravu.

Iz gore opisanog procesa javne rasprave o dve strategije i nekoliko nacrtu zakona iz oblasti bezbednosti i odbrane može se zaključiti da je javna rasprava, kao deo procesa usvajanja zakona, formalno bila sprovedena. Međutim, javna rasprava nije bila dovoljno kvalitetna, i to iz tri razloga. Vođenje kvalitetne de-



bate o ponuđenim zakonskim rešenjima sprečavali su **kratki vremenski rokovi predviđeni za organizovanje javne rasprave**. Rok od mesec dana, koliko je bilo predviđeno za raspravu o skoro svim nacrtima, nije dovoljan za diskusiju, sagledavanje svih posledica zakonskih rešenja, kao ni za eventualno predlaganje mera kojima bi bili poboljšani tekstovi nacрта. Zasiurno bi kvalitet rasprave bio veći da je javnosti bilo ostavljeno više vremena da se uključi u javnu raspravu i da pronade alternativna rešenja. Strategije i zakoni su bili usvajani u žurbi. Čini se da vlast često žuri da nacionalno zakonodavstvo prilagodi i približi zahtevima i propisima EU, a da pri tome zaboravlja ili zanemaruje značaj vođenja javne rasprave (Buldioski, 2009: 56). Time što javnosti vremenski ograničava mogućnost da ima dublji uvid u pravne propise, kao i time što nastoji da oni budu usvojeni ubrzano i bez kvalitetne javne rasprave, država stvara pogodno tlo za različite zloupotrebe vlasti, najčešće političke. U Srbiji je teško premostiti postojeći jaz između zahteva da što pre bude donesen određeni broj zakona neophodnih za priključenje EU i zahteva javnosti da učestvuje u njihovom donošenju. Kako bi se taj jaz premostio, mora biti odvojeno razumno vreme za vođenje javne rasprave. Što je osetljivija tema o kojoj se govori, to je veća potreba za postojanje ovakve rasprave. Minimum koji bismo mogli predložiti jeste mesec dana, ali bi određenim slučajevima on mogao biti i viši kako bi mogle biti sagledane sve strane zakona i pronađena najbolja moguća rešenja.

Drugi razlog koji je uticao na kvalitet javne rasprave jeste **nedovoljno aktivan odnos Ministarstva odbrane** tokom javne rasprave. On se najviše ogleda u tome što Ministarstvo kao predlagач nije podsticalo učestovanje građana i njihovih udruženja u raspravama o bezbednosnim temama. Ovo bi moglo biti ispravljeno ukoliko bi državni organi koristili javne nastupe za pozivanje svih zainteresovanih građana i udruženja da iznesu svoj stav o predloženim zakonskim rešenjima. Česta prepreka ovome jeste činjenica da upravo državni organi, a u tome nije izuzetak ni Ministarstvo odbrane, ne prihvataju građane kao legitimne i korisne partnere u raspravi o bezbednosnim politikama. Deo objašnjenja ovakvog odnosa državnih institucija prema institucijama građanskog društva može se pronaći u činjenici da je tokom devedesetih godina sektor bezbednosti udruženja građana tretirao kao „unutrašnjeg neprijatelja”. Nakon 2000. godine njihov status unapređen je u „nužno zlo” – neugodan, ali ipak sastavni deo demokratske tranzicije i reforme sektora bez-

REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

bednosti (Ejdus, 2009). Uz to, u našem društvu **ne postoji duga tradicija organizovanja javne rasprave** i učestvovanja građana i njihovih udruženja u javnom nadzoru sektora bezbednosti. Razloge za ovakvu situaciju možemo naći u političkom nasleđu Srbije, kojim dominira višegodišnje opstajanje nedemokratskog političkog režima, čija je glavna specifičnost netolerancija prema drugačijim mišljenjima, naročito ako su ona suprotna zvaničnim mišljenjima. Proces donošenja zakona u takvom sistemu bio je zasnovan na ograničenom broju subjekata koji su u njemu učestvovali. Mnogi normativni akti, poput onih kojima je uređivana primena posebnih ovlašćenja (tajno prikupljanje podataka), bili su klasifikovani kao tajni dokumenti. Dakle, javnost je bila u potpunosti zanemarena tokom procesa donošenja važnih dokumenata, a drugačiji stavovi i mišljenja ne samo da nisu bili uvažavani, nego su preispitivanje i javna kritika vlasti i dokumenata koje ona kreira bili nepoželjni. Prema tome, ne možemo govoriti o postojanju javne rasprave u takvom uređenju, zbog toga što je prostor za javno razmatranje zakonskih rešenja bio ograničen ili uopšte nije postojao. Početne normativne pretpostavke za učestvovanje građana i njihovih udruženja u kreiranju, sprovođenju i evaluaciji bezbednosne politike stvorene su 2006. godine. Naime, Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine građanima je zagantovano pravo učestvovanja u upravljanju javnim poslovima (član 53). Zakonom o državnoj upravi propisano je to da su svi državni organi dužni da sredstvima javnog informisanja obavestavaju javnost o svom radu (član 76), kao i da su obavezni da „u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu“ (član 77). Na osnovu prethodno rečenog, možemo zaključiti da su početne političke, pravne i društvene pretpostavke za učestvovanje građana u javnoj raspravi stvorene tek nakon pada Miloševićeve vladavine.

Ka stvarnoj javnoj raspravi

U većini slučajeva do pravog uključivanja javnosti u raspravu nije došlo. Predlagač zakona nije upotpunio dosadašnje prezentovanje zakonskih rešenja dodatnim inicijativama (na primer, organizovanje okruglih stolova), koje bi podstakle građane i udruženja da iznesu svoje stavove o predloženim zakonskim



rešenjima. Kako bi ovi nedostaci bili otklonjeni, predlažemo da postojeća praksa bude upotpunjena:

- Organizovanjem okruglih stolova koji bi okupili sve one koji su zainteresovani da učestvuju u javnoj raspravi o postojećim zakonskim rešenjima.
- Objavljivanjem svih komentara i predloga koji stignu putem elektronske pošte na veb-sajtu nadležnog ministarstva. Takođe, svi komentari i prilozima koji stignu putem faksa i pošte mogli bi da budu skenirani i objavljeni na veb-sajtu. Time bi bila postignuta veća transparentnost prilikom pripreme zakona.
- Obavezivanjem Ministarstva da odgovori na pristigle komentare i predloge. Rečeno smatramo važnim, jer komunikacija ne bi trebalo da bude jednosmerna, već dvosmerna.
- Objavljivanjem zapisnika i/ili audio snimaka diskusija vođenih na okruglim stolovima na veb-sajtu nadležnog Ministarstva.
- Ostavljanjem dovoljnog vremenskog roka za detaljnu analizu zakonskih rešenja. Iako zakon izričito ne predviđa vremenski rok za održavanje javne rasprave, na osnovu postojećih iskustva uočili smo da onima koji su zainteresovani za pitanja bezbednosti nije ostavljeno dovoljno vremena za detaljniju analizu zakonskih rešenja. Kako bi se omogućilo vođenje kvalitetne debate o ponuđenim zakonskim rešenjima, neophodno je da javna rasprava traje minimalno mesec dana, pa čak i više u određenim slučajevima, kako bi mogle biti sagledane sve strane zakona i pronađena najbolja moguća rešenja.
- Unapređivanjem postojeće prakse time što bi državni akteri podsticali učestvovanje građana u javnim raspravama o bezbednosnim temama. Ovo bi moglo biti ostvareno time što bi Ministarstvo odbrane uputilo javni poziv svim zainteresovanim da izraze svoje stavove.
- Unapređivanjem dijaloga između državnih aktera i organizacija civilnog društva. Ovaj dijalog mogao bi biti unapređen stvaranjem (pravne) osnove za saradnju organizacija civilnog društva i aktera sistema bezbednosti. Smatramo da OCD predstavljaju jedan od izvora civilne ekspertize i da one mogu pružiti stručnu podršku državnim institucijama tokom kreiranja i sprovođenja politike bezbednosti.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

Da sve prethodno navedeno (ili deo toga) nije utopija, navodi nas i slučaj Ministarstva za telekomunikacije i informaciono društvo (MTID). Naime, Ministarstvo za telekomunikacije i informaciono društvo nedavno je sprovelo javnu raspravu povodom Nacrta zakona o elektronskim komunikacijama. Tom prilikom ovo Ministarstvo izradilo je detaljan plan aktivnosti koje će biti realizovane u periodu trajanja rasprave. Takođe, isto Ministarstvo utvrdilo je i pravila kojih svi zainteresovani treba da se pridržavaju tokom rasprave. Nije nam bila namera da poredimo zakone MTID sa zakonima Ministarstva odbrane, jer je očigledno da ne pripadaju istim oblastima, ali smo hteli da istaknemo to da ovakav način organizovanja javne rasprave možemo podvesti pod primere dobre prakse. Stoga, predlažemo da donosioci zakona u narednom periodu imaju ovakve primere u vidu prilikom donošenja zakona iz oblasti bezbednosti i odbrane.

Literatura:

1. Atanasović, Z. (2006) „Političke partije Srbije i stavovi o Vojski Srbije i Crne Gore“. U Javnost i vojska, ur. Hadžić, M. i Timotić, M., str. 133–155. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
2. Atanasović, Z. (2008) „Javni nadzor politike bezbednosti“. Pojmovnik. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
3. Buldioski, G. (2009) „Kako razmrsiti Gordijev čvor istraživanja praktične politike na Zapadnom Balkanu?“ *Bezbednost Zapadnog Balkana*, 12, pp. 53–67.
4. Centar za civilno-vojne odnose (2008) *Javni poziv ministru odbrane Republike Srbije*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose. Dostupno na: <http://www.ccmr-bg.org/Vesti/3100/Javni+poziv+ministru+odbrane+Republike+Srbije.shtml>
5. Hartl, J. (2006) „Značaj javnog mnjenja u kreiranju bezbednosne i odbrambene politike“. U Javnost i vojska, ur. Hadžić, M. i Timotić, M., str. 11–23. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
6. Ejodus, F. (2009) „Koncept reforme sektora bezbednosti“. U Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji, ur. Hadžić, M., Milosavljević, B., Stojanović, S. i Ejodus, F., str. 65–71. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
7. Ejodus, F. (2009) „Povratak unutrašnjih neprijatelja“. 8. oktobar 2009, online. (pristupljeno 26. oktobra 2009) Dostupno na: <http://www.filipejdus.net/2009/10/da-li-se-unutrasnji-neprijatelji.html>



8. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2008) Vesti. „Javna rasprava o Strategiji odbrane i Strategiji nacionalne bezbednosti“. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/novi_lat.php?action=fullnews&showcomments=1&id=1699 (pristupljeno 26. oktobra 2009).
9. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2008) Vesti. „Okrugli sto o nacrtima Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane Republike Srbije“. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/novi_lat.php?action=fullnews&showcomments=1&id=1701 (pristupljeno 26. oktobra 2009).
10. Orlović, S. (2007) „Nadležnosti parlamenta“. U Dileme i izazovi parlamentarizma, str. 141–147. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
11. Petrović, P. (2009) „Glavni nalazi istraživanja“. U Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji, ur. Hadžić, M., Milosavljević, B., Stojanović, S. i Ejodus, F., str. 65–71. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
12. Popović, Đ. (2007–2008) „Komentar nacrtu Zakona o odbrani i vojsci“. *Bezbednost Zapadnog Balkana*, 7–8, pp. 120–132.
13. Narodna skupština Republike Srbije. *Ustav Republike Srbije*. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/06.
14. Narodna skupština Republike Srbije. *Zakon o državnoj upravi*. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/05, 101/07.

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
U 2009 - NOVI
NORMATIVNI OKVIR**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

Šta Evropa stvarno hoće: Analiza Izveštaja o napretku zemalja Zapadnog Balkana za 2009. godinu na primeru civilne i demokratske kontrole

Adel Abusara

Autor je istraživač saradnik u Centru za civilno-vojne odnose

UDK: 355.1.072.6/.7(497.11)"2009"(047.1)

Sažetak

Tekst se bavi Izveštajima o napretku zemalja Zapadnog Balkana, odnosno njihovom formom, jezikom koji se u njima koristi i, naravno, suštinom. Prvi deo teksta „uvodi“ čitaoca u to šta predstavlja ovaj dokument, gde i kako on nastaje, kao i koja je njegova uloga u Procesu stabilizacije i pridruživanja. U nastavku čitalac ima priliku da sazna kakva je ukupna ocena Izveštaja za Srbiju za 2009. godinu, kao i zašto je reakcija visokih Vladinih službenika na njegov tekst donekle neprimerena. Konačno, poslednji deo teksta analiziranjem dela Izveštaja o dometima demokratske i civilne kontrole oružanih snaga podrobnije objašnjava to na koji način Evropska unija koristi ove dokumente da „komunicira“ sa državama koje učestvuju u Procesu stabilizacije i pridruživanja, kao i sa državama kandidatima za učlanjenje.

Ključne reči: Izveštaj o napretku, Evropska komisija, civilna kontrola oružanih snaga

Šta su Izveštaji o napretku

Počev od marta 2002. godine, Evropska komisija (u daljem tekstu: Komisija) jednom godišnje, u sklopu Procesu stabilizacije i pridruživanja, izveštava Evropski savet i Evropski parlament o napretku koji su u tih godinu dana napravile zemlje regiona Zapadnog Balkana i Turska, odnosno kandidati i potencijalni kandidati za učlanjenje u Evropsku uniju (EU). Prvi izveštaji bili su objavljive-



ni u martu (2002), odnosno u februaru (2003), ali se potom ustalilo to da se objavljuju sredinom oktobra ili početkom novembra meseca. Izveštaji su, kao što smo već rekli, u osnovi namenjeni Evropskom savetu i Evropskom parlamentu (koje Komisija obaveštava o napretku koji je dotična zemlja postigla tokom godinu dana), ali se sa ogromnom pažnjom dočekuju i analiziraju i u zemljama na koje se odnose. Razlog toga jeste to što oni predstavljaju svojevrsan presek svega dobrog (i lošeg) što je u toku godinu dana urađeno na približavanju standardima EU, ali i listu svega onoga što tek treba uraditi na tom putu. Drugim rečima, ovi izveštaji predstavljaju izuzetan, u jednom dokumentu sažeti prikaz toga na koji način briselska administracija ocenjuje ispunjenje „evropskih“ kriterijuma i uspeh reformskih procesa u svakoj od zemalja.

U Izveštajima o napretku, dakle, detaljno je analizirana politička situacija zemalja u oblasti demokratije, vladavine prava, ljudskih prava, zaštite prava manjina i regionalne saradnje. Takođe, ovi dokumenti pružaju i analize ekonomske situacije, kao i „ocenu sposobnosti...“ države „...da sprovodi evropske standarde, odnosno da postepeno usaglašava svoje zakonodavstvo i politiku sa pravnim tekovinama Evropske unije (*acquis*), u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i prioritetima Evropskog partnerstva“¹.

Izveštaj se piše u Generalnom direktoratu za proširenje (*DG Enlargement*), koji je (kao i svi drugi Generalni direktorati) podeljen na Direkcije. Jedna Direkcija (Direkcija B bavi se zemljama kandidatima, a Direkcija C potencijalnim kandidatima) podeljena je na odeljenja – za svaku državu po jedno. Na taj način, za svaku državu Zapadnog Balkana zadužen je određen broj stručnjaka koji su sektorski podeljeni. Time se podaci o napretku određene zemlje tokom cele godine „slivaju“ na pravo mesto, sortiraju i analiziraju, da bi se krajem godine na osnovu njih formirao izveštaj, koji ocenjuje uspeh reformi svake od politika.

Oni koji se ne bave detaljno Evropskom unijom obično smatraju da bukvalno svaka informacija, rečenica i ocena iz Izveštaja dolazi iz „kuhinje“ Komisije. To ipak nije tačno. Iako je odgovornost za tačnost i preciznost svih informacija, na kraju, na ovoj nadnacionalnoj instituciji EU, njeni stručnjaci tokom godine dobijaju veliku količinu informacija od vlada samih država koje su ocenjivane, a zatim i od lokalnih vlasti, od država članica EU, od Evropskog parlamenta, od međunarodnih organizacija, kao i od lokalnih organizacija civilnog društva. Imajući u vidu to da je reč o

**EU I REFORMA
SEKTORA
BEZBEDNOSTI
U SRBIJI**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

¹ Evropska komisija, (2009) *Izveštaj o napretku Srbije za 2009. godinu*, SEK(2009)1339 dostupno na: http://kzpeu.seio.gov.rs/dokumenti/Godisnji_izvestaj_sa_statisticnim_anketom_2009_cir.pdf (pristupljeno 15. oktobra 2009. godine).

**EU I REFORMA
SEKTORA
BEZBEDNOSTI
U SRBIJI**

ogromnoj količini informacija koje treba analizirati, greške nisu retkost, kako materijalne, tako i suštinske. Ipak, ova manjkavost ni u kom slučaju ne može umanjiti ukupnu vrednost Izveštaja, koji od trenutka kad su prvi put objavljeni pa do danas daju vrlo jasne putokaze za delovanje, odnosno, kolokvijalno rečeno, daju objašnjenja o tome „šta to Evropska unija hoće od ‘nas’“.

Izveštaj o napretku iz 2009. godine za Srbiju

Novi Izveštaji o napretku za 2009. godinu objavljeni su 14. oktobra 2009. godine. Iako je ukupna ocena Komisije neusmnjivo pozitivna, i to uglavnom za sve države regiona (izuzetak je Bosna i Hercegovina koja se očito nalazi u političkom procepu koji snažno utiče i na ekonomske procese), stiže se utisak da su pojedini članovi Vlade u Beogradu malo preterali u izražavanju oduševljenja, ocenjujući ovogodišnji Izveštaj kao „najpozitivniji izveštaj Evropske komisije koji je Srbija ikada dobila“². Takva ocena jeste neosporna, ali bi zdravorazumsko objašnjenje bilo da tokom svake godine treba makar nešto da bude urađeno, pa će, sasvim sigurno, svaki sledeći izveštaj biti pozitivniji od svih prethodnih. Osim ako je država o kojoj je reč potpuno disfunkcionalna, kao na primer BiH. Sa druge strane, donekle ekstatična ocena najviših državnih službenika objašnjena je preporukom Komisije, po kojoj treba „odmrznuti“ Prelazni trgovinski sporazum sa EU, kao i predlogom o ukidanju viznih obaveza za građane Srbije. Iako je ukidanje viza posledica „važnog napretka u oblastima pravde, slobode i bezbednosti“³ i ispunjenja „većine merila iz Mape puta“⁴, mogući izlaz iz „rašomonijade“ nastale oko Prelaznog sporazuma više predstavlja plod snažnih pritisaka ostalih članica EU (a spekuliše se i SAD) na Holandiju, nego što je zasluga srpske administracije koja je ocenjena u Izveštaju.

Imajući u vidu to da većina (čak i zainteresovanih) građana Srbije nije pročitala tekst Izveštaja o napretku, a u želji da (izbegavajući krajnosti) steknu ujednačen uvid u to gde se, po tom dokumentu, Srbija trenutno nalazi u procesu evropskih integracija, analiziraćemo ukratko delove Izveštaja koji se odnose na civilnu kontrolu oružanih snaga. Iako policija predstavlja deo oružanih snaga, u ovoj analizi nećemo razmatrati ocene koje je Komisija o njoj dala, jer bi to rad učinilo nedopustivo dugim. Na taj način pokažaćemo da je „nalaz“ EU taj da je Srbija generalno na pravom putu, da je u proteklih godinu dana ostvarila značajan napredak, ali

² Izjave ministra spoljnih poslova Jeremića i potpredsednika Vlade za evropske integracije Delića.

³ Evropska komisija, (2009) *Izveštaj o napretku Srbije za 2009. godinu*, SEK(2009)1339 dostupno na: http://kzpeu.seio.gov.rs/dokumenti/Godisnji_izveštaj_sa_statistickim_aneksom_2009_cir.pdf (pristupljeno 15. oktobra 2009. godine).

