

BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA

BROJ 3 • NOVEMBAR–DECEMBAR 2006

BEOGRAD

**BEZBEDNOST
ZAPADNOG
BALKANA**

**Časopis
Beogradske
škole za studije
bezbednosti**

BROJ 3

NOVEMBAR-DECEMBAR 2006.

Izdavač:
Centar za
civilno-vojne odnose

*Glavni i odgovorni
urednik:*
Miroslav Hadžić

Urednici:
Sonja Stojanović
Filip Ejodus

Ilustracije:
Marko Milošević

Lektura i korektura:
Tatjana Hadžić

Kompjuterska priprema:
Časlav Bjelica

Štampa:
GORAGRAF, Beograd

Tiraž:
200 primeraka

Beogradska škola za
studije bezbednosti
otvorena je
zahvaljujući podršci
Kraljevine Norveške.
Rad Škole podržava
Balkanski fond
za demokratiju.



Ovaj časopis štampan je
uz podršku NATO.

SADRŽAJ

Reč urednice 1

TEMA BROJA KOSOVO

IZ MEĐUNARODNOG UGLA

- Amadeo Votkins*
Pokrenuti Kosovo napred: borba
realnosti i fikcije 2
- Jelena Petrović*
Postoje li pravilnosti na Balkanu? 5
- Jelena Radoman*
Budući status Kosova – presedan
ili univerzalno rešenje 14

BEZBEDNOST KOSOVA

- Lulzim Peci i Ilir Dugolli*
Izazovi formulisanja i sprovođenja
bezbednosne politike Kosova. 21
- Dorđe Popović*
Formiranje vojske Kosova 27

IZAZOVI, RIZICI I PRETNJE

- Zorana Atanasović*
Etnički stereotipi kao prepreka
bezbednosti na Kosovu 33
- Marko Milošević*
Kapaciteti Srbije za reintegraciju
Kosova i Metohije. 38

OBALE ATLANTIKA

- Marko Savković*
Kakva je priroda moći Evropske unije
na Kosovu? 44
- Predrag Petrović*
Zakon o vojnim sudovima SAD 48

ANALIZA KONKRETNE POLITIKE

- Jelena Unijat*
Agencija za borbu protiv korupcije 53

Reč urednice

Ovim brojem časopisa *Bezbednost Zapadnog Balkana* želeli smo da doprinesemo kvalitetu rasprave o mogućim posledicama novog statusa Kosova za bezbednost strana u konfliktu, regiona i sveta. Prvi deo ovog broja prilazi ovoj problematici iz ugla međunarodnih odnosa. Tekst britanskog analitičara namenjen je pre svega odlučiocima u svetskim prestonicama. Ovaj tekst iznosi moguće scenarije reakcija u užoj Srbiji, među podeljenim zajednicama na Kosovu i verovatnost prelivanja konflikta na region, kao i preporuke za angažman donatorske zajednice posle proglašenja statusa. Zatim sledi uporedna analiza faktora koji mogu uticati na formiranje spoljnopolitičkog stava zemalja u širem balkanskom regionu prema pitanju nezavisnosti Kosova, u odnosu na etničke i ekonomske veze sa Srbijom ili Albancima na Kosovu ili podložnošću ovih država secesionizmu. Treći tekst iz ove rubrike preispituje širi značaj finalnog rešenja statusa Kosova za uređenje međunarodnih odnosa kroz analizu uporedivosti Kosova sa slučajevima Južne Osetije i Abhazije, samoproglašених autonomnih oblasti Gruzije.

U rubrici *Bezbednost Kosova* istraživači Kosovskog instituta za istraživanje i razvoj politike (KIPRED) predstavljaju proces Preispitivanja unutrašnje bezbednosti Kosova koji je sproveden pod pokroviteljstvom međunarodne zajednice i lokalnih političkih lidera. Ovaj tekst je dragocen, jer predstavlja viđenje kosovske strane i njilho-

vu projekciju budućeg sistema bezbednosti u pokrajini. Iz drugog ugla, temi opravdanosti formiranja vojske Kosova prilazi istraživač Beogradske škole za bezbednost analizom konkretnih predloga međunarodnih NVO. U rubrici *Izazovi, rizici i pretnje* preispitani su nalazi istraživanja javnog mnjenja kako bi bilo ukazano na moguće političke, ekonomske i bezbednosne „troškove“ ostanka Kosova i Metohije u sastavu Srbije, kao i na teškoće uspostavljanja stabilnog sistema demokratske vlasti ako bi ono postalo nezavisno.

U rubrici *Obale Atlantika* jedan tekst dopunjuje debatu o prirodnoj moći EU analizom nove EU misije koja bi od UN trebalo da preuzme upravljanje Kosovom odmah po proglašenju statusa. Takođe, u ovoj rubrici predstavljamo i polemiku o granicama specijalnih mera za borbu protiv terorizma analizom Zakona o vojnim sudovima SAD.

Poslednji tekst u ovom broju analizira Vladin Predlog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije koji je podelio ovdašnje organizacije i stručnjake koji se bave ovim pitanjem. Ujedno, ovaj tekst uvodi i novu stalnu rubriku *Analiza predloga praktične politike* iz oblasti bezbednosti. I na kraju, redakcija časopisa *Bezbednost Zapadnog Balkana* želi da se zahvali prvoj urednici časopisa Jasmini Glišić jer je odigrala ključnu ulogu u pokretanju i osmišljavanju ovog časopisa, kao i da joj poželi uspeh na novom poslu.

Sonja Stojanović

Pokrenuti Kosovo napred: borba realnosti i fikcije

Amadeo Votkins

UDK 327.5(497.115); 341.231: 327(497.115)

Ključni zahtev koji međunarodna zajednica postavlja pred Srbiju i pred ceo region je da krenu napred, da počnu da misle na budućnost i da budu realni. Međutim, iako je ovaj zahtev u suštini veoma logičan, nema znakova da se takvi procesi odvijaju i u zapadnim prestonicama.

Odlaganje donošenja odluke o konačnom statusu Kosova do početka 2007. godine predstavlja dobrodošao potez, jer bi konačno mogao označiti pozitivnu promenu u načinu razmišljanja Zapada, kao i uviđanje značaja Srbije u regionu. Čitava rasprava oko samog datuma pokazuje u kojoj je meri međunarodna zajednica zapravo podeljena u vezi sa tim pitanjem, a na videlo su izbile i vrlo udaljene pozicije glavnih aktera – od insistiranja Sjedinjenih Američkih Država da predlog bude predstavljen do kraja 2006. godine, preko Ahtisarijevih stalnih promena stavova, pa do pozicije koja najviše zabrinjava, tj. do pozicije Ujedinjenih nacija – kao glavnog *de jure* aktera – čiji je stav stigao sa velikim zakašnjenjem. Osim toga, Rusija kao važan činilac Kontakt grupe ne pokazuje bitne znakove promene sopstvene pozicije, niti postoje razlozi zbog kojih bi trebalo očekivati da će ona to i uraditi. Ovaj pomirljiv gest predstavlja ‘šargarepu’ koja se u poslednjem trenutku postavlja pred ‘demokratsku’ političku scenu Srbije. Ipak, on istovremeno nagoveštava i to da pojednostino te odluke neće biti naročito povoljne za Beograd.

Pitanje je ko je ozbiljan, a ko se samo igra. Odgovor se svakako nalazi u sredini. Sve tri strane u ovom duelu trebalo bi da imaju ozbiljan pristup, a kompromis bi trebalo tražiti od svih. Priština bi trebalo da shvati da Srbija zaista ima svoje interese na Kosovu. Beograd bi trebalo da prevaziđe želju da zadrži Kosovo bez uzimanja u obzir većinskog stanovništva, a međunarod-

na zajednica bi trebalo da odluči da li želi trajno rešenje zasnovano na međunarodnom pravu i poretku (kakvo još nije ponuđeno) ili želi kratkoročno privizorno političko rešenje, koje će u srednjoročnom, odnosno dugoročnom periodu dovesti do problema.

Tužnu stvarnost predstavlja činjenica da do sada nije bilo pregovora u pravom smislu te reči, već samo pokušaja pregovora, u koje su dve strane uvedene pod lažnim izgovorima. Iako je Beograd u realpolitičkom smislu bio suviše konzervativan i naivan, on je ipak na strateškom nivou izneo više na (pregovarački) sto. Priština je odigrala na taktičku kartu tako što je lokalnim Srbima ponudila male ustupke, dok je po pitanju svog strateškog cilja ostala nepopustljiva: nezavisnost i ništa manje od toga. Međutim, najveći blefer u čitavom procesu bila je međunarodna zajednica sa svojim deklarativnim izjavama, koje su naznačavale samo ulogu posrednika, dok su s druge strane nudile malo toga suštinskog.

U tom kontekstu najvažnije je posvetiti se budućnosti. Nameću se tri važna pitanja: kako će se bilo koja odluka odraziti na ljude na terenu, kako će se odraziti na Srbiju kao najvažnijeg strateškog aktera i koje će biti njene regionalne implikacije.

Na lokalnom nivou, Kosovo ima potencijal da u najgorem slučaju postane neuspela država, a u najboljem, ‘kopija’ model (*copy and paste*) Bosne i Hercegovine. Mir, kao navodni primarni cilj, biće, najverovatnije privremeno, postignut na račun ostalih izrečenih ciljeva, od kojih je najvažniji svakako multietničko Kosovo. Ukoliko do toga dođe, onda su NATO i Zapad zaista ratovali iz pogrešnih razloga, a osim toga izgledaće i da nisu uspeli u ispunjenju svog krajnjeg cilja. Pitanja predsedana i međunarodnog poretka predstavljaju dodatne sporne tačke, a jedino opravdanje ovog pitanja nalazi-

će se u domenu politike. Drugim reči, mogućnost da će Srbi koji žive južno od Ibra napustiti Kosovo prilično je stvarna, dok će ishod za Mitrovicu visiti u vazduhu, a podela na terenu pojavljuje se kao realna pretnja za UNMIK. Takav razvoj događaja isključuje mogućnost bilo kakvog aktivnog učestvovanja kosovskih Srba u novim kosovskim institucijama, kratkoročno ili srednjoročno.

Pitanje Srba na Kosovu je veoma složeno. Krajnji ishod će zavisići od pojedinosti dogovora o statusu, od reakcije Beograda, od načina na koji će krajnji ishod biti primljen na samom Kosovu, od reakcija lidera kosovskih Albanaca i konačno od ostalih faktora, kao što su mediji i međunarodno prisustvo u regionu. Preliminarni napori u cilju rešavanja tog pitanja prisutni su na svim stranama, ali će njihov uspeh moći da se utvrdi tek ukoliko ili kada do krize zaista i dođe.

Priština će biti prinuđena da se zadovolji onim što Zapad ima da ponudi. Konačno, Priština je svesna da je ovo najbolji sporazum koji će uopšte moći da dobije, posebno ako se u obzir uzmu neuspesi u implementaciji standarda, a da i ne pominjemo tragične događaje iz marta 2004. godine. Ovo odlaganje će najverovatnije staviti na iskušenje lokalnu koheziju, ali činjenica da je lokalno političko vođstvo obećalo nešto što nije u njihovoj moći ne predstavlja dovoljno opravdanje za to da se ovo pitanje forsira preko granica razuma. Njihov zahtev za pronalaženje trenutnog rešenja pitanja statusa nije logičan. Konačno, ukoliko buduće Kosovo u okviru bilo kog statusa želi da postane deo međunarodne zajednice, lokalno političko vođstvo bi trebalo bar da razume način na koji međunarodna diplomatija funkcioniše.

Posledice koje će Srbija imati najviše zabrinjavati i malo je verovatno da će one biti pozitivne. Mnogi na Zapadu odahnuli su sada kad je odluka o pitanju statusa odložena i kada novi izbori mogu da budu organizovani bez senke tamnih oblaka prošlosti, koji su zasad sklonjeni u stranu. Opšta pretpostavka je da će 'demokratski blok', na ovaj ili onaj način, formirati novu

vladu negde u februaru 2007. godine, što znači da će srpskom političkom scenom posle izbora dominirati pitanja oko sastava koalicija. Na domaćoj sceni ne treba očekivati nikakve strateške promene, osim činjenice da će DS potvrditi svoju nadmoć u okviru 'demokratskog' bloka. Krajnji rezultat toga će ponovo biti nesklad između *de jure* ustavnog zahteva da se sa Kosovom ne pregovara ukoliko ono dobije punu nezavisnost i *de facto* zahteva Evropske unije za konstruktivni pristup. Priroda ovog nesklada, koji je sada ugrađen u Ustav, zavisiće od tačnog dogovora o podeli snaga unutar nove koalicione vlade.



Kao što je prethodno već navedeno, za Beograd je negativan ishod dogovora o statusu Kosova skoro izvestan. Međutim, od ključnog je značaja način na koji Beograd percipira ili definiše negativan ishod. Umereno negativno rešenje pitanja statusa omogućićće 'demokratskom' bloku da proglasi izvesnu pobjedu uprkos svemu. Međutim, rešenje koje ne omogućava takvu interpretaciju odlično će poslužiti opozicionim radikalno-nacionalističkim elementima, na čijem je čelu Srpska radikalna stranka (SRS). Ovo će istog trenutka dovesti u pitanje opstanak bilo koje novoizabrane 'demokratske' vlade, koja bi se tako mogla suočiti sa izglasavanjem nepoverenja ili sa 'masovnim' demonstracijama, što bi moglo da dovede do novih izbora. Stoga

će za Zapad neposredni postizborni problem najverovatnije predstavljati ograničavanje štete u Beogradu, južnoj Srbiji i među kosovskim Srbima na najmanju moguću meru.

Razgovori Koštunice i potpredsednika SRS Tomislava Nikolića dali su izvesne rezultate, zbog čega ih, u izvesnim granicama, ne bi trebalo smatrati lošom praktičnom politikom. Ukoliko rešenje kosovskog statusa bude negativno, ali sa prostorom za *de facto* podelu, što je verovatno, onda bi novi dogovor sa radikalno-nacionalističkim elementima mogao da odloži svaku eventualnu postizbornu krizu. Ovaj scenario bio bi dobar za Beograd, ali bi, s druge strane, samo uneo dodatnu neizvesnost među kosovske Srbe i frustraciju u Prištini i na Zapadu, što bi negativno uticalo na ukupan razvoj događaja. Kratkoročno i srednjoročno gledano, neće biti mnogo prostora za druge mogućnosti, posebno ukoliko predstojeći izbori na političku scenu ne donesu ništa novo. Uloga Zapada u sprečavanju ove polarizacije mogla bi biti ograničena. Iako se mogućnost nasilnog pokušaja podela ne može sasvim odbaciti, posebno ukoliko SRS postigne dobre rezultate na predstojećim izborima, malo je verovatno da bi se to i dogodio, pošto se krajnji cilj može postići i suptilnijim metodama i uz manje političkog sukobljavanja sa Zapadom.

A region? Pa, ukoliko se izuzme mogućnost izvesnih incidenata, uopšte uzev kratkoročno i srednjoročno, on će ostati stabilan, zahvaljujući međunarodnom prisustvu. Ipak, stabilan nikako ne znači i prosperitetan. Ostaje nada da će ono što OEBS naziva ekonomskim aspektima sigurnosti postati glavni prioritet i briga kako domaćih, tako i međunarodnih aktera, budući da je to jedini način na koji ono može krenuti unapred. U svakom slučaju, kratkoročni, odnosno srednjoročni scenario neće se mnogo razlikovati od slučaja slabo razvijenih država, koje karakterišu niska ekonomska aktiv-

nost, porodice s niskim primanjima, korupcija i personalizovana politika i u kojima organizovani kriminal postaje briga svih, uključujući u to i zapadne prestonice.

Gledano srednjoročno i dugoročno, nije isključeno da će Priština nastojati da ostvari svoj davnašnji san o Velikoj Albaniji. Konačno, ukoliko se dve suverene države odluče na ovaj korak, ko ih u tome može zaustaviti? Nakon toga, postaviće se pitanje granica sa Makedonijom i Crnom Gorom. Za ovakva pitanja ključno je neposredno viđenje stvari sa terena, a ne iz Brisela ili Vašingtona. Ono počiva na često zaboravljanoj očiglednoj istini da je bitka kosovskih Albanaca otpočela mnogo pre Miloševića i njegovog 'krvavog' režima.

Međunarodni akteri moraju na pravi način postaviti plan rada i iz faze u kojoj je dominirala politička i lobistička retorika preći u fazu koju će odlikovati logika i legalnost, uz očuvanje međunarodnog poretka kao ključnog zajedničkog imenioca. Štaviše, oni ne samo da bi trebalo da zahtevaju *realnu politiku* od Beograda, već bi trebalo i sami da postanu realni u sopstvenim očekivanjima i obavezama prema regionu, posebno u oblasti integracija i ekonomskih 'injekcija', u obliku pomoći, subvencija i investicija. Dok bi UN trebalo da ostanu 'krajnji revizor' za pitanja konačnog statusa i standarda, EU bi trebalo da postane primarni akter i da se kao takav više angažuje oko Srbije i Kosova, uključujući i mikromenađžment tamo gde je to potrebno. To za sada nije bio slučaj i upravo je taj propust u znatnoj meri doprineo trenutnoj situaciji u ovom delu regiona. Konačno, interesi svih strana su isti: postizanje dugoročnog mira, stabilnosti i napretka za sve. Samo tako će zajednički i precizni napor povesti region kao celinu napred.

dr Amadeo Votkins

Stručnjak za Balkan pri Ministarstvu odbrane Velike Britanije

Ovaj tekst prvi je objavio Centar za analizu konflikta Ministarstva odbrane Velike Britanije u Šrivenhamu (<http://www.defac.ac.uk/colleges/csrc>). Mišljena prikazana u ovom tekstu u potpunosti su mišljenja autora i ne odražavaju zvanični stav i politiku Vlade ili Ministarstva odbrane Velike Britanije.

Postoje li pravilnosti na Balkanu?

Jelena Petrović

UDK 341.231(497.115):327(497)

Najveća prepreka teritorijalnom revizionizmu bio je strah od otvaranja Pandorine kutije. Ako se i jedna granica preispituje, zašto ne i sve granice...¹, napisao je još 1966. godine Vilijem Zartman, analizirajući međunarodne odnose na afričkom kontinentu. Danas ovo pitanje ponovo postaje aktuelno ulazanjem u poslednju fazu odlučivanja o budućem statusu Kosova i Metohije (KiM). Postavlja se pitanje koliko je u spoljnopolitičkom odlučivanju zemalja regiona prisutan strah od "domino" efekta, odnosno od mogućnosti da eventualna nezavisnost KiM postane presedan koji će ohrabriti secesionističke pokrete. Da li je "domino" efekat dominantan ili, ipak, postoje važniji faktori koji utiču na formulisanje zvaničnog stava balkanskih država o budućem statusu srpske pokrajine?

Cilj ovog teksta je analiza okruženja u odnosu na faktore koji (ne) utiču na formulisanje spoljnopolitičkog stava o budućem statusu KiM. Rezultati ove analize mogli bi ukazati na moguće pravce uticaja koji bi Srbija mogla imati na proces formulisanja stavova svojih suseda.

Analizom će biti obuhvaćene Grčka, Hrvatska, Rumunija, Turska, Bugarska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija i Albanija.² Pokušaćemo da ispitamo odnos balkanskih država prema budućem

statusu KiM, ilustrujući ih izjavama i saopštenjima šefova država i vlada ovog regiona datim u protekle dve godine. Premda ova saopštenja nisu pouzdan pokazatelj spoljnopolitičkih stavova ovih država, ona ipak mogu nagovestiti njihov odnos prema određenom pitanju. Promene u njihovoj spoljnoj politici moguće su naročito posle objavljivanja Ahtisarijevog plana o rešenju budućeg statusa KiM kada će se od svih država očekivati da se izjasne.

Teorijski okvir analize

U članku ćemo se oslanjati na radove Stivena Sejdmena i Silvia Brucana³ o determinantama spoljne politike⁴. Pokušaćemo da saznamo da li je odnos balkanskih država prema budućem statusu KiM moguće objasniti sledećim faktorima: etničkim vezama sa Srbijom ili Albancima na Kosovu, ekonomskim odnosima sa Srbijom ili podložnošću ovih država secesionizmu.

Prvi kriterijum na koji ćemo obratiti pažnju tokom analize biće postojanje etničke veze (rasne, etničke u užem smislu, religiozne i kulturno-jezičke) između potencijalnih birača jedne države i populacije druge države. Pretpostavka je da na preferencije birača utiču i njihovi etnički identiteti, postojanje etničkih veza

¹ Zartman, William. 1966. *International Relations in the New Africa*. Englewoof Cliffs: NJ Prentice Hall

² Glenny, Misha. 2001. *The Balkans — Nationalism, War and the Great Powers 1804-1999*. Penguin Books

³ Brucan, Silviu. 1971. *The Dissolution of Power: Sociology of International Relations and Politics*. Knopf.

⁴ Saideman, Stephen M. 1997. Explaining the International Relations of Secessionist Conflicts: Vulnerability Versus Ethnic Ties. *International Organization* 51-4

sa populacijama drugih država, kao i postojanje antagonizama. S obzirom na to da političari, u težnji da osvoje i zadrže vlast, moraju voditi računa o željama birača, možemo reći da biračke preference utiču na formiranje spoljnopolitičkog stava o određenom pitanju. Pretpostavka je da će države u secesionističkom konfliktu podržati onu stranu sa kojom većinska populacija ima etničke veze.⁵

Drugi kriterijum kojim ćemo se u tekstu služiti jeste stepen razvijenosti ekonomskih odnosa između dve države (Brucan).

Što su ekonomske veze između dve države jače (naročito ukoliko jedna drugoj predstavljaju najvažnije trgovinske partnere, ukoliko postoje značajne investicije i ukoliko trgovina između njih i dalje napreduje), to je veća verovatnoća da će se uzajamno podržavati u međunarodnim odnosima. Rezultati analize bili bi precizniji kada bi u obzir bili uzeti i ekonomski odnosi koje svaka od balkanskih država ima sa KiM, s obzirom na to da države u svojim ekonomskim odnosima ne vode računa samo o jednom, već o većem broju partnera. Međutim, pouzdani i precizni podaci o ovim odnosima ne postoje.

Treći kriterijum, podložnost secesionizmu, prema mišljenju Stivena Sejdmena, postoji ukoliko je unutar neke države postojao pokret koji je u poslednjih deset godina pokazivao secesionističke ambicije i ukoliko su se članovi pokreta organizovali u grupu radi zadobijanja nezavi-

snosti na delu teritorije. Ovaj argument predviđa da će države podložne secesionizmu podržati države čiji je teritorijalni integritet ugrožen (*host state*), a suprotstaviti se secesionističkom pokretu.⁶

Odnos balkanskih država prema budućem statusu KiM

To što se približava rok kada će specijalni izaslanik UN Marti Ahtisari objaviti plan o budućem statusu KiM podstaklo je debatu o rešenju koje bi bilo poželjno u Evropi i na Balkanu. Postoje dve vrste pokazatelja koji mogu ilustrovati pretpostavku o odnosu balkanskih država prema budućem statusu KiM. Prvu čine izjave visokih zvaničnika balkanskih država, a drugu pak činjenice da neke od ovih država priznaju UNMIK pasoše, registarske tablice ili potpisuju međunarodne ugovore sa Privremenom vladom na KiM. Na osnovu ovoga balkanske države uslovno možemo podeliti u dve grupe. U prvoj grupi bile bi one države koje pokazuju tendenciju da podržavaju zvanične interese Vlade Srbije: Bugarska, Rumunija, Grčka, Turska i BiH.

Bugarski premijer Georgi Parvanov⁷ i ministar spoljnih poslova Bosne i Hercegovine⁸ kao osnovni argument protiv ostvarivanja nezavisnosti KiM navode moguću destabilizaciju regiona. U korist toga da KiM ostane u sastavu Srbije govore i ministar spoljnih poslova Rumunije Mihai Razvan Ungueranu⁹ i grčki

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Izjava Parvanova u Centru za međunarodne i strateške studije u Vašingtonu, oktobar 2005. godine, Danas, 21. 10. 2005. godine, <http://www.danas.co.yu/20051021/dogadjajdana1.html>

⁸ Izjava Mladena Ivanića, 13. 11. 2006. godine, Bilten Ministarstva spoljnih poslova Srbije, 13. 11. 2006. godine,

http://www.mfa.gov.yu/Srpski/Bilteni/Srpski/b131106_s.html#N12

⁹ Izjava Ungueranua, 2. 12. 2006. godine, RTS, Tanjug, 2. 12. 2006. godine,

http://www.rts.co.yu/jedna_vest.asp?belong=&IDNews=169279

ministar spoljnih poslova Dora Bakojanis¹⁰, ističući značaj poštovanja nepovredivosti državnih granica na osnovu Završnog akta donesenog u Helsinkiju.

Zvanični stav Turske o budućem statusu KiM istaknut je na sajtu njihovog Ministarstva spoljnih poslova. Tamo je odnos Turske prema „kosovskom pitanju“ čak i vizuelno prikazan time što je odnos Turske prema Kosovu prikazan u kontekstu odnosa Turske sa Srbijom. Istaknuta je podrška Turske punoj implementaciji rezolucije Saveta Bezbednosti UN 1244 (kojom je Kosovo određeno kao sastavni deo Srbije), kao i njena zabrinutost za prava turske manjine na KiM. Analitičar AKSIS Informacija i Analiza (AIA) Kan Karpat mišljenja je da će Turska podržati zvanični stav Srbije da KiM mora ostati sastavni deo njene teritorije. Premda je Turska 2001. godine sa privremenom vladom KiM potpisala sporazume o saradnju u oblasti kulture i zaštite životne sredine, Karpat smatra da činjenica da se ona zalaže za sprovođenje rezolucije 1244, kao i da i dalje ne priznaje UNMIK registarske tablice govori u prilog njegovoj pretpostavci da će Turska podržati zvanične interese Srbije.¹¹

U drugoj grupi bile bi one države koje su sklone tome da pruže podršku Privremenoj vladi na KiM – Albanija i Makedonija. U toj grupi bi se mogle naći i one države za ko-

je se čini da se ne bi suprotstavile ostvarivanju nezavisnosti KiM, kao što su Hrvatska i Crna Gora.

Narodna skupština Albanije je još 1991. godine „Republiku Kosovo“ priznala kao nezavisnu državu.¹² Ova država i dalje pokazuje najjasniju sklonost da podrži zahtev Albanaca na Kosovu. Primer je izjava koju je na konferenciji za novinare, održanoj po zatvaranju samita šefova država i vlada država Jugoistočne Evrope u Karađorđevu 16. oktobra ove godine, dao Alfred Mojsiju, predsednik Albanije, rekavši da se zalaže za nezavisnost KiM.¹³

Premda makedonske vlasti nisu dale nedvosmisleni izjavu kojom iskazuju stav o budućem statusu KiM, stav Republike Makedonije o ovom pitanju može se naslutiti i na osnovu izjava koje su u oktobru dali makedonski premijer Nikola Gruevski i njegov zamenik Imer Seljmani. Naime, premijer je izjavio da će „Makedonija biti spremna da prihvati ako konačna odluka bude nezavisnost“, dok je njegov zamenik prilikom posete privremenoj vladi KiM rekao da Makedonija podržava političku volju većinskog naroda na KiM.¹⁴

Hrvatski predsednik Stjepan Mesić, u intervjuu za radio „Slobodna Evropa“, rekao je da „ukoliko konačno rešenje bude nezavisnost KiM, mora biti zagarantiran onaj standard življenja na KiM koji vrije-

¹⁰ Izjava Dore Bakojanis, 14. 11. 2006. godine, IRNA, http://www.irna.ir/index2.php?option=com_news&task=popup&code=0611148289151457&pindex=&pfrom=0&no_html=1&lang=sr

¹¹ Can Karpat, *Turkey's KiM Policy: Inexistent, Hesitant or Prudent?*, AIA Balkanian section

¹² The Library of the American Congress [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/?fnd/cstcdy:@field\(DOCID+al0012\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/?fnd/cstcdy:@field(DOCID+al0012))

¹³ Tanjug, B92, 16. 10. 2006. godine, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=10&dd=16&nav_category=167

¹⁴ Bilten Ministarstva spoljnih poslova Srbije, 16. 10. 2006. godine, http://www.mfa.gov.yu/Srpski/Bilteni/Srpski/b171006_s.html#N10

di u Evropi“, ne prejudicirajući pri tome koje su preferencije Republike Hrvatske u odnosu na budući status.¹⁵ Međutim, uzevši u obzir da Hrvatska priznaje UNMIK pasoše i registarske tablice, kao i da je Agim Čeku, predsednik privremene vlade Kosova, početkom decembra posetio Hrvatsku i bio primljen kao državni zvaničnik, moglo bi se pretpostaviti da se Hrvatska neće usprotiviti predlogu Marti Ahtisarija za rešenje budućeg statusa KiM ukoliko njime bude objavljena nezavisnost srpske pokrajine.

Slično je i sa odnosom Crne Gore prema ovom pitanju, uzmemo li u obzir događaje koji su obeležili početak novembra. Tada je Agim Čeku posetio Podgoricu i sastao se sa tadašnjim premijerom Milom Dukanovićem.¹⁶ Govoreći o ovoj poseti, Dukanović je istakao da je za Crnu Goru prihvatljivo svako rešenje statusa KiM do kog, uz pomoć međunarodne zajednice, za-

jedno dođu Beograd i Priština. Ova poseta dovela je do protesta u Srbiji i u Crnoj Gori, a njih je bivši premijer nazvao „ksenofobičnim i autističnim“. Mišljenja smo da ovi događaji govore u prilog pretpostavci da Crna Gora, možda neće direktno podržati ideju nezavisnosti KiM, ali neće pružiti ni podršku nastojanjima Srbije da pokrajinu zadrži u svojim granicama.

Nakon ukazivanja na odnos balkanskih država prema budućem statusu KiM, pokušaćemo da na osnovu navedenih kriterijuma (etničke veze i/ili antagonizmi, razvijenost ekonomskih odnosa i podložnost secesionizmu) pokažemo koji od ovih faktora (ne) utiče na formiranje spoljnopolitičkih stavova.

Etnička mreža Balkana

Prvo ćemo analizirati postojanje etničkih veza i/ili postojanje antagonizama između većinske popula-

Tabela 1

Država	Etnička veza	Animozitet
Albanija	Albanci na KiM i u Makedoniji	nema
Bugarska	nema	Srbija
Hrvatska	nema	nema
Grčka	Srbija	nema
Rumunija	Srbija	nema
Turska	Muslimani na KiM	Srbija
Makedonija*	Srbija	Albanci na KiM
Bosna i Hercegovina	podeljenost (Republika Srpska ima etničke veze sa Srbijom, Federacija Bosna i Hercegovina animozitet prema Srbiji)	
Crna Gora	Srbija	

¹⁵ Radio “Slobodna Evropa”, 14. 11. 2006. godine, <http://www.slobodnaevropa.org/article/2006/11/14/be42b2b4-f15b-4544-876d-02182e59f4b5.html>

¹⁶BBC Serbian, 3. 11. 2006. godine, http://www.bbc.co.uk/serbian/news/2006/11/printable/061103_cek_u_djukanovic.shtml

*S obzirom na to da u vreme nastanka Sejdmenove analize Crna Gora nije bila nezavisna država, a da su Makedonija i BiH bile predmet njegovog istraživanja, autor ovog teksta dopunio je tabelu prema etničkom poreklu većinskog naroda, dominantnoj veroispovesti, vremenskom periodu koji je protekao od oružanih sukoba, kao i prema etnicitetu sukobljenih strana.

cije jedne države regiona i Srbije ili albanskog stanovništva na Kosovu. Poslužićemo se Sejdmenovim viđenjem postojećih etničkih veza i animoziteta u regionu, koje je on ponudio u analizi odnosa balkanskih država prema raspadu bivše SFRJ (tabela 1).

Na osnovu pretpostavke da će države u secesionističkom sukobu podržati onu stranu sa kojom imaju etničke veze, opravdano bi bilo pretpostaviti da će Albanija, Bugarska i Turska podržati želje kosovskih Albanaca, a Grčka, Rumunija, Makedonija i Crna Gora zvanične interese Srbije, dok bi Hrvatska i Bosna i Hercegovina trebalo da zbog ambivalentnosti budu neutralne.

Međutim, čak dve države koje bi teoretski trebalo da se suprotstavljaju politici srpskih vlasti (Turska i Bugarska) nedvosmisleno podržavaju zahtev da KiM ostane u granicama Srbije, dok Makedonija, od koje bi se očekivalo da bude u „srpskom taboru“, podržava zahteve kosovskih Albanaca. Da odstupa od teorijskog okvira, pokazuje i Crna Gora. Premda ne pokazuje jasnu i nedvosmislenu podršku privremenim kosovskim vlastima, ona je ipak suviše udaljena od pozicije da

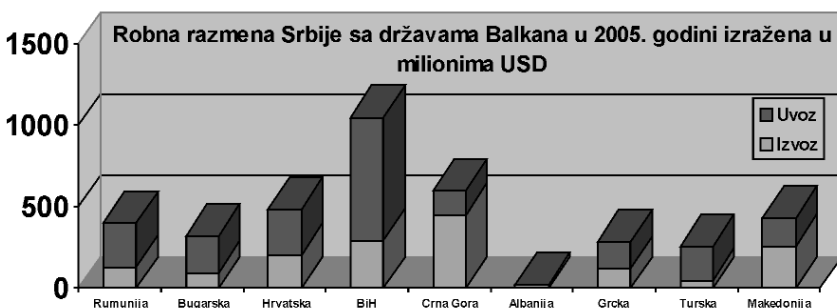
pruža podršku Srbiji. Odstupanja uočena u ove četiri države su drastična, što ukazuje na to da se pomoću etničkih veza ne može objasniti formulisanje spoljne politike balkanskih država prema budućem statusu KiM.

Ekonomski odnosi između Srbije i njenih suseda

Ekonomski odnosi Srbije i njenih suseda predstavljaju drugi kriterijum koji ćemo analizirati. Prema podacima Privredne komore Srbije¹⁷ iz 2005. godine (tabela 2), Srbija je izuzetno važan trgovinski partner (među prvih pet) Bosne i Hercegovine, Makedonije i Crne Gore, dok su Bugarska i Turska države koje ostvaruju veoma visok suficit u trgovini sa Srbijom. Sa Rumunijom, Hrvatskom i Grčkom, Srbija ima razvijene ekonomske odnose, koji pokazuju tendenciju daljeg napredovanja. Ekonomski odnosi sa Albanijom najslabije su razvijeni.

Ukoliko je pretpostavka da ekonomski odnosi među državama utiču na spoljnu politiku tačna, onda bi bilo logično da srpske vlasti mogu očekivati podršku od Makedonije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore. Jedina država od ko-

Tabela 2



¹⁷ Privredna komora Srbije, http://portal.komora.net/pksweb/servlet/pksweb.XMLProcessor?i_sys=pks&i_xml=a10007&i_xsl=s1000&i_pagener=1&i_numberrecords=10000&i_param=idf19did2ddfkatgorijadd

je bi se moglo očekivati da se protiviti je Albanija.

Realnost je, međutim, drugačija. Jedine dve države čiji su spoljnopolitički stavovi u skladu sa očekivanjem su Bosna i Hercegovina i Albanija, što nam ukazuje na to da ni faktor ekonomskih odnosa ne može potpuno objasniti stav balkanskih država o „kosovskom pitanju“. Međutim, ovi rezultati nisu potpuno precizni. Nedostaju nam podaci o ekonomskim odnosima balkanskih država, pre svega, sa KiM, pa tako ne možemo zaključiti da li ove države svojim izborom više gube ili dobijaju.

S obzirom na to da ni etničke veze, ni ekonomski odnosi ne objašnjavaju spoljnopolitičke stavove balkanskih država o budućem statusu KiM, pokušaćemo da ispitamo koliko na formulisanje stava utiče podložnost tih država secesionizmu.

Da li su države Balkana podložne secesionizmu?

U nekima od balkanskih država i danas postoje secesionistički pokreti, i to najčešće pokreti etničkih manjina. Koliko su balkanske države podložne secesionizmu možemo meriti na osnovu nekoliko činilaca: vremenskog perioda proteklog od konflikata (ukoliko ih je bilo), intenziteta konflikata (oružani sukob, teroristički napadi, izostanak konflikta) i istaknutih ciljeva separatističkih i/ili teritorijalnih autonomističkih pokreta. Premda teritorijalni autonomistički pokreti ne traže to da ostvare nezavisnost dela teritorije jedne države, oni ipak, postavljajući zahteve da veliki broj ovlašćenja bude prenesen na lokalne vlasti, slabe centralnu državnu vlast.

Države koje su u poslednjih deset godina na svojoj teritoriji imale

oružane sukobe i/ili kontinuirane terorističke aktivnosti sa grupama izrazito separatističkih ciljeva označićemo kao države koje su veoma podložne secesionizmu. Prema navedenim kriterijumima, u ovu grupu mogli bismo svrstati Tursku, Makedoniju i Bosnu i Hercegovinu.

Turska ima problema sa kurdskim secesionističkim pokretom već skoro trideset godina. Kurdistanska radnička partija (KRP) nastala je tokom osamdesetih godina prošlog veka i kao cilj ima stvaranje nezavisne države Kurda na jugoistoku Turske. Toj državi bili bi pripojeni i delovi teritorija susednih zemalja koji su naseljeni Kurdima. Sukob između turskih vlasti i Kurda eskalirao je tokom devedesetih godina prošlog veka. Nakon hapšenja vođe KRP Abdulaha Ocalana 1999. godine, sukobi su naglo prestali, a KRP se transformisala u političku partiju.¹⁸ Ipak, turske vlasti nisu priznale KRP i tretiraju je kao terorističku grupu, a Kurdi i dalje nemaju status manjine. Ovo je uzrokovalo nastavak sukoba, nakratko prekinutog primirjem. Već 2004. godine zabeležen je porast terorističkih aktivnosti. U septembru 2006. godine KRP je turskim vlastima ponovo ponudila primirje, ali je premijer Turske Rečep Erdogan odbio da pregovara sa kurdskim liderima, nazvavši ih teroristima. Oružani sukobi između turskih vlasti i kurdske države čine Tursku državom koja je podložna secesionizmu.

Otkako je Makedonija 1991. godine postala nezavisna država došlo je do više konflikata između državnih vlasti i albanske manjine (albanska manjina čini 22,9% ukupnog stanovništva). Oružani sukob između makedonskih vlasti i Nacionalne oslobodilačke armije, oružane grupe makedonskih Albanaca, odigrao se

¹⁸ Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/>

2001. godine, a okončan je Ohridskim sporazumom. Ovim sporazumom Makedonija je pristala da se odrekne ustavnog određenja svoje države kao države Makedonaca i da u tekst Ustava, odnosno u određenje države uključi i albansku narodnost. Albanska strana je prihvatila to da legalnim putem nastavi borbu za ostvarivanje svojih manjinskih prava.

Potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma (1995. godine), koji je usledio nakon četvorogodišnjeg oružanog sukoba, u Bosni i Hercegovini uspostavljena su dva poluautonomna entiteta: Republika Srpska i Federacija Bosna i Hercegovina. Karakter sukoba pokazuje da Bosna i Hercegovina spada u grupu država koje su veoma podložne secesionizmu, naročito ako uzmemo u obzir činjenicu da opasnost od secesionizma postoji i pored truda međunarodne zajednice da očuva dejtonsku tvorevinu. Ovu situaciju ilustruje zalaganje aktuelnog premijera Republike Srpske Milorada Dodika da bude održan referendum o nezavisnosti ovog entiteta ukoliko „ovlašćenja nastave da se smanjuju“¹⁹.

U grupu država koje nisu veoma podložne secesionizmu svrstaćemo one države u kojima su u poslednjih deset godina zabeležene terorističke aktivnosti sa separatističkim i/ili autonomističkim pokretima etničkih grupa koje predstavljaju značajnu manjinu u etničkoj strukturi države (Albanija i Crna Gora).

Pre više od deset godina (1994. godine) u Albaniji se prvi put pojavila grčka separatistička oružana grupa pod nazivom Severnoepirski front za

oslobođenje²⁰. Ova grupa izvršila je više terorističkih napada radi ostvarivanja samostalnosti Severnog Epira, koji je u velikoj meri naseljen grčkom manjinom (precizni podaci ne postoje). Zbog toga Albanija spada u grupu država koje mogu biti podložne secesionizmu. Sem toga, u ovoj oblasti je od 1992. godine aktivna i politička partija Omonija²¹, koja se zalaže za to da Severni Epir bude pripojen Grčkoj.

Crna Gora je, posle referenduma održanog u maju 2006. godine, postala nezavisna država. U njoj živi (prema popisu iz 2003. godine) 43,26% Crnogoraca, 31,99% Srba, 7,77% Bošnjaka, 5,03% Albanaca i 5,53% drugih manjina. Još 2004. godine zabeleženo je postojanje terorističke organizacije pod nazivom Nacionalna vojska Crne Gore²². Njen cilj je da ostvari nezavisnost dela teritorije Crne Gore koji je većinski naseljen albanskim stanovništvom. Separatističke tenzije postoje i danas, i to u oblasti Ulcinja, kao i na severu Crne Gore.

U grupu država koje su najmanje podložne secesionizmu ući će one države koje u poslednjih deset godina nisu imale konflikte ili koje su se na svojoj teritoriji suočavale samo sa teritorijalnim autonomističkim zahtevima politički organizovanih grupa (Rumunija, Bugarska, Hrvatska i Grčka).

Prema popisu iz 2002. godine²³ u Rumuniji živi približno 1,4 miliona Mađara (6,6% stanovništva Rumunije) koji su, pretežno, locirani u Transilvaniji (gde čine oko 20% stanovništva). Transilvanija je posle Prvog svetskog rata pripala Rumuniji i u njenom sasta-

¹⁹ Izjava Dodika, 13. 6. 2006. godine, <http://www.danas.co.yu/20060613/hronika2.html>

²⁰ http://members.cox.net/epirus//report_on_epirus.htm

²¹ <http://www.crwflags.com/fotw/flags/al%7Dgk.html#omo>

²² List *Danas*, 12. 1. 2004. godine, <http://www.danas.co.yu/20040112/dezurna1.html>

²³ Hungarian Government Office for Hungarian Minorities Abroad. 2006. *The Situation of Hungarians in Romania in 2006*. Report

vu nalaze se okruzi čije većinsko stanovništvo čine Mađari (Hargita 84, 61% i Kovašna 73,81%). Mađarska manjina u Rumuniji zastupljena je i politički, delovanjem Demokratske unije Mađara u Rumuniji, organizacije koja se snažno zalaže za teritorijalnu autonomiju (manjina koje žive u „blokovima“ na određenoj teritoriji). Politički uticaj ove organizacije je značajan, jer je time manjina predstavljena u Parlamentu, ali i u Vladi. Vicepremijer Rumunije Marko Bela, koji je zadužen za obrazovanje, kulturu i evropske integracije, predsednik je Demokratske unije. Zbog teritorijalnih decentralističkih težnji koje postoje u Rumuniji i nedostatka konflikata, ona spada u grupu država koje su malo podložne secesionizmu.

U Bugarskoj je sve do 1989. godine trajao asimilacioni proces turske manjine, koja čini 9% stanovništva. Kada je krajem te godine otpočet proces vraćanja prava Turcima, kao odgovor na to pojavili su se neonacionalistički pokreti Bugara. Ovi pokreti (npr. Nacionalna unija Atak) time što traže da bude poreknuto postojanje bilo kakvih etničkih manjina u Bugarskoj dodatno zaoštavaju socijalni i religijski razdor koji postoji u ovoj zemlji. Prema nalazima Rosena Vasileva²⁴, događaji na KiM podstakli su tursku manjinu da se agresivnije suprotstavi većinskom stanovništvu. Ovaj autor naglašava da, premda je Pokret za prava i slobode – najveća politička partija koja se zalaže za prava manjina, a čiju većinu članstva čine Turci – pravno priznat i uticajan, još uvek nisu nestale iredentističke težnje turske manjine u Bugarskoj. Međutim, u poslednjih deset godina nije bilo ni oružanih sukoba, ni terorističkih napada, pa Bugarsku svrstavamo u grupu zemalja koje su malo podložne secesionizmu.

Srpska etnička manjina u Hrvatskoj čini 4,94% ukupnog stanovništva. Poslednju deceniju prošlog veka, u kojoj je Hrvatska proglasila nezavisnost, obeležili su sukobi na tlu ove države. Jedan od najvažnijih uzroka sukoba bila je težnja srpske manjine (koja je 1991. godine činila 12,2% stanovništva Hrvatske) da teritorije na kojima je činila većinsko stanovništvo pripoji državi iz koje potiče. Ipak, od tada na ovom tlu nema ni sukoba, ni terorističkih napada. U toku je povratak izbeglih i prognanih Srba u Hrvatsku. On je otežan dubokim otporom koji pruža većinsko hrvatsko stanovništvo. Nerazvijena međuetnička tolerancija i nezadovoljavajuća primena prava nacionalnih manjina ostavlja prostor pojavi novih konflikata u Hrvatskoj.²⁵

Premda od Sporazuma iz Lozane (1923. godine) Grčka nema problema sa secesionističkim pokretima, obazri-vija je, zbog zategnutih odnosa koje ima sa Turskom, prema oblastima u kojima većinsko stanovništvo čine pripadnici muslimanske veroispovesti. U Grčkoj, tačnije u Trakiji i na Dodekaneškim ostrvima, koje se nalaze na krajnjem istoku Grčke, a u blizini jugozapadne obale Turske, postoji značajna muslimanska manjina (120 hiljada). Sem toga, i Grčka i Turska su kao države porekla umešane u “kiparski sukob” i zainteresovane za to da strana koju podržavaju ostvari svoje interese. Osim postojanja tenzija, u poslednjih deset godina na teritoriji Grčke nisu zabeleženi ni oružani sukobi, ni teroristički napadi grupa sa secesionističkim i/ili teritorijalno autonomističkim ciljevima, što ovu državu čini malo podložnom secesionizmu i pojavi terorizma.

Prema Sejdmenovoj argumentaciji, države koje su veoma podložne i podložne secesionizmu trebalo bi da

²⁴ Vassilev, Rossen. 2002. Bulgaria's ethnic problems. *East European Quarterly*

²⁵ Daskalović, Zoran. 2004. Withering Away of Ethnic Minorities in Croatia. *Dossier on the Rights and Protection of Ethnic Minorities in Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Serbia, Montenegro and Croatia.*

podržavaju zvaničnu politiku Srbije, dok bi se od država koje su malo podložne secesionizmu mogla očekivati neutralnost.

Odstupanja od početne pretpostavke izražena su i u analizi toga kako faktor podložnosti secesionizmu utiče na formiranje spoljnopolitičkih stavova. Naime, drastično odstupaju Makedonija i Albanija koje su najpodložnije secesionizmu, dok nešto manje odstupaju Grčka, Bugarska, Rumunija i Crna Gora. Postojanje drastičnih odstupanja ukazuje na to da podložnost secesionizmu ne može biti dovoljan kriterijum za validnost prognoze toga ko će podržati secesionističke tendencije. Nesklad između istorijskih činjenica i izjava zvaničnika nekih balkanskih država (npr. Rumunija) ukazuje na to da bismo odgovor mogli potražiti u analizi toga kako podložnost secesionizmu utiče na formulisanje spoljnopolitičkog stava. Istorijske činjenice mogu nam pomoći da stvorimo sliku o objektivnoj situaciji u svakoj od država. Međutim, ukoliko analiziramo podložnost secesionizmu, mogli bismo videti koliko države na Balkanu *osećaju* da ih postojeći secesionistički i/ili autonomistički pokreti na njihovim teritorijama ugrožavaju.

Šta prevladuje?

Analizom sva tri faktora došli smo do zaključka da bi Vlada Srbije teoretski mogla očekivati podršku od Makedonije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Rumunije, dok bi joj se Albanija, Hrvatska i Bugarska mogle suprotstaviti. Neutralnost bi se mogla očekivati od Turske i Grčke.

Međutim, uticajem sva tri faktora može se objasniti samo odnos Bosne i Hercegovine i Albanije prema budućem statusu KiM.

Ovi nalazi ukazuju na to da, kada su u pitanju etničke veze, ekonomski odnosi i podložnost secesionizmu, nije moguće uočiti postojanje pravilnosti uticaja na formiranje stava o budućnosti KiM na Balkanu. Odgovor, stoga, treba tražiti u nekim drugim faktorima. Jedan od njih mogao bi biti to kako države percipiraju secesionističke pretnje na svojoj teritoriji. Pored toga, moguće je da značajnu ulogu igra i politika prilagođavanja stavovima i zahtevima ključnih aktera evroatlantskih integracija (SAD, Nemačka, Velika Britanija, Francuska, Italija). Usklađivanje spoljne politike nekih balkanskih država sa politikom koju vode države nosioci integracionih procesa moglo bi se možda objasniti njihovom željom da dobiju političke poene ili podršku u procesu integracije u evroatlantske strukture.

Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

Tabela 3

	Etničke veze i animoziteti	Prioritetnost ekonomskih odnosa sa Srbijom	Podložnost secesionizmu	Podrška Srbiji ili Albancima na Kosovu
Rumunija	Srbija	srednja	mala	Srbija
Bugarska	animozitet prema Srbiji	srednja	mala	Srbija
Turska	Albanci na Kosovu	srednja	velika	Srbija
Grčka	Srbija	srednja	mala	Srbija
Bosna i Hercegovina	ambivalentna (podvojene etničke veze i animoziteti)	visoka	velika	Srbija
Makedonija	Srbija	visoka	velika	Albanci na Kosovu
Albanija	Albanci na Kosovu	niska	srednja	Albanci na Kosovu
Crna Gora	Srbija	visoka	srednja	Albanci na Kosovu
Hrvatska	ambivalentna	srednja	mala	Albanci* na Kosovu

* Uslovno

Budući status Kosova - presedan ili univerzalno rešenje

Jelena Radoman

UDK 341.223(4); 341.231(497.115)

Izvesno je da će odluka o konačnom statusu Kosova i Metohije značajno uticati na bezbednost celog regiona Jugoistočne Evrope. Jedan od argumenata koji pregovarački tim Srbije navodi u pregovorima o rešenju statusa je da bi eventualna nezavisnost Kosova imala dalekosežne (negativne) posledice. Srpski premijer upozorava na to da ukoliko buduća odluka o statusu ne bude prihvatljiva za sve strane u sporu, može doći do toga da "promena granica postane presedan na koji će druge etničke manjine sa teritorijalnim pretenzijama moći da se pozivaju u budućnosti"¹. Predsednik Rusije Vladimir Putin, protivеći se nametanju odluke bilo kojoj od strana u sporu, istovremeno ističe da Rusija insistira na univerzalnom rešenju koje bi bilo primenljivo u svim sličnim situacijama. "Ako neko misli da Kosovu treba dati punu nezavisnost na nivou države zašto onda i narod Abhazije ili Južne Osetije ne bi imao pravo na državu?"², pitanje je kojim ruski zvaničnici često pravdaju svoju podršku nezavisnosti ovih oblasti. Istovremeno, NATO, EU i SAD poriču postojanje sličnosti između položaja koji ima Kosovo, odnosno između budućnosti Kosova i položaja i bu-

dućnosti ovih oblasti. Namera nam je da u ovom tekstu ispitamo zasnovanost tvrdnje da eventualno ostvarenje nezavisnosti Kosova neće uticati na pitanje statusa Južne Osetije i Abhazije. Najpre ćemo proveriti sličnosti između *de jure* i *de facto* statusa Kosova i statusa ovih oblasti. Pokušaćemo da pokažemo da su težnje ka ostvarenju nezavisnosti u sva tri slučaja potkrepljene istim argumentima. Ipak, Savet bezbednosti UN, EU i NATO se u slučaju Južne Osetije i Abhazije čvrsto zalažu sa očuvanje teritorijalnog integriteta i suvereniteta Gruzije i predlažu da konflikti na toj teritoriji budu rešeni decentralizacijom vlasti i davanjem široke autonomije spornim oblastima. Ako ovaj njihov stav ostane nepromenjen i nakon eventualnog proglašenja nezavisnosti Kosova, smatramo da razloge ne treba tražiti u tome kako su primenjene norme međunarodnog prava, već u tome da se ovi akteri u međunarodnim odnosima pozivaju na etički argument.

Smanjenje autonomnih ovlašćenja kao povod sukoba

I Kosovo i sporne oblasti u Gruziji imali su u prošlosti, u okviru federalnih država, određen stepen autonomije. Za razliku od statusa

¹Ahtisari, Koštunica i Sejdiju pred Svetom bezbednosti UN govore o statusu Kosova, Voice of America, 13. 7. 2006. godine.