⁴ *Ibid.*



da tek sad, u predvorju zadobijanja položaja kandidata, dolaze prava iskušenja, koja zahtevaju ozbiljne odgovore svih relevantnih aktera u Srbiji.

Civilna kontrola i nadzor oružanih snaga u Izveštaju Evropske komisije

Poredeći izveštaje iz 2008. i 2009. godine koji govore o ovoj oblasti (koji respektivno obuhvataju dešavanja u periodu oktobar 2007. godine – oktobar 2008, odnosno oktobar 2008 – oktobar 2009. godina), prvo što primećujemo jeste da su veoma šturi. Razlog tome u svakom slučaju ne predstavlja toliko slabo interesovanje EU za kontrolu oružanih snaga, koliko činjenica da se ovom problemu tek u poslednje dve godine prišlo na koliko-toliko pravi način. Tek od donošenja novog Ustava Republike Srbije (2006. godine) pitanje stavljanja državnih aktera u sektoru bezbednosti pod demokratsku civilnu kontrolu dobija jasnije pravno utemeljenje, što stvara osnov za njeno dalje sprovođenje. Stoga, prethodni Izveštaj o napretku pozitivno ocenjuje donošenje „osnovnih“ zakona o Vojsci, odbrani i organizaciji bezbednosnih službi krajem 2007. godine, kao i činjenicu da je u njima glavna uloga u civilnoj kontroli data Parlamentu. Ipak, zakonodavcima se zamera to što i drugi sistemski zakoni i strategije u ovoj oblasti nisu doneti, čime je pravno regulisanje celokupnog sektora bezbednosti ostalo nedorečeno. Takođe, u negativnom kontekstu se već tada pominje parlamentarni Odbor za odbranu i bezbednost, u čijim je rukama početna kontrola sektora bezbednosti, a pre svega kontrola obaveštajnih službi.

Već sledeći Izveštaj u nešto pozitivnijem tonu govori o ovoj tematici, navodeći da je u aprilu 2009. godine Vlada usvojila Strategiju odbrane i Strategiju nacionalne bezbednosti (koja je u Izveštaju pogrešno nazvana Vojnom strategijom), koji su ključni reformski dokumenti. Ipak, da se na „staroj slavi“ ne može živeti, dokazuje i nastavak Izveštaja. Naime, u njemu je izraženo nezadovoljstvo zbog toga što Strategije, zajedno sa setom reformskih zakona iz ove oblasti, nisu u Parlamentu usvojene do njegovog zaključivanja (početak oktobra). Iako su ovi zakoni, u istom paketu sa Strategijama, nedugo zatim prošli parlamentarnu proceduru i bili usvojeni⁵, sama forma Izveštaja u ovom slučaju pokazala je nameru koju njegovi pisci imaju u svakoj od oblasti koje ocenjuju: Izveštaj politički nepristrasno (koliko je to moguće) pravi presek tre-

**EU I REFORMA
SEKTORA
BEZBEDNOSTI
U SRBIJI**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

⁵ Detaljnu analizu tih zakona možete pročitati u ostalim člancima ovog broja „Bezbednosti Zapadnog Balkana“.

EU I REFORMA
SEKTORA
BEZBEDNOSTI
U SRBIJI

nutnog stanja, ocenjuje ga i daje preporuke u kom smeru treba nastaviti. Samim tim, svaki sledeći izveštaj sadrži novi broj preporuka o tome kako treba nastaviti uspehe detektovane u prethodnom periodu, odnosno kako pokrenuti stvari ako one pre nisu uopšte funkcionisale. Dakle, oduševljenje postignutim uspehom uglavnom je kratkog daha, jer napredak treba ostvarivati u *kontinuitetu*. Samo to može biti garancija da će proces pridruživanja biti ubrzan.

Odlična potvrda prethodne konstatacije jeste rad Odbora za odbranu i bezbednost. U poslednjem Izveštaju prvo se pominje to da je, u odnosu na prethodni period, Odbor počeo da održava redovne rasprave u kojima učestvuju civilne i obaveštajne službe i da je sproveo prve terenske obilaskne obaveštajnih službi. Ove očito pozitivne ocene promena do kojih je došlo u odnosu na prethodno izveštavanje Komisije, na dnu strane su, međutim, dopunjene konstatacijom da Odboru nedostaje specijalizovano osoblje, kao i da je „uglavnom održavao *rutinske* periodične sednice i tek *odnedavno* počeo terenske posete bezbednosnim agencijama“⁶ (kurziv autora). Dakle, promene su pozitivne, ali im nedostaje supstanca, težina. Odnosno, zadatak je izvršen, ali treba da idemo odmah na sledeći. Ništa nije potpuno, ni konačno gotovo i tako će biti sve dok se ne uđe u EU (a da ni tada sve neće biti „gotovo“ i „rešeno“, pokazuju primeri Bugarske i Rumunije).

Segment Izveštaja koji smo odabrali da analiziramo, ma koliko izgledao mali i uopšten, upravo nam brojem informacija koje daje (ali i ne malim brojem onih koje su izostavljene) pruža mogućnost da ispravno sagledamo kojim metodama se Komisija koristi prilikom ocenjivanja nivoa reformisanosti institucija države koju posmatra. Utoliko nam rečenica kojom nas zvaničnici Komisije informišu o tome da je Ministarstvo odbrane pokazalo „veću otvorenost za konsultacije sa civilnim društvom povodom priprema novih strategija“ govori da se briselska administracija generalno odlučila za *blaži pristup* prilikom ocenjivanja. Naime, ova rečenica laiku sigurno zvuči izuzetno pozitivno, odnosno kao značajan napredak koji je ostvaren u odnosu državnih institucija prema civilnom društvu kada je reč o jednom vrlo osetljivom pitanju. Pažljiviji analitičar sektora bezbednosti Srbije nesumnjivo će se, međutim, setiti da je javna rasprava o strategijama vrlo zgodno bila organizovana tačno pred kraj 2008. godine, odnosno u vreme novogodišnjih i božićnih praznika i da je tek na inicijativu velikog broja organizacija građanskog društva ona produžena na period posle praznika. Inicijalna odluka nadležnih u Ministarstvu odbra-

⁶ Evropska komisija, (2009) *Izveštaj o napretku Srbije za 2009. godinu*, SEK(2009)1339 dostupno na: http://kzpeu.seio.gov.rs/dokumenti/Godisnji_izvestaj_sa_statisticim_aneksom_2009_cir.pdf (pristupljeno 15. oktobra 2009. godine).



ne svedoči o surevnjivosti koja u ovoj ustanovi i dalje vlada kada je reč o organizacijama civilnog društva, kao i (nasleđenoj) želji da se značajne odluke donesu u uskom krugu ljudi, bez korektivne uloge javnosti. Ipak, Komisija je u jednoj rečenici pohvalila napredak koji je ostvaren u komunikaciji.

Postoji više objašnjenja ovakvog pristupa. Jedno je svakako generalna namera Komisije da ne bude previše oštra prilikom ocenjivanja, jer to može biti i kontraproduktivno. Ako se, naime, u svakoj situaciji da negativna ocena, gubi se svaka želja za daljim napredovanjem. Na ovu političku i, donekle, psihološku odluku naslanja se i pragmatično objašnjenje da nije realno na sedamdesetak strana, koliko u proseku broji izveštaj za svaku zemlju, pobrojati svaki, najsitniji nedostatak (iako ne pokušavamo da kažemo da je u ovom slučaju reč o „sitnom“ nedostatku). Ovakav način „komunikacije“ Komisije naišao je ove godine na otvoreno neodobranje jednog dela srpske javnosti kada je reč o, u Srbiji vrlo kontroverznom, Zakonu o medijima. Komisija je, naime, vrlo blago i svega u jednoj rečenici izrazila zabrinutost zbog pojedinih odredaba ovog Zakona, koji većina medijskih poslenika u Srbiji smatra lošim, pa i potencijalno opasnim. No, onog trenutka kada država postane kandidat za učlanjenje u EU, situacija se u korenu menja. Pregovaranje, podeljeno (za sada) na 35 poglavlja, podrazumeva zalaženje u detalje koje ne ostavlja mesta sumnji da Komisija ima uvid u sve što se dešava u pojedinim državama – kandidatima. Zato je luksuz koji u ovoj procesa pridruživanja ona sebi dozvoljava, sasvim logičan i opravdan.

Poređenje sa Izveštajima o napretku za zemlje iz regiona

Poredeći Izveštaj o napretku Srbije za 2009. godinu sa istovetno formulisanim izveštajima Komisije o zemljama iz regiona (i Turske), odnosno poredeći delove koji se odnose na oblast civilne i demokratske kontrole oružanih snaga, možemo primetiti da u njima postoje značajne razlike. Na osnovu tih razlika možemo doneti nekoliko interesantnih zaključaka o načinu pisanja i formulisanja Izveštaja. Naime, analiza demokratske i civilne kontrole oružanih snaga razlikuje se od zemlje do zemlje, Dok se, na primer, u Izveštaju za Hrvatsku u tri rečenice zaključuje da je reforma sistema odbrane i obaveštajnog sistema nastavljena i njihova kontrola poboljšanja, ali i da „... nije još uvek uspostavljen pravilan balans između legitimnog interesa države da čuva određene informacije i

**EU I REFORMA
SEKTORA
BEZBEDNOSTI
U SRBIJI**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**EU I REFORMA
SEKTORA
BEZBEDNOSTI
U SRBIJI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

prava javnosti na dostupnost informacijama...“⁷, u izveštaju o Albaniji, Crnoj Gori i Makedoniji nema nijedne reči o ovoj problematici. Uopšte ne postoji pasus koji govori o kontroli oružanih snaga. Potpuno suprotno ovome, u Izveštaju za Tursku na jednoj i po strani podrobno je objašnjeno trenutno stanje i date su (uglavnom) ozbiljne optužbe o nepostojanju jasne civilne kontrole oružanih snaga, pre svega vojske.

Ako nam je razumljiva usmerenost na probleme koje Turska ima sa „neposlušnim“ vojnim aparatom koji sebe i danas smatra ekskluzivnim čuvarem sekularnosti države i Ataturkovog nasleđa, vrlo nam može biti interesantno izostavljanje ove problematike iz analize uspeha i neuspeha država regiona. Postoje dva moguća objašnjenja načina na koji je Komisija rezonovala. Jedno bi bilo da je ona jednostavno „preпусти“ bavljenje ovim pitanjem NATO. Opravdanje za to bilo bi da se u slučaju Hrvatske i Albanije radi o zemljama članicama Severnoatlantskog saveza, Makedoniju od zadobijanja članstva deli samo veto Grčke, dok je Crna Gora jasno izrazila nameru da pristupi ovom Savezu, a uskoro će i nastaviti proceduru pristupanja. Od ovakvog razmišljanja odstupa jedino primer Turske, ali se zna da je priključenje Turske NATO savezu bilo političko, te da je uspostavljanje potpune kontrole nad armijom rak-rana turskog društva.

Drugo, mnogo manje „nategnuto“ i stoga verovatnije objašnjenje ovog fenomena bilo bi da Komisija Izveštaje o napretku usklađuje sa Strategijom proširenja EU, odnosno sa dokumentom koji se piše svake dve godine i koji daje pravac integraciji Unije, ali i u skladu sa okvirima za analizu trenutnog stanja u državama-kandidatima i potencijalnim kandidatima. Strategija se, naravno, bazira na Kopenhaškim kriterijumima. Međutim, ne mora da znači da će svaki od kriterijuma biti ocenjen u svim izveštajima. Da li će i u kom će obimu neki kriterijum biti ocenjen zavisi od više faktora. Prvo, zavisice od toga koliko se stvari promenilo od oktobra do oktobra na tom planu u datoj zemlji. U tom kontekstu, Srbija nije mogla nikako da ostane bez ocene o civilnoj i demokratskoj kontroli oružanih snaga. Ako ništa drugo, a ono zbog sukoba između ministra odbrane i tadašnjeg načelnika Generalštaba. Sa druge strane, već smo rekli da se Komisija u određenoj meri oslanja na izveštaje drugih organizacija, između ostalog i na izveštaje organizacija iz date zemlje. Što su te organizacije aktivnije u promociji problema vezanih za određene sek-

⁷ European Commission, (2009) *Croatia 2009 Progress Report*, SEC(2009)1333 dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/hr_report_2009_en.pdf (pristupljeno 16. oktobra 2009. godine).



tore i detaljnije u njihovoj analizi, to su veće šanse da se određeni problem pojavi u Izveštaju.

Imajući u vidu sve prethodno napisano, možemo zaključiti da Izveštaji o napretku država kandidata za pristupanje EU i potencijalnih kandidata predstavljaju izuzetno značajne dokumente, kako za same države-članice EU, tako i za one na koje se odnose. I jednima i drugima one u velikoj meri daju realan i izbalansiran pregled trenutnog stanja u najznačajnijim oblastima koje su pre svega predviđene Kopenhaškim kriterijumima, a onda i operacionalizovane u Strategiji proširenja. Tako je i u oblasti koju smo uzeli za primer u ovoj situaciji, odnosno u civilnoj i demokratskoj kontroli oružanih snaga. Iako je nešto ublažen kad je reč o napretku i manjkavostima u ovoj oblasti u Srbiji, Izveštaj pravilno zapaža to koji su nedostaci u ovoj oblasti i, praktično, trasira put kojim bi zvaničnici trebalo da se kreću u narednoj godini, odnosno u periodu do sledećeg Izveštaja. Slično se Komisija odnosi i prema drugim državama o kojima piše Izveštaj, s tim što nejednak nivo posmatranja civilne i demokratske kontrole oružanih snaga pokazuje da se i u praksi primenjuje pristup koji EU zagovara već duže vreme, a to je da se prema svakoj državi odnosi kao prema posebnoj celini, ne „prepisujući“ više probleme i ne tražeći univerzalna rešenja. Na kraju, treba zaključiti da, iako je svaki optimizam poželjan i dobrodošao (na kraju krajeva, Srbija jeste uradila veliki posao u približavanju evropskim standardima na različitim nivoima u ovih godinu dana), treba biti oprezan u njegovom izražavanju. Pravi izazovi i pravi posao tek predstoje u godinama koje su pred nama, a pre svega od trenutka kad počnu pregovori o pristupanju Evropskoj uniji. Tada će otvaranje, ali i zatvaranje svakog *acquis* poglavlja direktno zavisiti od napretka ostvarenog u oblastima vezanim za to poglavlje.

Literatura:

1. Aldis, A. i Drent, M. (2008) *Opšte norme i dobra praksa civilno-vojnih odnosa u EU*, Centar za evropske bezbednosne studije
2. Evropska komisija (2009) *Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2009. godinu*, Brisel
3. Evropska komisija (2008) *Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2008. godinu*, Brisel
4. Evropska komisija (2009) *Strategija za proširenje i glavni izazovi 2009 – 2010*.

EU I REFORMA
SEKTORA
BEZBEDNOSTI
U SRBIJI

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

Vanredni centar za vanredne situacije

Adel Abusara i Marko Savković

Autori su istraživači Beogradske škole za studije bezbednosti

Kategorija: Naučna kritika

UDK: 351.759.6(497.11) ; 351.862.21(497.11)

Sažetak

Od trenutka potpisivanja sporazuma o osnivanju zajedničkog srpsko-ruskog centra za vanredne situacije u Nišu, u Srbiji i u regionu spekuliše se o njegovoj stvarnoj nameni. Najsmeliji zaključak izveden je u analizi konsultantske kuće STRATFOR, prema kojoj bi centar u Nišu mogao postati logistička baza za vojne operacije ruske vojske. U tekstu ćemo pokazati to zašto zaključak STRATFOR analize ne odgovara stvarnim prilikama, tako što ćemo navesti prepreke koje ometaju širenje drugačijeg ruskog uticaja osim ekonomskog. Objasnićemo namenu EMERCOM i analizirati njegove kapacitete, kao i kapacitete ministarstva koje nastupa kao partner srpske Vlade u ovom poduhvatu. Naposljetku, vezaćemo problem osnivanja centra za jedan drugi, strateški važniji projekat Rusije na Balkanu.

Ključne reči: vanredne situacije, Šojgu, STRATFOR, EMERCOM, Niš, baza, Srbija, Rusija

* * *

Za vreme posete predsednika Ruske Federacije Dimitrija Medvedeva Beogradu postignut je, pored ostalih, i sporazum o osnivanju zajedničkog srpsko-ruskog Centra za vanredne situacije u Nišu. Od trenutka potpisivanja ovog sporazuma u stručnoj i široj javnosti, kako u Srbiji tako i u regionu, spekuliše se o njegovoj budućoj ulozi.

U intervjuu koji je listu „Politika“ 22. oktobra dao Ivice Dačić, ministar unutrašnjih poslova Republike Srbije, objašnjeno je da je potpisanim sporazumom predviđeno da delatnosti Centra budu „gašenje velikih požara i učesće u otklanjanju posledica drugih vanrednih situacija, kao što su poplave, zemljotresi, tehnološko-hemijske havarije, terorističke akcije (kurziv auto-



ra), razminiranje terena, (otklanjanje posledica, prim. aut.) pandemija...“. Centar bi radio tokom cele godine. U sastavu Centra našli bi se „magacini i skladišta za čuvanje hitnih materijalnih rezervi koje su neophodne u akcijama i operacijama zaštite i spasavanja“. Tako opremljen, Centar bi obezbeđivao „stalnu popravku i servisiranje, remont i održavanje opreme za zaštitu i spasavanje u vanrednim situacijama“. Zajednički projekat ruskog Ministarstva za vanredne situacije (skr. EMERCOM od eng. *Emergency Control Ministry*) i Sektora za vanredne situacije MUP Srbije funkcionisao bi „apsolutno u skladu sa standardima EU“, precizirao je ministar Dačić. Najzad, ministar Dačić je uputio otvoren poziv zemljama iz regiona da učestvuju u osnivanju i radu Centra, koji bi time postao „balkanski ili centar Jugoistočne Evrope za vanredne situacije“.

Na prvi pogled nema ničeg spornog niti tajnog u nameri dva ministarstva. Ipak, istog dana uticajna konsultantska kuća STRATFOR svojim pretplatnicima uputila je analizu iz koje se može izvesti suprotan zaključak. U njoj je EMERCOM nazvan „nezvaničnim krilom vojne obaveštajne službe, jedne od najtajanstvenijih i najmoćnijih institucija u Rusiji“. Navedeno je i to da ovom Ministarstvu na raspolaganju stoje paramilitarne trupe korišćene u suzbijanju oružane pobune na Kavkazu, ali nije precizirano koja je oružana pobuna u pitanju, da li ona u Čečeniji ili neka druga.

Najviše pažnje svakako je izazvala teza prema kojoj bi Centar u Nišu, „namerno ili ne“, mogao postati logistička baza za operacije koje mogu biti i vojnog karaktera, a koje bi izvodila ruska vojska. To bi, ujedno, mogla biti prva baza te vrste van prostora nekadašnjeg Sovjetskog Saveza. U analizi je naglašen značaj lokacije, kao i činjenica da u Nišu i danas, kao i u vreme stare Jugoslavije, postoji značajna vojna infrastruktura. Tu je baza elitnog (STRATFOR primećuje i na nivou regiona) 62. padobranskog bataljona, a najveći aerodrom u jugoistočnoj Srbiji zgodno je smešten na pravcu Koridora 10. U jednoj drugoj analizi iznosi se još smelija teza koja ovu još nepostojeću „bazu“ upoređuje sa Bondstilom, jednom od najvećih američkih vojnih baza u Evropi.

Sklapanje sporazuma privuklo je i pažnju stručne javnosti u Bugarskoj i Rumuniji. Analitičari su odmah upozorili javnost u ovim zemljama da im se može ponoviti 1999. godina, kada su se našle na strateškoj klackalici i bile primorane da dokažu vernost NATO (i potvrde animozitet prema Rusiji), zabranjujući

SRBIJA I RUSIJA

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

SRBIJA I RUSIJA

prelet ruskih transportnih aviona. U ovim avionima nalazilo se nesuđeno pojačanje za 120 padobranaca, koji su spektakularno i neočekivano preuzeli kontrolu nad aerodromom Slatina po odlasku jugoslovenskih snaga.

Zanimljiv je i način na koji je u analizi STRATFOR predstavljen ministar Sergej Šojgu. Spekuliše se da je Šojgu, kao uostalom i Ministarstvo kojim upravlja, izašao iz „kuhinje“ svemoćne vojne obaveštajne službe. Njemu je na upravljanje povereno ministarstvo sa značajnim resursima, koje se po potrebi koristi i u vojne svrhe, i to pre svega za izvršavanje paramilitarnih zadataka: prisilnih deportacija, uskraćivanja humanitarne pomoći itd.

U zaključku analize stoji da osnivanje Centra za vanredne situacije u Nišu može predstavljati pokušaj Rusije da, ulazeći „na mala vrata“, ponovo obezbedi vojno prisustvo u regionu, nakon što je 2003. godine povukla svog poslednjeg vojnika sa Kosova. Analiza STRATFOR zapravo vrvi od poluistina i neproverenih informacija.

Često navođena teza prema kojoj Rusija teži da na Zapadnom Balkanu poveća i druge uticaje, a ne samo ekonomske, nikada nije izvedena do kraja. Zapadni Balkan je, po završetku ratova za nasleđe SFRJ, postao sfera uticaja NATO. Zemlje okružnja, Bugarska, Rumunija, Hrvatska, Albanija, članice su Alijanse. Makedonija samo zbog problema oko imena nije postala članica već na samitu NATO u Bukureštu održanom aprila 2008. godine, dok su BiH i Crna Gora jasno izrazile nameru da u najskorije vreme postanu članice. Na Kosovu (nominalno teritoriji Srbije) NATO vojnici su poslednja brana eventualnoj ponovnoj eskalaciji etničkog konflikta. Stoga je legitimno zapitati se kakav bi interes Ruska Federacija mogla imati od vojnog prisustva na teritoriji koja je nesumnjivo u sferi uticaja NATO.

Postavlja se potom i pitanje da li Rusija stvarno želi da na prostoru Zapadnog Balkana ostvari bilo kakav uticaj osim ekonomskog. Poraz u Hladnom ratu okončao je, na duže vreme, globalne ambicije naslednice Sovjetskog Saveza. Tokom devedesetih Rusija je izabrala da na prostoru bivše Jugoslavije bude konstruktivni saveznik glavnih aktera koji su posredovali među zaraćenim stranama. To se promenilo tek tokom rata na Kosovu. Dolaskom Putina na vlast i porastom cena fosilnih goriva, Rusija u međunarodnim odnosima ponovo dobija značajno mesto. I pored svega toga, Rusija je danas pre svega regionalna si-



la, usredsređena na to da obezbedi prevlast u postsovjetskom prostoru. Crvena linija za Rusiju ne leži na Dunavu, već na Dnjepru.

Namerni da spustimo perspektivu sa visokopolitičkog, strateškog nivoa na praktičan nivo, ispitaćemo ukratko šta je zapravo EMERCOM i šta on stvarno može.

Aktivnosti ovog Ministarstva, nabrojane na njegovoj Internet prezentaciji, obuhvataju zaštitu civilnog stanovništva od prirodnih nepogoda, pripremanje pravnog okvira za delovanje u domenu civilne odbrane i zaštite i, najzad, upravljanje sistemom civilne odbrane i zaštite. Ono nastaje 1990. godine, uoči raspada Sovjetskog Saveza, kada je u njegovu nadležnost stavljena celokupna infrastruktura civilne odbrane, osim onih podzemnih skloništa i bunkera koja je Ministarstvo odbrane zadržalo za svoje potrebe. Njegov nastanak su, prema rečima ministra Šojgua, uslovile dve katastrofe: nuklearna katastrofa u Černobilju i razorni zemljotres u Jermeniji. Pored infrastrukture, EMERCOM dobija i zaposlene, preciznije 23.000 zaposlenih.

Zapravo, misije EMERCOM vrlo su slične misijama Agencije SAD za vanredne situacije (eng. *Federal Emergency Management Agency*, skr. FEMA), ali i nekim misijama američke Nacionalne garde. EMERCOM angažuje ljudske i materijalne resurse i van granica Rusije, ali samo na poziv vlade države suočene sa prirodnom katastrofom. Čečenski pobunjenici su, tokom rata u Čečeniji, propuštali jedino konvoje EMERCOM, uvereni da je reč o humanitarnoj pomoći. Zadatak dostavljanja humanitarne pomoći ova agencija je obavljala i u ratom zahvaćenoj BiH. Konačno, 2006. godine dva transportna aviona EMERCOM doturala su humanitarnu pomoć stanovništvu pogođenom uraganom „Katrina“ u SAD.

Analiza kapaciteta kojima raspolaže EMERCOM ide u prilog tvrdnji da ovo Ministarstvo ipak nije namenjeno organizovanju borbenih dejstava, kako je implicirano u STRATFOR analizi i da ono ne može biti definisano kao pandan (recimo) NATO kapacitetima na Kosovu. Naime, trupe ovog Ministarstva poseduju isključivo lako naoružanje i nemaju teško naoružane jedinice kao podršku. Činjenica je, doduše, da Ministarstvo raspolaže letelicama koje se nalaze i u inventaru ruskih oružanih snaga. Primera radi, EMERCOM pozajmljuje Iljušin Il-76, transportni avion strateškog vazdušnog transporta, a koristi i helikopter Kamov Ka-32, razvijen od protivpodmorničkog helikoptera Ka 25/27. Ipak, ovde je reč o letelicama prilagođenim

SRBIJA I RUSIJA

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

transportu ljudi i materijala, odnosno gašenju požara. Uostalom, jedan od ovih helikoptera korišćen je leta 2008. godine za gašenje požara u Crnoj Gori.

* * *

Iznenadjujuće je to što niko nije pokušao da stvaranje ovog Centra analizira u kontekstu (opipljivog) interesa koji bi Rusija imala na Balkanskom poluostrvu, tačnije u kontekstu uspešnog uobličavanja projekta „Južnog toka“, koji se trenutno suočava sa značajnim preprekama. Ovaj projekat će, zajedno sa severnim imenjekom, biti prioritet ruske spoljne politike u narednom periodu. Budući da se praktično nalazi na putu buduće trase gasovoda, Centar bi mogao da omogući nadzor nad njegovim nesmetanim funkcionisanjem, kao i mogućnost trenutne reakcije u slučaju bilo kakve nepredviđene situacije. S obzirom na trenutne odnose Rusije sa zemljama regiona, Srbija i Niš se prirodno nameću kao jedina raspoloživa lokacija. Iako je i ova teza u domenu spekulacija, ipak je mnogo bliža realnosti od imaginarnog „baćuške“ na tenku.

Literatura:

- Thomas, Timothy L. (1995) EMERCOM: Russia's Emergency Response Team. *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*. Vol. 4, Autumn 1995, No. 2, pp. 227–236.
- Streltsina, Milanna (2004) Russian EMERCOM: Participation in Internal and External Conflict Resolution. In: Nikitin, Alexander (ed.). *Peace Support Operations, Parliaments and Legislation*. Geneva: DCAF/CIPS.
- Stepanova, Ekaterina (2005) The Use of Russia's Security Structures in the post-conflict environment. In: Schnabel, Albrecht and Ehrhart, Hans-Georg. *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*. Tokyo, New York: United Nations University Press.
- Renz, Bettina (2010) Crisis Response in War and Peace: Russia's 'Emergencies' Ministry and Security Sector Reform. *World Defence Systems Issue* 16, pp. 148–152.



Neophodnost reformi pravnog okvira kao preduslov za funkcionalno energetska tržišta – Zakon o energetici Republike Makedonije

Nataša Hroneska

Autorka je istraživačica informativnog portala Analytica

Kategorija: Naučna kritika

UDK: 340.134:351.824.11(497.7)

Sažetak

Kao potpisnica Ugovora o energetske zajednici, Makedonija se obavezala na to da će otvoriti svoja tržišta električne energije i prirodnog gasa do 2015. godine. Za to je neophodno stvaranje jasnog, temeljnog i sveobuhvatnog pravnog okvira koji će usvojiti pravne tekovine EU i integrisati Makedoniju u energetska tržišta kako regiona, tako i EU. Zakon o energetici iz 2006. godine bio je prvi korak ka reformi makedonskog zakonodavstva čime bi se ono usaglasilo sa direktivama EU u oblasti energetike, postepeno pripremajući državu za pristupanje EU. Tri godine nakon što je stupio na snagu, kao i nakon dva seta uzastopnih izmena i dopuna, 2007. i 2008. godine, pokazalo se da primena Zakona o energetici ne ide tako lako kako je to na papiru izgledalo. Ovaj pregled treba da pomogne tome da se uoče najvažnije mane i nedostaci sadašnjeg Zakona o energetici Makedonije, koje on posebno pokazuje u oblasti regulacije energetske tržišta, kao i tome da se odgovori na sve češće pozive koji predlažu donošenje novog, temeljnijeg zakona o energetici, koji bi bio u skladu sa zakonodavstvom EU.

***Ključne reči:** zakon o energetici, pravni okvir, energetska bezbednost, Makedonija, energetska tržišta, Ugovor o energetske zajednici*

Uslovi EU i reforme zakonodavstva u sektoru energetike

Potpisivanjem Ugovora o energetske zajednici Jugoistočne Evrope 2005. godine¹, makedonska Vlada obavezala se na to da će direktive EU o oblasti energetske tržišta uvrstiti u make-

ENERGETSKA
BEZBEDNOST

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

¹ Sve informacije o Ugovoru o energetske zajednici Jugoistočne Evrope mogu se naći na: <http://www.energy-community.org>

donsko zakonodavstvo. Ciljevi Ugovora o energetske zajednici su stvaranje temeljnog okvira za saradnju država Jugoistočne Evrope u oblasti ponovne izgradnje njihovih energetskih mreža, obezbeđivanje stabilnosti koja je neophodna za ulaganje investicija, kao i stvaranje uslova u kojima njihove ekonomije mogu efikasno biti obnovljene. Osim podrške koju će pružiti unapređenju regionalne saradnje radi postizanja energetske bezbednosti u zemljama ovog regiona, sveobuhvatni pravni okvir bi trebalo i da energetski sektor u državi postavi na čvrste osnove, kao i da usaglasi nacionalno zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU. Shodno tome, jedna od najvažnijih obaveza svake države potpisnice jeste da usvoji zakone koji će obezbediti potpunu liberalizaciju njenog energetskog tržišta.

Kao član i potpisnik Ugovora o energetske zajednici (*Energy Community Treaty* - ECT), Makedonija se obavezala na to da će od 2008. godine otvoriti svoja tržišta električne energije i prirodnog gasa za direktne potrošače energije, a da će ih od 2015. godine otvoriti za sve potrošače, uključujući u to i domaćinstva. S obzirom na činjenicu da energetski sistem Makedonije u značajnoj meri sadrži ostatke prethodnog sistema, kao i da je podneo teret perioda tranzicije, potpuna liberalizacija tržišta podrazumeva preduzimanje širokih reformi i jaku političku posvećenost svih relevantnih faktora u državi. To za početak podrazumeva stvaranje jasnog, temeljnog i sveobuhvatnog pravnog okvira koji će preuzeti pravne tekovine EU i biti prilagođen jedinstvenim uslovima energetskog tržišta Makedonije.

Zakon o energetici iz 2006. godine (Zakon o energetici, *Službeni glasnik Republike Makedonije* br. 63/06) bio je prvi korak koji vodi implementaciji pravnih i institucionalnih reformi u makedonskom zakonodavstvu, koje su u skladu sa evropskim principima u oblasti energetike. Time se zemlja postepeno priprema za buduće pristupanje EU. Shodno tome, Zakon o energetici predstavlja osnovu za novu energetske politiku zemlje i definiše prioritete reforme. On u sebi sadrži odredbe o razdvajanju proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije, kao i odredbe o otvaranju tržišta za treća lica. Ovaj zakon obezbeđuje neophodnu regulativu za nezavisno regulatorno telo u oblasti energetike i uspostavlja pravnu i institucionalnu strukturu za unapređenje i implementaciju energetske efikasnosti i strategija za obnovljivu energiju.

Nakon tri godine od stupanja na snagu, kao i nakon dva seta uzastopnih amandmana, 2007. i 2008. godine, izmenjeni za-



kon pretrpeo je ozbiljne kritike međunarodne zajednice, zemalja Ugovora o energetske zajednici i domaćih stručnjaka zbog diskriminacije koja ide u korist novih investitora, zbog loših rezultata u otvaranju tržišta električne energije na veliko, kao i zbog neostvarene liberalizacije tržišta prirodnog gasa. Shodno tome, primena Zakona o energetici ne ide tako lako kako to izgleda na papiru.

U ovom radu biće analiziran sadašnji Zakon o energetici u Makedoniji kako bi bile uočene osnovne mane i nedostaci u regulaciji energetske tržišta u zemlji. Takođe, on bi trebalo da pomogne tome da se odgovori na sve češće pozive koji predlažu donošenje novog, temeljnijeg zakona o energetici, koji bi bio u skladu sa zakonodavstvom EU.

Koje su osnovne odredbe Zakona o energetici?

Zakon o energiji predstavlja deo zakonodavstva koje reguliše energetske tržište u Makedoniji. On je okosnica teških reformi, čiji je cilj liberalizacija energetske tržišta i institucionalno (re)strukturiranje sektora energetike. Zakon o energetici koji je stupio na snagu 2006. godine (izmenjen i dopunjen 2007. i 2008. godine) bio je osnovni pravni akt za razvoj sveukupne energetske politike u Makedoniji. Zakon o energetici je generator za stvaranje klime koja će omogućiti ulaganja u energetske sektor Makedonije. Prihvatanjem načela nediskriminacije, u znak podrške čvrstom investicionom okviru koji pogoduje stranim investicijama, Zakon o energetici iz 2006. godine uvodi klauzulu nacionalnog tretmana. Ona predviđa jednaka prava i obaveze za makedonska i strana preduzeća koja imaju licence za proizvodnju, prenos i distribuciju ili trgovinu električnom energijom, prirodnim gasom i toplotnom energijom, uz saglasnost Regulatorne komisije za energetiku.

Zakon o energetici trebalo bi da stvori uslove za sigurno, bezbedno i kvalitetno snabdevanje energijom svih potrošača. To se može postići stvaranjem efikasnog, konkurentnog i finansijski održivog sektora energetike u državi koja podstiče konkurenciju na tržištu, poštujući principe nediskriminacije, objektivnosti i transparentnosti, kao i unapređenje energetske efikasnosti, obnovljive energije i održivog razvoja životne sredine (Zakon o energetici, član 2). U daljem tekstu, predstavice osnovne odredbe koje regulišu energetska tržišta, kao i direktive EU

**ENERGETSKA
BEZBEDNOST**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

ENERGETSKA
BEZBEDNOST

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

sa kojima one moraju biti usaglašene. Odredbe koje se odnose na bezbednost snabdevanja, uključujući u to i unapređenje energetske efikasnosti i obnovljive energije, biće posebno naglašene, s obzirom na to da predstavljaju bitan aspekt energetske bezbednosti. Problemima koji mogu nastati usled postojanja lošeg zakona i nakon unošenja uzastopnih izmena i dopuna pozabavićemo se na samom kraju rada.

Bitne odredbe Zakona o energetici su one koje regulišu energetske tržište u Makedoniji: tržište električne energije, prirodnog gasa, nafte, i toplotne energije. Unošenjem ovih odredbi makedonsko zakonodavstvo čini prvi korak ka poštovanju odredaba EU i vrednosti slobodnih i liberalizovanih energetske tržišta. Uz to, usvajanje tržišnog pristupa u energetske sektoru zemlje bio je, zapravo, jedan od najšire prihvaćenih argumenata koji govore u prilog ovom Zakonu o energetici.

Kada je u pitanju tržište električne energije, Zakon o energetici preuzima većinu odredaba Direktiva EU koje se odnose na organizaciju tržišta električne energije, a to su: Direktiva 2003/54/EC o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije; Direktiva 2005/89/EC o merama za očuvanje bezbednosti snabdevanja električnom energijom i infrastrukturne investicije; i Uredba (EC) 1228/2003 koja reguliše pristup mreži za prekograničnu razmenu i principe upravljana problemom prekogranične zakrčenosti. Jedna od glavnih odlika ovog Zakona jeste to što je u njemu razdvojeno vlasništvo nad sistemima proizvodnje, prenosa i distribucije. Ovaj proces omogućava postojanje nezavisnih operatera prenosnog i distributivnog sistema (TSO/DSO), kao i razdvajanje aktivnosti proizvodnje i snabdevanja električnom energijom. Ovo poslednje omogućava stvarnu transparentnost cene i sprečava koncentraciju tržišta, što opet podstiče postojeća preduzeća da posluju narušavajući konkurenciju. S druge strane, umesto da državnu politiku i prioritete prenose u pravilnike za korišćenje mreža, nezavisni TSO i DSO mogu da pruže efikasniju upotrebu mreža koja će ići u korist konkurentnog tržišta.² Shodno tome, u prvom makedonskom Zakonu o energetici iz 2006. godine, zakonodavstvo zabranjuje preduzećima koja su odgovorna za upravljanje sistemom električne energije da u isto vreme učestvuju u proizvodnji, distribuciji i u trgovini električnom energijom. Oni moraju da imaju odvojene račune za različite energetske aktivnosti (Službeni glasnik 63/06, član 73).

² Izveštaj o implementaciji, Razvoj tržišta električne energije, Sekretarijat Energetske zajednice, 13. sastanak PHLG (Stalna grupa visokog nivoa), 25. jun 2009, Sarajevo.



Kada je reč o tržištu prirodnog gasa, može se uočiti da su odredbe Zakona o energetici napisane u skladu sa zakonodavstvom EU. One tržište prirodnog gasa regulišu putem Direktive 2004/67/EC o merama za očuvanje bezbednosti snabdevanja prirodnim gasom, Direktive 2003/55/EC o zajedničkim pravila za unutrašnje tržište prirodnog gasa, kao i putem Uredbe 1775/05 koja propisuje uslove za pristup mreži za prenos prirodnog gasa. U makedonskom Zakonu o energetici nalaze se i odredbe koje regulišu razdvajanje, ali i pristup računima (Službeni glasnik 63/06, član 90). Zakon predviđa i pravila za kontrolu bezbednosti snabdevanja, kao i odredbe za izradu podzakonskih akata, poput tržišnih pravilnika za prirodni gas, koji uključuju i detaljna pravila vezana za upravljanje sistemom prirodnog gasa, za tarifne sisteme i za druge pravilnike.³

Važan zakonski preduslov liberalizacije energetskog tržišta jeste i garantovanje trećim licima da će tržištu pristupiti pod fer i transparentnim uslovima. Ovo poslednje podrazumeva siguran i jednostavan pristup svim energetskim mrežama u zemlji, pri čemu se sprečavaju bilo kakva ograničenja koja mogu biti rezultat funkcionisanja selektivne i obimne birokratije. Prema Zakonu o energetici, operater sistema je odgovoran za pružanje sigurne i pravovremene povezanosti trećih lica sa mrežom električne energije i prirodnog gasa, u skladu sa ustanovljenim Pravilima za priključivanje i prethodno razrađenom metodologijom za izračunavanje troškova priključenja (Službeni glasnik 63/06, član 114).