Dostupno na: <http://www.voanews.com/Serbian/archive/2006-07/2006-07-13-voa3.cfm> [29. 11. 2006]

²Vladimir Putin, transkript pres-konferencije za ruske i strane medije, Kremlj, Moskva, 31. 1. 2006. godine.

Dostupno na: http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2006/01/31/0953_type82915_type82917_100901.shtml [29. 11. 2006]

koji imaju federalne jedinice, autonomne oblasti Južna Osetija i Abhazija i autonomna pokrajina Kosovo nisu imale status koji je podrazumevao pravo na secesiju i izlazak iz federacije. U sve tri oblasti se većinsko stanovništvo, da bi se otopilo od matične države, poziva na pravo na samoopredeljenje. Prava manjina u sve tri oblasti moraju biti zaštićena i njima se bave međunarodne organizacije, pokušavajući da nađu rešenje za status ovih oblasti.

Konflikti na Kosovu i u Gruziji (ali i u Moldaviji i Azerbejdžanu) često se smatraju reliktima bivših socijalističkih država – SFRJ i SSSR. Tenzije u sve tri oblasti pojačale su se raspadom federacija (1989/90). Neposredni uzrok konflikata bio je smanjenje obima autonomnih ovlašćenja koja su etničke skupine imale u okviru federacija. Kada je proglasila nezavisnost, aprila 1992. godine, Gruzija je, umesto sovjetskog Ustava, vratila Ustav Demokratske Republike Gruzije iz 1922. godine. Abhazi i Oseti su to doživeli kao ugrožavanje autonomije koju im je garantovao sovjetski Ustav. Iste godine u obe oblasti organizovani su referendumima kojima je potvrđeno da je većina stanovništva za otopljenje od Gruzije. Slično se dogodilo i sa Kosovom. U martu 1989. godine usvojeni su amandmani na Ustav SFRJ iz 1974. godine. Time je smanjena autonomija pokrajina koje su, na osnovu rešenja iz prethodnog Ustava, "formalno i faktički postale konstitutivni elementi federacije i federativnog uređenja uopšte"³. U septembru 1991. godine kosovski Albanci održali su refe-

rendum koji vlasti u Srbiji nisu priznale. Na tom referendumu oni su se, ogromnom većinom, opredelili za nezavisnost.

Težnje da ostvare nezavisnost bile su praćene oružanim sukobima i nasiljem u sve tri oblasti. Postignuta primirja, 1992. i 1994. godine, omogućila su formiranje samoprogklamovanih, a međunarodno nepriznatih država – Republike Južne Osetije i Republike Abhazije. One postoje kao *de facto* države na teritoriji Gruzije. Nakon NATO intervencije na Kosovu 1999. godine i potpisivanja Kumanovskog sporazuma, na Kosovu je, u okviru međunarodno priznatih granica Republike Srbije, uspostavljen protektorat Ujedinjenih nacija.

Isti argumenti za dobijanje nezavisnosti

Postoji nekoliko osnovnih argumenata kojima se opravdavaju zahtevi etničkih grupa za otopljenje od država u čijim se granicama nalaze i za započinjanje samostalnog državnog razvoja. Pravo na samoopredeljenje, uzeto iz međunarodnog prava, predstavlja osnovni argument. Etnička kohezija stanovništva, kontrola nad teritorijom i uspostavljene strukture vlasti su *de facto* argumenti.

Pravo na samoopredeljenje je potvrđeno nizom međunarodnih ugovora, deklaracija i rezolucija, od kojih je najznačajnija Povelja Ujedinjenih nacija⁴. Pod tim pravom podrazumeva se pravo da grupa koja je iste rase, etniciteta, religije i koja govori istim jezikom, deli isto-

³ Nikolić, Pavle. Pogubno istorijsko iskustvo. *Glas javnosti*, 24. 8. 2001. godine. Dostupno na: <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/2001/08/25/srpski/X01082404.shtml> [25. 11. 2006]

⁴ Povelja Ujedinjenih nacija, 26. 6. 1945, San Francisko, poglavlje 1, član 1 Dostupno na: <http://www.un.org/aboutun/charter/> [18. 12. 2006]

rijsko i kulturno nasleđe, a koja je nastanjena na određenoj teritoriji, odredi svoj politički status i politički, ekonomski i kulturni razvoj. Da bi realizovala to pravo, grupa treba da ima samosvest o svom identitetu u odnosu na većinsku populaciju države u kojoj živi i da bude sposobna da oformi svoj politički identitet.⁵ Postoje dve osnovne forme realizovanja takvog prava. Prva je ili dobijanje statusa autonomije u okviru unitarne države, federalne jedinice u federaciji ili dobijanje statusa člana konfederacije u konfederaciji. Druga forma je proglašenje nezavisnosti i formiranje posebne države. Ovim, pravo na samoopredeljenje može doći u sukob sa pravom očuvanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta matične države, što predstavlja drugo temeljno načelo međunarodnog prava, potvrđeno i zagarantovano nizom međunarodno-pravnih dokumenata. Ne postoji opšteusvojen princip na osnovu kog bi mogao biti razrešen sukob tih prava u praksi i to otvara prostor za donošenje *ad hoc* rešenja na političkoj osnovi. Ukoliko bi sukob ovih prava doveo do situacije koju bi Savet bezbednosti okvali-

fikovao kao “pretnju miru, povredu mira ili agresiju”⁶, tada bi bila aktivirana ovlašćenja ovog organa, koja ga čine nadležnim za rešavanje spora.

Stanovništvo i političke elite, kako na Kosovu tako i u oblastima u Gruziji, navode više argumenata koja idu u prilog pravu na samoopredeljenje. Osnovni *de facto* argument je da su ove oblasti etnički homogene. Sukobi su izmenili demografsku sliku kako oblasti u Gruziji⁷, tako i Kosova.⁸ Nakon sukoba, demografski podaci u sve tri oblasti ukazuju na postojanje etnički čistih ili bar “čistijih” oblasti. Veći stepen etničke kohezije koji je u ovim oblastima postignut služi danas kao argument za materijalizaciju prava na samoopredeljenje i sticanje nezavisnosti.

Stanovnici Južne Osetije i Abhazije kao dodatni argument koji govori u prilog prava na otepljenje koriste činjenicu da njihove vlasti kontrolišu spornu teritoriju. Odmah nakon potpisivanja primirja, formirane su oružane snage koje treba da budu protivteža oružanim snagama matične države i koje bi tre-

⁵ New England Center for International Law & Policy. Public International Law and Policy Group. 2000.

The Nagorno-Karabab Crisis: A Blueprint for Resolution. 18-21. Dostupno na: <http://www.armeniaforeignministry.com/htmls/blueprint.html> [23. 11. 2006]

⁶ Povelja Ujedinjenih nacija, 26. 6. 1945, San Francisko, poglavlje 7, član 39
Dostupno na: <http://www.un.org/aboutun/charter/> [18. 12. 2006]

⁷ Konflikt u Južnoj Osetiji je prouzrokovao smrt preko 50.000 ljudi. Prema poslednjem popisu stanovništva u SSSR, stanovništvo Abhazije brojalo je 500.000, od čega je 45% bilo Gruzijaca i 17% Abhaza. U ratu 1991–1993. tokom kojeg je, prema tvrdnjama OEBS, izvršeno etničko čišćenje, ubijeno je između 10.000 i 30.000, a proterana je većina od 250.000 Gruzijaca, koji još uvek čekaju na povratak. U Abhaziji danas 45% stanovništva čine Abhazi. Wikipedia, Abkhazia, Demographics

Dostupno na: <http://en.wikipedia.org/wiki/Abkhazia> [4. 12. 2006]

⁸ Prema popisu iz 1981. godine, od 1.585.000 stanovnika Kosova Albanci su činili 77%, a Srbi 13% populacije. Danas, prema procenama, Kosovo ima između 1.800.000 i 2.100.000 stanovnika, od čega Albanci čine 85–90%, a Srbi 5–10%.

Međunarodni krivični sud, Tekst optužnice protiv Slobodana Miloševića, <http://www.b92.net/doc/tribunal/01.php> [20. 11. 2006]

balo da spreče njene eventualne pokušaje da povrati pravo na sprovođenje sile, inherentno suverenoj državi. Oružane snage Abhazije broje 2.000 ljudi, a imaju četiri puta veći mobilizacijski kapacitet, dok oružane snage Južne Osetije broje 1.500 ljudi.⁹ U ovim oblastima uspostavljene su i institucije vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske). Političke elite Južne Osetije i Abhazije kao potvrdu toga da su ove oblasti sposobne da opstanu i da funkcionišu izvan državnih ingerencija Gruzije (što je i bio slučaj u prethodnih 10 – 15 godina) ističu upravo funkcionisanje ovih institucija. Oni tvrde da bi priznavanjem statusa nezavisnih država ovim oblastim samo bio legalizovan *status quo*. Na ovaj način bivši pobunjenici i secesionisti pokušavaju da zadobiju legitimitet državotvoraca. Zasad, ni vlastima Južne Osetije, ni vlastima Abhazije taj legitimitet nije priznala nijedna država, pa ni Rusija.

Situacija na Kosovu delimično je drugačija. Ono je, mada i dalje formalno pod suverenitetom Republike Srbije, faktički protektorat Ujedinjenih nacija. Na Kosovu su uspostavljene institucije privremene vlasti provincije, a međunarodna zajednica ulaže napor da ih osposobi za samostalno vršenje vlasti. Radi toga je na Kosovu u toku proces prenošenja ovlašćenja UNMIK misije na privremene institucije pokrajine.

Ovim su iscrpljene sličnosti po kojima možemo porediti nastojanja kosovskih Albanaca i Oseta i Abhaza da ostvare nezavisnost. Razliku čine vrsta i stepen međunarodne podrške koje ove oblasti dobijaju za ostvarenje tih težnji.

Različiti stavovi međunarodnih zvaničnika

Srbija i Gruzija kao rešenje statusa spornih oblasti predlažu da one dobiju najširu autonomiju. Gruzijске vlasti predlažu da secesionističke oblasti imaju ustavom i zakonom garantovanu autonomiju (pravnu, političku, socijalnu, teritorijalnu, kulturnu i ekonomsku).¹⁰ Istovremeno, gruzijski zvaničnici naglašavaju spremnost da, u obe situacije, daju ovim oblastima najširu autonomiju poznatu u evropskim standardima i praksi.¹¹ Međutim, vlasti Abhazije odbile su plan koji su gruzijske vlasti predstavile 9. juna ove godine. On je podrazumevao uspostavljanje takvog federalnog uređenja Gruzije u kome bi Abhazija dobila široku autonomiju i pomoć za ekonomski oporavak. Na sličan način, kosovski Albanci odbijaju ponudu zvaničnog Beograda prema kojoj bi Kosovo imalo suštinjsku autonomiju unutar međunarodno priznatih granica Srbije.

⁹ Lynch, Dov. 2001. *Managing Separatist States: A Eurasian Case Study*. Institute for Security Studies of WEU. 10

Dostupno na: <http://aei.pitt.edu/707/02/occ32e.html> [23. 11. 2006]

¹⁰ President of Georgia – official web site, Understanding South Ossetia – A Primer for Peace, Executive Summary, 11. March 2005,

<http://www.president.gov.OTHERS/presskits.php?&id=106> [28. 11. 2006]

¹¹ Georgia's ambassador to the EU, Salome Samadashvili, in an interview to Radio Free Europe. EU/Georgia: 'No Time to Send Ambiguous Messages' In Russia Row. Radio Free Europe, October 11, 2006, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/10/cc766e95-be56-4420-81d4-6db6b4f7254d.html> [4. 12. 2006]

Iako su rešenja koja predlažu Srbija i Gruzija veoma slična, međunarodna podrška tim predlozima bitno se razlikuje. Predstavnici međunarodnih organizacija imaju različite predloge za rešavanje statusa ove tri oblasti. NATO, EU i SAD podržavaju nastojanja Gruzije da status Južne Osetije i Abhazije bude rešen bez narušavanja njenog teritorijalnog integriteta i suvereniteta. Srbija, međutim, ne dobija nedvosmislenu međunarodnu podršku za očuvanje celovitosti svoje teritorije. Dokaz tome su pregovori o budućem statusu Kosova. Jedan od mogućih ishoda ovih pregovora je proglašenje nezavisnosti provincije. Situacije u ove dve zemlje razlikuju se i prema vrsti i stepenu stranog učestvovanja i posredovanja u rešavanju sukoba. Prisustvo međunarodnih i vojnih i civilnih misija u Gruziji ograničeno je na posmatračku misiju OEBS u Južnoj Osetiji i na posmatračku misiju UN u Abhaziji, a trilateralne mirovne snage zadužene za obezbeđenje mira čine ruski vojnici i vojnici strana u sporu. Za razliku od Srbije, koja je nevoljno i pod "argumentima" sile prihvatila to da međunarodna zajednica učestvuje u rešavanju konflikta na njenoj teritoriji, Gruzija želi i zahteva da međunarodna zajednica više učestvuje u rešavanju sporova nastalih u njenim granicama.¹²

Strani zvaničnici veoma kratko i neodređeno obrazlažu to što odbijaju da porede svoj odnos prema Kosovu i svoj odnos prema oblastima u Gruziji. Kao jedan od razloga koji oni navode da bi opravdali različit odnos prema tim pitanjima je to što je Kosovo, prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine, imalo širi stepen auto-

nomije nego što su imale gruzijske oblasti. Međutim, ni tako širok koncept autonomije kakvu je po u Ustavu iz 1974. godine imalo Kosovo nije predviđao mogućnost secesije i izlaska iz federacije. Sledeći argument je problem samoodrživosti Abhazije i Južne Osetije koje, tvrdi se, zavise od ruske vojne, ekonomske i administrativne podrške. Prema tim tvrdnjama, nezavisnost ovih oblasti bila bi projekat koji sponzorise Rusija. Međutim, i samoodrživost Kosova predstavlja prepreku ostvarivanju nezavisnosti provincije. Kosovu će i nakon proglašenja statusa provincije u određenom vremenskom periodu biti potrebno prisustvo međunarodnih mirovnih snaga, kao i međunarodna ekonomska i politička podrška, što svojim izjavama potvrđuju i brojni međunarodni predstavnici. Time bi nezavisnost Kosova bila međunarodno sponzorisan projekat.

Etički argument

Odgovor na pitanje zbog čega nezavisnost Kosova ne bi bila univerzalno primenljiv princip možemo dobiti ukoliko sagledamo razmere međunarodnog angažmana i vojnog i civilnog prisustva na Kosovu. NATO intervencija 1999. godine donela je presedan u međunarodnim odnosima i otvorila brojne debate kako među politikolozima, tako i među onima koji su se isključivo bavili njenim pravnim aspektima. Ona je svakako predstavljala prekretnicu u nastojanjima kosovskih Albanaca da ostvare punu nezavisnosti. Etički argument kojim je pravdana NATO akcija nije izgubio validnost ni u pregovorima o rešenju statusa Kosova.

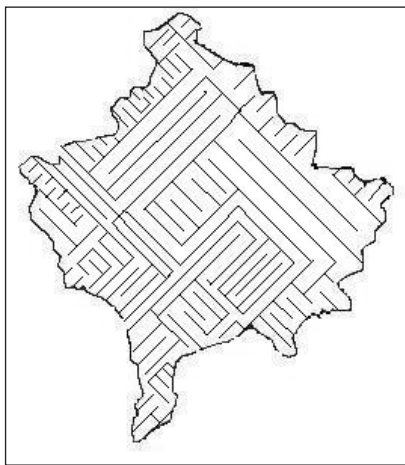
¹² President of Georgia – official website, Understanding South Ossetia – A Primer for Peace, Executive Summary, 11. March 2005, <http://www.president.gov.ge/presskits.php?&id=106> [28. 11. 2006]

Prva "humanitarna intervencija" bila je pravdana sprečavanjem daljeg kršenja ljudskih prava na Kosovu. Pozivanje na norme etičkog ponašanja u međunarodnim odnosima dalo je legitimitet toj akciji. Tome da budu preduzete radikalne mere, kakva je bila vojna intervencija, doprinelo je i to što je Srbiji bila narušena reputacija nakon njenog učestvovanja u ratovima na prostoru bivše Jugoslavije. Tvrdi se da je Srbija izgubila legitimitet da upravlja provincijom, jer je „do maja 1999. godine 740.000 Albanaca proterano, a nepoznat broj ubijen u operacijama snaga SRJ i Srbije“¹³. „Da li da zaštitimo teritorijalni integritet svakog režima koji izabere da ubija svoje sopstvene građane?“¹⁴, pitanje je kojim se prejudicira da norma međunarodnog prava (nepovredivost teritorijalnog integriteta) biva suspendovana onda kada dođe u sukob sa etičkim argumentom. Time kontradiktorna intervencija iz 1999. godine i naknadno dobija legitimitet.

Rezolucija 1244 koja sadrži više oprečnih principa (očuvanje državnog suvereniteta, ostvarivanje samoupravljanja u provinciji i sprovođenje ovlašćenja međunarodne administracije)¹⁵ predstavlja presedan u pravnom smislu. Njom je uspostavljen protektorat UN nad provincijom, a UNMIK misija dobila je ovlašćenja koja suverena država ima u okviru svojih granica. U sadašnjoj fa-

zi pregovora o budućem statusu pokrajine mogu se čuti ocene kako je „u svim bitnim obzirima Rezolucija 1244 značila da je Srbija Kosovo predala UN i sada se odlučuje o njegovoj budućnosti“¹⁶. Time se podržava tvrdnja da je Srbija izgubila legitimno pravo da upravlja delom svoje teritorije, jer je pristala da prenese svoje ingerencije na međunarodnu misiju.

Srbija i Gruzija u borbu za očuvanje celovitosti svoje teritorije polaze sa različitim startnih pozicija, bar kada je u pitanju njihova reputacija i



stepen međunarodne podrške. Za razliku od Srbije, Gruzija ne mora da se suočava sa optužbama za genocid i sa zahtevima za izručenje osumnjičenih za dela protiv čovečnosti i za ratne zločine. Nijedan deo gruzijske teritorije nije pod protektoratom međunarodne zajednice. Predlo-

¹³ Međunarodni krivični sud. Tekst optužnice protiv Slobodana Miloševića.

<http://www.b92.net/doc/tribunal/01.php> [20. 11. 2006]

¹⁴ Polt, Majkl, ambasador SAD u Beogradu. Kažiprst, B92, 21. 11. 2006. godine, http://www.freeb92.net/info/emisije/kaziprst.php?yyyy=2006&mm=11&nav_id=220995

¹⁵ Stahn, Carsten. 2001. Constitution Without a State? Kosovo Under the United Nations Constitutional Framework for Self-Government. *Leiden Journal of International Law* 14 : 542.

¹⁶ Bilt, Karl. Status bez standarda, Balkan i Kosovo nisu visoko na dnevnom redu u Vašingtonu, intervju listu "Politika", 17. 11. 2006. godine. Dostupno na: <http://www.politika.co.yu/detaljno.php?nid=12298> [17. 11. 2006]

žena rešenja međunarodno posredovanih pregovora o statusu spornih oblasti neće narušiti njen teritorijalni integritet. Gruziji nije osporeno pravo da sprovodi suverena ovlašćenja na celoj teritoriji države. Nasuprot tome, osporen legitimitet Srbije predstavlja dodatni argument koji ide u prilog formiranju suverene države kosovskih Albanaca.

Donošenje odluke o budućem statusu Kosova sigurno će uticati na očekivanja i nade onih etničkih grupa koje se pozivaju na pravo na samoopredeljenje. Ishod pregovora o statusu južne srpske provincije najverovatnije će potvrditi da je za sticanje nezavisnosti potrebno mnogo više od prostog pozivanja na pravo na samoopredeljenje, kao i da će svaki konkretan slučaj biti razmatran *ad hoc*. Međunarodni pravni sistem bi trebalo da omogu-

ći predvidivost i stabilnost u međunarodnim odnosima. Međutim, njegove norme ne mogu da obuhvate dinamizam i brojne faktora u međunarodnim odnosima. Humanitarni intervencionizam se legitimije etičkim argumentima, a slučaj Kosova pokazuje i to da težnje za ostvarivanje nezavisnosti mogu biti opravdane istom vrstom argumentata. Kosovski Albanci ovim argumentima podupiru pravo na samoopredeljenje, dok Gruzija ovaj argument koristi u nastojanju da očuva celovitost svoje državne teritorije. Eventualno priznavanje nezavisnosti Kosova, a istovremeno negiranje tog istog prava stanovništvu Južne Osetije i Abhazije uvod je u smenu i/ili dopunu normi međunarodnog prava etičkim argumentima.

Autorka je istraživačica u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

Ostali korisni izvori:

1. Hakala, Terhi. 1998. The OSCE Minsk Process: A balance after five years. *Helsinki Monitor* 1.
2. Kemp, Walter A. 2004. The Business of Ethnic Conflict. *Security Dialogue* 1(35) : 43-59.
3. Malek, Marin. 2006. State Failure in the South Causasus: Proposal for an Analytical Framework, *Transition Studies Review* 13 : 441-460.
4. Popescu, Nicu. 2006. 'Outsourcing' de facto Statehood, Russia and the Secessionist Entities in Georgia and Moldova. CEPS Policy Brief 109.
5. Rywkin, Michael. 2006. The Phenomenon of Quasi – states. *Diogenes* 53(2) : 23-28.
Dostupno na: <http://dio.sagepub.com.nainfo.nbs.bg.ac.yu:2048/cgi/reprint/53/2/23> [23. 11. 2006]
6. Tarkhan-Mouravi, George. 2002. A "Realistic" Approach to Regional Security in the South Caucasus. Central European University, Centre for Policy Studies.
Dostupno na: <http://pdc.ceu.hu/archive/00001817/01/Tarkhan-Mouravi.pdf> [23. 11. 2006]
7. Treninl, Dmitri. 2000. Peacekeeping in the Former Soviet Union: Lessons for Africa. *Building Stability in Africa: Challenges for the New Millennium*, Monograph No 46 : 42-49.
Dostupno na: <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No46/Trenini.pdf> [23. 11. 2006]
8. UN Resolution 1244, Security Council 4011th meeting, 1999,
Dostupno na: <http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm> [November 23, 2006].

Izazovi formulisanja i sprovođenja bezbednosne politike Kosova

Lulzim Peci i Ilir Dugolli

UDK 327.56(497); 327.7/.8(497.115); 341.231(497.115)

Uvod

Većina zemalja Centralne i Istočne Evrope je tokom poslednjih decenija doživela radikalnu pozitivnu transformaciju. Nestala je granica koja je nekada postojala između Istoka i Zapada, a evroatlantski demokratski prostor proširio se na celu Evropu. Među zemljama Zapadnog Balkana ima već nekoliko ozbiljnih kandidata za članstvo u NATO, a neke od njih su i potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Ostale su čvrsto određene da krenu istim putem. Zbog direktnog angažovanja Severnoatlantskog saveza i Evropske unije, unutrašnjih promena i procesa koji su doveli do ovog članstva, kao i zbog obaveza koje iz toga proističu, ovaj deo Evrope nikada nije bio bezbedniji. Iako su unutrašnje snage koje treba da pokreću reforme u zemljama Jugoistočne Evrope još uvek slabe, možemo konstatovati da su ove zemlje preduzele jasne i neopozive korake, kao i da su preuzele određene obaveze na svom putu prema EU. Što se tiče onih koje to nisu učinile, možemo reći da je kod njih pre pitanje “kako” će im se i one pridružiti, a ne “da li” će to učiniti.

Opasnost od izbivanja rata velikih razmera na Zapadnom Balkanu u velikoj meri je nestala. Pa ipak, i dalje postoje posledice ratova koji su vođeni u toku poslednje decenije. Pre svega, treba pomenuti nere-

šeni status Kosova, kao i istrajnost severnog Kosova u odmetništvu i posle rešavanja statusa Kosova. Ovo doprinosi nesigurnosti i sprečava normalne odnose u regionu – na prvom mestu između Kosova i Srbije – iako kosovski čvor na različite načine utiče i na Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju i Albaniju.

Verovatno ćemo 2007. godine biti u prilici da vidimo poslednju fazu raspada bivše jugoslovenske federacije. Pored toga što će doprineti regionalnoj stabilnosti, rešenje statusa Kosova (pod pretpostavkom stabilne tranzicije u Srbiji) dovešće i do tešnje regionalne saradnje. Valjalo bi napomenuti i to da ovi izazovi verovatno neće izazvati ništa više od političkih previranja, ali bi, u odgovarajućim okolnostima, čak i to bilo moguće.

Ostale značajne posledice nedavnih sukoba su hiljadu izbeglica, nerešena imovinska pitanja, pojava organizovanog kriminala i problema koji iz toga proističu. Pored toga, situacija se, iako je prošlo više godina od kraja oružanih sukoba, nije dovoljno popravila. To predstavlja plodno tlo za širenje nezadovoljstva u društvu, obnavljanje radikalizacije i potencijalni ekstremizam.

Nejasno definisan privremeni status Kosova, koji postoji od 1999. godine, predstavlja najveću teškoću za uspostavljanje demokratije, vladavine prava i tržišne privrede na Kosovu. Uspostavljanje *de facto*

protektorata koji postoji paralelno sa priznavanjem suvereniteta SRJ, ostavlja mnogo otvorenih pitanja. Nejasan i nedefinisan međunarodne zajednice celokupnom pravnom okviru koji postoji na Kosovu, slaba identifikacija građana sa postojećim institucijama i važećim zakonima, kao i nerešena imovinska pitanja (kako u pogledu privatne svojine, tako i u pogledu svojine društvenih preduzeća) stvorili su ogromne prepreke za uspostavljanje demokratije, vladavine prava i tržišne privrede.