Kako bi se obezbedila nezavisna kontrola aktivnosti na energetskim tržištima i stvorili uslovi za fer i transparentnu implementaciju energetske politike u institucionalnom okruženju, Zakon o energetici sadrži i odredbe o nadležnostima i nezavisnom radu Regulatorne komisije za energetiku (RKE) (Službeni glasnik 63/06, član 18). Shodno tome, cilj i obaveze RKE jesu i: kontrola funkcionisanja tržišta i predlaganje mera za sprečavanje diskriminacije, postojanje efikasne konkurenciju i efikasnog funkcionisanja tržišta, zaštita prava potrošača energije, određivanje tarifnog sistema za različite tipove energije, izdavanje i oduzimanje licenci za proizvođače energije i za davaoce energetskih usluga; donošenje propisa koji regulišu formiranje cena za različite izvore energije i propisa za regulisane energetske aktivnosti itd. (Službeni glasnik 63/06, član 19). Prema tom Zakonu, RKE odobrava cenu pruženih usluga i energije u skladu sa posebnom metodologijom formiranja cena. Za električnu energiju

³ Pravilnik o načinima i uslovima za regulisanje cene prenosa, distribucije i snabdevanja prirodnim gasom; Pravilnik o uslovima, načinu i postupcima za sticanje i prestanak statusa kvalifikovanog potrošača prirodnog gasa; Tarifni sistem za prenos prirodnog gasa; Tarifni sistem za prodaju prirodnog gasa tarifnim potrošačima.

ENERGETSKA
BEZBEDNOST

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

postoji propisana maloprodajna tarifa, koja je niža od veleprodajne cene električne energije, a koja je ispod nivoa na kome će novi tržišni učesnici moći da uđu na tržište i predstavljaju efikasnu konkurenciju.

Kada je u pitanju bezbednost snabdevanja, Zakon o energetici garantuje svim potrošačima priključenim na odgovarajuću mrežu neprekidno, kvalitetno i sigurno snabdevanje električnom energijom, prirodnim gasom, geotermalnom i toplotnom energijom po ujednačenim cenama. U okviru energetske bezbednosti, Zakon o energetici propisuje kriterijume i uslove za regulisanje snabdevanja energijom u kriznim situacijama. Zakonska je obaveza Vlade da deluje tako da izazove minimalne poremećaje u funkcionisanju energetske tržišta u zemlji (Službeni glasnik 63/06, član 17). S obzirom na činjenicu da predstavlja važan deo energetske bezbednosti, ovaj Zakon podržava proizvodnju energije iz obnovljivih izvora energije i propisuje način na koji će se razvijati tržište obnovljive energije, strogo regulišući rad Ministarstva za ekonomiju, Regulatorne komisije za energetiku i Agencije za energetiku u oblasti proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije.

U skladu sa gore navedenim, Zakon o energetici pruža zakonodavnu podršku za izradu jednog broja okvirnih dokumenata koji definišu politiku Makedonije, novu Strategiju za razvoj sektora energetike, Strategiju za energetske efikasnost, kao i Strategiju za unapređenje obnovljive energije (Službeni glasnik 63/06, članovi 10, 125, 133). Strategija za razvoj sektora energetike trebalo bi da bude okvirni dokument za razvoj celokupnog sektora energetike u Makedoniji u narednih deset godina. Na osnovu nje će biti izrađivani razni programi u oblasti energetike, kao i akcioni planovi u određenim oblastima energetike. Preostale dve strategije zamišljene su kao *sine qua non* za poboljšanu energetske bezbednost i održivi energetski razvoj sektora energetike. Uz pomoć Strategije za unapređenje obnovljive energije, uključivanje obnovljivih izvora energije u proizvodnju energije, kao domaćeg, jeftinog i čistog izvora, trebalo bi da smanji zavisnost Makedonije od uvoza energije, a posebno električne energije. Dalje, osavremenjena Strategija za energetske efikasnost trebalo bi da dovede do smanjenja energetske siromaštva u zemlji time što će postaviti okvir za implementaciju uredaba i mera za energetske efikasnost, kako za proizvođače, tako i za potrošače energije.



Međutim, dva seta izmena i dopuna koje je Zakon o energetici pretrpeo od 2006. godine dovela su do promena u pravnom okviru i podrila liberalni koncept ovog Zakona. Ovo se najviše ogleda u oblasti regulacije tržišta električne energije. U članu 2 izmenjenog i dopunjenog Zakona o energetici iz 2007. godine (Službeni glasnik, 36/07) stoji da se količine električne energije koju snabdevač na veliko mora da obezbedi tarifnim potrošačima koji su direktno vezani na prenosnu mrežu utvrđuju na osnovu odluke koju donosi dobavljač električne energije na veliko. Kupljenu električnu energiju koja premašuje ovu količinu tarifni potrošači koji su direktno povezani na prenosnu mrežu moraju da kupe, kao i da evidentiraju svaki takav ugovor u skladu sa pravilima tržišta.

Septembra 2008. godine, nakon drugog seta izmena i dopuna, u Makedoniji je na snagu stupio novi Zakon o energetici, koji je doveo do novih promena u uslovima za snabdevanje energijom. Izmenama i dopunama Zakona o energetici iz 2008. godine (Službeni glasnik 106/08) snabdevanje i proizvodnja električne energije povezani su, a dobavljač na veliko dobio je dominantan položaj na tržištu. Ovim izmenama i dopunama, preduzeće koje proizvodi električnu energiju odgovorno je za upravljanje nacionalnim energetske pulom (dva ili više povezanih proizvođača električne energije) i u obavezi je da operateru sistema za distribuciju obezbedi određenu količinu električne energije koju je definisalo regulatorno telo na osnovu potražnje potrošača i utvrđenih mrežnih gubitaka. Količine električne energije koje prevazilaze utvrđene mrežne gubitke mora nabaviti preduzeće za distribuciju na tržištima električne energije na veliko (Službeni glasnik 106/08, član 12, član 17).

Od slova na papiru do implementacije – nesprovođenje odredaba

Zakon o energetici iz 2006. godine (sa izmenama i dopunama iz 2007. i 2008. godine) prvi je korak koji je makedonsko zakonodavstvo načinilo ka liberalizaciji energetskeg tržišta u skladu sa zahtevima EU. Iako Zakon o energetici (2008) sam po sebi nije predstavljao neuspeh, iskustva njegove implementacije nisu uvek bila jednostavna i pravedna, a njegovi ciljevi su tek delimično ostvareni.

ENERGETSKA
BEZBEDNOST

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

U pravnom okviru postoji određeni broj direktiva i uredaba EU, koje se odnose na funkcionisanje i pristup tržištu električne energije i prirodnog gasa, a koje nedostaju u ovom Zakonu. Direktiva 2003/54/EC, Direktiva 2003/55/EC, Uredba 1228/2003 i Uredba 1775/2005 nisu odgovarajuće prenete u makedonsko zakonodavstvo. Sekretarijat energetske zajednice je u svom poslednjem Izveštaju o implementaciji za Makedoniju⁴ uočio neke od glavnih problema u oblasti tržišta električne energije i prirodnog gasa, kao i u oblasti bezbednosti snabdevanja, kojim je neophodno posvetiti dodatnu pažnju kako bi na odgovarajući način bili implementirani zahtevi Energetske zajednice.

- Struktura tržišta nije funkcionalno uspostavljena. Potrebno je usvojiti i implementirati poboljšan tržišni model, s osvrtnom na koncentraciju tržišta, bilateralne kontakte i kontrolu.
- Pravila za razdvajanje i odredbe o pristupu računima nisu u potpunosti u skladu sa Direktivom o prirodnom gasu 2003/55/EC.
- Na tržištu upravljanja električnom energijom razdvajanje je propisano pozitivnim Zakonom, ali se nigde eksplicitno ne traži izveštavanje o pridržavanju.
- Ne poštuje se u potpunosti odredba Zakona o energetici koja propisuje da preduzeća u oblasti energetike moraju imati odvojene račune za različite energetske aktivnosti.
- Primenljiva metodologija utvrđivanja tarifa distributivne mreže za električnu energiju i tarifa distributivne mreže adekvatnim zaračunavanjem prema tarifnim elementima i potrošačkim grupama još uvek nije razvijena. Zbog nedovoljne izraženosti troškova u važećem Pravilniku RKE o načinima i uslovima regulisanja cene električne energije, RKE bi trebalo da dopuni i izmeni svoj Pravilnik kako bi on bio u skladu sa Direktivom o unutrašnjem tržištu električne energije.
- Nadležnost regulatornog tela nije u potpunosti u skladu sa odgovarajućim direktivama. Ovlašćenja koja su Zakonom o energetici data Regulatornoj komisiji za energetiku moraju biti proširena kako bi se zadovoljio minimum obaveza koje proizilaze iz direktive EU. Imenovanje članova RKE po partijskoj liniji predstavlja trenutni problem koji bi u budućnosti trebalo rešiti.

⁴ Energetska zajednica, *Implementacija pravnih tekovina i oblasti električne energije*, jun 2009, Dostupno na: [http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/ELECTRICITY/Implementation/FORMER_YUGOSLAV_REPUBLIC_MACEDONIA/Jun_2009%20\(FYROM\)](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/ELECTRICITY/Implementation/FORMER_YUGOSLAV_REPUBLIC_MACEDONIA/Jun_2009%20(FYROM)) i *Implementacija pravnih tekovina u oblasti gasa*, jun 2009, Dostupno na: http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/GAS/Implementation/former_Yugoslav_Republic_Macedonia/Jun_2009



- Obaveze javnog servisa i zaštita potrošača nisu u dovoljnoj meri razvijeni. Neophodno je da u Zakonu postoje opšte odredbe koje će garantovati izradu novih zakona u kojima će ugroženim potrošačima biti garantovana zaštita.

Evropska komisija je, takođe, izvršila procenu napretka sektora energetike u Makedoniji. Stanovište EU je da treba izvršiti veliki broj reformi kako bi ta država napredovala na pravi način i u potpunosti dostigla ciljeve EU. U Izveštaju EU o napretku iz 2009. godine naveden je veći broj oblasti u kojima Vlada nije uspjela da implementira zakonodavstvo kojim se reguliše energetika. Ocenjeno je da država nije dovoljno spremna za otvaranje unutrašnjeg energetskeg tržišta, da delimično ispunjava ciljeve bezbednosti snabdevanja i da je postigla umereni napredak ili čak da se nalazi u početnoj fazi unapređenja obnovljive energije i energetske efikasnosti (Izveštaj EU o napretku, 2009: 48–50).

U realnom svakodnevnom funkcionisanju energetskeg tržišta u Makedoniji, Zakon o energetici (2008) nije uspeo da garantuje primenu odredaba u tri konkretne oblasti.

Kao prvo, otvaranjem tržišta trgovine električnom energijom na veliko, u skladu sa izmenama i dopunama Zakona iz 2008. godine, preduzeće za proizvodnju električne energije u državnom vlasništvu ELEM dobilo je dominantnu ulogu na tržištu. Izmenjeni i dopunjeni Zakon omogućio je spajanje preduzeća ELEM, dominantnog preduzeća za proizvodnju, sa dobavljačem na veliko, koji je zadužen za snabdevanje regulisanog tržišta električnom energijom i za njen uvoz u ime tog tržišta, što je u suprotnosti sa direktivama EU.

Kao drugo, u električnom snabdevanju preduzeća za proizvodnju, operateru sistema za distribuciju ostavljeno je da sam pokrije komercijalne gubitke u električnoj energiji na regionalnom tržištu. Prema ECT, propisana distributivna cena koju ELEM naplaćuje od EVN ne uzima u obzir troškove nabavke električne energije koja je neophodna da bi se pokrili gubici. Od septembra 2008. godine na ovamo, nakon što je novi Zakon o energetici stupio na snagu, EVN Makedonija, kao operater distributivnog sistema, ima obavezu da pokrije gubitke u mreži koji iznose preko 11 procenata električne energije isporučene po tržišnim cenama. Te tržišne cene su dva puta veće od cena koje propisuje ELEM. Nezvanično, ta suma iznosi preko 50 miliona evra na godišnjem nivou.

**ENERGETSKA
BEZBEDNOST**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

Kao treće, pokretanje postupka za rešavanje spora, koji je u septembru 2008. godine pokrenuo Sekretarijat Energetske zajednice, a koji se odnosi na usklađenost izmena i dopuna Zakona o energetici sa obavezama preuzetim iz ECT, i Komisija EU i Sekretarijat ECT smatraju velikim korakom unazad. Sekretarijat je izneo obrazložen stav da se država ne pridržava ECT, posebno naglašavajući položaj i strukturu preduzeća za proizvodnju koje je u državnom vlasništvu, a koje „vrši diskriminaciju prema stranoj električnoj energiji i drži monopol na regulisanom tržištu koji ide na štetu potrošača, kao i koje krši princip ekonomičnosti propisanim tarifama za distribuciju” (Izveštaj EU o napretku, 2009: 49).

Osim manjkavosti odredaba Zakona o energetici, postoje i spoljni faktori koji imaju negativan uticaj na sprovođenje ovog Zakona. Oni se odnose na ograničene institucionalne kapacitete i na nedovoljan broj zaposlenih u glavnim ministarstvima i agencijama koje su odgovorne za sprovođenje Zakona o energetici i podzakonskih akata koji iz njega proizilaze, konkretno u Ministarstvu za ekonomiju, Agenciji za energetiku i Regulatornoj komisiji za energetiku. Uz to, ne postoje dovoljna koordinacija i saradnja između raznih ministarstava, kao i između Ministarstva za ekonomiju i Agencije za energetiku. I konačno, imenovanja na upravljačka mesta po političkoj liniji i politizacija državne uprave negativno utiču na transparentnost i nezavisnost državnih institucija koje su odgovorne za sprovođenje legistative u oblasti energetike, konkretno u oblasti koja se odnosi na regulatorna tela.

Novi Zakon o energetici – uslov za postojanje temeljnog zakonodavnog okvira

Neosporna je činjenica da je temeljni zakonski okvir jedan od najvažnijih elemenata uslovljavanja koji EU primenjuje prema državama koje se spremaju za pristupanje. Ni Makedonija nije izuzetak. Energetika je jedna od oblasti u kojoj je država prihvatila uslove koje su joj postavile EU i Energetska zajednica. U skladu sa tim se i ocenjuje napredak države u poštovanju zakonskih obaveza. U Makedoniji, pravni okvir u oblasti energetike nije uspeo da zadovolji uslove EU u nekoliko oblasti, kao što su: pravovremeno otvaranje tržišta električne energije i pri-



rodnog gasa, ispravno razdvajanje unutar energetskeg tržišta i očuvanje potpuno nezavisne Regulatorne komisije.

Međutim, proces integracije u EU još jednom se pokazao kao podstrekač za sprovođenje neophodnih reformi u energetskeg sektoru. Nakon brojnih kritika koje su se odnosile na to da je Zakon o energetici (2008) diskriminatoran i da ometa snabdevanje električnom energijom, doći će do izmena Zakona. Dalji zakonodavni i administrativni koraci biće preduzeti radi približavanja Zakona o energetici zahtevima EU, a sporne izmene i dopune, poput onih koje se odnose na slobodan protoka električne energije i konkurencije, biće usaglašeni sa odredbama Ugovora o Energetskoj zajednici.

Kako bi se održao korak sa reformama na kojima insistira EU, Ministarstvo za ekonomiju, koje je zaduženo za kreiranje energetske politike Makedonije, obavezalo se na to da će izvršiti predložene izmene Zakona o energetici. Vlada je stvorila Akcioni plan za energetiku, koji sadrži usvajanje nove regulative u oblasti energetike, što podrazumeva i to da će novi Zakon o energetici na snagu stupiti najkasnije do juna 2010. godine. Novi Zakon o energetici preuzeće sve ono što, u pravnom i proceduralnom smislu, nalažu direktive i uredbe EU kao preduslov za proces pristupanja Makedonije EU.⁵ Izmene u novom Zakonu baviće se odnosima između preduzeća za proizvodnju energije i preduzeća za distribuciju, dominantnim položajem preduzeća za proizvodnju električne energije u državnom vlasništvu ELEM, pripremanjem zakonskih odredbi za energetske efikasnost i obnovljivu energiju, jačanjem položaja RKE, kao i stvaranjem temeljnog zakonskog okvira za državnu pomoć socijalno ugroženim grupama. Ostale odredbe koje bi u novom Zakonu o energetici trebalo usaglasiti sa direktivama i uredbama EU odnose se na pristup trećih lica, pravila za novu infrastrukturu u sektorima električne energije i gasa, prag kvalifikovanosti i prava potrošača na promenu snabdevača, kao i na reforme tarifnog sistema, što sve treba da unapredi izraženost troškova u ceni električne energije. Izmene legislative bi trebalo da obezbede stabilnost snabdevanja i prenosa električne energije i prirodnog gasa kako na nivou države, tako i na nivou regiona. Osim novog Zakona o energetici, biće izrađeni i novi podzakonski akti. Oni bi trebalo da obezbede bolju kontrolu i zaštitu poverljivih podataka, pripremu i sprovođenje tržišnih pravila za električnu energiju i prirodni gas, kao i unapređenje tarifnog sistema i načina formiranja cene električne energije.

**ENERGETSKA
BEZBEDNOST**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

⁵ „Prema Akcionom planu za energetiku, uzimajući u obzir sve procedure iz ECT, kao i principe i direktive EU, očekuje se da novi Zakon o energetici stupi na snagu u junu 2010. godine”, Fatmir Basimi, makedonski ministar ekonomije. <http://alsat.mk/ekonomija/18054.html>

Predviđene izmene u zakonodavstvu su već dobile "zeleno svetlo" od EU i Energetske zajednice. Po rečima Energetske zajednice, makedonska Vlada se ovim reformama Zakona "obavezuje na to da će 'unaprediti model energetskeg tržišta', da će obezbediti 'fer tretman za sve učesnike na tržištu', da će pojasniti 'dužnosti regulisanih preduzeća u sektoru energetike' i da će stvoriti 'uslove za potpunu liberalizaciju tržišta električne energije i prirodnog gasa'"⁶. Ovo poslednje još jednom potvrđuje da je EU posvećena tome da i dalje ostane jedan od faktora koji će obezbediti neometano izvođenje reformi u sektoru energetike. Nakon teškog iskustva sa izradom i sprovođenjem zakona u oblasti energetike, makedonska Vlada bi konačno trebalo da zauzme čvrst stav o pitanju normi EU, ispravi nedostatke u sadašnjim propisima i izradi novi Zakon o energetici koji će biti temeljan i primenljiv.

Bibliografija:

1. Alsat TV, <http://alsat.mk/ekonomija/18054.html>
2. Analytica (2008) *Natural gas – an energy necessity for Macedonia: Overview of the Macedonian energy potential /Prirodni gas – energetska neophodnost Makedonije: Pregled energetskeg potencijala Makedonije/* Dostupno na: <http://analyticamk.org/files/ReportNo15.pdf>
3. Analytica (2008) *Renewable energy in Macedonia – Focus on 'green' electricity production /Obnovljiva energija u Makedoniji – Fokus na 'zelenoj' proizvodnji električne energije/* Dostupno na: <http://analyticamk.org/files/ReportNo20.pdf>
4. Dnevnik, <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=91470F553C70D946B474C53E69CD5FE2>
5. Energy Community for Southeast Europe /Energetska zajednica jugoistočne Evrope/, <http://www.energy-community.org>
6. Energy Community (2009) *Implementation of acquis on electricity/Energetska zajednica (2009) Implementacija pravne tekovine u oblasti električne energije/*. Dostupno na: [http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/ELECTRICITY/Implementation/FORMER_YUGOSLAV_REPUBLIC_MACEDONIA/Jun_2009%20\(FYROM\)](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/ELECTRICITY/Implementation/FORMER_YUGOSLAV_REPUBLIC_MACEDONIA/Jun_2009%20(FYROM))
7. Energy Community (2009) *Implementation of acquis on gas/Energetska zajednica (2009) Implementacija pravne tekovine u oblast gasa/*. Dostupno na: http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/GAS/Implementation/former_Yugoslav_Republic_Macedonia/Jun_2009

⁶ Predmet u vezi sa Zakonom o energetici u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji još uvek nije rešen, saopštenje za javnost Energetske zajednice, oktobar 2009, <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/434178.PDF>



8. Energy Community Secretariat (2009) *Development of the Electricity Market*, 13th PHLG Meeting, Sarajevo/Sekretarijat Energetske zajednice (2009) *Razvoj tržišta električne energije*, 13. Sastanak PHLG, Sarajevo/ Dostupno na: www.energy-community.org
9. European Commission (2009) *The former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress Report*/Evropska zajednica (2009) *Izveštaj o napretku Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije za 2009*, pp. 48–50. 10. Dostupno na: https://webgate.ec.europa.eu/olacrf/20091014Elarg/MK_Rapport_to_press_13_10.pd
11. Закон за Енергетика, Службени Весник на Република Македонија
12. 63/06 (Закон о енергетици, *Službeni glasnik Republike Makedonije*, 63/06).
13. Закон за изменување и дополнувања на Законот за Енергетика, Службени Весник на Република Македонија 36/07 (Закон о изменама i допуната Закона о енергетици, *Službeni glasnik Republike Makedonije*, 36/07).
14. Закон за изменување и дополнување на Законот на Енергетика, Службени Весник на Република Македонија 106/08 (Закон о изменама i допуната Закона о енергетици, *Službeni glasnik Republike Makedonije*, 106/08).

**ENERGETSKA
BEZBEDNOST**

BROJ 15 • ОКТОBAR – DECEMBAR 2009.

JČANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI

Jačanje nacionalne kompetentnosti o pitanjima međunarodne bezbednosti: slučaj Norveške

Bard B. Knudsen*

Stariji saradnik za operacije u Jugoistočnoj Evropi

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF)

Kategorija: Stručni rad

UDK: 355.02(481) ; 327.56::351.86(481)

Sažetak

U ovom tekstu prikazaćemo promenu pristupa i politike Ministarstva odbrane (MO) Norveške u istraživanju društvenih procesa i uslova relevantnih za kreiranje bezbednosne i odbrambene politike zemlje. Promena strategije Ministarstva odbrane započeta je, početkom devedesetih godina, kao nužnost prilagođavanja promenjenim međunarodnim odnosima posle završetka Hladnog rata. Prvi korak u formiranju nove strategije bila je promena fokusa istraživanja u društvenim naukama. Naglasak je stavljen na izučavanje politički relevantnih pitanja za spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku zemlje, kao i za međunarodnu bezbednost. U okviru MO 1992. godine formiran je Sektor za politiku odbrane koji je odgovoran za kreiranje i sprovođenje istraživačke politike međunarodnih bezbednosnih problema. Sektor za politiku odbrane je ostvario kontinuiranu saradnju sa akademskom zajednicom i kreirani su transparentni instrumenti za podizanje kapaciteta znanja i izgradnje dugoročne sposobnosti aktera kreatora nacionalne strategije odbrane.

***Ključne reči:** Norveška, Ministarstvo odbrane, Sektor za politiku odbrane, istraživanje političkih i društvenih procesa, bezbednosna i odbrambena politika, međunarodni bezbednosni problemi,*

Kontekst

Istorijski gledano, norveški pristup spoljnom svetu dvojak je na jedan nesvakidašnji način. Sa jedne strane, postojala je izolacionistička tendencija neučestvovanja, kojom se Norveška dis-

*Autor radi u norveškom Ministarstvu odbrane od 1987. godine i trenutno je raspoređen u Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF). Sve ocene i mišljenja iskazana u članku pripadaju autoru i ne treba ih pripisivati nijednoj od institucija kojima on pripada.



tancirala u odnosu na svet. Sa druge strane, postojao je jedan globalni pogled na svet, obeležen tradicijom pomorstva i trgovine, kao i političkim entuzijazmom za univerzalne organizacije, kao što su Ujedinjene nacije.

Kako se pomerila sa pozicije siromašne i slabo razvijene evropske zemlje i postala jedna od najbogatijih zemalja, posmatrano u odnosu na bruto društveni proizvod po glavi stanovnika, Norveška ima izgledniju i značajniju međunarodnu perspektivu nego što je ranije imala. Izuzetak u ovom trendu bilo je možda odbijanje norveških glasača da podrže ulazak u EU 1994. godine. Međutim, ako se u obzir uzme učešće međunarodne trgovine u ukupnom BDP, kao i visok nivo učešća pomoći razvoju drugih zemalja, ne može biti sumnje da je Norveška danas internacionalistički nastrojena zemlja. Još jedan važan indikator je visok nivo doprinosa međunarodnim operacijama očuvanja mira i podrške miru. Dok je u početku internacionalističko poimanje sveta bilo pre svega vezano za trgovinu, danas je mnogo više vezano za politiku i bezbednost.

Napori Norveške i prioriteti koje ona ima na polju istraživanja u društvenim naukama mogu se posmatrati istorijski i evolucijski, u svetlu političkih promena. Tokom sedamdesetih godina dvadesetog veka dosta novca potrošeno je na fenomen definisan tada čuvenom političkom frazom: *novi međunarodni ekonomski poredak*. Tokom osamdesetih prioritet je dat istraživanjima međunarodne trgovine i politike razvoja. Ipak, kada se prividna stabilnost Hladnog rata završila i kada je dominantna u međunarodnim odnosima postala dinamična promena, javio se sledeći paradoks. Sa novom bezbednosnom situacijom u Evropi, evropskom integracijom koja se počela odvijati i u oblasti bezbednosne i odbrambene politike, kao i pojavom novih bezbednosnih izazova, javila se i potreba za novim znanjima o najrazličitijim pitanjima koja se odnose na uticaj tih procesa na promene u Norveškoj. Akademska istraživanja pružaju osnovu za sticanje takvih znanja. Ipak, norveški potencijali za relevantna istraživanja i kompetentnost na nacionalnom nivou bili su limitirani.

Jedan posmatrač je svojevremeno formulisao već opisani paradoks na sledeći način: *Norveška je imala više znanja i kompetentnosti o poljoprivrednoj politici Tanzanije, nego o francuskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici*. U stvari, Norveška nije posedovala prave istraživačke centre koji bi se bavili ključnim pitanjima spoljne, bezbednosne i odbrambene politike zemlje.

**JAČANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI**

JACANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Norveški institut za međunarodne poslove (eng. *Norwegian Institute of International Affairs - NUPI*), uz finansijsku podršku koju je dobio od Ministarstva odbrane Norveške (MO), objavio je 1996. godine knjigu pod nazivom *Norveška u trouglu moći između EU, Rusije i Sjedinjenih Američkih Država*. Ipak, 1990. godine Norveška još uvek nije imala nijedan specijalizovan akademski istraživački centar, u fokusu čijih aktivnosti bi se našao bilo koji od navedena tri ključna međunarodna aktera, koji inače presudno utiču na međunarodnu poziciju Norveške. Takođe, u to vreme malo šta se promenilo u prioritetima Norveškog istraživačkog saveta, koje je i tada, kao i danas, glavni izvor finansiranja norveških istraživanja.

Ministarstvo odbrane i norveška istraživanja o međunarodnim odnosima

Ključna karakteristika istraživačke politike Norveške jeste tzv. „sektorski princip“. To znači da je svako ministarstvo zaduženo za obezbeđivanje budžeta i finansiranje istraživanja u okviru svog polja odgovornosti (svog „sektora“). Ovo, uopšteno gledano, uključuje finansiranje aktivnosti na polju istraživanja i razvoja (eng. *Research and Development – R&D*), ali nije ograničeno isključivo na akademska istraživanja. Dok Ministarstvo prosvete i istraživanja očito ima, ukupno gledano, dominantnu ulogu, posebno u finansiranju istraživanja u društvenim naukama, druga ministarstva tek treba da odigraju svoje značajne uloge. Ipak, do ranih devedesetih godina, Ministarstvo odbrane imalo je u budžetskoj liniji stavku „razno“, koja se mogla koristiti na *ad hoc* nivou za podršku istraživačkim projektima ograničenog obima. Opet, MO je imalo velike budžete namenjene vojnim istraživanjima i razvoju, a glavni korisnik tih fondova, Norveška ustanova za istraživanje odbrane (eng. *Norwegian Defence Research Establishment – FFI*) takođe je vršila istraživanja u oblasti politika bezbednosti i odbrane.

Kratko rečeno, Ministarstvu odbrane nedostajala je (konzištentna) istraživačka i razvojna (R&D) politika u oblasti bezbednosne i odbrambene politike, uključujući u to i relevantne aspekte međunarodnih odnosa šire definisane. Finansiranje istraživanja u oblasti društvenih nauka koje je sprovodilo MO jednostavno se sastojalo u prijemu molbi za pružanje finansijske podrške i u odgovaranju na njih. Slična je bila situacija i u nor-



veškom Ministarstvu spoljnih poslova (MSP) iako je ono izdvojilo značajne sume za istraživanja problema Trećeg sveta i razvojne pomoći.

Ministarstvo odbrane i MSP su 1991. godine zajednički predložili da pomognu finansiranje istraživačke jedinice o Rusiji u Norveškom institutu za međunarodne poslove (NU-PI). Parlament se sa tim složio. Osnovna ideja bila je da se pomogne osnivanje takvog istraživačkog centra koji bi tokom nekoliko godina bio finansiran putem Norveškog istraživačkog saveta i opšte budžetske linije za NUPI u Ministarstvu prosvete i istraživanja.¹

Kasnije, tokom devedesetih godina, norveški Istraživački savet je, na inicijativu Vlade, osnovao Centar za evropske studije na Univerzitetu u Oslu (ARENA). Na početku je bilo zamišljeno da to bude istraživački program koji bi funkcionisao ograničen broj godina, ali je on kasnije pretvoren u stalni interdisciplinarni istraživački centar.

Od 1980. godine, Centar za istraživanje norveške vojne istorije finansiran je iz budžeta odbrane. U ranim devedesetim godinama, ime mu je promenjeno u Institut za studije odbrane (eng. IFS). Deceniju kasnije, on je kao glavna istraživačka jedinica integrisan u Norveški univerzitetski koledž odbrane, zajedno sa Norveškim štabnim koledžom i Norveškim međunarodnim centrom za studije odbrane.² Ministarstvo odbrane je 2005. godine iniciralo osnivanje Centra za transatlantske studije unutar IFS, čiji bi primarni cilj bio da obavlja istraživanja o američkoj spoljnoj, bezbednosnoj i odbrambenoj politici i o transatlantskim odnosima.

Da zaključimo, tokom 15 godina paradoks koji smo prethodno zabeležili – u kome Norveška nije ni na koji način usredredila svoja istraživanja na one delove sveta koji su imali presudnu ulogu u stvaranju njene bezbednosne i međunarodne pozicije – uglavnom je bio rešen. Baza znanja značajna za kreiranje praktične politike i visoko obrazovanje u oblastima koje su ključne za Norvešku značajno su unapređeni specijalizovanim istraživačkim centrima fokusiranim na Rusiju, EU i SAD. Ipak, paralelno sa ovim napretkom, postojala je potreba za sprovođenjem specijalizovanih i dugoročno finansiranih istraživanja međunarodnih bezbednosnih problema i međunarodnih odnosa. Upravo je tu prazninu MO pokušalo da premosti tokom devedesetih godina.

**JAČANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

¹ NUPI je nacionalna istraživačka institucija osnovana 1960. godine odlukom Parlamenta.

² Od 2006. godine Norveški univerzitetski koledž odbrane akreditovan je za to da dodeljuje master titulu (dvogodišnje istraživačke studije na Norveškom štabnom koledžu).

**JACANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

Proaktivna strategija Ministarstva odbrane u istraživanju problema međunarodne bezbednosti

Budžetu Ministarstva odbrane Kraljevine Norveške dodata je 1992. godine nova linija, namenjena nevojnom razvoju i istraživanjima (R&D). Prednost je svakako bila činjenica da je ministar odbrane pre nego što je došao na ovu poziciju bio direktor NUPI. Johan Jergen Holst odlično je razumeo značaj stalnog unapređivanja baze znanja, pošto je Hladni rat bio završen, a međunarodna scena se, pre svega Evropa, ubrzano menjala. Parlament se i sa tim složio. Odgovornost za uspostavljanje i implementaciju istraživačke politike međunarodnih bezbednosnih problema Ministarstva odbrane data je Sektoru za politiku odbrane, u čijem se sastavu našla i Sekcija za planiranje politike.

Odeljenje za politiku odbrane odlučilo je da uspostavi redovne kontakte sa relevantnim norveškim istraživačkim institutima da bi dobilo savete, ali i da bi obezbedilo transparentnost rada i da bi bilo sigurno da akademska zajednica rad sa MO neće shvatiti kao problematičan ili previše direktan. Princip akademske slobode morao je da bude očuvan i poštovan.

Osim za „D“ deo R&D³ jednačine, odnosno za istraživanja sa osnovnom primenom i za istraživanja koja su posebno naručena, Norveško ministarstvo veći deo fonda za istraživanje kanališe kroz norveški Istraživački savet. To je mesto gde pristize najveći broj prijave za korišćenje javnih sredstava, gde se te prijave ocenjuju i gde postoje resursi potrebni za finansiranje projekata. Pored stalno zaposlenog profesionalnog osoblja, Istraživački savet ima različita tela sastavljena od predstavnika norveškog istraživačkog establišmenta, pre svega univerziteta, ali i od nezavisnih istraživačkih instituta. O tom sistemu može se reći mnogo toga dobrog.

Ipak, kao što smo već primetili, problemi međunarodne bezbednosti i međunarodnih odnosa bili su dosta zapostavljeni godinama ili nisu bili odgovarajuće prioretizovani. Uprkos tome što je Istraživački savet mogao da uspostavi/razvije sa odgovarajućim finansiranjem istraživački program o nekom aspektu međunarodnih odnosa za ograničeni vremenski period, jednom kada bi se program završio, sva je prilika bila da bi taj program narednih nekoliko godina dobijao minimalno finansiranje. Ukratko, ovaj sistem nije obezbeđivao poželjan i neophodan

³ „R&D“ – Research & Development (eng., odnosno istraživanje i razvoj. U ovom slučaju, misli se na razvoj (prim. prev.)



kontinuitet i dugoročnu izgradnju sposobnosti (eng. *competence-building*).

Ministarstvo odbrane je, stoga, donelo odluku o tome da direktno finansira istraživačke projekte i izgradnju sposobnosti, te da uspostavi sistem upravljanja. Početkom jeseni, MO definiše i interno raspravlja o kriterijumima koji će služiti za određivanje toga kako godišnja dotacija za istraživanje i razvoj (R&D) o bezbednosnoj i odbrambenoj politici treba da bude potrošena tokom naredne budžetske godine. Potom se kriterijumi i istraživačka politika Ministarstva odbrane razmatraju na sastanku sa predstavnicima relevantnih akademskih istraživačkih instituta kako bi se dobili njihova mišljenja i predlozi.

Na ovaj sastanak je pozvan i norveški Istraživački savet. Godinama su predstavnici ovog saveta tvrdili da istraživačka politika Ministarstva odbrane izlazi van uspostavljenog okvira opšte istraživačke politike Norveške. U odgovoru na to prisutni naučnici su snažno branili istraživačku politiku MO, tvrdeći da je vrlo važno da postoje alternativni finansijski izvori za istraživanja problema međunarodnih odnosa, koji su van okvira Istraživačkog saveta. Više izvora finansiranja osigurava veću fleksibilnost i različitost. Dalje, predvidiva i dugoročna politika finansiranja MO omogućila je da istraživanja budu dugoročna, te da budu izgrađene sposobnosti. Samim tim, politika MO odobrovoljila je brojan istraživački establišment, odnosno mnoge naučnike koji su bili kritični prema važnim aspektima norveške odbrambene i bezbednosne politike.

Posle rasprave o kriterijumima koja se vodi sa istraživačkim institutima, kao i posle evaluacije i uključivanja primljenih predloga, kriterijumi za finansiranje projekata za narednu godinu predaju se Ministarstvu odbrane koji treba da ih odobri. Kad se jednom odobri, za implementaciju politike zaduženo je Odeljenje za politiku odbrane. Pisma kojima se objavljuju kriterijumi po kojima se određuju istraživanja koje je MO spremno da finansira (opšti kriterijumi i pitanja od posebnog interesa, videti dole) šalju se potom svim istraživačkim institucijama u Norveškoj.

Strategija za trošenje sredstava iz budžeta i odgovornost

Ministarstvo odbrane odlučilo je da podeli dostupan novac iz budžeta, određen za istraživanja u oblasti društvenih nauka, na dva manje-više jednaka dela. Prvi deo namenjen je tako fi-

**JAČANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI**

**JACANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI**

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

nansiranju godišnjih predloga projekata (istraživački projekti u trajanju od jedne do dve godine), a drugi deo dugoročnoj izgradnji sposobnosti. Ovaj drugi deo sastoji se od ukupno šest punih stipendija za doktorske studije u trajanju od tri godine, što znači da se dve nove stipendije objavljuju svake jeseni za naredni trogodišnji period. Proces selekcije, odnosno objavljivanja kandidata organizuje po sistemu rotacije ograničeni broj istraživačkih instituta, koji su prevashodno usmereni na pitanja međunarodne bezbednosti. Na početku ih je bilo četiri: Norveški institut za međunarodne poslove (NUPI)⁴, Institut za studije odbrane (IFS)⁵, Međunarodni institut za istraživanja mira, Oslo (eng. *International Peace Research Institute - PRIO*)⁶ i Norveška ustanova za istraživanje odbrane (FFI)⁷.

Da bi se obezbedilo to da Univerzitet u Oslu razvije ekspertizu o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici EU (eng. *Common Foreign and security Policy - CFSP*), čiji je integralni deo Evropska bezbednosna i odbrambena politika (European Security and Defence Policy - *ESDP*), novi Centar za evropske studije (ARENA) uključen je u program stipendiranja MO 2004. godine. Kada je MO jednom odlučilo da bi Norveška ustanova za istraživanje odbrane (FFI, glavna institucija za istraživanje odbrane u Norveškoj, finansirana iz budžeta odbrane) trebalo da se fokusira na istraživanja tehnologija odbrane i skupih modela za planiranje odbrane, mesto koje je inače bilo „rezervisano“ za FFI preuzima IFS. Novostvoreni Norveški univerzitetski koledž odbrane se, preko Instituta za studije odbrane (IFS), sada usredsređuje na bezbednosnu i odbrambenu politiku i međunarodne odnose. Osnovni kriterijum izbora institucije koja bi u ovome učestvovala bio je da značajan deo njenih dnevnih aktivnosti mora činiti supervizija rada kandidata za doktorske studije.

Kao dodatak stipendijama za doktorske studije, MO svake tri godine objavljuje poziv za dodelu stipendija za postdoktorske studije u trajanju od tri godine. Odeljenje za politiku odbrane MO direktno prima i ocenjuje ove prijave. Svi prijavljeni kandidati koji imaju doktorat smatraju se akademski kvalifikovanim, te se stoga biraju na osnovu relevantnosti i kvaliteta predloga istraživanja. U MO je 2007. godine sazrelo uverenje da će, jednom kada se stekne doktorska titula, dobijanje pozicije u nastavi na fakultetu postati svojevrсно „usko grlo“ u name-ravanoj dugoročnoj izgradnji kapaciteta. Shodno tome, broj

⁴ <http://english.nupi.no/>

⁵ <http://www.mil.no/felles/ifs/english/start/>

⁶ <http://www.prio.no/>

⁷ <http://www.mil.no/felles/ffi/english/start/>



postdoktorskih stipendija povećan je na dve, dok je broj PhD stipendija smanjen sa šest na pet.

Treba dodati i nekoliko komentara koji se odnose na finansijski aspekt čitavog posla, uključujući u to i odgovornost za trošenje budžetskih sredstava. Pošto je pratilo situaciju nekoliko godina, MO je odlučilo da harmonizuje visinu rate za stipendije za doktorske i postdoktorske studije sa ratama norveškog Istraživačkog saveta. Na taj način su sredstva koje dodeljuje MO na istom nivou kao sredstva koja dodeljuje Istraživački savet.