Osim prisustva mirovne operacije NATO pakta, na Kosovu je vidno i prisustvo snaga Evropske unije. Kada je osnovan UNMIK 1999. godine, jedan od njegova četiri stuba koji je zadužen za privrednu obnovu i razvoj, uključujući u to i privatizaciju, poveren je EU. Očekuje se da će, kada status Kosova bude rešen, EU naslediti UNMIK. Trebalo bi da ona tada formira Međunarodni civilni biro i preuzme vođstvo nad snagama međunarodne zajednice na Kosovu. Štaviše, EU upravo na Kosovu uspostavlja svoju najveću misiju u okviru evropske bezbednosne i odbrambene politike (ESPD). Ona će na Kosovu imati određene nadležnosti u unutrašnjim poslovima (javnoj bezbednosti) i u pravosuđu.¹

Preispitivanje sektora unutrašnje bezbednosti na Kosovu: opšti momenti

Rezolucija Saveta bezbednosti 1244 (1999), pozivajući se na poglavlje VII Povelje Ujedinjenih nacija, utvrđuje pravni okvir za rešavanje pitanja bezbednosti na Kosovu. Ova rezolucija "određuje da je međunarodna zajednica jedini legitimni entitet koji ima mandat da sprovi zakone i koristi silu u regionu"². Zajedno sa ustavnim okvirom za Kosovo, donetim 2001. godine, rezolucija 1244 određuje i to da celokupni aparat javne bezbednosti, uključujući u to i sudstvo, policiju, zatvorski sistem i službe za slučaj vanrednog stanja, ima ovlašćenja i dužnosti koje spadaju u nadležnost Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK).

Tadašnji specijalni predstavnik Generalnog sekretara Soren Jesen-Petersen najavio je, februara 2005. godine, veće učestvovanje lokalnih aktera, što je vodilo nedvosmislenoj promeni bezbednosne politike, kada je od Savetodavnog tima za razvoj bezbednosti Velike Britanije zatražio da izradi pionirski projekat Preispitivanje sektora unutrašnje bezbednosti na Kosovu (ISSR).³ Navedeno je da Projekat ima za cilj "da se zainteresovani uključe u proces da bi sektoru bezbednosti obezbedili onu arhitekturu koja će

¹ Havijer Solana i Oli Ren, "Buduća uloga EU i njen doprinos na Kosovu", Brisel, 6. decembar 2005. godine

² Muharremi R., Peci L., Malazogu L., Knaus V. i Murati T., "Upravljanje i vladavina na Kosovu", (KIPRED, drugo izdanje, 2005), str. 15. Vidi i: S/RES/ 1244 (1999), 10. jun 1999. godine, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?otvoren element>

³ Konačni izveštaj tima koji je vršio procenu usvojio je biro SRSG, DPKP, a objavljen je 1. jula 2005. godine. U njemu su predložene sledeće opšte etape ocene sektora bezbednosti na Kosovu: 1. izvršiti strateški pregled okruženja; 2. utvrditi pretnje; 3. izraditi okvir za politiku unutrašnje bezbednosti; 4. izraditi okvir za politiku pojedinih institucija/agencija; 5. uraditi analizu postojećeg stanja i potencijalnih mogućnosti; 6. utvrditi strategije razvoja; 7. utvrditi troškove i potvrditi da za njih postoje sredstva; 8. realizovati strategije razvoja sektora bezbednosti. Vidi: "Koncept revizije sektora unutrašnje bezbednosti Kosova: studija o određivanju delokruga", maj 2005. godine, D/SSDAT/20/1/1/1

služiti legitimnim bezbednosnim interesima svih na Kosovu". Takođe, treba uspostaviti i okvir za razvoj tog sektora, uključujući u to i strategiju bezbednosti o kojoj se govori u poglavlju o Okviru za politiku unutrašnje bezbednosti.⁴ Postupak ocene je skoro završen. Njen konačni oblik izlazi iz okvira unutrašnje bezbednosti i liči na klasičnu ocenu sektora bezbednosti.

Uloga vladinih institucija Kosova⁵ uglavnom je ograničena i svodi se na to da su zastupljene u upravnom odboru ISSR. Ovaj odbor predstavlja najviše telo zaduženo za nadzor i principijelno odlučivanje, kao i za verifikaciju dokumenata pripremljenih i predloženih u toku procesa ocene sektora bezbednosti (ISSR). Njega sačinjavaju glavni predstavnici UNMIK, šefovi institucija, partijski lideri i predstavnici zajednice.⁶

Civilno društvo je u značajnoj meri bilo angažovano u procesu ISSR. Prve dve faze ovog procesa sproveli su Kosovski institut za istraživanje i razvoj politike (KIPRED) i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF). Ovo predstavlja prvi slučaj takvog uključivanja civilnog društva u kreiranje politike bezbednosti u regionu.

Kosovo se kreće u pravcu razvoja kompletnog sektora bezbednosti, koji će biti stvoren onda kada konačni status Kosova bude rešen. Od tekućeg procesa ISSR očekuje se da, između ostalog, dâ preporuke o podeli osnovnih odgovornosti kosovskih institucija za realizaciju strategije bezbednosti.

Na to da bezbednost bude shvaćena na nivou civilnog društva u velikoj meri utiču netradicionalne pretnje. Na samom vrhu njihove liste nalaze se ekonomska i politička nestabilnost, a iza njih su nezaposlenost, problem vladavine prava, korupcija i organizovani kriminal.⁷

Jedan od elemenata podrške u procesu ISSR bile su konsultacije sa građanima. U okviru prve dve faze procesa (strateški pregled okruženja i analiza pretnji bezbednosti) održan je niz konsultativnih sastanaka. Predstavnicima lokalnih zajednica u 30 opština, kao i u dvema oglednim opštinama, pružena je mogućnost da iznesu svoja mišljenja o pitanjima koja se odnose na njihovu sigurnost i bezbednost.

Stepen transparentnosti rada bio je visok, prvenstveno zbog činjenice da proces ocene sektora bezbednosti (ISSR), kao i najveći broj značajnih odgovornosti u domenu bezbednosti, u krajnjoj liniji sprovodi međunarodna administracija. O procesu ISSR na Kosovu razmenjena su mišljenja sa predstavnicima UMNIK i sa predstavnicima vlasti u Beogradu.

Ključni elementi bezbednosti na Kosovu

ISSR je postavio okvir za razvoj strategije bezbednosti Kosova. Konkretno, okvir je utvrđen na osnovu strateške ocene okruženja i analize pretnji bezbednosti, odnosno na osnovu prve dve faze ISSR.⁸ Među-

⁴ Izveštaj SSDAT, str. 9

⁵ Njihov zvanični naziv je Privremene institucije samouprave (PISG). Vidi: "Ustavni okvir za privremenu samoupravu" (propis UNMIK 2001/9, 21. maj 2001)

⁶ SRS (predsedavajući)

⁷ Podaci iz konsultativnog procesa ISSR (prva i druga faza)

⁸ Pregled ovih dokumenata vidi u: ISSR - Strateška ocena okoline i Analiza opasnosti po bezbednost, http://mirror.undp.org/kosovo/issr/Reports/English/F1_KIPRED_Initial_Findings.pdf

tim, zbog svog prvenstveno internog karaktera, ISSR ne daje sveobuhvatnu definiciju nacionalnih bezbednosnih interesa.

Analizom bezbednosnih pretnji utvrđene su sledeće kratkoročne opasnosti: postojanje političkog ekstremizma i terorističkih organizacija povezanih sa tekućim razgovorima o konačnom statusu i o njihovim posledicama; postojanje paralelne strukture bezbednosti i političke subverzije koju sprovodi Srbija i postojanje etničke neintegrisanosti. Uočene dugoročne pretnje obuhvataju nezaposlenost, privrednu nerazvijenost, organizovani kriminal i korupciju, kao i međunarodni terorizam.

Osnovni činioci nacionalne bezbednosti biće utvrđeni planom ISSR za razvoj sektora bezbednosti. Da bi gore pomenute opasnosti bile prevaziđene, neophodno je da postoji saradnja unutar regiona. Kosovo već ima dobre odnose sa Albanijom, Makedonijom i Crnom Gorom. Održavanje i jačanje saradnje sa ovim zemljama predstavlja preduslov za borbu sa pretnjama bezbednosti u celom regionu. Posebnu pažnju bi, takođe, trebalo usmeriti ka izgradnji dobrih odnosa sa Srbijom.

Cilj Kosova je da postane punopravni partner prilikom izgradnje poverenja u bezbednost regiona, kao i u inicijativama za saradnju pod okriljem EU, NATO, Pakta za stabilnost i OEBS. Konačno, Kosovo teži punopravnom članstvu i u NATO i u Evropskoj uniji.

Srednjoročni prioriteti u nastojanju Kosova da postane član NATO pakta odnose se na preduzimanje svih potrebnih reformi koje predstavljaju uslov za članstvo u programu "Partnerstvo za mir", kao i za članstvo u Savetu Evroatlantskog

partnerstva. Prioritet je takođe i priprema za prijem u NATO. Članstvo u programu "Partnerstvo za mir" povećaće spoljnu bezbednost Kosova, koje tada više neće primati, već pružati bezbednost.

Kada je u pitanju integracija u EU, srednjoročni prioriteti Kosova su potpisivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i priprema zemlje za kandidaturu i pristupanje.

Analiza faktora rizika koji ugrožavaju bezbednost Kosova

Kosovo je suočeno sa određenim brojem direktnih spoljnih pretnji, kao što su organizovani kriminal, terorizam i ilegalna trgovina. Odnosi Kosova sa neposrednim susedima, kada su u pitanju prekogranične vojne pretnje, poboljšani su u poslednjih nekoliko godina. Treba imati na umu da vojna opasnost koja dolazi spolja ima malo značaja za građane Kosova, i to uglavnom zbog raširenog verovanja da će vojno prisustvo NATO pakta potrajati još neko vreme. Region će ostati nestabilan sve dok sudbina Kosova bude neizvesna i dok Srbija ne prizna njegov budući status.

Postojanje privrede koja prolazi kroz tranziciju podrazumeva tešku ekonomsku situaciju. Društveni i ekonomski pesimizam izazvan nepovoljnom ekonomskom situacijom predstavlja strukturni izazov za bezbednost u regionu. "Region je isto tako suočen sa ozbiljnim opasnostima od epidemija, nesreća na radu i prirodnih nepogoda, kao i ekoloških katastrofa. Ako se zemlje regiona suoče s pandemijom ptičjeg gripa, poplavom ili zemljotresom, one će morati da se značajno oslone na reakciju i podršku svojih suseda."⁹ Događaji iz marta 2004.

⁹ Ibid., str. 4

godine pokazali su da ne postoji sposobnost za rešavanje krize, kao i da ne postoji koordinacija između međunarodnih civilnih i vojnih snaga i lokalnih institucija. Ti događaji su, u stvari, otkrili da ne postoji razmena bitnih informacija između međunarodnih faktora i kosovskih lidera. Vlada Kosova je, kako bi odgovorila na neuspelo delovanje u martu 2004. godine, počela da stvara institucije za upravljanje krizama. Ove institucije su tek u začetku i vrlo su krhke.

Sve države u regionu smatraju da međunarodni terorizam predstavlja pretnju bezbednosti. Većina zainteresovanih se slaže sa tim da međunarodne terorističke mreže do sada nisu uspele da se učvrste u regionu. Međutim, tlo je i dalje pogodno za širenje takvih i drugih mreža koje bi mogle da ispune prazninu stvorenu lošim funkcionisanjem javnih institucija i da članove regrutuju iz najosetljivijih društvenih grupa. Očigledno proameričko raspoloženje u regionu (npr. na Kosovu, u Albaniji i Makedoniji), kao i značajno prisustvo američkih snaga mogli bi ovu oblast pretvoriti u metu međunarodnog terorizma. Kombinacija slabih institucija i jakih proameričkih osećanja stvara potencijalno zapaljivu sredinu.

Mnoge zemlje u regionu još uvek imaju slabe državne institucije zbog čega su podložne korupciji i organizovanom kriminalu. Povećanje kapaciteta mehanizama za kontrolu zakonodavne i izvršne vlasti, kao i obezbeđivanje funkcionalnog i pouzdanog sudstva i institucija bezbednosti smanjiće unutrašnje slabosti i poboljšati upravljanje.

Načini za uključivanje u politiku bezbednosti

Na osnovu Ustavnog okvira za privremenu samoupravu Kosova¹⁰ određen broj ovlašćenja i dužnosti "rezervisan" je za Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara. Najznačajnija oblast iz koje su privremene institucije samouprave (PISG) isključene, sa izuzetkom nekih ograničenih ovlašćenja, odnosi se na bezbednost. Prema formuli "rezervisanih ovlašćenja i dužnosti" Specijalni predstavnik je, u koordinaciji sa kosovskim snagama (KFOR), odgovoran za sve funkcije koje mogu da pripadaju domenu odbrane i bezbednosne spremnosti. Od 2002. godine radi se na izgradnji kapaciteta u oblasti parlamentarne kontrole institucija uprave. Takođe, svedoci smo i početka uspostavljanja principa demokratskog upravljanja kao osnovnog preduslova za odgovarajući prenos struktura bezbednosti na Kosovo čim konačni status bude rešen.

Zakoni o demokratskoj kontroli snaga bezbednosti i odbrane će, nakon rešenja statusa, morati da budu usklađeni sa međunarodnim propisima i standardima EU, NATO pakta i OEBS. Novim okvirom bi trebalo da bude jasno podeljena odgovornost između civilnih vlasti i organa bezbednosti. On bi, takođe, trebalo da sadrži i odredbe o učestvovanju policijskih i odbrambenih snaga u međunarodnim misijama.

Nedostatak održive privrede potkopava perspektivu razvoja Kosova. Posledica toga je visoka stopa nezaposlenosti, što predstavlja možda najopasniju pojedinačnu dugo-

¹⁰ Propis UNMIK 2001/9, 21. 5. 2001. godine

ročnu pretnju. Trajanje postojeće ekonomske situacije moglo bi da smanji mogućnosti Kosova da reaguje na pretnje bezbednosti. Sve dok Kosovo ne bude ekonomski i politički stabilno, ono će morati da se oslanja na značajnu podršku donatora u sektoru bezbednosti.

Stvaranje odbrambenih snaga Kosova (KDF) zavisi od konačnog rasplesa procesa rešavanja statusa Kosova. I pored toga, NATO i lokalni akteri ipak vode razgovore o stvaranju i formatu budućih odbrambenih snaga.

Formiranje odbrambenih snaga Kosova verovatno će morati da počne ispočetka. One bi trebalo da dostignu broj od 2.500 pripadnika. Njihov mandat će, po svemu sudeći, biti ograničen na neofanzivnu i mirovnu podršku, kao i na reagovanje u slučaju katastrofa. Dok ove snage ne postanu u potpunosti operative, biće pod komandom NATO, pa se očekuje da će ostvarivati punu interoperabilnost.

Spoljna politika je, isto kao i ovlašćenja u domenu bezbednosti, "rezervisana" za Specijalnog predstavnika. On, međutim, ima pravo da u vršenje ovih ovlašćenja uključi i izabrane funkcionere, što se već događalo u praksi. S obzirom na to da je suverenitet nad teritorijom suspendovan, a da je UNMIK prvenstveno usredsređen na izvršavanje zadataka unutrašnje uprave, Kosovo nema zvaničnu spoljnu politiku. To, međutim, vladine institucije nije sprečavalo da zastupaju dobrosusedske odnose sa zemljama u regionu i da u tom smislu, u okviru svojih ograničenih ovlašćenja, ulažu napore.

Štaviše, institucije vlade i političke stranke su u velikoj meri saglasne sa tim da bi bliski odnosi sa NATO

paktom, EU i SAD trebalo da budu visoko rangirani među prioritetima. Za vladine institucije spoljna politika ima dvostruki karakter. Na nju se, pre svega, gleda kao na jedan od ispita koje Kosovo mora da položi da bi dobilo status kome teži, a zatim i kao na instrument za povećanje bezbednosti Kosova.

Zaključci

Nerešen status Kosova podstiče nesigurnost i onemogućava postojanje normalnih odnosa u regionu, prvenstveno između Kosova i Srbije. S obzirom na to da status Kosova utiče na bezbednost regiona, on će, kada bude konačno rešen, obezbediti prelaz sa konfrontacije na saradnju i partnerstvo.

Angažovanje međunarodne zajednice ima odlučujuću ulogu u formiranju odnosa u regionu. Biće potrebni i vreme i pomoć međunarodne zajednice kako bi države regiona razvile sopstvene i održive sposobnosti za rešavanje međusobnih sporova i održavanje normalnih odnosa. U tom smislu je dovršavanje arhitekture bezbednosti Kosova, uz podršku NATO pakta i EU, presudno za bezbednost Kosova i celog regiona.

S druge strane, države u regionu su, pošto im je cilj da postanu članice EU i NATO, prirodno ograničene okvirom zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU i bezbednosne i odbrambene politike NATO pakta. Ovakav politički trend u krajnjoj liniji smanjuje mogućnost da zemlje u regionu vode nepredvidivu politiku koja bi izlazila iz pomenutog okvira NATO i EU.

G. Ljiljzim Peči (Lulzim Peci) je izvršni direktor, a g. Ilir Dugolli (Ilir Dugolli) šef specijalnih istraživačkih projekata Kosovskog instituta za istraživanje i razvoj politike (KIPRED)

Formiranje vojske Kosova

Dorde Popović

UDK 327.56(497); 355.357(497.115); 323.1 (497.115)

Sve učestaliji zahtevi kosovskih zvaničnika, ali i pojedinih stranih analitičara da na Kosovu bude formirana vojska već duže vreme izazivaju oprečne reakcije u javnosti, kako u Srbiji, tako i na Kosovu. Ove zahteve treba posmatrati u svetlu pregovora o budućem statusu ove oblasti, ali i u viđenju vojske kao dokaza i nosioca državnog suvereniteta. Mnogi smatraju, pre svega u Prištini, da nema nikakvog razloga da, ako Kosovo nakon pregovora o budućem statusu bude dobilo nezavisnost, ne bude formirana vojska na Kosovu. Međutim, ne može se sa sigurnošću reći, ukoliko imamo u vidu istoriju sukoba na ovom području, kao i eventualnu nestabilnost koja bi mogla da nastane nakon ishoda pregovora, da li na Kosovu treba formirati vojsku ili zadatak odbrane treba poveriti međunarodnim snagama.

Albanski lideri na Kosovu nepodeljeno zahtevaju zaokruživanje državnosti, pa samim tim i formiranje vojske. Za srpske političare, kako one iz Beograda, tako i za lidere kosovskih Srba, formiranje vojske Kosova ne predstavlja čak ni predmet razmatranja. Ovakav stav srpskih zvaničnika rezultat je odsustva bilo kakve analize o potrebi formiranja vojske u južnoj, zvanično još uvek, srpskoj pokrajini. To što ne postoji razgovor o ovoj temi je, po mišljenju autora ovog teksta, vrlo pogrešno i upravo predstavlja razlog zbog kog ovoj temi treba posvetiti više pažnje.

Formiranje vojske na Kosovu zavisi prevashodno od ishoda pregovora o konačnom statusu ove oblasti, odnosno od toga da li će Kosovo postati nezavisno, da li će nad njim biti produžen međunarodni protektorat ili će ono možda ostati u sastavu Srbije. Ne baveći se ovom složenom problematikom, u ovom tekstu ćemo prvo predstaviti predloge relevantnih međunarodnih organizacija za formiranje eventualne vojske Kosova, zatim ćemo sagledati od kojih postojećih formacija bi ova vojska mogla biti sastavljena, kao i koji bi bili najveći izazovi sa kojima bi se ona susrela.

Kako se opravdava neophodnost formiranja vojske Kosova

Rasprava o vojsci na Kosovu je podstaknuta izveštajem Međunarodne krizne grupe, predstavljenom u julu ove godine. Autori ovog izveštaja, u kome je pretpostavljeno da će Kosovo uskoro ostvariti nezavisnost, dali su uputstva kosovskim institucijama, ali i međunarodnim činiocima o tome kako bi trebalo formirati kosovsku vojsku. Precizno su predviđene sve faze ovog procesa – od pripremanja međunarodne zajednice, preko stvaranja prelaznih kapaciteta za transformaciju KZK u vojsku Kosova, pa do faze formiranja vojske i njenog priključenja programu “Partnerstvo za mir”.¹

Sličnu preporuku nalazimo i u dokumentu pod nazivom “Preispitivanje sektora unutrašnje bezbed-

¹ Vidi: *Vojska za Kosovo?*. Izveštaj Međunarodne krizne grupe br. 174, jul 2006. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4290&l=1> (preuzeto 17. 11. 2006)

nosti na Kosovu”, čije je stvaranje finansirao Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP). Ovaj izveštaj još uvek nije zvanično objavljen, ali su njegovi rezultati već prezentovani stručnoj javnosti. Autor ovog izveštaja, britanski general Entoni Velč, polazi od stava da Kosovo treba da ima sopstvene profesionalne odbrambene snage.

U oba izveštaja je kao argument da na Kosovu treba da bude formirana vojska iznesena činjenica da se formiranjem vojske na Kosovu doprinosi unutrašnjoj stabilnosti pokrajine i da bi time bila ostvarena dugoročna demilitarizacija ove oblasti, kao i njena bezbednost. Ovim činom bile bi zadovoljene težnje većinskog stanovništva na Kosovu da dobije sve simbole suvereniteta, što bi doprinelo smirivanju tenzija. Stavljanjem svih naoružanih formacija pod zajedničku kontrolu novih institucija demokratske vlade bila bi obezbeđena trajna stabilnost regije. Ovim činom došlo bi i do demilitarizacije regije, jer bi bio uspostavljen monopol nad pravom na upotrebu oružja, te bi sve naoružane grupacije bile stavljene van zakona. Na taj način bilo bi sprečeno to da, nakon završetka ratnog konflikta, bude stvorena još jedna slaba država.²

Predlog izgleda buduće vojske Kosova

Oba izveštaja predlažu da buduća vojska Kosova bude sastavljena od pripadnika Kosovskog zaštitnog korpusa. Procene o brojnom stanju koje bi bilo poželjno i prihvatljivo

variraju i kreću se između dve i tri hiljade vojnika, bez tenkova, teške artiljerije, raketa zemlja-zemlja i avijacije. Brojno stanje buduće vojske neće prevazilaziti trenutni broj pripadnika KZK. U aktivnom sastavu KZK ima upravo tri hiljade pripadnika, a u rezervnom sastavu još dve hiljade ljudi. Imajući u vidu predviđeni brojni sastav i tip naoružanja, može se reći da eventualna kosovska vojska neće predstavljati veću opasnost za susedne zemlje.

Izveštaji sadrže i predlog da obuka kosovske vojske bude poverena NATO snagama. Međunarodna krizna grupa u svojim preporukama dodatno ističe da “na zahtev Vlade Kosova, vođen predlogom rešenja konačnog statusa, NATO treba da započne namensku vojnu obuku, priključujući je Kancelariji koordinatora KZK³: ta kancelarija treba da bude preimenovana i da odgovara komandantu KFOR-a (COMKFOR) nakon povlačenja misije UN⁴. Međunarodna krizna grupa takođe predlaže i da osoblje KZK, Kancelarija za koordinaciju i NATO treba da učestvuju u odabiru pripadnika buduće vojske. Ovaj izbor bio bi sproveden tako što bi NATO ima završnu reč o kandidatima, uzimajući pri tome u obzir bezbednosnu proveru zasnovanu na testiranju, dosadašnjem profesionalnom razvoju i ličnom dosijeu kandidata.

Autori oba izveštaja preporučuju i formiranje Ministarstva odbrane Kosova, ali tek za nekoliko godina i pod nadzorom međunarodne zajednice. Tome bi prethodili usvajanje

² Ibid.

³ Koordinator KZK je lice koje imenuje međunarodni predstavnik. On treba da bude glavna osoba koja daje savete za politiku KZK i za praktična pitanja u vezi sa vojnim i disciplinskim aspektima, kao i kontakt osoba za koordinisanje pitanja između KZK i KFOR. Vidi: http://www.iomkosovo.org/PhotoNews/PI/KPCT_Book_Serbian/_KPC_Serbian%20.pdf (preuzeto 17. 11. 2006)

⁴ Ibid.

nje bezbednosne strategije Kosova i budžeta iz koga bi ministarstvo moglo biti finansirano.

Glavna misija buduće vojske na Kosovu treba da bude učestvovanje u međunarodnim mirovnim misijama. Tako se ne bi duplirale funkcije vojske i Kosovske policijske službe koja se stara o bezbednosti i javnom redu unutar same pokrajine. U okviru regionalne saradnje i učestvovanja u mirovnim misijama, pripadnici vojske bi najpre mogli da se bave poslovima kao što je raščišćavanje terena od mina. Do ispunjenja ove misije eventualne kosovske vojske neće naravno doći sve dok ona ne ispunji standarde potrebne za učlanjenje u program "Partnerstvo za mir". Unutrašnje bezbednosne zadatke kosovske vojske trebalo bi, prema mišljenju Međunarodne krizne grupe, strogo ograničiti. Ovi zadaci se ne bi mnogo razlikovali od sadašnjih zadataka Kosovskog zaštitnog korpusa – civilne zaštite, inženjerije i rekonstrukcije. Ove misije ukazuju na to da se mandat eventualne vojske Kosova neće u velikoj meri razlikovati od mandata KZK. Jedina razlika je to što će vojska Kosova učestvovati u mirovnim operacijama. Ovu činjenicu kosovski zvaničnici ističu kao dodatni argument kojim uveravaju međunarodne aktere da je formiranje vojske neophodno.

Kosovski zaštitni korpus

U oba pomenuta izveštaja stoji da kosovska vojska treba da nastane tako što će izrasti iz Kosovskog zaštitnog korpusa. To je i glavni razlog zbog koga bi valjalo razmotriti ratno nasleđe ove organizaci-

je, njen mandat i organizacionu strukturu.

Formiranje Kosovskog zaštitnog korpusa je umnogome imalo funkciju demilitarizacije, razoružanja i reintegracije OVK.⁵ Borci OVK bili su ohrabrivani da se prijave na konkurs za nove pripadnike KZK. Zamisao je bila da pripadnici ove formacije budu stavljeni pod nadzor međunarodne uprave, da bude smanjen broj naoružanih lica na te-

Zajedno u mirovnim misijama

Za koju godinu, moglo bi da se dogodi da se srpski i kosovski vojnici u okviru Partnerstva za mir zajedno nađu u nekoj mirovnoj misiji u dalekom svetu. Nezamislivo? Možda, ali vest koja bi ne tako davno izazvala žestoku srpsku reakciju – da se brvatski kontingent vojne policije uključio u sastav mirovnih snaga na Kosovu – prošla je ovog utorka sasvim neprimećeno.

Dejan Anastasijević, Forsiranje vojske, Vreme, Beograd, 24. avgust 2006.

ritoriji pokrajine, kao i da oni koji ostanu pod oružjem prođu neophodnu obuku. Od 27 hiljada boraca OVK, koliko se pretpostavlja da ih je bilo, njih 17 hiljada se odazvalo ovom pozivu, a od toga ih je tri hiljade primljeno.