Pored toga, MO od samog početka samo transferiše novac odgovornim institucijama, pošto one poseduju profesionalne finansijske organizacione sisteme, a podložne su i javnoj kontroli. Novac se ne šalje direktno pojedincima, što znači da svi primaoci novca koji MO daje za istraživanje moraju biti zaposleni u nekoj istraživačkoj instituciji.

Shodno tome, odgovornost Ministarstva odbrane za finansiranje ograničena je na vođenje evidencije o tome na šta se novac troši, kao i o samim kriterijumima selekcije, uključujući u to i sistem izveštavanja koji dokumentuje ispunjenje namere zbog koje je obezbeđena finansijska podrška. Sva druga novčana i administrativna odgovornost ostavljena je istraživačkim institucijama, pa su im tako ostavljena i pitanja zapošljavanja, prijavljivanja poreza na dohodak i plaćanja drugih troškova istraživanja, kao što su plaćanje literature, putovanja, prikupljanje podataka itd.

Što se Ministarstva odbrane tiče, ključno je da obezbediti to da Kancelarija državnog revizora bude zadovoljna načinom na koji MO barata svojim budžetom, uključujući u to i istraživačke fondove. Zato svi potvrdni odgovori koje je Ministarstvo odbrane dalo za finansiranje istraživačkih projekata i stipendiranje od istraživačke institucije na koju se odnose zahtevaju da priloži pismenu potvrdu o tome da će posao biti obavljen u skladu sa datim uslovima. Potom se novac šalje na račun institucije. Kada je reč o finansiranju koje traje duže od jedne godine, institucija mora, pre nego što bude uplaćena sledeća tranša, potvrditi napredak projekta u skladu sa planom. U dosadašnjoj praksi, Kancelarija državnog revizora bila je zadovoljna odgovornošću koja je iskazana tokom primene ovih procedura.

Jednom kada se istraživanje završi, MO dobija završni izveštaj o projektu, kao i pet kopija svega što je od materijala objavljeno. Ministarstvo odbrane stiže pravo da koristi informacije

**JAČANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

JACANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

i rezultate finansiranog istraživanja, što je deo uslova finansiranja, kao i da elektronske kopije prosleđuje unutar MO i oružanih snaga Norveške.

Posle nekoliko godina stečenog iskustva, MO je uslovima finansiranja dodalo novi zahtev: kada se istraživački projekat izvrši, istraživač mora podneti kratak izveštaj (2 do 5 strana), u kome procenjuje posledice koje istraživanje ima na norvešku bezbednosnu i/ili odbrambenu politiku. Naučnici su pokazali entuzijazam kada je reč o ovom zahtevu. Mnogi predlozi praktične politike koji su pristigli na ovaj način bili su vrlo interesantni i isprovocirali su dalje razmišljanje, dok su oni najrelevantniji kružili celim Ministarstvom. Zapravo, neki od njih su kasnije uticali na politike Ministarstva odbrane.

Istraživači često prikazuju rezultate svog rada na seminaru koji se organizuje u MO, što neretko rezultira pokretanjem plodnih diskusija. Princip koji se poštuje na ovim seminarima je da svi učesnici zastupaju isključivo svoje ime i da nijedan učenik ne sme biti citiran po imenu (pravilo Chatham House⁸). Samim tim, Ministarstvo odbrane Norveške promovise liberalan i otvoren pristup svojim internim diskusijama.

Mirovne operacije i međunarodno humanitarno pravo

Zahvaljujući povećanom učestvovanju Norveške u različitim mirovnim operacijama tokom devedesetih godina – koje se obično nazivaju međunarodnim vojnim operacijama – serija političkih i pravnih pitanja u vezi sa međunarodnim humanitarnim pravom/pravom oružanih sukoba izbila je u prvi plan. Ta pitanja nisu bila nova, jer je Norveška već imala značajno iskustvo učestvovanja u mnogim UN operacijama održanja mira. Međutim, bila su potrebna „robusnija“ Pravila angažovanja (kako su se nazivala), uključujući u to i pravo aktivnog korišćenja oružane sile (do nivoa koji uključuje i upotrebu smrtonosne sile), kako bi, između ostalog, bili ispunjeni ciljevi operacije ako je i kada je to neophodno. Zbog ovog zahteva ustalila se diskusija o jednom skupu pravnih problema.

Jedno od takvih pitanja je odgovornost MO, odnosno odgovornost norveške Vlade koja treba da osigura to da sve vojne jedinice koje se šalju u inostranstvo budu odgovarajuće obučene kada je reč o međunarodnom humanitarnom pravu/pravu oružanih sukoba. Naredno pitanje odnosi se na izazov rešavanja

⁸ <http://www.chathamhouse.org.uk/about/chathamhouse-rule/>



problema civilnog stanovništva u situacijama kada razlika između boraca i civila može biti nejasna. Asimetrično vođenje rata i civili koji su aktivno uključeni u neprijateljska dejstva (što rezultira prestankom tretiranja civila kao takvih u određenom vremenskom periodu ili za vreme određene akcije), kao i pretnja terorizma čine ovaj izazov još većim. Samim tim, postalo je značajnije nego ikada pre osigurati to da norveški vojnici za teške situacije i izazove budu pripremljeni u skladu sa Ženevskim konvencijama i njihovim dodatnim protokolima, kao i u skladu svim drugim izvorima međunarodnog humanitarnog prava/prava oružanih sukoba.

Iako već duži niz godina poseduje priličnu stručnost u većini aspekata međunarodnog prava, u Norveškoj sve do 2005. godine nije postojala univerzitetska pozicija koja je specijalno orijentisana na međunarodno humanitarno pravo/pravo oružanih sukoba. Nadležni u MO smatrali su da to nije ispravno, te su odlučili da pokušaju da poprave tu situaciju. Tako je 2005. godine MO napravilo zvaničan dogovor sa Pravnim fakultetom Univerziteta u Oslu o trogodišnjem finansiranju pozicije vanrednog profesora u oblasti međunarodnog humanitarnog prava, uz uslov da Univerzitet načini tu poziciju stalnom i da bude zadužen za njeno finansiranje nakon isteka te tri godine. To mesto finansirano je od 2006. do 2008. godine iz R&D budžeta za bezbednosnu i odbrambenu politiku MO. Zauzvrat, tokom tog perioda novi vanredni profesor posvetio je 20% svog godišnjeg plana predavanja Generalštabnoj školi, kao i vojnim akademijama za rodove pešadije, ratne mornarice i vazduhoplovstva.

Status: kriterijumi i primeri nekih podržanih istraživanja

Istraživačka politika MO na polju bezbednosti i odbrane, uključujući u to i uopštenije posmatrane glavne aspekte međunarodnih odnosa, trenutno koristi *opšte kriterijume* za finansijsku podršku, uz dodatak liste nekih *tema od posebnog interesa*. Dok su se prvi vremenom razvili u stabilan set osnovnih kriterijuma, teme se prilagođavaju i koriguju na godišnjem nivou. Ministarstvo odbrane jasno objašnjava da su *teme od posebnog interesa* samo indikativne, nikako isključive, i da im je cilj da označe one oblasti u kojima postoji posebna potreba za obavljanje više akademskih istraživanja. Ipak, sva finansirana

JAČANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

**JACANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI**

istraživanja moraju da potpadnu pod jedan ili pod više opštih kriterijuma.

U 2009. godini, opšti kriterijumi bili su sledeći⁹:

- Relevantnost istraživanja za norvešku bezbednosnu i odbrambenu politiku, što podrazumeva obezbeđenje poboljšanog znanja i razumevanja izazova Norveške u oblasti bezbednosti i odbrane, kao i problema koji će prevladati i u budućnosti.
- Relevantnost istraživanja za znanje i razumevanje pozicije Norveške u međunarodnim odnosima, kao i toga kako ona utiče na bezbednost Norveške.
- Relevantnost istraživanja za razvoj stručnosti i jačanje norveških istraživačkih instituta u izučavanju državnih i nedržavnih aktera i promena u odnosu snaga sa stanovišta geopolitike.
- Relevantnost istraživanja za razvoj međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava u oružanom sukobu, posebno u vezi sa međunarodnim operacijama.
- Relevantnost istraživanja za razvoj znanja i razumevanja promena u konceptu bezbednosti (državna bezbednost, socijetalna bezbednost, ljudska bezbednost), kao i implikacija po oružane snage Norveške.
- Relevantnost istraživanja za razumevanje pratećih faktora, dinamike i rascepa u norveškoj politici u oblasti bezbednosti i odbrane.
- Relevantnost istraživanja za javnu raspravu o pitanjima bezbednosti i odbrane u Norveškoj.
- Relevantnost istraživanja za doktrine i primenjeno ažurirano znanje među Oružanim snagama Norveške.

Među temama koje su označene kao posebno interesantne za 2009. godinu su:

- Izazovi koji postoje na Krajnjem severu kada je reč o bezbednosti, resursima i (očuvanju) okoline: posledice koje oni imaju na norvešku bezbednosnu i odbrambenu politiku
- Reforma UN i njegovi kapaciteti da kontroliše i komanduje velikim brojem kompleksnih vojnih operacija
- Integrisane mirovne i operacije stabilizacije – uslovi za prikladnu civilno-vojnu saradnju na lokalnom i međunarodnom nivou. Šta treba i može da se uradi?

⁹ Kriterijumi su, osim što su u pismenoj formi poslali istraživačkim institutima na koje se odnose, objavljeni i na internet strani MO.



- Nacionalna bezbednost (pre svega odbrana suvereniteta i teritorije) na raskršću između globalizacije, rivaliteta velikih sila i unutardržavnih konflikata. Posledice za Norvešku i NATO, uključujući u to i ulogu i značaj NATO.
- Proliferacija oružja za masovno uništenje i tehnologije projektila – posledice po NATO i Evropu?
- Razvoj međunarodnih režima kontrole oružja – posledice po norvešku i međunarodnu politiku bezbednosti?
- U kontekstu postojanja oružja za masovno uništenje i rizika proliferacije: Izazovi vezani za promene u konceptu „aktera“, koji podrazumevaju postojanje antagonizma državnih naspram nedržavnih aktera, međunarodnih organizacija (međuvladine kao i nevladine) naspram privatnih vojnih kompanija i regularnih naspram neregularnih vojnih snaga
- Oružane snage i građansko društvo – od međusobnog oslanjanja do rascepa: kako javnost doživljava odbrambenu politiku Norveške i korišćenje vojnih snaga u svetlu novih odbrambenih izazova
- Širenje nordijske odbrambene saradnje – mogućnosti i ograničenja
- Avganistan/Pakistan: kako će razvoj situacije u Pakistanu uticati na uspeh stabilizacije i rekonstrukcije u Avganistanu? Uticaj lokalnog stanovništva i značaj osvajanja „srca i umova“
- Gde ide Rusija? Rusija kao međunarodni akter. Kako bi zapadne zemlje trebalo ili kako bi mogle da se nose sa ruskim interesima i ruskim akcijama?
- Azija: rastuća uloga Kine i Indije, kao i Iraka/Irana/Persijskog zaliva. Značaj načina na koji će SAD da okrenu svoju pažnju i resurse na istok.

Implikacije po NATO i Norvešku

- Razvoj međunarodnog humanitarnog prava/prava oružanih sukoba posredstvom vojnih priručnika itd. Vojna etika i vojno osoblje kao akteri koji su odgovorni prema međunarodnom pravu.
- Implementacija Rezolucije 1325 Saveta Bezbednosti UN o ženama, miru i bezbednosnom sektoru: izazovi i mogućnosti na nacionalnom i međunarodnom nivou.

**JAČANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI**

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

JACANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI

Lista tema za PhD disertacije koje finansira MO u poslednjih deset godina obezbeđuje osnovni pregled ukupne izgradnje sposobnosti generisane od početka ovog veka (neki projekti još uvek traju). U poređenju sa godišnjim finansiranjem specifičnih predloga projekata, PhD disertacije mogu biti okarakterisane kao *osnovno* istraživanje, iako neki godišnji istraživački projekti mogu imati više *primenjeni* profil ili jednostavno mogu predstavljati jedan element u okviru šire baziranog istraživanja. Lista koja sledi pokriva period 1999–2009. godine:

- Od nacionalne do kolektivne odbrane: vojna moć kao instrument norveške bezbednosne politike
- Unutrašnji politički terorizam u ustanovljenim demokratijama, 1950–2000.
- Turska vojna elita na raskršću: put ka desekuritizaciji?
- Međunarodno upravljanje krizama na Balkanu
- Nacionalizam posle sloma imperija
- Spoljna politika privatizovanih država – slučaj Rusije i Ukrajine
- Kako se može objasniti uticaj SAD na bezbednosnu i odbrambenu politiku Norveške? Kakve su posledice ovog uticaja na Oružane snage Norveške?
- Biti moralan donosilac odluka u ratu
- Ideologija Al Kaide
- Novi ratovi? Promena režima, legitimacija i reforma sektora bezbednosti
- Legitimacija i pitanje Evropske spoljne i bezbednosne politike
- Kartel Petsjenga – Nikel: od kanadsko-finskog industrijskog Eldorada ka norveško-ruskom problemu očuvanja okoline
- Kako oružane grupe u građanskom ratu stižu lako i malokalibarsko oružje.
- Pretnje nuklearnim, biološkim i hemijskim oružjem po završetku Hladnog rata. Studija Irana, Iraka i Libije
- Poređenje namera Amerike i Evrope u oblasti bezbednosne politike
- Kada globalni konflikt podstiče lokalni rat: promenljivi obrasci rusko-čečenskog neprijateljstva

Postdoktorska istraživanja koja finansira MO uključuju:

- Rat i strateško razmišljanje: od vojne revolucije do svet-skih ratova
- Vojna intervencija i postkonfliktna izgradnja nacije



- Ka postmodernoj Evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici? Implikacije po Norvešku koja nije njen član
- Borba Kine protiv energetske zavisnosti: nova dinamika i stare dileme
- Zašto je Džihad postao globalan? Panislamizam i rast transnacionalnih islamskih aktivnosti.

**JAČANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI**

Zaključak

Aktivan pristup Ministarstva odbrane u oblasti istraživanja bezbednosne i odbrambene politike, i uopštenije u oblasti međunarodnih odnosa, zasniva se na svesnoj strategiji koja ima nekoliko ključnih ciljeva. Ovi ciljevi se uglavnom ispunjavaju i mogu biti sumirani na sledeći način:

Prvo, cilj je bio da se povećaju nacionalna kompetentnost i baza znanja koja se odnosi na politički relevantna pitanja međunarodne bezbednosti. Poseban fokus stavljen je na bezbednosne izazove i trendove koji bi mogli da utiču na bezbednost same Norveške. Cilj koji je postavilo MO u velikoj meri je ispunjen obezbeđivanjem stabilnog i predvidivog finansiranja, koje ima tačnu svrhu tokom dužeg vremenskog perioda.

Drugo, zahvaljujući rezultatima koje je MO postiglo finansiranjem, norveški donosoci odluka u oblasti spoljne, bezbednosne i odbrambene politike mogli su da se pozovu na mnogo širu domaću bazu znanja. Ministarstvo odbrane je dobilo savete bazirane na činjenicama i intelektu, kao i političke evaluacije i kritičke komentare i predloge, kojima inače ne bi imalo pristup.

Treće, indirektnu dobrobit čini i viši nivo norveškog univerzitetskog obrazovanja o pitanjima međunarodne bezbednosti. Veliki broj istraživača čija istraživanja finansira MO predaju na univerzitetima i koledžima.

Četvrto, norveški javni diskurs, uključujući u to i političke rasprave o nacionalnim i međunarodnim bezbednosnim pitanjima, obogaćene su brojnim člancima i komentarima koje su napisali istraživači sa solidnim primenjenim obrazovanjem i snažnim interesovanjem za teme o kojima se raspravlja. To je značajno doprinelo vođenju informisanije javne debate, a često i povećanju slobode delanja norveške Vlade. Kada se pažnja više usmeri na značajne promene u međunarodnom okruženju Norveške i na glavne međunarodne trendove, lakše je obezbediti to

**JACANJE
ISTRAŽIVAČKIH
KAPACITETA
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI**

da javnost prihvati potrebu adaptiranja ili formulisanja novih politika.

Konačno, MO je poboljšalo svoj odnos sa značajnim segmentom istraživačke zajednice Norveške, uključujući u to i istraživače koji su možda bili i koji su ostali kritički nastrojeni prema značajnim aspektima bezbednosne i odbrambene politike Norveške, kao i prema politikama koje sprovodi NATO. Indirektan efekat je pomogao jačanju nacionalnog dijaloga o mnogim politički teškim bezbednosnim temama, a ponekad je pomogao i razumevanju toga da teška pitanja ne moraju imati jednostavna rešenja.

Posebnu korist čini to što je MO, a posebno njegovo Odeljenje za bezbednosnu politiku, postalo vrlo poželjno mesto za rad. Kao rezultat toga, ima mnogo prijava za zaposlenje i MO ima mogućnost da bira kandidate među najboljim i najposvećenijim studentima onda kada oni jednom napuste školu i uđu na tržište rada. Sumirajući sve rečeno, smisljeno je zaključiti da je MO svojim investiranjem u istraživanja u društvenim naukama dobilo vrlo solidne rezultate.



Neutralnost Švajcarske: kratak uvod

Veronik Panšo

Autorka je stažistkinja u Centru za civilno-vojne odnose

Kategorija: Stručni rad

UDK: 341.233.5(494)

STRATEŠKA
ORJENTACIJA

Sažetak

Ovaj rad sadrži kratak uvod u sagledavanje neutralnosti Švajcarske. Nakon definisanja Zakona o neutralnosti i politike neutralnosti, predstavimo „švajcarsku neutralnost“, njene funkcije i njenu istoriju. Možemo primetiti da u ovom trenutku postoje veoma različita shvatanja uloge neutralnosti u bezbednosnoj i spoljnoj politici Švajcarske. Ove tačke gledišta kreću se od shvatanja neutralnosti kao stuba suvereniteta do shvatanja neutralnosti kao instrumenta u aktivnoj spoljnoj politici. Moguće bezbednosno-političke aktivnosti Švajcarske prikazane su tako što je naglasak stavljen na razmatranje međunarodnog angažovanja pripadnika švajcarskih oružanih snaga u kontekstu neutralnosti. Od završetka Hladnog rata, švajcarske vojne snage bile su uključene u one operacije podrške miru koje u sebi nisu imale komponentu nametanja mira. Možemo primetiti i to da se „švajcarske neutralnost“ od 1989. godine postepeno prilagođavala međunarodnom kontekstu. Široko prihvaćena nova interpretacija „švajcarske neutralnosti“ i njene uloge predstavljaju nešto oko čega švajcarska javnost i političari tek treba da se slože. Na samom kraju, biće reči i o novoj neutralnosti Srbije, čija strateška uloga takođe tek treba da bude utvrđena.

***Ključne reči:** neutralnost, bezbednosna politika, operacije podrške miru, Švajcarska*

Definicije neutralnosti

Neutralnost kao pravni pojam

Zakon o neutralnosti je sastavni deo međunarodnog prava. Definisan je Haškom konvencijom iz 1907. godine i primenjuje se tokom međunarodnih oružanih sukoba. Zakon o neutralnosti ni-

je relevantan u slučaju izbijanja unutrašnjeg oružanog sukoba, kao ni u mirnodopskim uslovima. Jedna neutralna država ima obavezu da ostane nepristrasna i da ne učestvuje u sukobu. Shodno tome, zaraćenim stranama nije dozvoljeno da prelaze na njenu teritoriju, a neutralna država se mora braniti u slučaju agresije. Ona ne može izvoziti bilo kakvu vrstu vojnog materijala bilo kojoj od zaraćenih strana, ali ima pravo da održava druge vrste ekonomskih odnosa. Neutralnost može biti stalna ili *ad hoc* (privremena). Zaraćene strane moraju priznati status neutralnosti neutralnih država i ne smeju zauzimati neutralnu teritoriju. Zakon o neutralnosti (1907) ograničen je Poveljom UN (1945). U slučaju kada su dve obaveze koje proizilaze iz ta dva dokumenta u sukobu, primenjuje se ona koja proističe iz Povelje UN.

Neutralnost kao politika

Politika neutralnosti predstavlja set **političkih odluka i mera** koje neutralna država slobodnom voljom donosi u mirnodopskim uslovima radi očuvanja **kredibiliteta** i **efikasnosti** svoje pravno obavezujuće neutralnosti. Politika neutralnosti razlikuje se od jedne do druge neutralne države i uslovljena je situacijom. Države koje nisu neutralne mogu smatrati da je neutralnost ili doprinos miru ili pak licemerje.

„Švajcarska neutralnost”

Prema stavu švajcarskih organa vlasti, „švajcarska neutralnost” podrazumeva da je neutralnost **samoutvrđena, stalna i naooružana**. Neutralnost predstavlja kamen temeljac spoljne i bezbednosne politike, kojom se obezbeđuje **nezavisnost** države i integritet njene **teritorije**.

U Ustavu Švajcarske navodi se da je Skupština federacije (parlament) nadležna za preduzimanje mera radi očuvanja spoljne bezbednosti, nezavisnosti i neutralnosti Švajcarske (član 175), a da će Savet federacije (vlada) preduzeti mere radi očuvanja spoljne bezbednosti, nezavisnosti i neutralnosti Švajcarske (član 185). Neutralnost se zatim pominje u odeljku „Federalni organi vlasti”, a ne u odeljcima koji govore o ciljevima Konfederacije ili o načelima spoljne politike. Zamisao ustavotvorca bila je da naglasi to da je uloga neutralnosti u tome da ona bude instrument spoljne i bezbednosne politike, a ne da bude sama sebi cilj.



Švajcarska politika neutralnosti se, u ovom trenutku, zasniva na četiri elementa: Zakonu o neutralnosti, nacionalnom interesu, međunarodnoj situaciji, kao i na tradiciji i istoriji.

Aktuelna zvanična tendencija jeste težnja ka tome da se istakne „aktivna neutralnost”, koja u principu predstavlja aktivnu solidarnost u okviru Zakona o neutralnosti.

Politika neutralnosti nije **fundamentalna prepreka** učestvovanju u **ekonomskim sankcijama**, niti članstvu u **nevojnim međunarodnim organizacijama**. Na primer, nedavno pristupanje Švajcarske UN ne podrazumeva to da ona ima obavezu učestvovanja u vojnim operacijama, pa je samim tim pristupanje ovoj organizaciji u skladu sa neutralnošću.

Funkcije „švajcarske neutralnosti”

Po mišljenju Riklina (1991), neutralnost u Švajcarskoj ima pet funkcija:

- Integracija: očuvanje unutrašnje povezanosti različitih kulturnih i verskih grupa, kao i mira među njima
- Zaštita: mogućnost neuključivanja u ratove koji se vode u okolini i očuvanje statusa nezavisne i neutralne države
- Privreda: nastavak poslovanja sa svim stranama u sukobu
- Evropska ravnoteža: stvaranje situacije koja odgovara geopolitičkim interesima glavnih sila na kontinentu
- Dobre usluge: prilika da se ponude posredničke ili pregovaračke usluge i demonstrira solidarnost.

Istorijski osvrt

Trenutno, „švajcarska neutralnost“ predstavlja rezultat **duge istorijske tradicije i brojnih prilagođavanja** spoljnim i unutrašnjim ograničenjima. Neutralnost je u početku predstavljala jedini način očuvanja Konfederacije. Zatim su postepeno otkrivani pozitivni aspekti neutralnosti, a Švajcarci su naučili to kako da koriste neutralnost za ostvarivanje svojih interesa. Još jedna od posledica ovakvog istorijskog razvoja bila je i činjenica da su **ostale države priznale** njenu neutralnost i imale poverenja u nju.

1515: Snage Konfederacije poražene su kod Marinjana u borbi protiv Francuske, okončana je politika ekspanzije (funkcije: integracija, zaštita).

1516: Sklopljen je trajni savez sa Francuskom.

STRATEŠKA
ORJENTACIJA

1648: Priznat je suverenitet Konfederacije Vestfalskim sporazumom [evropska ravnoteža, privreda (interesovanje velikih sila za švajcarske plaćenike)].

1674: Doneta je prva zvanična deklaracija o nezavisnosti u Dietu, koji je bio predstavničko telo stare Konfederacije

1789: Francuska napada Švajcarku, što dovodi do kraja Konfederacije starog režima.

1789–1815: Helvetska republika traje do 1803. godine, a zatim je donet Akt o posredovanju, a Švajcarska se vraća na konfederalni sistem, postaje satelit Francuske i ima obavezu pristupanja ofanzivnom savezu. Teritorija Švajcarske postaje bojno polje i predstavlja prolaz za strane trupe (jedini period kada neutralnost nisu poštovali ni Švajcarska, ni njeni susedi).

1815: Ponovo je uspostavljena nezavisna Konfederacija, a trajna neutralnost priznata je na Bečkom kongresu (ravnoteža, zaštita).

1848: Stvorena je moderna država Švajcarska, a afirmacija neutralnosti igra bitnu ulogu u izgradnji švajcarskog nacionalnog identiteta i pomaže joj da se razlikuje od velikih suseda (integracija, zaštita).

1848–1914: Švajcarska razvija dobre usluge (Crveni krst 1863. godine, Bourbakijeva vojska 1871. godine...).

1914–1918: Za vreme Prvog svetskog rata, naklonost građana, vlasti i oficira Švajcarske strogo je podeljena među jezičkim grupama, a bilo je i nekoliko kršenja Zakona o neutralnosti (integracija, zaštita, privreda, dobre usluge).

1920: Švajcarska postaje jedan od osnivača Lige naroda, dolazi do priznavanja njene „diferencijalne neutralnosti” (obaveza učestvovanja u ekonomskim sankcijama, ali ne i u vojnim), (dobre usluge).

1938: Vraća se „integralnoj neutralnosti”, kako bi izbegla uvođenje ekonomskih sankcija Italiji (privreda).

1939–1944: Za vreme Drugog svetskog rata postoji *geistige Landesverteidigung* (duhovna/intelektualna odbrana države) i *reduit national* (Tvrđava Švajcarska), a dolazi i do teških kršenja Zakona o neutralnosti (zaštita, privreda, dobre usluge).

1945: Saveznici Švajcarsku smatraju neprijateljem.

1945–1989: Tokom ovog perioda neutralnost predstavlja državnu doktrinu, te postoji integralna neutralnost. Švajcarska izostaje ili se zakasnelo uključuje u glavne međunarodne organizacije. Politički i ekonomski ona predstavlja deo zapadnog sveta i eks-



kluzivno materijalno doprinosi nekim mirovnim misijama UN (privreda, dobre usluge).

1989– : Od ove godine do danas postoji šire tumačenje neutralnosti. Manji naglasak stavlja se na nezavisnost, te dolazi do postepenog preorijentisanja na međuzavisnost i postizanja bezbednosti putem saradnje, *ad hoc* učestvovanja u ekonomskim sankcijama i operacijama podrške miru UN i OEBS. Takođe, Švajcarska pruža *ad hoc* podršku vojnim akcijama UN, a UN pristupa 2002. godine (dobre usluge).

Aktuelni stavovi

Građani Švajcarske i učesnici u političkom i društvenom životu termin „neutralnost” doživljavaju na veoma različite načine. S jedne strane, postoje stanovišta prema kojima neutralnost predstavlja **stub suvereniteta**, a sa druge strane, postoje ona koja neutralnost vide kao **instrument u aktivnoj spoljnoj politici**. Velika većina građana Švajcarske veoma je vezana za neutralnost (89% u 2004. godini), koja za njih predstavlja deo samopercepcije i nacionalnog identiteta.

Od 2002. godine ministar spoljnih poslova je gospođa Kalmi-Rej (Calmy-Rey), član Socijaldemokratske partije (levica). Ona se zalaže za **aktivnu neutralnost** i javnu diplomatiju. Stavlja naglasak na **solidarnost i ljudska prava**. Ona je u raznim govorima naglašavala da „neutralnost ne znači ućutati na četiri nacionalna jezika”, što je dovelo da uzavrelih diskusija. Reakcije su usledile i posle nekih njenih postupaka, poput nošenja marame tokom službene posete Teheranu.

Od decembra 2008. godine ministar odbrane je gospodin Ueli Maurer, član Švajcarske narodne stranke SVP (ekstremna desnica). U junu 2009. godine Maurer je u svom govoru izjavio da **saradnja u domenu bezbednosti čini Švajcarsku zavisnom**. Naredio je da bude izvršena detaljna procena svih tekućih angažovanja oružanih snaga Švajcarske u inostranstvu i njihovih tačnih troškova. Ovaj izveštaj trebalo je da prikaže kojim je operacijama švajcarska vojska značajno doprinosila, a kojima nije. Ministar je želeo da Oružane snage Švajcarske prilikom svog učestvovanja budu usmerene na konkretna i značajna angažovanja, posebno u oblasti humanitarnog delovanja.

Dokumenti koji u ovom trenutku pružaju okvir za politiku neutralnosti su:

1. Izveštaj o bezbednosnoj politici „Bezbednost kroz saradnju” Saveta federacije, 2000. godine

Kontekst za upotrebu neutralnosti se u velikoj meri promenio. Iako se broj međunarodnih oružanih sukoba smanjio, građanski sukobi (na koje se ne primenjuje Zakon o neutralnosti) sve su češći. Osećaj sigurnosti koji je građanima Švajcarske pružila neutralnost postao je iluzija. **Neutralnost sama za sebe nije dovoljna da bi mogla da garantuje bezbednost Švajcarskoj.** Ona, takođe, ne pruža ni orijentir za vođenje politike vezane za unutrašnje sukobe. Švajcarska će nastaviti tradiciju stroge primene Zakona o neutralnosti i iskoristiti okvir tumačenja neutralnosti, koje je usmereno na participativniju spoljnu u bezbednosnu politiku. Neutralnost Švajcarsku ne sprečava da postupa solidarno u borbi protiv globalnih pretnji, kao i u interesu svetskog bezbednosnog sistema.

Neutralnost je u suprotnosti sa potencijalnim pristupanjem vojnim savezima i preuzimanjem obaveze učestvovanja u operacijama nametanja mira, ali ne i sa učestvovanjem u radu OEBS, PfP i Evroatlantskog partnerstva. Trebalo bi povećati saradnju sa međunarodnim organizacijama i drugim državama u oblasti bezbednosne politike. **Važnost spoljne politike kao dela bezbednosne politike značajno se povećala.**

2. Aneks 1 *Neutralité* Izveštaja o spoljnoj politici Saveta federacije, 2007. godine

Neutralnost je, uz univerzalnost i unapređenje međunarodnog prava, okosnica spoljne politike Švajcarske. Nepriistrasnost Švajcarske ima veći kredibilitet zahvaljujući činjenici da ona u prošlosti nije bila kolonijalna zemlja. Ujedinjene nacije predstavljaju veoma bitan instrument u spoljnoj politici ove zemlje. **Sprovođenje rezolucija Saveta bezbednosti UN ne predstavlja kršenje Zakona o neutralnosti,** jer preduzimanje sankcija ili akcija o kojima je doneta odluka treba da održi međunarodni mir i bezbednost, i ne predstavlja proglašenje rata. Potencijalno dobijanje članstva u Savetu bezbednosti ne bi bilo u suprotnosti sa Zakonom o bezbednosti. Švajcarska bi svoju neutralnost trebalo da koristi kako bi **izbegla povezanost sa državama koje su (ili bi mogle biti) učesnice oružanog sukoba.** Ako se naponi uloženi u mirno rešavanje sukoba na osnovu međunarodnog prava i zajedničkog sistema bezbednosti UN izjalove i izbije međunarodni oružani sukob, onda će biti primenjivan Zakon o neutralnosti.



S druge strane, efikasnije sprečavanje konflikata predstavljalo bi bolji način postizanja međunarodnog mira i bezbednosti. Švajcarska se zalaže za veće poštovanje međunarodnog prava i za zajednički sistem bezbednosti, koji bi bio efikasan.

3. Izveštaj Saveta federacije o spoljnoj politici, 2009. godine

Priznata neutralnost, uz odricanje upotrebe sile, Švajcarskoj pružaju veći kredibilitet prilikom pružanja podrške miru, pružanja humanitarne pomoći, kao i prilikom aktivnosti koje se preduzimaju radi sprečavanja širenja nuklearnog naoružanja, razoružanja i kontrole naoružanja.

4. Vlada je u procesu pripreme i usvajanja novog Izveštaja o bezbednosnoj politici.

Ministar odbrane je u početku predvodio ovaj proces, tokom kojeg su u raspravi učestvovali glavne nacionalne političke stranke, kantoni, nevladine organizacije aktivne u oblasti bezbednosti, privredna udruženja, crkve, ali i domaći i strani stručnjaci.

Sažetak rasprave vođene o Izveštaju o bezbednosnoj politici za 2010. godinu pokazuje da se **velika većina** institucija koje su pozvane da učestvuju u raspravi zalaže za **održanje neutralnosti**. Međutim, **mišljenja i stavovi o obimu i značaju neutralnosti veoma su različiti, pa čak i sukobljeni**. Čini se da vođenje racionalne rasprave o funkciji zaštite neutralnosti nije moguće. Retorika rasprava o neutralnosti se, u suštini, koristi kako bi se dobio legitimitet za određene stavove o spoljnoj ili o bezbednosnoj politici.

U oktobru 2009. godine je o nacrtu ovog Izveštaja raspravljala cela Vlada. Ona je odlučila da, zbog neslaganja sa ministrom Maurerom, preuzme odgovornost za Izveštaj o bezbednosnoj politici, pa je stoga zamolila ministra odbrane da ga preradi. Konačni Izveštaj bi trebalo da bude usvojen u proleće 2010. godine.

Neutralnost i bezbednosno-političke aktivnosti

Prema **Zakonu o neutralnosti**, pripadnici švajcarske vojske mogu biti upućeni u druge države samo ako se misija odvija u skladu sa **mandatom UN ili OEBS ili uz dozvolu zaraćenih strana**, a u skladu sa švajcarskom **neutralnošću**. Zakon strogo zabranjuje učestvovanje pripadnika Oružanih snaga Švajcarske u borbenim dejstvima nametanja mira. Pripadnici Oružanih snaga Švajcarske do brovoljno učestvuju u operacijama podrške miru (PSO).

Bezbednosno-političke aktivnosti koje Švajcarska (vlada, oružane snage) može obavljati u okviru politike neutralnosti su:

- uvođenje ekonomskih sankcija dozvoljeno je ukoliko su nametnute rezolucijom Saveta bezbednosti UN ili su ih nametnuli međunarodni faktori
- pružanje podrške miru:
 - pravo prelaska na operacije podrške miru i učestvovanje u njima moguće je ako su operacije zasnovane na mandatu Saveta bezbednosti UN ili se izvode uz saglasnost zaraćenih strana
 - učestvovanje u operacijama nametanja mira vojnim sredstvima nije dozvoljeno prema Zakonu o Oružanim snagama, a prema Aneksu 1 *Neutralité* Izveštaja o spoljnoj politici iz 2007. godine moguće je samo ako je zasnovano na mandatu Saveta bezbednosti UN
- učestvovanje u međunarodnoj vojnoj saradnji (obuka i naoružanje) moguće je ukoliko ne podrazumeva obavezu pružanja pomoći u slučaju rata
- učestvovanje u međunarodnim programima ili članstvo u međunarodnim organizacijama moguće je ukoliko ne postoji obaveza pružanja vojne pomoći ili obaveza postupanja u suprotnosti sa odredbama o neutralnosti.

Stavovi najvećih političkih stranaka o neutralnosti

Švajcarska narodna stranka – SVP (konzervativna desnica, 29% na izborima 2007. godine)

Spoljna politika Švajcarske trebalo bi da bude otvorena i da u njoj nema aktivizma. Oblikuju je neutralnost i nezavisnost. Država bi trebalo da obezbedi svoju **bezbednost putem nezavisnosti**. Saradnja u oblasti bezbednosti slabi nacionalnu bezbednost i nezavisnost i predstavlja pretnju neutralnosti. **Oružane snage Švajcarske** bi trebalo da imaju isključivo odbrambenu funkciju i **ne bi trebalo da učestvuju u intervencijama na teritoriji drugih država**. Takve intervencije predstavljaju kršenje neutralnosti. „Izgradnja nacije” vojnim sredstvima predstavlja poduhvat koji neutralna država ne može da izvršava.

Slobodna demokratska stranka – FDP (liberalna desnica, 16%)

Slobodna demokratska stranka prihvata to da postoje fundamentalne promene na međunarodnoj sceni od 1989. godine, kao i to da udaljeni sukobi mogu uticati na Švajcarsku. Država ostaje



neutralna, ali se usredsređuje na **osnovni Zakon o neutralnosti**. Izolovana bezbednosna politika nije odgovarajuća, niti je moguće finansirati je.

Neophodno je i korisno razviti civilnu i vojnu saradnju. **Učestvovanje u međunarodnim operacijama za stabilizovanje stanja korisno je za sopstvenu bezbednost**. Vojnu osposobljenost za vršenje operacija podrške miru trebalo bi poboljšati, posebno kada su u pitanju one čiji rezultati imaju posebnu vrednosti. Međutim, učestvovanje u aktivnostima nametanja mira i dalje je isključeno.

Hrišćansko-demokratska narodna stranka – CVP (desni centar, 15%)

U eri brze globalizacije više nije moguće voditi spoljnu politiku tako da se izbegne uključivanje u konflikte. Shodno tome, **neutralnost bi trebalo ponovo definisati**. Pasivnu politiku neutralnosti trebalo bi dopuniti aktivnom politikom koja će se zalagati za međunarodni razvoj i solidarnost. **Neophodno je sarađivati sa državama koje imaju iste stavove o pitanju bezbednosti**.

Oružane snage bi trebalo da povećaju svoje angažovanje u operacijama podrške miru.

Socijaldemokratska partija – SP (levica, 20%)

Švajcarska bi trebalo da doprinese očuvanju **globalne zajedničke bezbednosti**. „Neuspele“ države spadaju u glavne pretnje kojima bi Švajcarska trebalo da se bavi. Mirovnom i bezbednosnom politikom bi trebalo da se bave multilateralne strukture. Trebalo bi poboljšati vojnu osposobljenost za obavljanje operacija podrške miru. Tome se, međutim, usprotivila pacifistička grupa u okviru ove stranke.

Stranka zelenih (altermondijalisti levičari, 10%)

Kao neutralna država, Švajcarska bi svoju spoljnu politiku trebalo da zasniva na pomaganju najsiromašnijim zemljama sveta i mogla bi biti aktivnija u oblasti **mirnog rešavanja sukoba**. Po mišljenju ove stranke, Oružane snage bi trebalo ukinuti.

Primeri odluka Švajcarske u okviru politike neutralnosti

Irak 1991: Savet bezbednosti UN usvojio je rezoluciju kojom je uveo ekonomske sankcije i odobrio vojnu akciju sa upotrebom sile. Švajcarska je učestvovala u ekonomskim sankcijama i dozvo-

lila preletanje aviona koji su bili namenjeni ostvarivanju humanitarnih ciljeva, ali nije dozvolila preletanje aviona koji su bili namenjeni ostvarivanju vojnih ciljeva.

Bosna 1995: Švajcarska je dozvolila preletanje aviona koji su prevozili vojno osoblje i opremu za IFOR/SFOR, a i sama je uputila vojnike koji će biti pripadnici mirovnih snaga.

Kosovo 1999: Rezolucija Saveta bezbednosti UN o vojnoj akciji nije bila doneta. Švajcarska je učestvovala u ekonomskim sankcijama, humanitarnim letovima i dopremanju humanitarne pomoći, ali je nije dozvolila preletanje aviona koji su bili namenjeni ostvarivanju vojnih ciljeva. Nakon sukoba, ona učestvuje u misiji KFOR.