Nakon konflikta iz 1999. godine, jedan deo Oslobođilačke vojske Kosova (OVK) transformisan je u Kosovski zaštitni korpus po uzoru na *sécurité civile*, francusku službu civil-

⁵ Vidi: Heinemann-Grüder, Andreas and Paes, Wolf-Christiaan. 2001. *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of Kosovo Liberation Army*. Brief 20. Bonn International Center for Conversion. <http://www.bicc.de/publications/briefs/brief20/content.php> (preuzeto 27. 10. 2006)

ne zaštite.⁶ Ovaj korpus je Ustavnim okvirom za Kosovo, koji je kosovska skupština usvojila 2001. godine, označen kao "civilna organizacija za delovanje u hitnim slučajevima, koja na Kosovu sprovodi zadatke hitnog reagovanja u slučaju katastrofa kako bi zaštitila stanovništvo u vanrednim situacijama i pruža humanitarnu pomoć"⁷.

Ideja o stvaranju kosovske vojske stara je isto koliko i ideja o nezavisnosti. Pripadnici KZK, a posebno njen prvi komandant i sadašnji kosovski premijer Agim Čeku, nisu nikada krili svoju težnju da iz sastava ove formacije iznedre buduću vojsku nezavisnog Kosova. Iako se u Ustavnom okviru iz 2001. godine o KZK govori kao o nekoj vrsti civilne zaštite, postoji dokument koji ovaj korpus pominje u kontekstu sa osnivanjem buduće vojske Kosova. To je dokument pod nazivom "Sprovođenje demilitarizacije i transformacije OVK" koji su, par dana po završetku ratnih dejstava, komandanti OVK podneli KFOR i koji je prihvaćen bez zamerki. U ovom dokumentu je predviđena mogućnost formiranja vojske Kosova po uzoru na američku Nacionalnu gardu⁸. Možda je to i razlog zbog koga je naziv za KZK na albanskom *Trupat Mbrotjese te Kosoves*, što se može prevesti i kao Kosovski odbrambeni korpus.

Šta čeka eventualnu vojsku Kosova?

U daljem tekstu bavićemo se upravo problemima koji će predsta-

vljati glavni izazov eventualnoj vojsci Kosova. Prvi krug problema je čisto organizacioni. Komandna struktura bi, u odnosu na trenutnu komandnu strukturu KZK koja se još uvek bazira na doktrini teritorijalne odbrane⁹, morala da bude promenjena. Ovu doktrinu je KZK, a pre njega OVK, nasledio s obzirom na to da su neki od komandanata bili aktivni oficiri nekadašnje JNA. Međutim, ova doktrina ne odgovara modernoj vojsci današnjice, pre svega zbog izmenjenih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji u regionu, i stoga je i Vojska Srbije odbacila. Pored toga, komandnom kadru sadašnjeg KZK nedostaje znanje o modernim metodama upravljanja vojskom, zbog čega on još uvek zavisi od međunarodne pomoći.

Još jedan od problema koji odlikuje današnji KZK, a koji bi morao da bude rešen pre stvaranja vojske Kosova, tiče se takozvane obrnute komandne piramide. Naime, u sastavu KZK nalazi se veliki broj oficira koji imaju visoke činove, a ne postoji dovoljan broj srednjeg i nižeg komandnog kadra. Ova činjenica može biti objašnjena velikim brojem oficira koji imaju "ratne zasluge". Međutim, ovakvo stanje zbog premalog broja izvršilaca, a prevelikog broja komandanata može da onemogućí efikasno funkcionisanje vojske.

U komandovanju eventualnom vojskom veliki problem može da predstavlja lojalnost klanovskoj pripadnosti njenih članova, koja igra veoma veliku ulogu na Kosovu.¹⁰ Dokle

⁶ Ibid.

⁷ *Ustavni okvir za Kosovo* iz 2001. godine, http://www.unmikonline.org/pub/misc/FrameworkPocket_SRB_Dec2002.pdf (preuzeto 17. 11. 2006)

⁸ *Undertaking of Demilitarization and Transformation by the UCK*, Član 25a, jun 1999. godine. www.nato.int/kfor/kfor/documents/uck.htm, (preuzeto 17. 11. 2006)

⁹ Vidi: Petersen, Erik. 2005. *The Kosovo Protection Corps in Search of a Future*. Field Notes. Groningen: Centre for European Security Studies.

<http://www.cess.org/publications/occasionals/pdfs/occasionals1.pdf> (preuzeto 7. 11. 2006)

¹⁰ Ibid.

god se poslušnost klanovskom vođi nalazi ispred poslušnosti jedin-stvenoj vojnoj komandi, ne može biti govora o efikasnoj i organizovanoj vojsci. Poseban problem predstavlja i sukobljenost pojedinih plemenskih zajednica, koja isključuje svaki oblik koordinisane saradnje i uspostavljanja lanca komandovanja, ali i preuzimanja odgovornosti.

U tesnoj vezi sa problemom klanovske podeljenosti je i problem postojanja velikog broja ilegalnog oružja na teritoriji Kosova. Borba protiv srpskog ugnjetavanja je, po albanskim izvorima, razlog postojanja brojnog neprijavljenog oružja čije poreklo ne može biti utvrđeno. Međutim, prošlo je više od sedam godina otkako je poslednji pripadnik srpskih oružanih snaga napustio pokrajinu, a problem nelegalnog oružja nije rešen. Prema izveštaju Centra za kontrolu lakog naoružanja u Jugoistočnoj Evropi, na Kosovu se u junu ove godine u nelegalnom posedu civila nalazilo 317.000 komada oružja.¹¹ Dosadašnje akcije prikupljanja ilegalnog oružja nisu dale značajnijih rezultata. Da bi bile formirane oružane snage koje jedine imaju monopol nad upotrebom sile, neophodno je da ovaj veliki problem bude što pre rešen, odnosno da broj ilegalnog oružja bude sveden na društveno prihvatljivu meru. Kao argument koji govori u prilog formiranja vojske Kosova, u ranije pomenutim izveštajima ističe se činjenica da bi oružane snage verovatno doprinele razoružanju stanovništva na Kosovu. Istina je međutim, da će do toga moći da dođe tek po okončanju pregovora o statusu Kosova, jer

bivši borci OVK nisu spremni da predaju svoje oružje sve dok ne budu sigurni da oružana borba za ostvarenje nezavisnosti neće više biti potrebna.

Nedostatak kontrole

Veliki problem koji do sada nije rešen predstavlja nedostatak demokratske civilne kontrole nad oružanim snagama na Kosovu. Privremeni organi vlasti na Kosovu nemaju formalno ovlašćenje da vrše kontrolu nad KZK. Štaviše, i privremena kosovska vlada i KZK su pod kontrolom specijalnog predstavnika Generalnog sekretara UN. Ne funkcioniše ni parlamentarni nadzor – još jedna od poluga demokratske civilne kontrole. Skupštinski odbor za vanrednu pripravnost u određenoj meri nadzire KZK, ali on nema formalnih nadležnosti. Njegova uloga svedena je na nadgledanje plana delovanja i zadataka KZK. Ukoliko bi Kosovo dobilo nezavisnost, ovaj problem bi najverovatnije bio rešen. Bili bi uspostavljeni izabrani organi vlasti, koji bi bili nadležni da sprovedu kontrolu i komanduju vojskom. Pored ovih razloga, međunarodni zvaničnici skeptični su i zbog namera privremenih vlasti na Kosovu da kontrolišu KZK, kao i zbog težnje svih političkih partija da ovu formaciju stave pod svoju kontrolu i da je koriste u međusobnoj borbi. Zbog toga međunarodni zvaničnici i oklevaju da veći deo ovlašćenja prenesu na organe privremene administracije.¹²

Osim toga što nema dovoljno nadležnosti za demokratsku civilnu kontrolu oružanih snaga, na Kosovu danas nema ni kapaciteta koji bi

¹¹ SALW Survey of Kosovo. SEESAC. September 2006. <http://www.seesac.org/reports/KOSOVO.pdf> (preuzeto 7. 11. 2006)

¹² Vidi: Petersen, Erik. 2005. *The Kosovo Protection Corps in Search of a Future*. Field Notes. Groningen: Centre for European Security Studies

<http://www.cess.org/publications/publications/pdfs/occasional1.pdf> (preuzeto 7. 11. 2006.)

¹³ Ibid.

mogli uspešno da sprovedu ovakvu vrstu kontrole. Dodatan problem predstavlja nestručnost samih članova skupštinskih odbora, kojima nedostaje znanja o tome kako da sprovede efikasnu kontrolu nad KZK.¹³ U pokrajini danas nije dovoljno razvijena ni stručna javnost koja bi se mogla baviti problemima bezbednosti. Debata o ovoj temi skoro da ne postoji, a mediji za to nemaju dovoljno stručnosti i nalaze se pod snažnim političkim uticajem. Retke su ekspertske grupe, kao što je institut Kipred, koje bi aktivno mogle da se uključe u analizu ove teme. Daljim razvojem NVO sektora bila bi stvorena mogućost da debata o bezbednosnim temama bude proširena, ali i mogućnost da ovaj sektor aktivno učestvuje u kreiranju politike bezbednosti.¹⁴

Postoji sumnja povodom toga da bi buduća kosovska vojska mogla da očuva makar i prividnu multietičnost. Prvo, zato što KZK nije ispunio propisani uslov da deset odsto njegovog sastava čine pripadnici nacionalnih manjina. Od tri hiljade aktivnih pripadnika korpusa samo njih 36 su srpske nacionalnosti.¹⁵

Drugo, verovatno je da bi dobar deo preostalih Srba napustio teritoriju Kosova ukoliko bi bila proglašena nezavisnost. KZK nije uspeo da iskořeni mišljenje da je to, u stvari, OVK u drugim uniformama, a verovatno će

ga naslediti i kosovska vojska. Tome doprinose i zvaničnici pojedinih međunarodnih organizacija koji tvrde da članovi KZK održavaju bliske veze sa pobunjeničkim grupama na jugu Srbije i u Makedoniji. Oni time pojačavaju utisak da se srpsko stanovništvo ne može pouzdati u to da će im zvanične institucije na Kosovu pružiti zaštitu.¹⁶

Već pomenuti izveštaj o Preispitivanju sektora unutrašnje bezbednosti, koji se smatra ključnim za dalji razvoj sektora bezbednosti na Kosovu, preporučio je formiranje vojske Kosova. S obzirom na to da Rezolucija 1244 trenutno ne dozvoljava formiranje vojske, može se pretpostaviti da će do njenog formiranja doći odmah posle donošenja odluke o konačnom statusu Kosova, naravno, ukoliko tom odlukom bude proglašena njegova nezavisnost. Izvesno je, takođe, da će ta vojska biti pod strogom kontrolom snaga NATO, pre svega zbog obazrivosti međunarodnih zvaničnika, koji su potpuno svesni težine ove problematike. Imajući u vidu to da je formiranje vojske na Kosovu neprihvatljivo za srpsku stranu, može se desiti da buduća oružana formacija neće nositi naziv vojska, ali će definitivno imati mandat jedne vojske. Međutim, kao što kaže Erik Petersen, nije bitna etiketa, nego mandat.¹⁷

Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Vidi: Heinemann-Grüder, Andreas and Paes, Wolf-Christiane. 2001. *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of Kosovo Liberation Army*. Brief 20. Bonn International Center for Conversion. <http://www.bicc.de/publications/briefs/brief20/content.php> (preuzeto 27. 10. 2006)

¹⁷ Vidi: Petersen, Erik. 2005. *The Kosovo Protection Corps in Search of a Future*. Field Notes. Groningen: Centre for European Security Studies. <http://www.cess.org/publications/occasionals/pdfs/occasionals1.pdf> (preuzeto 7. 11. 2006.)

Ostali korisni izvori:

- Zvanični veb-sajt KFOR: http://www.nato.int/kfor/kfor/kpc/stmt_principles.htm
- Zvanični veb-sajt UNMIK: <http://www.unmikonline.org/1styear/kpcorps.htm>

Etnički stereotipi kao prepreka bezbednosti na Kosovu

Zorana Atanasović

UDK 316.356.4: 316.647.8(4697.115)

Kako zamišljate prosečnog stanovnika Kosova albanske nacionalnosti Vašeg uzrasta? Da li možete da zamislite da je to osoba koja je zgodna, inteligentna, iskrena, prijatna, miroljubiva i osoba koja ima isti hobi kao i Vi? Da li smatrate da je moguće to da Srbi i Albanci na Kosovu rade u istim firmama, leče se kod istih lekara, izlaze u iste restorane, a da njihova deca idu u ista obdaništa i škole? Da li biste imali poverenje u pripadnika oružanih snaga albanske nacionalnosti?

Do odgovora na neka od ovih pitanja može se doći istraživanjem etničkih stereotipa. U poslednjih desetak godina izvedeno je više istraživanja međuetničkih odnosa čiji su izraz etnički stereotipi, ali stereotipi nisu dovođeni u vezu sa percepcijom bezbednosti. Stoga ćemo, na osnovu rezultata nekoliko istraživanja višenih na uzorku građana Srbije i Kosova, pokušati da saznamo da li i na koji način etnički stereotipi utiču na percepciju bezbednosti građana na Kosovu. Ograničićemo se na odnose Srba i Albanaca, pošto se većina drugih etničkih zajednica relativno uspešno integriše u većinski albansko društvo.¹ Pored Srba, sa netrpeljivim reakcijama lokalne zajednice² suočavaju se i Romi, ali se, usled ograničenog obima ovog teksta, nećemo baviti analizom njihovog položaja. U tekstu ćemo naj-

pre predstaviti i kratko prokomentarisati nalaze istraživanja o stereotipima na Kosovu i u Srbiji. Potom ćemo prikazati kako stereotipi utiču na razlike u percepciji lične bezbednosti kod Srba i Albanaca na Kosovu.

Etnički stereotipi građana Kosova

Etnički stereotipi predstavljaju relativno uprošćeno i rigidno shvatanje o karakteristikama pripadnika pojedinih naroda.³ Formiraju se bez obzira na to da li postoji komunikacija sa drugim nacijama. Etnički stereotipi mogu biti manje ili više određeni i manje ili više rasprostranjeni. Dodajmo tome i to da se etnički stereotipi teško menjaju zbog toga što su zasićeni emocijama. Istraživanja sadržaja, forme i rasprostranjenosti etničkih stereotipa mogu pružiti potpuniji uvid u napete odnose među narodima. Postoji nekoliko teorijskih objašnjenja o funkciji stereotipa. Prema jednom, stereotipi su generalizacije korisne za ocenjivanje različitih pojava u složenom i stalno promenljivom okruženju, dok prema drugom one služe kao opravdanje našeg neprijateljskog odnosa prema pojedinim grupama.⁴

Prema nalazima istraživanja javnog mnjenja Kosova i Metohije, koje je 1997. godine izveo Forum za etni-

¹ Krasniqi, Genç. 2006. *Security and Democracy in South Eastern Europe: National Assessment for Kosovo*. KIPRED, <http://kipred.net> (preuzeto 9. 11. 2006).

² Isto

³ Rot, Nikola 1994. *Osnovi socijalne psihologije, deveto izdanje*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva. str 400.

⁴ Isto, str. 401

čke odnose iz Beograda u saradnji sa Institutom za filozofiju i sociologiju u Prištini, i Srbi i Albanci na Kosovu pripisuju vlastitom narodu isključivo pozitivne (poželjne) osobine, a pripadnicima drugog naroda isključivo negativne (nepoželjne) osobine.⁵ Obema grupama je zajedničko to da jedna drugu posmatraju u pojednostavljenim kategorijama i sigurno onako kako svaka od njih ne bi želela da nju vidi drugi. Stereotipi ujedno odslikavaju etničke tenzije koje postoje između Srba i Albanaca. Prilikom opisivanja Srba u ovom istraživanju Albanci su koristili samo 7% pozitivnih i 93% negativnih osobina, a Srbi su Albancima pripisivali 32% pozitivnih i 68% negativnih osobina.

Za stereotipe je karakteristično to da opstaju uprkos podacima i činjenicama koje su u suprotnosti sa njihovim sadržajem. U prilog trajnosti stereotipa govore i rezultati istraživanja pod nazivom „Zajednička evropska vizija: slobodno kretanje roba i ljudi na Kosovu i u Srbiji“, koje su 2005. godine sproveli EPUS u užoj Srbiji i KIPRED na Kosovu. Pre-

ma rezultatima ovog istraživanja 84% kosovskih Albanaca smatra da su Srbi opasni, dok 67% Srba smatra da su kosovski Albanci opasni.⁸

Percepcija bezbednosti Srba i Albanaca na Kosovu

Etnička podeljenost društva na Kosovu i stereotipi koji su njihov izraz utiču na to da Srbi i Albanci različito percipiraju bezbednost. Ubedljiva većina Srba – 90,8% se, za razliku od 32,1% Albanaca, na Kosovu oseća nebezbedno van sopstvene kuće.⁹ Prema rezultatima „Preispitivanja sektora unutrašnje bezbednosti na Kosovu“¹⁰ etničko nasilje kao bezbednosnu pretnju vidi 20% Srba i pet puta manje Albanaca na Kosovu.¹¹ Prilikom tumačenja razlika moramo uzeti u obzir i činjenicu da se, prema tradicionalnom shvatanju bezbednosti, one grupe koje su na jednoj teritoriji malobrojnije osećaju manje bezbedno od grupa koje predstavljaju većinu. Postojanje etničkih stereotipa sa negativnim predznakom, u ovom slučaju kod Sr-

Tabela 1 Stereotipi Srba prema Albancima⁶

	etničke osobine	%
1.	mrze druge narode	81
2.	podmukli	52
3.	laktaši	39
4.	sebični	26
5.	grubi	26

Tabela 2 Stereotipi Albanaca prema Srbima⁷

	etničke osobine	%
1.	složni	62
2.	mrze druge narode	55
3.	podmukli	46
4.	zaostali	37
5.	grubi	20

⁵ Mihajlović, Srećko. 1998. *Etnički stereotipi i heterostereotipi na Kosovu*. Sociologija. LX, 3: 411-426.

⁶ Isto, str. 420

⁷ Isto, str. 420

⁸ *Zajednička evropska vizija: slobodno kretanje roba i ljudi na Kosovu i u Srbiji*. 2005. Freedom House, EPUS, KIPRED, <http://www.emins.org/projekti/istrazivacki/sloboda/index.htm> (preuzeto 09. 11. 2006).

⁹ *Izveštaj ranog upozoravanja, Kosovo*, Izveštaj br. 13, januar-jun 2006, UNDP na Kosovu, str. 27, www.kosovo.undp.org/publications/ews13/ewr13_srb.pdf, str. 39 (preuzeto 9. 11. 2006).

¹⁰ „Preispitivanje sektora unutrašnje bezbednosti na Kosovu“ je proces koji je još u toku a čiji je cilj da na osnovu uvida u potrebe svih zainteresovanih strana na Kosovu proizvede plan razvoja sektora bezbednosti koji će garantovati bezbednost svim građanima Kosova.”

¹¹ *Internal Security Sector Review in Kosovo*, ppt presentation

ba prema Albancima, dodatno utiče na to da etničko nasilje bude smatrano značajnom pretnjom po ličnu i javnu bezbednost. Zbog toga što čine manje od desetine ukupnog stanovništva, a prema Albancima koji čine većinu imaju negativne stereotipe, Srbi se osećaju nebezbedno. Neintegrisanost u politički život na Kosovu verovatno dodatno doprinosi tome da se Srbi na Kosovu osećaju nebezbedno.

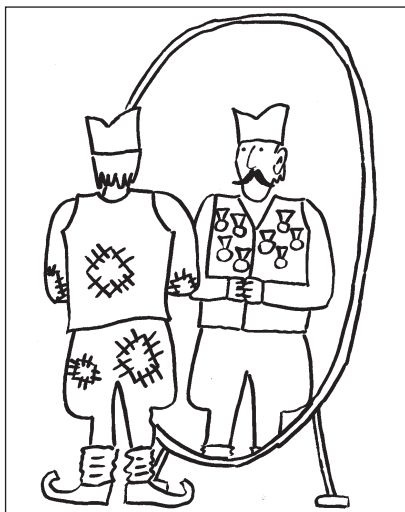
Kod oba naroda su verovatno još uvek sveža sećanja na međusobno nasilje, koje je predstavljalo glavnu karakteristiku uzajamnih odnosa poslednjih decenija. Napetost između Srba i Albanaca, koje izraz nalazi u stereotipima, može dovesti i do toga da Srbi na Kosovu povećanje svoje bezbednosti vide u samoodbrani i daljem naružavanju, što bi predstavljalo dodatnu pretnju za bezbednost Kosova. Okolnost da institucije na Kosovu nemaju dovoljno kapaciteta da se nose sa etničkim tenzijama koje su se razvijale decenijama predstavlja dodatnu prepreku očuvanju bezbednosti na Kosovu.

Opasnost od politizacije etničkih stereotipa

Politička elita politizacijom etničkih stereotipa može dodatno uticati na produbljanje etničkih tenzija. Glavne aktere koji utiču na oblikovanje odnosa između Srba i Albanaca na Kosovu čine politička elita Albanaca, politička elita Srba na Kosovu i politička elita Srba iz uže Srbije. Predstavnici srpske manjine ne učestvuju aktivno u političkom životu Kosova, a etničke tenzije između Srba i Albanaca razvijaju se na relaciji Beograd – Albanci u Prištini. Rezultati istraživanja javnog mnjenja sprovedenog u okviru "Izveštaja ranog upozoravanja Kosovo br. 13"¹² Programa za razvoj Ujedinjenih nacija na Kosovu dodatno potvrđuju to da stav srpskih lidera na Kosovu ne

utiče na tenzije u međuetničkim odnosima (Tabela 3).¹² Stoga ćemo detaljnije obrazložiti to kakvu ulogu srpske i albanske političke elite imaju u politizaciji negativnih stereotipa.

Politička elita u Srbiji svaki značajniji događaj u političkom životu Srbije (npr. usvajanje Ustava Republike Srbije, prijem u program "Partnerstvo za mir", itd.) tumači u kontekstu rešavanja statusa Kosova. Pri tome, interpretacija srpske elite nosi snažnu poruku o teritorijalnoj nedeljivosti Srbije. U izjavama političara Srbije koje se odnose na status Kosova u poslednjih godinu dana mogu se sresti i ekstremni



stavovi o tome da bi proglašenje nezavisnosti Kosova značilo okupaciju dela teritorije Srbije. Čak se najavljuje i mogućnost da se Kosovo brani svim sredstvima, uključujući i vojna.¹³ Nepoverenje koje postoji među građanima Srbije i širenje predrasuda i stereotipa dodatno podstiču stavovi članova Vlade Srbije, kojima se omalovažavaju albanska strana i specijalni izaslanik UN u pregovorima o konačnom statusu Kosova.¹⁴ Kada govori o stranama u pregovorima, srpska politička elita

¹² *Izveštaj ranog upozoravanja, Kosovo*, Izveštaj br.13, januar–jun 2006, UNDP na Kosovu, str. 27, www.kosovo.undp.org/publications/ews13/ewr13_srb.pdf (preuzeto 11. 11. 2006)

¹³ <http://www.b92.net/info/vesti>

¹⁴ detaljnije:http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=11&dd=12&nav_category=11&nav_id=219626&fs=1, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=03&dd=22&nav_category=11&nav_id=192328&fs=1

ne razmatra racionalno potrebe, interese i probleme sa kojima se one suočavaju, a prilikom komunikacije često koristi emocijama obojene pojmove. Na ovaj način elita podstiče stvaranje crno-bele slike o drugoj strani i produbljuje stereotipe. Uticaj Beograda, prema percepciji ispitanika albanske nacionalnosti, zauzima prvo mesto na listi faktora koji izazivaju napete odnose između Srba i Albanaca na Kosovu (Tabela 3).¹⁵

Stav kosovske političke elite najkraće može biti iskazan rečima kosovske vlade – „Srbi na Kosovu da, Kosovo u Srbiji nikako“. Kosovska politička elita smatra da institucije u Srbiji nemaju nadležnost da odlučuju o sudbini građana Kosova. Lokalno srpsko stanovništvo od toga što su osnovane privremene institucije na Kosovu nije osetilo poboljšanje uslova svakodnevnog života. Stoga izjave albanske elite o tome kako postoji spremnost da bude poboljšana komunikacija sa srpskom manjinom, kao i kvalitet njenog svakodnevnog života ostaju na deklarativnom nivou. Albanska politička elita govori o Kosovu kao o demokratskom i tolerantnom društvu, koje će garantovati slobodu, jednakost i ekonomski razvoj svim građanima. Postojanje nepoverenja među manjinama i

osećaj ugroženosti podstiču izjave donosilaca političkih odluka, u kojima se otvara mogućnost da kosovski parlament, u slučaju da predlog specijalnog izaslanika UN ne bude u skladu sa težnjama albanske većine, jednostrano proglasi nezavisnost Kosova. Kako predstavnici Srba na Kosovu ne učestvuju u radu privremenih institucija na Kosovu, jednostrano proglašenje bi dodatno isključilo njihov glas u procesu određivanja budućeg statusa Kosova. Izjave albanske političke elite o jednostranim akcijama poručuju Srbima na Kosovu, ali i Srbima u Srbiji, da se njihove potrebe, interesi i problemi ne uvažavaju, što dodatno produbljuje nepoverenje i stereotipe koji postoje prema Albancima kao narodu. Ispitanici srpske nacionalnosti na Kosovu su tokom ispitivanja javnog mnjenja (između 2004. i 2006. godine) stav albanskih lidera navodili kao faktor koji najznačajnije utiče na napete odnose između Srba i Albanaca (Tabela 3).¹⁷

Izgledi za menjanje etničkih stereotipa

Smanjenje procenta ispitanika koji ocenjuju da su međuetnički odnosi na Kosovu napeti upućuje na pretpostav-

Tabela 3 Faktori koji izazivaju napete odnose između Srba i Albanaca¹⁶

	Decembar 2005.		Jun 2006.	
	Albanci	Srbi	Albanci	Srbi
	%	%	%	%
Nedovoljni naponi Albanaca da integrišu Srbe	3.2	33.3	1.9	29.6
Nepostojanje spremnosti Srba za integraciju u kosovsko društvo	32.8	0	20.7	36.1
Stav albanskih lidera	1.4	60.9	0.6	36.1
Stav srpskih lidera	9.7	1.6	5.2	0.5
Uticaj Beograda	52.7	0.5	59.2	15.3

¹⁵ *Izveštaj ranog upozoravanja, Kosovo*, Izveštaj br.13, januar–jun 2006, str. 27

¹⁶ Isto

¹⁷ Isto

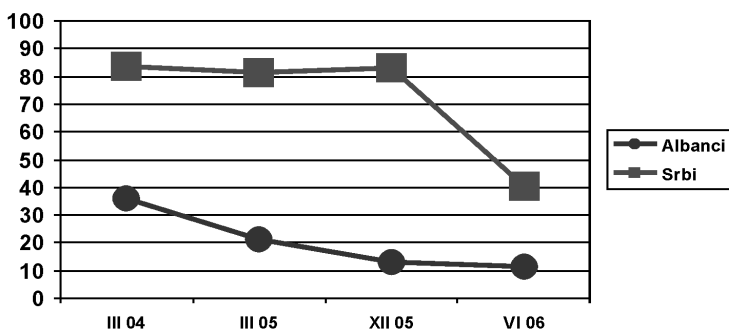
ku da postoji potencijal za promenu stereotipa, ali i tenzija između Srba i Albanaca. Među ispitanicima albanske nacionalnosti pad procenta je postepen, dok se među ispitanicima srpske nacionalnosti procenat prepolovio u poslednjih godinu dana (Grafikon 1).¹⁸ U prilog tezi da bi rad na menjanju etničkih stereotipa trebalo da bude jedan od prioriteta na Kosovu govore i podaci da skoro polovina Srba na Kosovu kao najveću pretnju stabilnosti vidi dalje pogoršanje međuetničkih odnosa.¹⁹

Sociopolitičke promene takođe utiču na promenu stereotipa. Prema nalazima istraživača univerziteta u Beogradu i Novom Sadu, demokratske promene u Srbiji nakon 2000. godine uticale su na to da bude smanjeno ispoljavanje autoritarnosti i etnocentrizma, ali je ostalo otvoreno pitanje da li je došlo do suštinske promene vrednosnog sistema ili je u pitanju samo ispoljavanje socijalno poželjnih stavova.²¹ Bez obzira na ograničenja, ovi nalazi ukazuju na to da politička elita promenom diskursa može dati početan impuls promeni negativnih etničkih stereotipa. Kad su u pitanju konkretno odnosi između Srba i Albanaca na Kosovu, politička elita bi na promenu negativnih stereotipa mogla uticati

napuštanjem logike gubitnika i pobednika u vezi sa statusom Kosova, kao i pokušajem da probleme sagleda iz ugla druge strane. U tom smislu treba početi od usaglašavanja različitih pogleda koji se odnose na svakodnevno funkcionisanje građana Kosova. Postizanje kompromisa povodom pitanja koja su manje ambiciozna od pitanja budućeg statusa Kosova sigurno će povećati uzajamno poverenje i uticati na uspešnije rešavanje kompleksnijih pitanja. Empirijska istraživanja pružaju dodatne dokaze o tome da promena međunacionalnih odnosa, tj. poboljšanje ili pogoršanje odnosa među grupama može uticati na promenu etničkih stereotipa.²² Promena stereotipa, tj. promena stava da smo „mi“ dobri, a „oni“ loši sigurno će uticati na to da Srbi i Albanci prestanu da pretnju za opstanak sopstvene zajednice vide jedni u drugima. U tom slučaju će biti moguće povećati osećaj lične bezbednosti i Srba i Albanaca na Kosovu, ali i Srba i Albanaca u Srbiji. U suprotnom, ukoliko se pojedine grupe osećaju nebezbedno, neće biti moguće povećati bezbednost građana Kosova u celini.

Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

Grafikon 1 Slaganje ispitanika sa tvrdnjom "Odnosi između Srba i Albanaca jesu napeti i nastaviće da budu napeti"²⁰



¹⁸ Isto

¹⁹ Isto

²⁰ Isto

²¹ Biro, M., Mihić, V., Milin, P., Logar S. 2002. *Did socio-political changes in Serbia change the level of authoritarianism and ethnocentrism of citizens?* Psihologija. Vol. 35, No 1-2, pp. 37-47

²² Rot, Nikola: 1994. *Osnovi socijalne psihologije*, deveto izdanje. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str. 405

Kapaciteti Srbije za reintegraciju Kosova i Metohije

Marko Milošević

UDK 323.174 (497.115); 32.019.52(497.11)

“Srpski ministar odbrane Agim Čeku je danas u Beogradu položio venac na grob Neznanog junaka“. Da li možete da zamislite da u novinama ugledate ovakav naslov? Sudeći po istraživanjima javnog mnjenja koje je sproveo CeSID, ni građani Srbije nisu skloni tome da prihvate ovakvu sliku.

Da li je i koliko je građanima Srbije stalo do Kosova? Šta, u najboljem slučaju, podrazumeva vraćanje Kosova pod okrilje Srbije? Da li Srbija zna koje su posledice te reintegracije i ako zna, šta je sposobna da uradi da bi ih predupredila? U analizi koja sledi nećemo se baviti pitanjima rata na Kosovu, zločinima koji su tada počinjeni na obe strane, niti pravnim statusom Kosova i Metohije. Namera nam je da razmotrimo kakve bi bile posledice ukoliko bi Kosovo ostalo u okvirima Srbije. Vlada Srbije nema nikakvu dugoročnu strategiju vezanu za Kosovo. Kada se u Srbiji govori o Kosovu, koriste se razne metafore, kao što je, na primer, metafora „najskuplja srpska reč“, pri čemu se misli na teritoriju, a ne na ljude koji žive na njoj, odnosno ne govori se o tome šta čini život na Kosovu. Podaci iz nekoliko različitih istraživanja¹ ukazuju na to kakve bi bile političke, ekonomske i bezbednosne posledice ukoliko bi Kosovo i Metohija ostali u sastavu Srbije. O tim se problemima u srpskom društvu ne govori.

Između želja i mogućnosti

Pitanje statusa Kosova danas se rešava na nivou domaćih i međunarodnih institucija, odnosno pregovorima koji se vode između političkih elita, dok stavovi građana mogu samo donekle da usmere njihovo delovanje. Tumačenjem podataka iz nekoliko istraživanja, direktno ili indirektno vezanih za problem Kosova, može se doći do zaključka da su kapaciteti Srbije potrebni za reintegraciju Kosova skromni. Neka od tih istraživanja sproveo je CeSID² u avgustu i septembru 2006. godine. Analiziranjem stavova javnosti, posebno etničke distance, možemo uočiti i donekle prognozirati delatni potencijal građana Srbije. U konkretnom slučaju delatni potencijal ćemo definisati kao mogućnost kolektivne akcije usmerene ka kreiranju preduslova za zajednički život.

U upitniku su građanima postavljena pitanja o željenom i o očekivanom statusu Kosova. Kao što se vidi na grafikonu, postoji velika razlika između želja i očekivanja ispitanika. Najveće razlike ispoljavaju se u stavovima o najradikalnijim rešenjima – nezavisnost Kosova i Kosovo kao autonomna regija u Srbiji. Najmanja odstupanja (između četiri i pet procenata) u rezultatima između poželjnog i očekivanog zabeležena su kod onih ispitanika koji su za održavanje sadašnjeg stanja ili kod onih koji su za podelu Kosova na srpski i albanski deo Međunarodni protektorat predstavlja privremeno rešenje, pa samim tim i odr-

¹Videti navedenu literaturu i fusnote.

² Istraživanje javnog mnjenja Srbije, leto 2006. godine, CESID, Beograd, septembar 2006. godine. <http://www.cesid.org/articles/download/files/Izvestaj%20Istraživanje%20javnogmnjenja,%20septembar%202006.doc?id=28> (15. 11. 2006.)

Istraživanje je izvedeno na teritoriji Srbije bez Kosova i Metohije, na uzorku od 1.634 punoletnih građana.

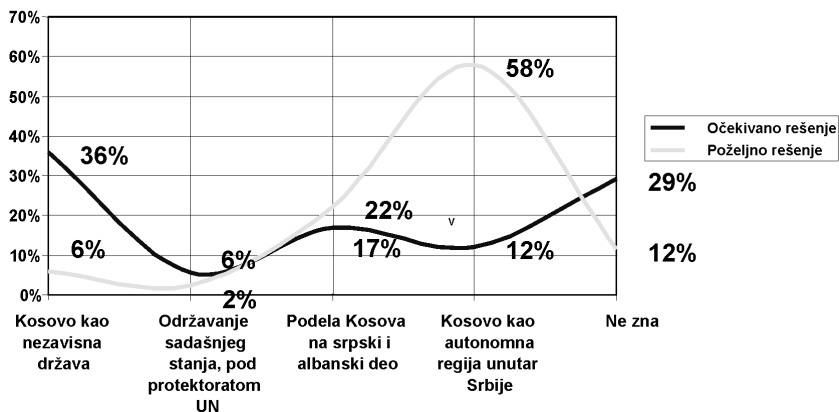
žavanje sadašnjeg stanja u nedogled predstavlja nerealnu opciju. Većina ispitanika, čak 58% njih, najviše želi da vidi Kosovo kao regiju unutar Srbije, dok svega 12% ispitanika i očekuje takvo rešenje. Slična odstupanja nalaze se i na drugom kraju skale. Prilikom izjašnjavanja ispitanika o nezavisnosti Kosova, uočena razlika između želja i očekivanja iznosi 30%. Građani su svesni da je najverovatniji ishod pregovora donošenje odluke o nezavisnom Kosovu. Međutim, njihove želje, koje su dijametralno suprotne percepciji očekivanog ishoda, mogu iskoristiti politički akteri da bi građane mobilisali u korist svojih političkih ciljeva. Naime, ukoliko znamo da su u jeku predizbornih kampanja obećanja određenih političkih partija neretko usmerena na to da Kosovo bude vraćeno u okrilje Srbije, jasno je da se manipulisanje pitanjem Kosova u Srbiji danas još uvek smatra delotvornim sredstvom za osvajanje političkih poena.

Kakav odnos građani Srbije imaju prema "kosovskom problemu" može-

mo videti i na primeru referenduma za potvrđivanje novog Ustava Republike Srbije. U preambuli Ustava Kosova je definisano kao deo Srbije. Ova preambula politički je motivisana trenutnim pregovorima o statusu Kosova, te služi da ojača argumente srpske strane koji govore u prilog tome da Kosovo treba da ostane pod suverenitetom i teritorijalnim okriljem Srbije. Naime, od juna 1999. godine Vlada Srbije nema nikakve ingerencije na Kosovu.

U istraživanju javnog mnjenja Srbije³, u oktobru mesecu 2006. godine, pre referenduma o Ustavu, jedno od pitanja koje je CeSID postavio odnosilo se na to kako ova preambula utiče na glasanje za donošenje novog Ustava. Samo 10% ispitanika je ocenilo da status Kosova predstavlja primarni razlog njihovog izlaska na referendum. To približno odgovara rezultatima prethodnog istraživanja⁴, po kome samo 12% građana očekuje da će Kosovo biti autonomna regija unutar Srbije. Ukoliko pogledamo to kako su se ispitanici izjasnili o stavu „Glasali mi

Grafikon 1 Kako biste želeli da bude, a kako očekujete da će biti rešen problem Kosova?



Izvor: CeSID, 2006.

³ Istraživanje javnog mnjenja Srbije, oktobar 2006. godine, CeSID
<http://www.cesid.org/articles/download/files/Saopštenje%20za%20stampu.doc?id=34>
 (15. 11. 2006)

⁴ Istraživanje javnog mnjenja Srbije, septembar 2006. godine, CeSID

na referendumu ili ne, Kosovo je već izgubljeno“, videćemo da postoji relativno ravnomerna disperzija odgovora na suprotnim polovima – 36,5% onih koji se slažu sa tvrdnjom, odnosno 32% onih koji se sa njom ne slažu. Ukoliko sumiramo rezultate ovih istraživanja, možemo zaključiti da u stavovima građana Srbije o statusu Kosova postoji ambivalentnost. To se delimično može objasniti nepostojanjem jasne strategije Vlade Srbije za rešavanje statusa Kosova, ali i činjenicom da iz međunarodne zajednice dolaze različiti signali o mogućem rešenju.

Etnička distanca kao prepreka

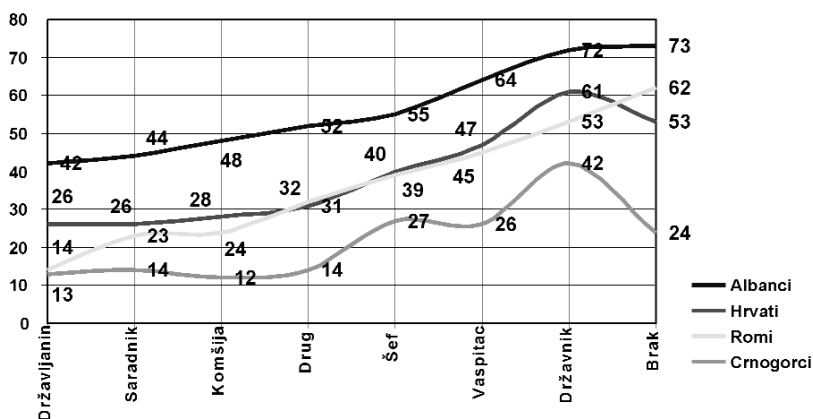
Istraživanje koje je sproveo CeSID bavilo se i etničkom distancom između Srba i drugih građana Srbije. Distanca je merena u odnosu na Albanace, Hrvate, Crnogorce i Rome. Najveća distanca izmerena je u odnosu na Albanace, i to na svim stepenima Bogardusove skale. Interesantno je uporediti dve kategorije – Hrvate i Albanace – u odnosu na koje je zabeležena najveća etnička distanca. Svega 26% ispitanika smatralo je da Hrvati nisu poželjni kao državljani Srbije, dok je taj procenat gotovo dvostruko veći kada su u pitanju Albanci (42%).

Ovi podaci ukazuju na to da su građani Srbije, u najboljem slučaju, opredeljeni za suživot sa Albancima na Kosovu, ali da su izgledi za reintegraciju ova dva naroda mali. Budući da postoji iskustvo konflikta, etničkog čišćenja sa obe strane, navedeni pokazatelji ne daju nadu da će stabilnost u regionu biti postignuta. Primeri podeljenih regija u Evropi, poput Kipra, BiH, ili Makedonije, potvrđuju to da ovakva rešenja nisu trajna i da zahtevaju dugoročnu strategiju kako bi bila uspostavljena stabilnost i prevaziđene etničke tenzije.

Politička participacija

Tokom kampanje za potvrdu novog Ustava Srbije na referendumu, građanima nisu bile predočene političke, ekonomske i bezbednosne implikacije ostanka Kosova u okviru Srbije. Novim Ustavom Srbije snižen je izborni cenzus za stranke koje predstavljaju manjinske zajednice na 2%, dok za stranke koje predstavljaju većinski narod taj cenzus iznosi 5%. U Srbiji ima oko šest i po miliona upisanih birača, a na referendum o Ustavu (koji su podržale sve parlamentarne stranke) izašlo je oko tri i po miliona birača. Na Kosovu je na izborima 2001. godine bilo registrovano oko

Grafikon 2: Etnička distanca u odnosu na Albanace, Hrvate, Rome i Crnogorce (izražena u %)



Izvor: CeSID, 2006.

1,2 miliona birača, a među njima je bilo 130.000 Srba. Pretpostavimo li da je Kosovo *de facto* deo Srbije i da Albanci aktivno učestvuju u političkom životu države, postojala bi velika mogućnost da Albanci zauzmu neke od rukovodećih položaja u Srbiji. Ovakav scenario bio bi moguć jedino ako bi Albanci imali objedinjenu izbornu listu, te bi zahvaljujući brojnosti postali dosta jaka grupacija u Srbiji. Ovakva uslovna izborna računica mogla bi da implicira potencijalnu koaliciju stranaka demokratskog bloka sa nekom od albanskih stranaka ili sa koalicijom albanskih stranaka. Takva koalicija bi verovatno bila lošije kotirana među građanima Srbije (zbog postojanja izražene etničke distance u odnosu na Albance), ali bi zato slala znatno povoljnije signale međunarodnoj zajednici. U takvoj Vladi predstavnici albanskih stranaka morali bi da zauzmu neka od rukovodećih mesta. Međutim, treba imati na umu da 72% građana ne bi želelo da vidi Albanca kao državnika.⁵ U prilog toj tvrdnji govori i podatak da 73% građana Srbije smatra Albance neloyalnim sugrađanima, što može dalje uticati na budućnost međuetničkih odnosa Srba i Albanaca.

Ekonomska dimenzija

Pored učestvovanja Albanaca u političkom životu Srbije, ostanak Kosova u sastavu Srbije ima i određene implikacije na polju ekonomije. Naime, treba imati na umu da je jedan od gorućih problema Kosova izrazito visoka nezaposlenost, što je posledica dugotrajne ekonomske nerazvijenosti, ratom devastirane privrede, te bujanja sive ekonomije. Istraživanjima koja su rađena u koordinaciji sa UNDP, u periodu 2005/2006. godine, ispitivan je problem nezaposlenosti

na Kosovu („Izveštaj ranog upozoravanja“ iz 2006. godine) i u Srbiji („Izveštaj o ljudskom razvoju u Srbiji“ iz 2005. godine). Interesantni su podaci o nezaposlenosti koji se odnosi na Kosovo.⁶ Prema proceni Svetske banke u ovoj oblasti ima 23% nezaposlenih, ukoliko izuzmemo sezonske i neformalne poslove u sektoru poljoprivrede. Podaci Ministarstva rada i socijalne zaštite Kosova ukazuju na to da je 40% radno aktivnog stanovništva (323.201 lice) nezaposleno, kao i da postoji tendencija daljeg porasta nezaposlenih.



U delu drugog navedenog izveštaja, „Izveštaj o ljudskom razvoju u Srbiji“, govori se o situaciji na jugu Srbije, u opštinama Preševo i Bujanovac. Ova regija bi mogla poslužiti za to da pokaže koliko su institucija Srbije spremne da se bave ekonomskim problemima oblasti u kojoj postoji većinsko albansko stanovništvo. Reč je o delu Srbije koji ima najveću stopu nezaposlenosti: u Preševu postoji 60% nezaposlenih, dok u Bujanovcu samo 6.000 od ukupno 43.000 stanovnika

⁵ Videti Grafikon 2

⁶ Izveštaj ranog upozoravanja – Kosovo, izveštaj br. 13, januar-jun 2006. godine, UNDP, str 21-22 http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/ewr_7srb.pdf (24. 11. 2006)

⁷ Human development report Serbia 2005, *The Strength of Diversity*, UNDP, Belgrade, 2005, pp. 72 http://www.undp.org.yu/nhdr/2005/NHDR_Serbia_2005_ser.pdf (17. 11. 2006)

ima posao. „Izveštaj o ljudskom razvoju u Srbiji“ ukazao je na to da veliku poteškoću predstavlja to što građani nemaju poverenja u institucije, ne poznaju jezik, kao i to što civilni sektor društva nije razvijen.⁷ Kao dalji problemi navedeni su odliv kvalifikovane radne snage, te nedostatak privatnog preduzetništva. Kao poseban problem javlja se to što građani poseduju nagomilano oružje.

Kosovo i jug Srbije dele slične probleme: postoji visoka stopa nezaposlenosti, građani nisu integrisani u institucije sistema, a u obe oblasti su loši međuetnički odnosi. Međutim, treba napomenuti da ni situacija u Srbiji nije mnogo bolja. Po pokazateljima iz avgusta 2006. godine stopa nezaposlenosti bila je 27,96%, odnosno nezaposleno je bilo 1.001.408 lica.⁸ Hipotetička integracija Kosova dovela bi do povećanja broja nezaposlenih za jednu trećinu. Ukoliko znamo da nezaposlenost dovodi do slabije integracije građana u društveni sistem, onda se visoka stopa nezaposlenosti pojavljuje i kao bezbednosni problem. Naime, prihodi koji ne mogu biti ostvareni na legalan način, mogu biti ostvarivani polulegalno ili ilegalno. S obzirom na to da srpska Vlada nema nikakvu ekonomsku strategiju u vezi sa Kosovom, možemo reći da bi vraćanje nadležnosti nad bivšom pokrajinom moglo predstavljati „tempiranu socijalnu bombu“.

Bezbednost

Centar za civilno-vojne odnose iz Beograda je u svom longitudinalnom istraživanju pod nazivom „Javnost o vojsci“ ispitivao to kako građani Srbije percipiraju bezbednosne izazove. U nekoliko pitanja testirano je to kakav stav građani imaju o Kosovu kao bezbednosnom problemu, kao i to koliko su

spremni da reaguju na ove izazove. U sedam krugova istraživanja, od februara 2004. do maja 2005. godine, stav da je bezbednost ugrožena potencijalnim sukobima u nacionalno mešovitim sredinama (sa naglaskom na Kosovo i Metohiju) imalo je oko 60% ispitanika. S druge strane, na pitanje o tome na koji bi način Vojska najviše doprinela uspostavljanju mira i bezbednosti na Kosovu i Metohiji, 13,3% ispitanika odgovorilo je da bi Vojska trebalo da interveniše u slučaju eskalacije nasilja. Ostala tri odgovora (u tabeli) bila su u skladu sa rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN. Najveći broj ispitanika (29%) smatra da Vojska ne treba da bude uključena u rešavanje problema, već da treba tražiti političko rešenje. Disperzija odgovora ukazuje na to da ne postoji konsenzus povodom načina reagovanja na pretnju sa Kosova, a samim tim ni povodom formalizacije tog konsenzusa u državnu strategiju.

Zanimljivo je analizirati i odgovore onih ispitanika koji su se partijski deklarirali. Time možemo utvrditi postoji li slaganje partijske orijentacije ispitanika sa izborom načina rešavanja krize na Kosovu. Poređenjem ove dve odrednice uočili smo da se sa vojnom intervencijom na Kosovu (koja nije u skladu sa rezolucijom 1244 SBUN) najviše slažu pripadnici ili simpatizeri SRS (28,2%), a zatim pripadnici ili simpatizeri SPS (19,6%), dok je ove stavove zastupalo manje od 10% simpatizera i članova stranaka demokratske orijentacije – DS: 7,9%, DSS: 9,5%. Spremnost da Vojska bude upotrebljena suprotno rezoluciji 1244 najizraženija je kod pristalica stranaka krajnje leve i desnice, tj. kod onih koje su i bile na vlasti onda kada je Kosovo potpalo pod međunarodnu upravu. Ovo ukazuje na to da te

⁸ Nacionalna služba za zapošljavanje, Mesečni statistički izveštaj, avgust 2006. godine, broj 48

stranke ne odustaju od politike koja je i dovela do rata i gubitka Kosova. Vredi se, međutim, upitati i koliko je ovo samo demagogija koja služi za privlačenje birača, a koliko je utemeljena strategija. S druge strane, ispitanici koji nisu politički opredeljeni zastupaju ova gledišta u manjem procentu i pored toga što Kosovo prepoznaju kao potencijalni bezbednosni problem.

Pitanje je šta će biti sa Kosovom. Vlada Srbije nema jasnu strategiju vezanu za Kosovo i Metohiju, već samo platformu za pregovore, u kojoj nema ponuđenih rešenja za sistemske probleme. Građani Srbije zato i imaju različite želje i očekivanja u vezi sa statusom Kosova. Stavovi o vrsti angažovanja vojske u toj regiji takođe variraju, jer ne po-

stoji zvanični stav o upotrebi vojske na Kosovu. U opštinama na jugu Srbije postignuto je to da oružane formacije Albanaca budu razoružane i eliminisane, ali ta regija i dalje nije integrisana u Srbiju i predstavlja potencijalni izvor nestabilnosti. Nije nemoguće integrisati Kosovo u Srbiju, ali je to vrlo teško i zahteva dugoročnu strategiju koja trenutno ne postoji. Ta strategija mora računati na političku participaciju svih građana Kosova, ekonomske probleme zemlje u transformaciji, kao i na bezbednosne izazove tog prostora. Ukratko, mora biti izračunata cena te „najsкупlje srpske reči“, a mora se imati u vidu i to da se ta reč može izgovarati na još nekom jeziku⁹.

Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

Srbija 2004–2005.

	Četvrti krug	Peti krug	Šesti krug
Broj ispitanika	1.647	1.617	1.637
Povratkom do 1.000 vojnika kako je predviđeno rezolucijom 1244	22%	20.1%	21.9%
Uključenjem jedinica Vojske SCG u sastav snaga KFOR	27.1%	24.8%	25.3%
Direktnom intervencijom Vojske SCG u slučaju ponovne eskalacije nasilja	16.2%	12.7%	13.3%
Vojska SCG ne treba da bude uključena, potrebno je političko rešenje	22.3%	32.4%	29%
Ne mogu da procenim	12.4%	10%	9.6%

Izvor: CCVO

⁹ Ostali korišćeni izvori:

M. Lazić. 1996. Beograd „Delatni potencijal društvenih grupa“, *Sociologija*, Vol XXXVIII, br. 2, str. 259–288.

Proces određivanja budućeg statusa Kosova, saznanja, stavovi, praksa, KAP anketa – finalni izveštaj, 19. 7. 2006, Strategic marketing research, KIPRED <http://www.smmri.co.yu/downloads/Proces%20određivanja%20buduceg%20statusa%20Kosova%20-%20Finalni%20izvestaj.pdf> (6. 11.2006.)

Mirjana Vasović. 2000. *Karakteristike grupnih identiteta i odnos prema društvenim promenama*. U: „Javno mnjenje Srbije“. CPA, Beograd http://www.cedet.org.yu/istrazivanja/grupni_identiteti.zip (6. novembar 2006.)

CCVO, Beograd 2004–2005. Javnost Srbije i Crne Gore o reformi Vojske, rezultati istraživanja II–VII krug.

Kakva je priroda moći Evropske unije na Kosovu?

Marko Savković

UDK 327(4-672EU: 497.115)

Evropska unija je odlučila da tokom 2007. godine, u okviru evropske bezbednosne i odbrambene politike (ESDP), pokrene posebnu misiju na Kosovu. U obrazloženju odluke Saveta EU (od 10. aprila 2006. godine), kojom je osnovan „Tim za planiranje“ (EUPIT) predstojeće misije, stoji to da se „Evropska unija priprema za uvećanje svoje uloge na Kosovu“. Pri tome, u prvom izveštaju o „budućoj ulozi Evropske unije na Kosovu“ Havijer Solana i Oli Ren naglasili su da UNMIK neće zameniti nekakav EUMIK. Takođe, oni su najavili da će jedinice NATO nastaviti da čine jedinu vojnu komponentu međunarodne misije na Kosovu.¹

Postavlja se pitanje čime će se onda Unija baviti. Smestićemo ovo pitanje u širi kontekst akademske rasprave o prirodi moći koju EU primenjuje u svojoj spoljnoj politici. Osnovni argument ovog teksta je taj da Unija u ovom trenutku na Kosovu primenjuje civilnu i normativnu moć i da će, po svemu sudeći, tako ostati i u budućnosti. Stoga je naša namera da u tekstu najpre rezimiramo pomenutu akademsku raspravu, a da zatim koncepte do kojih se došlo, primenimo na slučaj Kosova.