Irak 2003: Rezolucija Saveta bezbednosti UN o vojnoj akciji nije bila doneta. Švajcarska je dozvolila preletanje aviona namenjenih ostvarivanju humanitarnih ili medicinskih ciljeva i učestvovala u dopremanju humanitarne pomoći, ali nije dozvolila preletanje aviona namenjenih ostvarivanju vojnih ciljeva. Nijednoj od zaraćenih strana nije isporučivala i prodavala vojnu opremu ili pružala usluge.

Švajcarska Vlada je odobrila učestvovanje u misiji Evropske unije NAVFOR Atalanta. Međutim, Parlament to nije odobrio u septembru 2009. godine. Stranke koje su bliže centru političkog spektra (CVP, FDP, jedan deo SP) bile su za učestvovanje u ovoj misiji, a stranke ekstremne levice i desnice bile su protiv toga (SVP, Stranka zelenih, jedan deo SP). Usled toga, Švajcarska neće učestvovati u misiji NAVFOR Atalanta.

Učestvovanje u PSO je korisno i za oružane snage (mogućnost sticanja iskustva i saradnja sa drugom vojskama) i za Vladu (pristup poverljivim informacijama, volja za uspostavljanje konkretne saradnje). Angažovanje u PSO predstavlja problem zbog velikih troškova, teškog pronalaženja osoblja i ograničene uloge koja je rezultat „švajcarske neutralnosti“.

Švajcarska u Pfp („Partnerstvo za mir“)

NATO je 1994. godine pokrenuo program „Partnerstvo za mir“ (Pfp) radi postizanja mira boljom saradnjom sa državama koje nisu članice NATO. Osim 26 država članica NATO, u programu učestvuje još 20 evropskih država (uključujući u to i Švajcarsku). One su sve članice Evroatlantskog saveta za partnerstvo, koji je osnovan 1997. godine. On deluje kao bezbednosno-politički forum koji pruža smernice za praktičnu saradnju u okviru Pfp.



Cilj pokretanja Pfp jeste u tome da se osnaže vojna saradnja i saradnja u oblasti bezbednosne politike u Evropi, kao i da se pronađu zajednički odgovori na postojeće pretnje.

Švajcarska je u Pfp ušla 1996. godine. Učestvovanje Švajcarske u ovom programu u skladu je sa njenom neutralnošću, s obzirom na to da ne postoji obaveza pristupanja NATO, kao ni obaveza pružanja vojne podrške u slučaju izbijanja oružanog sukoba. To ukazuje na otklon od integralne politike neutralnosti. Program „Partnerstvo za mir“ zasniva se na dobrovoljnim obavezama. Za Švajcarsku, ovaj program predstavlja dobru priliku za učestvovanje u zajedničkoj bezbednosti, ali i instrumentu u vojnoj razmeni znanja, iskustva i informacija. NATO poziva švajcarske predstavnike da učestvuju u određenim kursevima i vežbama i obratno. Program „Partnerstvo za mir“ dozvoljava Švajcarskoj da održava direktne kontakte sa ključnim učesnicima u evropskoj bezbednosti (SAD, Francuska, Velika Britanija). Ministarstva spoljnih poslova i odbrane uključena su u izvršavanje obaveza preuzetih od Pfp. Ključne oblasti delovanja su: poboljšanje interoperabilnosti, planiranje postupanja u civilnim vanrednim situacijama i pružanje pomoći prilikom nepogoda, stvaranje demokratskih i efikasnih bezbednosnih struktura, poštovanje humanitarnog prava i zakona o oružanim sukobima, upotreba pešadijskog oružja i lakog naoružanja, obrazovanje i pružanje IT usluga. Najvažniji doprinos koji Švajcarske daje, kao i njene najvažnije aktivnosti odnose se na sledeće oblasti: PSO, kursevi i obuka, projekti regionalne saradnje, Ženevski centar, Mreža za međunarodne odnose i bezbednost (ISN), Konzorcijum „Partnerstva za mir“.

NATO očekuje veće angažovanje partnera u operacijama podrške miru. Odnosi između Švajcarske i NATO će u tom slučaju sve više zavisiti od nivoa učestvovanja Švajcarske u tom angažovanju.

Stavovi političkih stranaka

SVP: Učestvovanje u programu Pfp podrazumeva izvođenje brojnih vojnih vežbi švajcarskih vojnika u inostranstvu i stranih vojnika u Švajcarskoj. To predstavlja kršenje neutralnosti. Švajcarska bi trebalo da prekine učestvovanje u Pfp što je pre moguće.

FDP: Angažovanje Švajcarske u Pfp bi trebalo pojačati, posebno u oblasti interoperabilnosti vojnih snaga.

CVP: Angažovanje Švajcarske u Pfp bi trebalo pojačati, posebno u civilnim oblastima i u oblasti zajedničkih vojnih vežbi.

SP: Ova stranka podržava angažovanje Švajcarske u Pfp.

Perspektive „švajcarske neutralnosti”

Po mišljenju Riklina, pet funkcija neutralnosti su posle 1989. godine izgubile važnost. Pa ipak, ugled koji donosi neutralnost može biti adut u ulozi posrednika. Švajcarska na međunarodnoj sceni ionako pre ima ekonomski značaj (ma koliko on bio skroman), nego politički. Politika neutralnosti omogućava joj da preduzima široki dijapazon aktivnosti u spoljnoj politici. Ova politika mora se koristiti radi zaštite sopstvenih interesa. Zakon o neutralnosti nije relevantan za najveće sukobe koji se trenutno odvijaju u svetu (unutrašnji sukobi sa državnim i nedržavnim učesnicima). Postoji potreba za stvaranje neke druge osnove na kojoj će biti zasnovana nova švajcarska spoljna i bezbednosna politika. Pojmovi kao što su „aktivna solidarnost” ili „aktivna neutralnost” i dalje nisu dovoljno jasni i široko prihvaćeni među političarima i građanima. Angažovanje švajcarskih snaga u PSO predstavlja predmet nesuglasica. Građani Švajcarske i njeni političari tek treba da se usaglase oko novog tumačenja „švajcarske neutralnosti” koje bi bilo široko prihvaćeno.

Možemo primetiti da se „švajcarska neutralnost“ od 1989. godine polako prilagođava međunarodnom kontekstu mada se i dalje poštuje zakon o neutralnosti. Neke aktivnosti, poput dopremanja humanitarne pomoći tokom sukoba u saradnji sa zaraćenim stranama, smatraju se kršenjem tradicionalne neutralnosti ili pak aktivnom solidarnošću u okviru neutralnosti. Postoje kontradikcije u shvatanju neutralnosti, ciljeva spoljne i bezbednosne politike, kao i uloge oružanih snaga. Čak i ako Izveštaj o spoljnoj politici predvidi mogućnost učestvovanja u operacijama nametanja mira vojnim sredstvima, Zakon o oružanim snagama to zabranjuje. Mogućnost koju predviđa Izveštaj izvodljiva je u okviru Zakona o neutralnosti, zahvaljujući pristupanju Švajcarske Ujedinjenim nacijama. Čini se da nema rasprave (bar ne javne) o izmeni Zakona o oružanim snagama u domenu učestvovanja u operacijama nametanja mira. Biće veoma interesantno videti do kakve debate će doći ako rezolucijom Saveta bezbednosti UN bude zatražena vojna intervencija.

Imidž neutralne države može biti adut u kontekstu terorističkih pretnji i tenzija do kojih u budućnosti može doći zbog vodenih resursa.



Literatura:

1. Ejodus Filip (2008) „Security, Culture and Identity in Serbia” (Bezbednost, kultura i identitet u Srbiji), *Bezbednost zapadnog Balkana*, 3 (7–8), str. 38–64.
2. Kovač Mitar (2009) „The Political or Military Neutrality of the Republic of Serbia” (Politička ili vojna neutralnost Republike Srbije), *Ekonomija i bezbednost*, Miroslav Hadžić i Jelena Radoman (urednici), Beograd, CCMR, str.151–162.
3. Riklin, Alois (1991) „Funktionen der schweizerischen Neutralität“, *Passé pluriel. En hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg, Editions universitaires, str. 361–394.
4. Riklin Alois, „Neutralité”, članak u *Historical Dictionary of Switzerland*, 2009, www.hls-dhs-dss.ch
5. *Swiss Neutrality (Švajcarska neutralnost)*, brošura Saveznog ministarstva odbrane u saradnji sa Saveznim ministarstvom spoljnih poslova, decembar 2004.
6. *Swiss Peace Supporter*, časopis Saveznog ministarstva odbrane o doprinosima Švajcarske u PSO, 02/09.

Zvanični izveštaji:

1. Izveštaj Vlade o bezbednosnoj politici „Security through cooperation” (Bezbednost kroz saradnju), 2000.
2. Aneks 1 *Neutralité* Izveštaja Vlade o spoljnoj politici, 2007.
3. Izveštaj Vlade o spoljnoj politici, 2009.

Studije:

1. Studija SVP „Security through Independence – Away from Neutrality Incompatible Military Cooperation” (Bezbednost uz pomoć nezavisnosti – Udaljavanje od vojne saradnje koja nije u skladu sa neutralnošću), June 2009.
2. Studija FDP „For Credible and Efficient Armed Forces” (Za kredibilne i efikasne oružane snage), 16. 7. 2007.
3. Program stranke CVP, 2007.
4. Koncept SP „Armed Forces Transformation instead of Simple Adaptations” (Transformacija oružanih snaga umesto jednostavnih izmena), 27. 5. 2005.

Internet stranice:

1. Savezno ministarstvo spoljnih poslova Švajcarske: www.eda.admin.ch
2. Učestvovanje Švajcarske u PfP: www.pfp.admin.ch
3. Stranka zelenih Švajcarske: www.gruene.ch

STRATEŠKA
ORJENTACIJA

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

Privatnost i vrlo novi „digitalni” svet

Igor Novaković

Autor je stažista u Centru za civilno-vojne odnose

O’Hara K. and Shadbolt N. (2008) *The Spy in the Coffie Machine – The End of Privacy as We Know it*. Oxford: Oneworld Publications
 ISBN: 978 – 1 – 85168 – 554 – 7

Prikaz knjige

Privatnost je oduvek bila pod uticajem tehnoloških dostignuća. Razvojem različitih inovacija, koncept privatnosti i njegovi derivati (odnosno načini na koje može biti shvaćena privatnost) prošli su kroz određene izmene i modifikacije. Zamislimo samo vreme kada je u velikim gradovima postalo moguće imati staklo na prozorima. Stakleni prozori ne samo da su uticali na veličinu otvora i količinu svetla koja je ulazila, nego i na količinu „privatnih“ informacija koje su dolazile do spoljnog sveta. Ako je jedan običan stakleni prozor doveo do takve promene, šta reći o današnjem automatizovanom Internet svetu? Računari sa izlazom na Internet, u sprezi sa mobilnim telefonom i digitalnom kamerom, daleko su više od jednog prozora – ove naprave su postale prozor kroz koji može da proviruje celokupno današnje „globalno selo“. Današnja tehnološka dostignuća mogu da, za celu večnost, zabeleže naše kretanje, naše navike, reči koje izgovaramo i da ih prenesu za manje od sekunde na drugi kraj sveta nekoj osobi koju mi, u stvari, ne poznajemo. Kako i na koji način ta tehnologija ugrožava ili menja naše pravo(a) na privatnost(i), tema je knjige Kieron O’Hare i Nigela Shadbolta.

Još od epohe Adama Smita i Dejvida Hjuma koncept privatnosti prihvaćen je kao jedan od ključnih stubova slobode i demokratije zapadne hemisfere, pa i samog postmodernog kapitalističkog sveta kakvog ga danas znamo. Privatnost je značajan faktor koji daje zamajac slobodi govora, privatnoj inicijativi, kao i inventivnosti koja pruža mogućnost za samoobnovu društva. O’Hara i Shadbolt s tog aspekta posmatraju pitanja, prednosti i opasnosti ubrzanog razvoja novih digitalnih tehnologija,



koje se mogu porediti sa pronalaskom štampe i industrijskom revolucijom.

Autori započinju knjigu dokazima koji opravdavaju bavljenje ovom temom i koji vode pozitivnom zaključku. Koncept privatnosti iznose onako kako je on shvaćen i zakonski regulisan u zapadnim društvima i konstatuju da je poredak od pre jednog veka značajno izmenjen, ali da je opasnost od Orvelovog Velikog brata ipak daleko od nas. Međutim, opasnost je realna, jer novi pronalasci, pored svih pozitivnih aspekata, vrlo lako mogu biti upotrebljeni i u negativne svrhe, kao što su nadziranje, kriminal ili terorizam. S tim u skladu, autori iznose načine na koje privatnost možemo zaštititi od nasrtaja tehnologije, odnosno načine na koje se protiv tehnologije možemo boriti samom tehnologijom. To su operativni sistemi na kućnim računarima, kriptografija i mogućnosti koje ona pruža, stenografija, tj. skrivanje informacija na mestima gde je teško pretpostaviti da bi one mogle da budu, „onlajn zidovi“ oko „onlajn ličnog prostora“. Sve ovo predstavlja metode neprestane identifikacije i autentifikacije. Konačno, biometrija predstavlja metod zaštite pomoću tehnologije kombinovane sa nečim što je sasvim naše lično – naše telo.

O' Hara i Shadbolt zatim navode realne načine na koje moderne informatičke tehnologije mogu da nam naude. Formulisanjem tzv. *Murovog zakona*, odnosno prognoze o priraštaju moći i mogućnosti računara u bliskoj budućnosti, početkom šezdesetih godina stvorena je baza za uopšteno poimanje informatičkog napretka i opasnosti koje nam donosi novo doba. Iako su današnji računari kilometrima daleko od neke veštačke inteligencije, oni su u stanju da pariraju ljudskoj inteligenciji upotrebom „gole sile“. Ove mašine su postale toliko moćne da su u stanju da, za veoma kratko vreme, obrade neverovatnu količinu prostih i sirovih operacije, tako da, na primer, mogu da pobede i najbolje svetske šahiste. Kapaciteti koje imaju današnji računari omogućavaju i bolje pohranjivanje informacija koje neko o nama poseduje. Velike baze podataka sada mogu biti spojene i samim tim različite informacije mogu lako biti upoređivane i povezivane. Računari omogućavaju i čuvanje ogromnog broja podataka o bilo kome u praktično neograničenom vremenskom roku. Sve mogućnosti koje nam pružaju novi računari označile su kraj „praktične zamućenosti“ izazvane nepreglednom masom podataka pohranjenih na papiru, koja je otežavala posao istraživačima. Međutim, ta „praktič-

PRIKAZ KNJIGE

BROJ 15 • OKTOBAR – DECEMBAR 2009.

PRIKAZ KNJIGE

na zamućenost“ istovremeno je i čuvala onakvu privatnost kakvu smo dosad poznavali.

Posle razmatranja mogućnosti savremene tehnologije da napadne privatnost, kao i mogućnosti za odbranu privatnosti, autori u igru uvode Internet, tehnološko dostignuće koje je presudno uticalo na izmenu koncepta privatnosti. Oni u Internetu ne vide opasnost, nego novi veliki privatizovani prostor (ni potpuno privatni, ni potpuno javni prostor), koji daje osnov za bujanje demokratije, slobode govora i inovatvnosti. O'Hara i Shadbolt analiziraju karakteristike novonastalog, virtuelnog tipa privatnosti „u mreži“, kao i to šta sve može da je ugrozi. Naša privatnost je mnogo izloženija na Internetu nego bilo gde drugde. Bezbedno prisustvo na Internetu ugroženo je raznim vrstama pretnji, kao što su *spyware* ili *phising*. Istovremeno se u arhitekturi Interneta razvijaju posebni segmenti koji, pomoću gore navedenih tehnika, omogućavaju bolju zaštitu informacija ukoliko je to neophodno. Kao najveću od potencijalnih opasnosti (ili prednosti) autori ističu pojavu *Semantičke mreže* koja omogućava bolje pronalaženje i klasifikaciju podataka u mreži. Drugim rečima, bitni podaci se lakše odvajaju od nebitnih, što anulira mogućnost „praktične zamućenosti“. Naravno, prednosti Interneta su nemerljive. Nova vrsta *privatizovanog prostora* u obliku *Web 2.0* (blogovi itd.) pruža ogromne mogućnosti za demokratsko izražavanje i razmenu mišljenja. Svako ima mogućnost da izrazi svoje stavove bez neophodnog posrednika i, uglavnom (barem u zapadnoj sferi), bez cenzure, kao i da se anonimno (ukoliko želi) poveže sa drugima. Međutim, *Web 2.0* može razoriti nečiju realnu privatnost, naročito putem sajtova socijalnih mreža, kao što su MySpace, Flickr ili Facebook.

Internet je, takođe, podložan cenzuri, pogotovo u društvima koja ne počivaju na principu slobode, demokratije i privatnosti. Muslimanski svet, Kina i Severna Koreja razvili su sisteme blokade i kontrole protoka određenih sadržaja na Internetu iz ideoloških ili verskih razloga. Čak i zapadne demokratije nastoje da prate razmenu informacija zbog opasnosti kao što su organizovani kriminal i međunarodni terorizam. Stoga autori analiziraju način sprovođenja kontrole i cenzure u ovim zemljama, jer to predstavlja bitan aspekt preliivanja kontrole nad privatnošću iz realnog u virtuelni svet. Pored toga, oni analiziraju i način na koji se pojedinci brane od ovih tendencija.

Konačno, O'Hara i Shadbolt nas uvode u svet „prožimajuće informatičke tehnologije“, tumače ga i objašnjavaju nači na ko-



ji, pomoću „pametnih“ umreženih mašina, možemo olakšati svoje bitisanje u realnom svetu. Takve naprave mogu biti kućni aparati koji su podešeni tako da prate određene navike, na primer automatsko pravljenje kafe u određenom delu dana ili merenje krvnog pritiska. Kako autori ističu, sem nemerljive koristi koju nam ovi sistemi mogu doneti, oni istovremeno predstavljaju i potencijalne špijune koji mogu zabeležiti podatke o našim navikama, kretanju itd.

Knjigom „The Spy in the Coffie Machine“ Kieron O’Hara i Nigel Shadbolt uveli su nas u vrli novi „digitalni“ svet. Ubedljivom analizom savremenih računarskih dostignuća oni nam ukazuju na nove društvene okolnosti nastale pojavom virtuelnog sveta, čijeg postojanja često nismo svesni. Iako su opasnosti više nego očigledne, oni zaključuju da se „digitalnog“ sveta ne treba plašiti. Nove tehnologije su oduvek menjale koncept privatnosti. Novi digitalni svet od nas zahteva isto što i stari: racionalno postupanje, prihvatanje pravila igre i doslednu informisanost. Ne treba zaboraviti da je ovo svet u kome su i mogućnosti i opasnosti ogromne.

PRIKAZ KNJIGE

Uputstvo autorima

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

Prilikom pisanja tekstova neophodno je poštovati sledeće kriterijume:

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



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

BZB

Uređivački odbor:

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

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

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

Dušan Pavlović, docent, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Ivan Vejvoda, izvršni direktor, Balkanski fond za demokratiju

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

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

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

Nadež Ragaru, predavač, Institut za političke studije u Parizu

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

Timoti Edmunds, viši predavač, Univerzitet u Bristolu

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

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

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

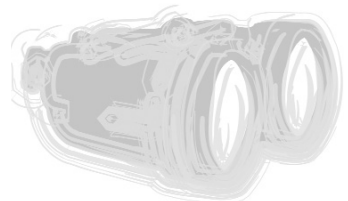
CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

327.56(497)

BEZBEDNOST Zapadnog Balkana : časopis Beogradske škole za studije bezbednosti / glavni i odgovorni urednik Miroslav Hadžić. - 2006, br. 1 (jul/avgust) - . - Beograd (Gundulićev venac 48) : Centar za civilno-vojne odnose, 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 15



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

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