EU: civilna, vojna ili normativna sila

Rasprava o prirodi moći kojom Evropska unija raspolaže kada su u pitanju međunarodni odnosi, traje u akademskoj javnosti više od tri decenije. Fransoa Dušen je, u knjizi pod nazivom „Uloga Evrope u svetskom miru“ (1972), prvi o Evropskoj zajednici (EZ) govorio kao o „civilnoj“ sili. On je smatrao da je izvor moći EZ u njenoj sposobnosti da model garantovanja stabilnosti i bezbednosti širi prevashodno ekonomskim i političkim, a ne vojnim sredstvima. Trideset godina kasnije ta „ekonomska i politička“ sredstva čine „odgovarajući instrumenti politika EU: trgovina, saradnja, sporazumi o pridruživanju, pomoć, krediti sa povoljnim uslovima otplate, institucionalizovani dijalog, i obećanje članstva (za evropske države)“.² Sve to zajedno Uniju čini „civilnom silom“.

Hedli Bul je početkom osamdesetih, u uslovima usporenog procesa integracije, odnosno u uslovima tzv. „evroskleroze“, ali i u periodu novog „zahlađenja“ u odnosima Istoka i Zapada, kritikovao Dušenov koncept. Zato što je moć kojom Evropska zajednica raspolaže „uslovljena strateškim okruženjem vojne moći drugih država, koje ona ne kontroliše“, Bul poziva na razvoj evropskih vojnih sposobnosti.³

¹ Tačnije, „buduće međunarodno civilno prisustvo može preuzeti oblik međunarodne kancelarije sa značajnim udelom EU, ali ne može biti EUMIK“, odnosno „buduće vojno prisustvo će i dalje biti povereno NATO“. Izvor: *Summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on the future EU Role and Contribution in Kosovo*. Jun 2005. Brisel: portparol Generalnog sekretara, Visokog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/85228.pdf (24. novembar 2006.)

² Smith, K. 2003. The EU as a Distinctive Actor in International Relations. *The Brown Journal of World Affairs* IX, broj 2: str. 103-113.

³ Bull, H. 1982. Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms. *Journal of Common Market Studies* 2, broj 21: str. 151 – 152. U to vreme, autor je smatrao kako je najbolji način realizacije takve politike jedan savez unutar saveza, koji će sačuvati širu strukturu NATO.

Razvoj zajedničke spoljne i bezbednosne politike učinio je da se više ne postavlja pitanje postoji li evropska spoljna politika, već šta ovu politiku karakteriše.⁴ Međutim, rasprava je otišla korak dalje od razlikovanja civilne i vojne moći. Jedan od savremenih načina definisanja uticaja koji EU ostvaruje i koji je, smatramo, primenjiv i na njenu politiku na zapadnom Balkanu, ponudio je Ian Manners. Poigravši se sa nazivom rada Hedlija Bula, Manners razmatra mogućnost postojanja Evrope kao „normativne sile“, „čiji je pojam lociran u diskusiji o ‘moći nad mišljenjem’, snazi ideje, ili ideološkoj moći“.⁵

Unija i Kosovo

Rat na Kosovu je inicirao značajne promene u zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije. Pokazalo se da bez svojih izgrađenih vojnih kapaciteta EU nije bila u stanju da bitnije utiče na događaje.⁶ Kao i u Bosni i Hercegovini, tako se i u procesu rešavanja kosovske krize Evropa 1999. godine našla po strani, prepuštajući inicijativu Sjedinjenim Državama (SAD). ESDP je tako, jednim delom, nastala i iz frustracije pojedinih evropskih država, na prvom mestu Velike Britanije, izazvane neuspehom Unije u upravljanju krizom na Kosovu.

Okolnosti u kojima Evropska unija danas pokreće operaciju na Kosovu bitno su drugačije. Nedostatak vojnih kapaciteta, koji se u odnosu prema

SAD definiše kao „jaz“ („capabilities gap“), nije prevaziđen. Međutim, razvojem ESDP stvoren je mehanizam odgovora na krizne situacije, koji vojnu intervenciju posmatra samo kao jednu od formi i sredstava angažovanja. Da bi stvorila prihvatljiv bezbednosni ambijent u postkonfliktnim društvima, Unija pomaže izgradnju institucija koje sprovode zakon. Primenom takvog pristupa, manifestuje se njena civilna moć.

Naime, kada je uspostavljeno međunarodno prisustvo na Kosovu, EU je na upravljanje poveren tzv. „četvrti ili EU stub“ UNMIK administracije. Angažovani na transformaciji kosovske privrede u tržišnu, predstavnici EU su tokom proteklih godina na Kosovu rukovodili privatizacijom društvenih i rekonstrukcijom javnih preduzeća, učestvovali u stvaranju tržišta finansija, kao i u reformi carinske službe.⁷ Evropska agencija za rekonstrukciju je, primera radi, od februara 2000. godine upravljala sa više od 1,6 milijardi evra namenjenih finansiranju projekata Unije na Kosovu. Institucionalnu slagalicu EU kompletnom čine Posmatračka misija, Kancelarija za vezu Evropske komisije, misije trinaest država članica i lični izaslanik Visokog predstavnika za CFSP Havijera Solane. On je angažovan na pripremi tzv. „Međunarodnih civilnih vlasti“, koje će, nakon rešenja budućeg statusa Kosova, nadzirati njegovu implementaciju.⁸

Demijen Heli i Nikoleta Piroci izneli su pretpostavku o tome ko (i šta)

⁴ Sjursen, H. 2004. From Civilian to Military Power: The European Union at a Crossroads? Outline of Core Theme and Research Questions, *CIDEL Workshop*, Oslo.

⁵ Manners, I. 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms. *Journal of Common Market Studies* 40, broj 2: str. 239.

⁶ Van Eekelen, Willem. 2006. *From Words to Deeds: the Continuing Debate on European Security*. Brussels and Geneva: CEPS (Centre for European Policy Studies) and DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces), str. 39 – 40.

⁷ Više o mandatu i aktivnostima „stuba EU“ na Kosovu moguće je pronaći na Internet stranici http://www.euinkosovo.org/uk/about/about_pillar.php (24. novembar 2006)

⁸ *Kosovo's Long-term European Perspective*. Evropska unija na Kosovu i UNMIK. 2006. <http://www.euinkosovo.org/upload/European%20future%20brochure%20ENGLISH%20FINAL%2013%20December%202006.pdf> (6. decembar 2006)

treba da čini ESDP operaciju.⁹ Pripadnici Evropske žandarmerije,¹⁰ odnosno državljani članica Unije zaposleni na odgovarajućim zadacima u UNMIK administraciji biće angažovani u policijskoj misiji. Drugi deo ESDP operacije, posvećen reformi sektora pravosuđa, realizovaće Evropska komisija. Postojeći program, čiji je cilj unapređenje sposobnosti sudstva na Kosovu i u okviru kog se vrši provera i ponovno imenovanje 308 sudija i 89 tužilaca, biće na taj način nastavljen.

Normativnu moć Evropske unije na Kosovu prepoznajemo u sprovođenju procesa stabilizacije i pridruživanja (SAP). Nudeći zemlji kandidatu ekonomsku korist od procesa pridruživanja, EU je u poziciji da nametne standarde prema kojima će se odvijati politička i ekonomska transformacija njenog društva. Unija tako sprovodi izgradnju bezbednosti u svom susedstvu – jedan od strateških ciljeva proglašenih Strategijom bezbednosti iz 2003. godine.¹¹

U ovogodišnjem izveštaju o budućoj ulozi EU na Kosovu saopšteno je da se i Kosovu garantuju „evropska perspektiva“ i dostupnost svih instrumenata koji se, u procesu SAP, trenut-

no nalaze na raspolaganju regionu Zapadnog Balkana.¹² SAP se trenutno odvija putem mehanizma „praćenja“, a on se sastoji iz dijaloga u kome učestvuju stručnjaci Evropske komisije i predstavnici Privremenih institucija samouprave na Kosovu (PISK). Proces je zasnovan na tzv. „Evropskom partnerstvu“ sa Srbijom i Crnom Gorom. „Evropsko partnerstvo“ predstavlja poseban aranžman koji Unija zaključuje sa zemljom koja je započela SAP, odnosno sa zemljom čiji je cilj pokretanje reformi usmerenih ka usvajanju rešenja i „najbolje prakse“ sadržane u „*acquis communautaire*“ ili u „dostignućima zajednice“. U tom smislu, od vlasti te zemlje očekuje se da usvoji odgovarajući „Akcioni plan“, koji se odnosi na dinamiku usvajanja standarda koje je propisala Evropska komisija ili, kraće rečeno, „evropskih standarda“. Kosovom upravljaju administracija Ujedinjenih nacija, ali i PISK, što predstavlja činjenicu koju režim „Evropskog partnerstva“ za Kosovo uvažava.¹³

Zato što se pokazalo da su „Standardi za Kosovo“¹⁴ zasnovani na istim principima na kojima su zasnovani i „Kriterijumi iz Kopenhagena“, PISK i UNMIK su početkom 2006. godine

⁹ Helly, D. and N. Pirozzi. 2006. The EU's Changing Role in Kosovo: What Next? U: European Security Review – Special Kosovo Edition. Brisel: ISIS (Institute for International and Strategic Studies): 2.

¹⁰ Više podataka o Evropskoj Žandarmeriji moguće je pronaći na Internet stranici <http://www.eurogendfor.org/home.htm>, dok se o njenim potencijalnim misijama i zadacima govori na stranici http://www.eurogendfor.org/mission_tasks.htm (6. decembar 2006).

¹¹ *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. 2003. Brisel: Evropska unija, str. 8.

¹² *Summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on the future EU Role and Contribution in Kosovo*, July 2006. Brisel: portparol Generalnog sekretara, Visokog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. http://www.europa-euun.org/articles/en/article_4809_en.htm (24. novembar 2006)

¹³ *Council Decision of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2004/520/EC*. Savet Evropske unije. http://www.delprn.ec.europa.eu/en/eu_and_kosovo/key_documents/Partnership2006.pdf (7. decembar 2006)

¹⁴ *Standards for Kosovo*. Priština: UNMIK, Privremene institucije samoupravljanja. 2004. http://www.euinkosovo.org/upload/Standards%20for%20Kosovo%20booklet_ENG.pdf (6. decembar 2006)

postigli dogovor o spajanju ova dva procesa. To predstavlja značajno kvalitativno proširenje delokruga rada institucija EU na Kosovu. Unija na taj način postaje akter koji će u budućnosti oceniti da li je kosovsko društvo dostiglo ideale vladavine prava i demokratije. Time je proces manifestacije njene normativne moći zaokružen.

Nalik Bosni i Hercegovini ili *sui generis*

Beogradski mediji su 10. decembra saopštili da se u izveštaju, koji je Briselu dostavio Torbjorn Solstrem, šef EUPT na Kosovu, ukazuje na to da će specijalni predstavnik Evropske unije imati ovlašćenja slična ovlašćenjima svog kolege u Bosni i Hercegovini. Dakle, on će biti u poziciji da van snage stavlja lokalne zakone koji su suprotni evropskim standardima, ali i da zahteva smenu lokalnih zvaničnika koji su ih svojim ponašanjem prekršili.¹⁵ Uslovno nezavisno Kosovo bi se tako našlo pod protektoratom Evropske unije. Solstrem je nedelju dana kasnije takve tvrdnje demantovao rečima da će „nova misija na Kosmetu biti znatno manja od one u Bosni i Hercegovini, organizovana u skladu sa rešenjem statusa provincije“.¹⁶

Međutim, EU se prilikom planiranja najavljene misije na Kosovu već suočila sa problemom finansiranja.

Kada misija, na osnovu preporuka sa držanih u izveštaju EUPT, jednom bude formirana, nju će činiti najmanje 1.000 policajaca, sudija i drugih službenika angažovanih na poslovima sprovođenja zakona. Havijer Solana i Oli Ren su još u aprilu mesecu upozorili države članice da će misija na Kosovu biti finansijski najzahtevnija ESDP misija koju je Unija do sada preduzela, zato što bi Unija mogla preuzeti finansiranje ne samo svog, već i čitavog međunarodnog prisustva na Kosovu.¹⁷

Bez obzira na prirodu budućeg angažovanja, aktivnosti EU na Kosovu ostaju određene potrebom da NATO i dalje bude prisutan u ovoj oblasti. Situacija na Kosovu će i u bližoj budućnosti nametati potrebu prisustva trupa Alijanse, i to zbog neresenog statusa Kosova, javnog mnjenja koje je polarizovano kada je u pitanju konačni ishod pregovora,¹⁸ kao i zbog postojanja „kriminalnih mreža koje svoj uticaj proširuju na različite socioekonomske sektore i na politiku“.¹⁹ Politika Evropske unije će u ovom smislu stoga biti komplementarna. U svom delovanju, Unija će se oslanjati na nevojne resurse, odnosno na resurse koji su civilni i normativni u odnosu na prirodu moći koju iskazuju.

Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

¹⁵ B92, Beta, Večernje novosti. 2006. EU predvodi buduću upravu na Kosovu. 10. decembar. http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=12&dd=09&nav_category=11&nav_id=222947

¹⁶ Vesti Radija Srbije na Internetu. 2006. 10. decembar. <http://www.radioyu.org/index.php?language=Serbian>. Redak intervju sa Solstremom na srpskom jeziku moguće je pronaći na Internet stranici „Glasa Amerike“, <http://www.voanews.com/Serbian/archive/2006-07/2006-07-07-voa9.cfm>.

¹⁷ Krasniqi, Ekrem. 2006. EU prepares for Police Mission in Kosovo. *EU Observer*, April 10. <http://euobserver.com/15/21349> (10. decembar 2006)

¹⁸ „Javno mnjenje o pitanju budućeg statusa među Albancima sa Kosova je relativno beskompromisno [...]ova grupa je u ogromnoj većini za potpunu nezavisnost Kosova i veruje da su ostale opcije neprihvatljive. Na srpskoj strani, mišljenje javnosti varira, [...]sa skoro 80% Srba sa Kosova, 67% interno raseljenih Srba sa Kosova i 60% Srba iz Srbije koji izjavljuju da je za sporazum o budućem statusu 'presudno' da Kosovo ostane unutar Srbije kao jedna pokrajina sa vrlo širokom autonomijom“. *Proces određivanja budućeg statusa Kosova*, finalni izveštaj. 19. juli 2006. Beograd, Priština: Strategic Marketing Research/KIPRED, <http://www.smmri.co.yu/downloads/Proces%20odredjivanja%20buduceg%20statusa%20Kosova%20-%20Finalni%20izvestaj.pdf>.

¹⁹ *Kosovo (under SCR 1244) Progress Report*. 2006. Brisel: Evropska komisija: 38.

Zakon o vojnim sudovima SAD

Predrag Petrović

UDK 340.134:344.3(73)

Krajem septembra ove godine američki Kongres usvojio je Zakon o vojnim sudovima (Military Commissions Act of 2006) sa kojim se predsednik SAD Džordž Buš saglasio i potpisao ga 17. oktobra 2006. godine. Usvajanju zakona prethodila je odluka Vrhovnog suda SAD (proces "Hamdan vs. Ramsfeld", jun 2006. godine). Njom je ukinut dotadašnji sistem vojnih sudova koje je osnovao predsednik Buš, novembra 2001. godine. „Hamdan odlukom“ utvrđeno je da je za formiranje te vrste sudova predsedniku bilo potrebno eksplicitno ovlašćenje Kongresa, kao i da procedure rada sudova nisu bile u skladu sa Ženevskom konvencijom. Da bi popunila novonastalu pravnu prazninu, Bušova administracija predložila je donošenje Zakona o vojnim sudovima, za koji je uspela da obezbedi i većinu u Kongresu.

O značaju ovog dokumenta govore nam i emotivno obojene izjave pristalica ovog Zakona, ali i njegovih oštrih protivnika. Tako je, neposredno po potpisivanju Zakona, predsednik Buš rekao da je "retka prilika kada predsednik može da potpiše zakon za koji zna da će spasiti američke živote", te da njime „Amerika potvrđuje svoju odlučnost da pobedi u ratu protiv terora“. Republikanci su, po potpisivanju Zakona, izdali saopštenje za novinare pod naslovom „Demokrate bi dozvolile da teroristi prođu nekažnjeno“, te objavili listu većine demokrata koji su se u Kongresu usprotivili njegovom usvajanju (Rojters). S druge strane, protivnici Zakona su, između ostalog, govorili „da je to ne samo loš, već i opasan zakon“ (Patrik Lihl, senator iz demokratske partije) i da njegovom primenom Amerika tone u diktaturu, jer „administracija može da proglasi čak i američkog građanina kao neprijatelja, te da ga neograničeno drži u pritvoru“.

Osnovano je zato zapitati se zbog čega se javnost SAD tako oštro polarizovala, te gotovo šmitovski podelila na prijatelje i

neprijatelje. U tekstu koji sledi ukazaćemo na sporne odredbe koje su podstakle tako žučnu debatu. Prvo ćemo prikazati kako Zakon definiše lica koja će biti u njegovom zahvatu, zatim kakav je njegov odnos prema načelima *habeas corpus* i, na kraju, kako Zakon tretira metode isleđivanja kojima se krše ljudska prava.

Ko je neprijatelj Amerika?

Međunarodno humanitarno pravo i Ženevska konvencija prave razliku između boraca – pripadnika oružanih snaga (lawful combatant) i civila (civilian) koji ne učestvuju u ratnim sukobima. U slučaju da civil uzme učešće u ratnim sukobima, on se takođe tretira kao pripadnik oružanih snaga. Nasuprot tome, lica koja krše ratno pravo i običaje ratovanja (npr. plaćenici i špijuni) ne mogu dobiti status boraca i, sledstveno tome, ukoliko budu uhapšeni, neće uživati status ratnih zarobljenika. Zakon o vojnim sudovima omogućava suđenje upravo poslednjoj kategoriji lica, odnosno licima osumnjičenim za terorizam, koje Zakon naziva "neprijatelji van zakona" (unlawful enemy combatants).

Zakon propisuje dva kriterijuma na osnovu kojih se neko može naći u zahvatu vojnih sudova. Prvi određuje da je "neprijatelj van zakona" lice "koje učestvuje u neprijateljskom delovanju (hostilities) ili je namerno i materijalno podržalo neprijateljsko delovanje protiv SAD". Ovom širokom odredbom se praktično briše razlika između boraca i civila, koja predstavlja jednu od osnovnih stubova Ženevske konvencije. U Centru za ustavna prava (Center for Constitutional Rights) ističu da u ovu kategoriju neprijatelja može ući čak i "osoba koja je dala recimo pet dolara sirotištu u Avganistanu za koje se uspostavi da je na neki način povezano sa nekim ko može biti pripadnik Talibana".

Takođe, pomenutom definicijom relativizovana je sledeća odredba Zakona

kojom je jasno propisano da je svrha ovih sudova da sude osobama koja nemaju državljanstvo SAD, tj. osobama koje nisu njeni građani (alien). Naime, prilikom određivanja pojma "neprijatelja van zakona" ne koristi se reč stranac (alien), već opštiji pojam – lice (person). Ovakvo zakonsko rešenje je i navelo mnoge građane SAD da oseće zabrinutost, jer svako lice, stranac ili građanin SAD, može postati neprijatelj Amerike.

Drugi kriterijum daje predsedniku, tj. administraciji veliku ulogu prilikom određivanja toga ko je neprijatelj. Naime, „neprijatelj van zakona“ je i ona osoba koju je – pre datuma usvajanja, na dan usvajanja ili nakon datuma usvajanja Zakona – Sud za određivanje statusa boraca (Combatant Status Review Tribunal) ili neki drugi nadležni sud osnovan pod ovlašćenjem predsednika označio kao „neprijatelja van zakona“.

O tome da i građani SAD mogu postati neprijatelji, te da u tom procesu administracija ima veliku ulogu govori i slučaj Hoze Padilje (Jose Padilla). Padilja je američki građanin koji je u pritvoru bio zadržan više od tri godine, a da protiv njega nije bila podignuta nijedna optužnica. Jedini osnov za trogodišnje lišavanje slobode bio je nalog predsednika Buša sekretaru za odbranu Ramsfeldu da Padilju zadrži u pritvoru kao „neprijatelja van zakona“ (Ronald Dvorkin, *The New York Review of Books*).

Neki kritičari sistema vojnih sudova SAD još su oštrij. Italijanski filozof Dorđo Agamben tako ističe da termin "neprijatelj van zakon" ima dosta sličnosti sa pojmom *homo sacer*, poznatim iz rimskog prava. Njime su bila označavana lica kojima su oduzeta sva građanska prava, koja su im, inače, pripadala kao državljanima neke zemlje. Te osobe nisu bile zaštićene državnim zakonima, te su mogle biti podvrgnute bilo kojoj vrsti nasilja. Paralelu možemo povući i sa time kako Karl Šmit poima politiku. On je, naime, njenu suštinu video u razlikovanju prijatelja i neprijatelja, te u sukobu i progonu unutrašnjeg neprijatelja. Državi kao merodavnom politi-

čkom jedinstvu pripada pravo da određuje neprijatelja, tj. ona poseduje *jus belli*. To podrazumeva "...oštrije ili blaže, *ipso facto* nastupajuće ili na temelju

Šta su vojni sudovi

Vojni sudovi su krivični sudovi u nadležnosti oružanih snaga SAD. Oni su tradicionalno sudili licima koja su prekršila ratno pravo i običaje ratovanja, te zbog toga ne mogu da uživaju ista prava kao i borci oružanih snaga čiji je status jasno definisan ratnim pravom i ženevskim konvencijama. Istorijski gledano, brojni vojni sudovi formirani su za vreme građanskog rata i revolucije, te tokom Drugog svetskog rata. Najpoznatiji primer uzet iz novije američke istorije je slučaj Kirin (Quirin) iz 1942. godine. Tada je Vrhovni sud potvrdio da vojni sudovi imaju nadležnost da sude nemačkim saboterima. U odluci je napravljena razlika između „boraca van zakona“ i „boraca u okviru zakona“ (eng. *unlawful* i *lawful combatants*), te ta distinkcija i danas predstavlja osnovu nadležnosti vojnih sudova nad „neprijateljima van zakona“.

Formiranje današnjeg sistema vojnih sudova direktna je posledica terorističkih napada na SAD 11. septembra 2001. godine. Predsednik je doneo izvršnu odluku pod nazivom "Pritvor, tretman i suđenje određenim licima bez državljanstva u ratu protiv terora" (*Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism*) kojom je propisano da će vojni sudovi suditi teroristima. Međutim, tako uspostavljen sistem sudova srušen je odlukom Vrhovnog suda SAD u procesu poznatom kao "Hamdan vs Ramsfeld", te je na inicijativu izvršne vlasti donet zakon (Military Commissions Act of 2006) kojim se omogućava dalji opstanak i rad vojnih sudova.

posebnih zakona sudski delotvorne, otvorene ili u generalnim opisima skrivene vrste progona, stege, proskripcije, stavljanja van zaštite..."

Bez obzira na pomenute neodređenosti u Zakonu, mišljenja smo da neće doći do šire zloupotrebe Zakona nad građanima SAD i šmitovske podele na prijatelje i neprijatelje. U američkom društvu su snažno utemeljene liberalno-demokratske vrednosti, te javnost manje toleriše drastična kršenja ljudskih prava svojih građana. Postojanje snažne kritike i opozicije ovom Zakonu potpora su ove tvrdnje.

Habeas corpus ili Habeas Corpses

Habeas corpus predstavlja jedan od najstarijih pravnih instituta, čija je osnovna svrha zaštita individua od samovolje izvršne vlasti. Pod tim se imenom „podrazumeva naredba upućena državnim organu ili službenom licu koje je lišilo slobode drugo lice da ga odmah privede sudu i obrazloži ne samo zakonitost već i razloge za ovakvo postupanje“ (Politička enciklopedija). Iako je njegova prvobitna svrha bila zaštita individue od samovoljnog hapšenja, on danas obuhvata i sprečavanje različitih policijskih pritisaka, kao što je, na primer, iznenadna noćna „poseta“. Jedan od elemenata *habeas corpus* je i obavezno puštanje na slobodu svakog za koga se utvrdi da je nezakonito i neosnovano lišen slobode. Američki ustavotvorci su bili svesni značaja ove institucije, te su je ugradili u same temelje političkog sistema SAD. Naime, u prvom članu Ustava, odeljak sedam, propisano je da se „privilegija tužbe *habeas corpus* ne sme (se) staviti van snage sem kada u slučajevima pobune ili invazije to iziskuje javna bezbednost“.

Uprkos ovoj ustavnoj odredbi, novousvojeni Zakon zabranjuje pritvorenima koji imaju status „neprijatelja van zakona“ ili koji čekaju na određenje tog statusa, a koji nisu državljani SAD, da podnesu žalbu na legalnost pritvaranja, kao i na tretman u pritvoru. Ovim Zakonom su obuhvaćene čak i one osobe koje imaju dugodišnje legalno prebivalište u SAD, ali nemaju status državljana. Pravo žalbe *habeas corpus* imaju tek oni pritvorenici kojima je počelo suđenje pred vojnim sudovima. S obzirom na to da ne postoji za-

konska obaveza da u određenom vremenskom roku počne sudski proces, oni mogu neograničeno dugo biti lišeni slobode. Major Tom Fliner, vojni advokat, u izjavi za list *The New York Times* izričito je rekao da „prtvorenik koji nije optužen za bilo šta, sedi zauvek (u pritvoru, prim. aut)“.

Osvrćući se na mogućnost da i građani SAD mogu postati „neprijatelji van zakona“, deo javnost SAD izrazio je zabrinutost povodom toga što bi ovim i osobe sa američkim državljanstvom mogle biti lišene *habeas corpus* prava i zadržane neograničeno u zatvoru. No, čini se da većina pravnih eksperata ovu zakonsku odredbu tumači tako da su njom isključivo stranci lišeni ovog prava.

Međutim, protivnici Zakona ističu da nijedna osoba, bila ona stranac ili državljanin, ne bi trebalo da bude lišena prava da pred nezavisnim sudom preispita osnovanost pritvaranja. U prilog tome pisao je i Tomas Džeferson, jedan od očeva osnivača, izjavivši da „*habeas corpus* osigurava svakog čoveka ovde, stranca ili građana, protiv svega što nije pravo“.

Konačno, kako je u obrazloženju Zakona istaknuto, njegova svrha je da „dovode pred lice pravde teroriste i ostale „neprijatelje van zakona“ kroz fer suđenja“. Ako ne postoji zakonska obaveza pokretanja sudskih procesa pritvorenima i ako su oni Zakonom lišeni *habeas corpus* prava, ostaje nejasno kako će Zakon ispuniti svoj osnovni smisao.

Na kraju, razmotrimo i odredbe koje se ne tiču direktno *habeas corpus* prava, ali koje utiču na pravičnost suđenja. Naime, Zakon dozvoljava upotrebu posrednih dokaza, a vojni sud odlučuje o tome da li su oni „pouzdati“ i „verovatni“, te na osnovu toga i da li će oni biti korišćeni u sudskom postupku. Na okrivljenom je da dokaže suprotno, odnosno da dokaže da su izloženi dokazi nepouzdati. Time je praktično ukinuta pretpostavka nevinosti, koja predstavlja jedan od osnovnih pravnih instituta pravičnog suđenja. Takođe, nije potpuno jasno kako će okrivljeni uspeti da dokaže da su dokazi nepouzdati, s obzirom na to da je tužiteljima dozvolje-

no da izvore i korišćene metode isleđivanja zadrže u tajnosti i sakriju ih i od optuženog i od njegovog pravnog zastupnika.

Mučiti ili ne mučiti pitanje je (u) SAD

Slike i vesti o torturi pritvorenika osumnjičenih za terorizam potresli su američku, ali i svetsku javnost. „Čuveno“ lažno davljenje vodom (Water Boarding), izloženost ekstremnoj hladnoći i višednevno lišavanje pritvorenika sna neke su od najpoznatijih tehnika iz „proširenog“ (enhanced) arsenala tehnika isleđivanja korišćenih u okviru programa CIA. Osim humanih i pravnih argumenata koji govore protiv primene takve prakse, iskusniji operativci bezbednosno-obaveštajnih službi navodili su i „stručne“ – informacije dobijene torturom nisu pouzdane, jer će „ispitanik“ na kraju priznati sve samo da bi zaustavio mučenje. I „humanitarci“ i „bezbednjaci“ zahtevali su prekid torture pritvorenika, te kažnjavanje onih koji su za to odgovorni. Javnost je svoju pažnju prvobitno i bila usmerila upravo na to kako je Zakonom uređena upotreba proširenih metoda isleđivanja, dok su ostale odredbe došle na udar kritike stručne javnosti nešto kasnije.

Zbog toga su glavni autori Zakona, senatori Džon Mekejn i Džon Vornor, istakli da je osnovna svrha novousvojenog Zakona upravo to da kriminalizuje upotreba metoda isleđivanja kojima su kršena ljudska prava pritvorenika. Zakonom se, kažu pristalice, eksplicitno zabranjuje tortura nad osumnjičenima za terorizam, a za prekršioce Zakona predviđene su stroge kazne. No, pravni stručnjaci tvrde da to i nije baš tako jasno propisano Zakonom. Naime, Zakonom je data lista od devet ozbiljnih prekršaja Treće ženevske konvencije koji će biti procesuirani kao ratni zločini. Osim torture, na listi se nalazi i „okrutan i nehuman tretman“, za koji oni tvrde da nije dovoljno jasno i precizno definisan, te da daje legalitet primeni tzv. proširenih tehnika ispitivanja. „Okrutan i nehuman tretman“ je definisan kao akt koji izaziva ozbiljnu fizičku i mentalnu bol

ili patnju, a ozbiljna fizička bol postoji tek onda kada postane „ekstremna“ ili kada dođe do ekstremne fizičke povrede. Kritičari stoga postavljaju pitanje da li hipotermija ili dugo, višerasovno stajanje izaziva ozbiljnu i ekstremnu bol ili izaziva samo bol.

Takođe, Zakonom su date dve definicije „okrutnog i nehumanog tretmana“ – jedna, koja se odnosi na period pre usvajanja Zakona i druga, koja važi nakon njegovog usvajanja. Po prvoj definiciji je, da bi neki postupak isleđivanja osumnjičenog za terorizam bio okvalifikovan kao „okrutan i nehuman“, potrebno da on trpi mentalnu bol u dužem vremenskom periodu. Tako, na primer, ako je neki agent pretio smrću nekom pritvoreniku, on nije prekršio Zakon, jer je mentalna bol kratko trajala. Po drugoj, koja važi nakon usvajanja Zakona, svaka mentalna bol, bez obzira na to koliko traje, tretira se kao „okrutna i nehumana“. Očigledno je da su ovom distinkcijom zakonodavci dali amnestiju licima koja su u prethodnom periodu primenjivala „proširene“ isledničke metode.

Ne samo da su Zakonom amnestirane osobe odgovorne za mučenja, već nisu potpuno odbačeni ni podaci dobijeni tim putem. Po rečima predsednika Buša, „informacije dobijene kroz program (reč je o CIA programu, prim. aut.) pomogle su da sačuvamo živote kod kuće i u inostranstvu“. Tako Zakon dozvoljava upotrebu svedočenja dobijenih putem agresivnih isledničkih metoda korišćenih pre usvajanja Zakona o tretmanu pritvorenika (Detainee Treatment Act), decembra 2005. godine. Vojni sud će biti taj koji odlučuje da li su tako dobijena svedočenja pouzdana i relevantna, te da li će biti i upotrebljena kao dokazni materijal. Iako u ovom slučaju sud ima poslednju reč, analitičari upozoravaju na to da sama činjenica da je moguće upotrebiti takva svedočenja, koja su verovatno iznuđena, izaziva veliku zabrinutost.

Na to da nije potpuno jasno koje je isledničke metode dozvoljene koristiti upućuju nas i pristalice ovog Zakona. Autori teksta Military Commissions Act of 2006: Striking the Right Balance, *The Fe-*

deralist Society for Law and Public Policy Studies, kažu: „rasprostranjeno je mišljenje i u izvršnoj vlasti i među američkim građanima da, dok tortura, okrutan ili nehumani tretman ne bi trebalo da se primenjuju, neke od intenzivnih isledničkih metoda trebalo bi nastaviti.“ Dalje u tekstu oni kao sinonime koriste termine “intenzivne isledničke tehnike” i “agresivne isledničke tehnike”, a da nijedan od pomenutih termina ne objašnjavaju. Osnovano je zapitati se gde je granica između torture i intenzivnih, tj. agresivnih metoda, odnosno između dozvoljenog i zabranjenog.

Sjedinjene Američke Države se od 11. septembra 2001. godine nalaze u ratu protiv terorizma. Rat dug pet godina pokazao je da brza pobjeda nije moguća, te da teroristi ne mogu biti savladani isključivo oružanom silom. Ovo je prepoznato i u nedavno usvojenoj doktrini dugog rata (Long War), u kojoj se kaže da su „Sjedinjene Države (su) nacija angažovana u onome što će biti dugi rat (...) Za razliku od slike o ratu koju većina ima, ova borba se ne može dobiti isključivo vojnom silom“ (Quadrennial Defense Review Report, February 6, 2006). Takođe, Nacionalna strategija za borbu protiv terorizma (National Strategy for Combating Terrorism) priznaje „da je rat protiv terora drugačiji tip rata. On uključuje i bitku oružjem i bitku idejama. Ne samo da se borimo protiv terorista na ratištu, već promovišemo slobodu i ljudsko dostojanstvo kao alternative terorističkoj viziji opresije i totalitarne vladavine“ (The White House). Konkretno, promovisanje ljudske slobode i dostojanstva, te pravde i demokratije predstavlja prvi stub Strategije nacionalne bezbednosti SAD (The National Security Strategy, March 2006).

Dakle, SAD priznaju da liberalno-demokratske vrednosti, na kojima se temelji američki politički sistem, predstavljaju podjednako snažno oružje u borbi protiv terorizma kao i bombe i krstareće rakete. Stoga je nejasno zašto SAD novousvojenim Zakonom nisu u potpunosti poštovali osnovne principe u borbi protiv terorizma, proklamovane u strateškim doku-

mentima, te pritvorenicima obezbedile „ljudsko dostojanstvo“. To što je osumnjičenima za terorizam uskraćeno elementarno ljudsko pravo da pred nezavisnim sudom preispitaju pravnu osnovanost svog pritvaranja svakako ne predstavlja alternativu terorističkoj viziji opresije i totalitarne vladavine. U vreme kada se bezbednosna situacija u Iraku i Avganistanu pogoršava, tj. u vreme kada „bitka oružjem“ i ne ide baš najbolje, SAD bi trebalo da donese zakon kojim se osumnjičenima za terorizam obezbeđuje potpuno pravično suđenje i garantuju elementarna ljudska prava. Na taj način bi izvojevale značajnu pobjedu u „bici idejama“. Zakon o vojnim sudovima predstavlja legalizaciju dosadašnje, ne tako slavne, prakse sistema vojnih sudova.

Autor je istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

DOKUMENTA

- Authorization for the Use of Military Force
- Detainee Treatment Act of 2005
- Military Commissions Act of 2006
- Military Order on Detention, Treatment and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terror
- National Security Strategy 2006
- Quadrennial Defense Review Report 2006
- War Powers Resolution

LITERATURA

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford University Press
- Agamben, Giorgio. 2005. *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press
- Samardžić, Slobodan. ur. 2001. *Norma i odluka*: Karl Šmit i njegovi kritičari. Beograd: Filip Višnjić.

INTERNET IZVORI

- <http://www.acu.com>
- <http://www.ccr-ny.org>
- <http://www.congress.org/congressorg/home/>
- <http://www.democrats.org/>
- <http://www.fed-soc.org/>
- <http://www.globalissues.org/>
- <http://www.govtrack.us/>
- <http://hrv.org/doc/?t=usa>
- <http://jurist.law.pitt.edu/>
- <http://www.whitehouse.gov>

Agencija za borbu protiv korupcije

Jelena Unijat

UDK 351:343.85:343.352(497.11)

Prema poslednjem istraživanju¹ međunarodne nevladine organizacije Transparency International (u daljem tekstu: TI) iz 2006. godine, Srbija je od ukupno 163 države zauzela devedeseto mesto u odnosu na indeks percepcije korupcije. Ovo mesto deli sa Gabonom i Surinamom. Dobra vest je da se njen indeks od prošlogodišnjeg 2,8 popeo na 3. Nažalost, i pored toga korupcija je u Srbiji još uvek sistemski problem. Tek ocena 5 na skali od 1 do 10 označava da je korupcija svedena na podnošljivu meru.

Očigledno je da ovakvo stanje doprinosi tome da postoji nepoverenje u zvanične institucije, kao i tome da one loše funkcionišu. Pored ovih unutrašnjih posledica, javljaju se i one koje bismo mogli nazvati spoljašnjim. Naime, ovi indeksi utiču na strane investitore i njihovo investiranje kapitala koji je Srbiji neophodan za ekonomski oporavak. Međunarodne kompanije, koje su u Srbiji već ulagale novac, potvrdile su da pored redovnih obaveza plaćaju i neformalne poreze u iznosu od 18% do 20%. To nam predložava koliko je hitno potrebno rešavati ovaj problem i smanjiti nedovoljnu efikasnost dosadašnjih mera u ovoj oblasti.

Posle petooktobarskih promena, vlast je borbu protiv korupcije svrstala u svoje prioritete. Dosta je urađeno na razvijanju institucija i pravnog okvira za borbu protiv korupcije. Doneti su brojni zakoni i osnovana mnoga tela koja u svom delokrugu imaju i borbu protiv ove štetne pojave. Postoji i Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, doneta decembra 2005. godine². Uprkos svemu tome, korupcija je i dalje izražena u velikoj meri. Taj pro-

blem Vlada pokušava da reši osnivanjem Agencije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija). S obzirom na to da se od osnivanja ove Agencije dosta očekuje, u ovom tekstu ćemo pokušati da prikazemo kako funkcionišu tela čije bi nadležnosti ona preuzela, kao i koji su *pro et contra* razlozi postojanja Agencije.

Prikaz institucionalne borbe protiv korupcije

Predlog zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije³ nalazi su u skupštinskoj proceduri od 20. oktobra 2006. godine. Prema ovom Predlogu, Agencija predstavlja samostalan i nezavisan državni organ, odgovoran Narodnoj skupštini, kojoj podnosi i godišnji izveštaj o radu. Ona nadzire sprovođenje Nacionalne strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova, prati i koordinira rad državnih organa u borbi protiv korupcije, rešava sukobe interesa i vodi registar funkcionera i njihove imovine. Takođe, nadzire donošenje i sprovođenje plana integriteta. Danom stupanja na snagu ovog Zakona prestao bi da važi Zakon o sprečavanju sukoba interesa, a postupke koji su započeti pred Republičkim odborom za rešavanje sukoba interesa preuzela bi Agencija. Ona bi preuzela i nadležnosti Republičke izborne komisije i skupštinskog Odbora za finansije, pa bi stranke ovom novom antikorupcijskom telu podnosile finansijske izveštaje i pravdale trošenje novca iz budžeta. Prikazaćemo, stoga, rad državnih organa čije bi nadležnosti Agencija trebalo da preuzme kako bi-

¹ Transparentnost Srbija, www.transparentnost.org.yu (preuzeto 6. 11. 2006)

² Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, www.korupcija.org (preuzeto 10. 11. 2006)

³ Predlog zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/predzakoni.asp (preuzeto 1. 11. 2006)

smo videli da li će ona moći da ukloni njihove nedostatke.

Ukratko ćemo razmotriti rad Odbora za finansije Narodne skupštine⁴. Stranke su obavezne da ovom Odboru jednom godišnje podnose finansijske izveštaje o imovini koju poseduju i priložima koji premašuju 6.000 dinara (sa imenima donatora i visinom pojedinačnih priloga), a zatim i svoj završni račun i mišljenje ovlašćenog revizora o stranačkom finansijskom poslovanju. Samo su tri, od ukupno 421 registrovane političke stranke, dostavile ovom Odboru kompletnu dokumentaciju za 2005. godinu (Bošnjačka demokratska stranka Sandžaka, Demokratska stranka Srbije i Socijalno liberalna partija Sandžaka). Kako Odbor nije ovlašćen da pokrene prekršajni postupak, trogodišnja primena Zakona o finansiranju političkih stranaka nije mogla da da rezultate, pa se tako povećava broj stranaka koje ovaj Zakon ne sprovode. Još jedan nedostatak ovog tela je i u tome što u njemu sede poslanici koji, praktično, kontrolišu sami sebe. Ipak, očekuje se da će na narednim izborima biti onemogućene ili bar znatno otežane finansijske malverzacije političkih stranaka. Naime, nedavno je propisana upotreba novog obrasca za podnošenje izveštaja o troškovima predizborne kampanje. U obrascu moraju biti tačno navedena sredstva koja su prikupljena, kao i to šta je od tih sredstava utrošeno. Sva sredstva su podeljena na javne i privatne izvove.

Drugi organ od koga bi Agencija preuzela nadležnosti je skupštinski Odbor za sprečavanje sukoba interesa⁵. Zakon o sprečavanju sukoba interesa donet je 2004. godine, a Odbor je konstituisan 18. januara 2005. godine. Njegova nadležnost je da vodi registar imovine funkcionera, odlučuje o tome da li su oni prouzrokovali povredu Zakona i da, ako su to učinili, izri-

če propisane mere. U prvih devet meseci 2005. godine, Odbor je ispitao ukupno 54 prijave u vezi sa potencijalnim sukobom interesa, a konkretni rezultat toga bilo je razrešenje tri funkcionera. Najveći nedostatak u radu ovog Odbora je taj što je on ovlašćen da reaguje samo na osnovu podnetih izveštaja o imovini i prijava građana. Prvo pitanje koje se nameće je koliko je u ovim izveštajima dat tačan prikaz imovinskog stanja, a zatim i da li se građani plaše da prijave funkcionere, da li imaju saznanja o njihovoj imovini i da li su dovoljno obavešteni o postojanju ovog Odbora. Postoji i opasnost da rad ovog tela bude paralisiran, pogotovo ako uzmemo u obzir da Odbor ima samo dvanaest zaposlenih, a utvrdio je da u Srbiji ima 13.000 funkcionera. Od ovog broja, njih 4.000 nije prijavilo imovinu i nije snosilo nikakve sankcije zbog toga.

Jedan od načina da navedeni nedostaci u radu ovih Odbora budu otklonjeni je propisivanje novčanih kazni za prekršaje funkcionera. One su propisane u Predlogu zakona o Agenciji. Za povrede odredaba ovog zakona, Agencija može pokrenuti prekršajni postupak. Ovim zakonskim rešenjem učvršćuje se pozicija Agencije i borba protiv korupcije dobija konkretne okvire. Glavna prednost ovakvog rešenja je u tome što Agencija u slučaju povrede Zakona pokreće postupak po službenoj dužnosti. Takođe, kontrolisanje političkih partija i njihovih funkcionera bilo bi u nadležnosti tela koje bi se nalazilo izvan sastava Narodne skupštine, pa bi kontrola bila efikasnija.

Treće, Agencija bi vršila nadzor donošenja i sprovođenja plana integriteta. Ovaj plan sadrži pravne i praktične mere kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije. Donose ga državni organi, organi teritorijalne autonomije i

⁴ Odbor za finansije

www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/sastav/odbori_detalji.asp?id=42 (preuzeto 18. 11. 2006)

⁵ Odbor za rešavanje sukoba interesa, www.sukobinteresa.sr.gov (preuzeto 18. 11. 2006)

lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća. Ovi planovi bi, između ostalog, trebalo da sadrže i opis procesa rada, načine odlučivanja i utvrđivanja poslova koji su naročito podložni pojavi korupcije. Posebna kategorija poslova u kojima može doći do velikih finansijskih gubitaka države, a koji su podložni pojavi korupcije jesu javne nabavke. Prilikom njihove kontrole u integracionim planovima, Agencija bi se sa najviše problema mogla suočiti u oblasti nabavki za bezbednosne strukture. Kako ove nabavke nisu dovoljno transparentne, teško je vršiti nadzor donošenja i sprovođenja plana integriteta u tim poslovima. Čitavo Ministarstvo unutrašnjih poslova je vladinom Uredbom o sredstvima za posebne namene, donetom 2005. godine, izuzeto iz primene Zakona o javnim nabavkama. Kada je reč o Vojski, samo ćemo podsetiti na aferu „pancir“. Ministarstvo odbrane zaključilo je po vojsku štetan ugovor o nabavci vojne opreme sa privatnim preduzećem „Mile Dragić“. Sudski postupak je u toku, a postoje indicije da je posredi sukob interesa, kao i zloupotreba službenog položaja. Samim formiranjem Agencije, bez izmene drugih propisa, ne može biti smanjena korupcija u oblasti javnih nabavki.

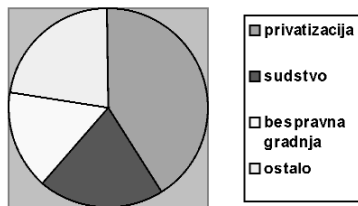
Agencija vs Savet

Osnivanjem Agencije egzistencija Saveta za borbu protiv korupcije⁶ (u daljem tekstu: Savet) bila bi direktno

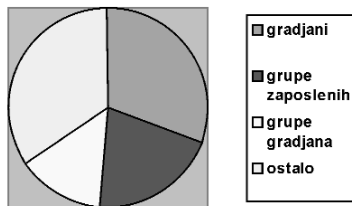
ugrožena. Zbog toga je potrebno navesti kakve su i kolike su nadležnosti, kao i kakvi su rezultati Saveta. Savet je osnovala Vlada Srbije 2001. godine, ali je on počeo da radi tek dve godine nakon osnivanja. Njegova uloga je savetodavna, a funkcija mu je da pomogne Vladi u suzbijanju korupcije. U periodu od avgusta 2003. do decembra 2005. godine Savetu je dostavljeno ukupno 1.050 predstavi – najviše iz oblasti privatizacije (40,7%), sudstva (20,5%) i bespravne gradnje (16%). Najviše predstavi bilo je u Beogradu, a podnosioci su uglavnom bili građani (30,7%), grupa zaposlenih (20,5%) i grupa građana (14,2%). Ovi podaci ukazuju na to da građani imaju poverenja u Savet, verovatno zbog toga što ga čine nezavisni eksperti.

Komentari na rad ovog tela su raznoliki. Na jednoj strani su oni koji misle da Savet treba da postoji, jer ta savetodavna uloga nije bez značaja, kao i da Savet treba da bude odskočna daska u formiranju Agencije za borbu protiv korupcije. Na drugoj strani su oni koji smatraju da je rad Saveta uglavnom bio usmeren na kritiku Vlade i da je borba protiv korupcije posredstvom Saveta utopija. Ipak, ne možemo prenebretnuti da je imao značajnu ulogu u rasvetljavanju velikih afera, kao i u javnom tematizovanju korupcije. I pored dobrih strana, postoje veliki nedostaci u nadležnostima ovog Saveta.

Koliko je uzaludan rad ovog Saveta kada su u pitanju formalna rešenja, najbolje se vidi iz njegovog izveštaja o



Predstavke po oblastima



Podnosioci predstavi

⁶ Savet za borbu protiv korupcije, www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu (preuzeto 12. 11. 2006)

radu za 2005. godinu⁷. Naime, od jedanaest izveštaja koje je podneo Vladi tokom te godine, nijedan nije usvojen. Vlada je čak i ignorisala predloge Saveta, ne dajući mu nikakve povratne informacije, niti obrazloženja. Kolika je (ne)moć Saveta pokazuje nam i to koje su mogućnosti njegovog delovanja po predstavkama građana. Ove predstavke Svet prosleđuje nadležnim državnim institucijama. Rok u kome državni organi treba da odgovore je 30 dana. Međutim, u praksi je taj rok bio i do godinu dana, a na 10% predstavi nije čak ni dat odgovor. Povrh svega, rad Saveta bio je otežan i nedovoljnim finansijskim resursima, jer ih Vlada nije obezbedila.

Kako je egzistencija Saveta direktno ugrožena osnivanjem Agencije, Svet je povodom formiranja ovog tela uputio Vladi oštre kritike. Članovi Saveta smatraju da osnivanje Agencije predstavlja nepotrebno trošenje budžetskih sredstava. Takođe, navode da njen rad ne može biti nezavisan, jer one institucije koje bi trebalo da budu predmet stalne kontrole predlažu kandidate za Upravni odbor Agencije i na taj način direktno upravljaju ovim telom. Tako bi, usvajanjem ovog Predloga zakona, Vlada uspeła da ukloni velikog kritičara svog rada – Svet i da na posredan način utiče na rad Agencije. Možemo zaključiti da situacija nije nimalo jednostavna. Sa jedne strane imamo Svet koji nema izvršna ovlašćenja, ali u njemu sede nezavisni eksperti, a sa druge postoji mogućnost da bude formirana

Agencija koja bi imala izvršna ovlašćenja, ali koja suštinski ne bi bila nezavisan organ zbog sastava svojih članova.

Šta dalje?

Posle svega rečenog čini se da su institucije uglavnom uspostavljene, ali se možemo zapitati šta je još potrebno uraditi da bi korupcija u Srbiji bila svedena na podnošljivu meru. Da bismo na listi TI dostigli barem indeks 5, koji označava da je korupcija u razumnim okvirima, trebalo bi ostvariti korake koji su predviđeni Nacionalnom strategijom. Potrebno je što pre doneti Akcioni plan za njeno sprovođenje i osnovati Agenciju. Međutim, Agencija bi trebalo da ima izmenjeni sastav Upravnog odbora, jer bi bez toga Strategija ostala samo mrtvo slovo na papiru. Neophodno je da ovaj organ zaista bude nezavisan, jer bez toga ne bi mogao objektivno da prati i koordinira rad ostalih državnih organa u borbi protiv korupcije. Takođe, da bi bile sprečene zloupotrebe u državnim bezbednosnim strukturama, potrebno je uspostaviti mehanizme nadzora i nad nabavkama za policiju i vojsku. Najvažniji i osnovni preduslov je, međutim, dostići konsenzus za uspostavljanje organa koji bi bili nezavisni u svom radu, imali dovoljno finansijskih resursa i konkretnih ovlašćenja u borbi protiv korupcije. Bez toga se sve završava samo na formalnom nivou, a brojne institucije služe samo za ukras.⁸

Autorica je istraživačica u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

⁷ Izveštaj o radu Saveta za borbu protiv korupcije za 2005. godinu, 30. 12. 2005. www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu (preuzeto 21. 11. 2006)

⁸ Ostali korisni izvori:

- Čiste ruke, www.korupcija.org
- Izveštaj o kontroli finansijskih izveštaja političkih stranaka za 2005. godinu, Narodna skupština, Odbor za finansije, 5. 6. 2006. godine (preuzeto 5. 11. 2006)
- Istraživanje Svetske banke i Evropske banke za obnovu i razvoj, 2004. godine ssla.oneworld.net/article/view/94904/1/ (preuzeto 5. 11. 2006)
- Svet Evrope, www.coe.int
- Transparency International Global Barometar, 2005. (preuzeto 6. 11. 2006)
- Uprava za javne nabavke, www.ujn.sr.gov.yu

Poziv saradnicima

Bezbednost Zapadnog Balkana je časopis nastao u akademskoj zajednici Beogradske škole za studije bezbednosti. Želeli bismo da u časopisu *Bezbednost Zapadnog Balkana* objavljujemo tekstove istraživača koji tek ulaze u polje bezbednosnih studija, kao i radove već potvrđenih autora. Zato pozivamo sve one koji se bave teorijom i praksom bezbednosti, a posebno ih zanimaju regionalne teme, da šalju svoje radove Beogradskoj školi za studije bezbednosti. Naročito ohrabrujemo autore da prvo pošalju kratak abstrakt, na adresu office@ccmr-bg.org. Za pitanja vezana za pogodnost članaka i prikaza knjiga, obratite se direktno urednicima. Tekstovi ne treba da budu duži od 15.000 karaktera, font bi trebalo da bude Times New Roman, 12, sa proredom 1,5, a fusnote bi trebalo da budu navedene u Chicago stilu.

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.

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

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



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND