NACIONALNA I GLOBALNA BEZBEDNOST

– zbirka radova specijalizanata Fakulteta političkih nauka –

generacija 2004.

NACIONALNA I GLOBALNA BEZBEDNOST
– zbirka radova specijalizanata Fakulteta političkih nauka –

Recenzenti:
prof. dr Miroslav Hadžić
prof. dr Dragan Simić
prof. dr Bogoljub Milosavljević

Izdavač:
Centar za civilno-vojne odnose, Beograd

Lektura i korektura:
Tatjana Hadžić

Dizajn korica:
Boris Brozović

Kompjuterska priprema:
Časlav Bjelica

Štampa:
GORAGRAF, Beograd

Tiraž: 300 primeraka

ISBN 86-83543-36-6

Objavljivanje zbirke radova omogućila je
kancelarija Fonda za otvoreno društvo u Beogradu

NACIONALNA I GLOBALNA BEZBEDNOST

– zbirka radova specijalizanata Fakulteta političkih nauka –

generacija 2004

Beograd, april 2005

SADRŽAJ

NAPOMENA IZDAVAČA 7

I deo

Branislav Popović
NOVI GLOBALNI TERORIZAM 11

Vojin Milojević
STRATEGIJA NACIONALNE BEZBEDNOSTI SAD
POSLE 11. SEPTEMBRA 2001. GODINE 29

Nataša Dragojlović-Ćirić
STRATEŠKI ODGOVOR SAD I EU NA TERORIZAM 57

II deo

Dražen Maravić
ZAJEDNIČKA SPOLJNA
I BEZBEDNOSNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE. 89

Miloš Mirić
NATO MODEL UPRAVLJANJA KRIZOM 121

Dragana Đurašinović
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA NATO 147

III deo

Zorana Atanasović
POLITIČKA ORIJENTACIJA I
STAVOVI GRAĐANA SRBIJE O REFORMI VOJSKE SCG . . 177

Svetlana Stojančić
KOMUNIKACIJA U KRIZNIM SITUACIJAMA
– SLUČAJ SCG 209

IV deo

Milan Nikolić
TERITORIJALNI PRINCIP
U ORGANIZOVANJU POLICIJE SRBIJE. 233

Zoran Krstić
PSIHOLOŠKO-SAVETODAVNA SLUŽBA U POLICIJI. . . . 267

O CENTRU. 291

NAPOMENA IZDAVAČA

Specijalističke studije su oblik poslediplomskog usavršavanja diplomiranih politikologa i diplomaca srodnih fakulteta (Pravnog, Ekonomskog, Filozofskog, Fakulteta civilne odbrane) i akademija (Policijske, Vojne) u oblasti globalne i nacionalne bezbednosti.

Tokom studija specijalizanti stiču pouzdano teorijsko-metodološko stanovište za razumevanje, istraživanje i tumačenje savremenog mišljenja i praktikovanja individualne, nacionalne, regionalne i globalne bezbednosti.

Središna tačka studija je smeštena u bezbednosno polje Srbije i Crne Gore (SCG). Sa tog stajališta notiraju se i mere bezbednosne posledice promena u globalnom, evroatlantskom i regionalnom okruženju. Potom se na osnovu analize spoljnih i unutrašnjih izazova, rizika i pretnji bezbednosti SCG ispituju njeni bezbednosni kapaciteti. U završnoj fazi specijalizanti istražuju potrebu, sadržaje, zahvat i dinamiku reformi sektora bezbednosti i oružanih snaga u SCG.

Krajnji je cilj studija da polaznici budu teorijski (do)obrazovani i praktično osposobljeni za kvalifikovano učestvovanje u reformi sektora bezbednosti i oružanih snaga Srbije i Crne Gore, kao i u pripremi matične države za bezbednosno uključenje u evroatlantsku zajednicu. Studije bi ujedno trebalo da podstaknu interesovanje polaznika za samostalno teorijsko istraživanje u sferi globalne i nacionalne bezbednosti. Nadasve, polaznici bi tokom studija trebalo da steknu znanja koja ih kvalifikuju za rad u nadležnim ministarstvima, odnosno u analognim vladinim i nevladinim organizacijama. Time bi porasli izgledi za postepeno ukidanje vojno-policijskog ekskluzivizma u projekciji i oblikovanju bezbednosnog sektora Srbije i Crne Gore, odnosno za uspostavu supremacije demokratski izabranih vlasti nad sferom bezbednosti i nad oružanim snagama.

Pred čitaocima se nalazi izbor iz završnih radova prve generacije studenata Specijalističkih studija nacionalne i globalne bezbednosti. Studije su tokom 2004. godine organizovali i realizovali Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Centar za civilno-vojne odnose, nevladina organizacija iz Beograda. Ovaj je poduhvat postao izvodljiv zahvaljujući podršci Ministarstva odbrane Velike Britanije, Ambasade Kraljevine Holandije u SCG i Fonda za otvoreno društvo iz Beograda.

Publikovanjem najboljih radova, po izboru profesora Miroslava Hadžića, Dragana Simića i Bogoljuba Milosavljevića, stručnoj i široj javnosti na uvid ali i kritičku procenu ponuđeni su rezultati rada studenata i njihovih voditelja. Mada je reč o piscima početnicima, uvereni smo da će čitaoci u ponuđenom štivu naći dovoljno podsticajanih razmišljanja i valjanih tumačenja nekih od ključnih tema iz područja studija bezbednosti. Očekujemo, nadasve, da će literarni prvenci podstaći novostasale specijaliste da nastave započetu istraživačku avanturu. Verujemo da će ovaj Zbornik ohrabriti i njihove kolege iz Druge generacije, a nastavnike dodatno obavezati.

Zahvalnost u ime studenata i nastavnika upućujemo Fondu za otvoreno društvo u Beogradu, koji je omogućio pripremu i štampanje ovog Zbornika.

Beograd, 9. mart 2005. Izdavač

I DEO

Branislav Popović

NOVI GLOBALNI TERORIZAM

Teroristički napad na Sjedinjene Američke Države 2001. godine izmenio je iz korena celokupnu međunarodnu postavku i percepciju bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. Terorizam je, kao pojava izolovanog, politički motivisanog nasilja, u poslednjih stotinak godina egzistirao na marginama glavnih bezbednosnih problema. Nikad do kraja definisan[1], raznovrsno tumačen, istovremeno odobravan i osuđivan, on je za svega nekoliko sati postao svetsko bezbednosno pitanje i dilema broj jedan.

To koliko je svetska zajednica bila iznenađena ovim događajem i nespremna da ga prihvati, kao i to da je trenutno izrekla ocenu da "svet više nikad neće biti isti" i da je reč o istorijskoj prekretnici, možda najbolje oslikava podatak da je pomenuti napad ostao upamćen po svom datumu "9/11" ili "Jedanaesti septembar". Retko je koji događaj u ljudskoj istoriji trenutno proizveo tako značajne promene u razmišljanju i ponašanju kao što je to učinio teroristički napad na ciljeve u Sjedinjenim Američkim Državama. "Buduće bitke izgledaće drugačije od svih dosadašnjih", rečenica koju nakon "9/11" možemo skoro svakodnevno čuti, u biti predstavlja odrednicu svih razmišljanja o bezbednosti savremenog sveta.

Postavlja se pitanje koje su to osobenosti novog, odnosno globalnog terorizma dovele do toga da on postane najveća svetska bezbednosna pretnja i da se borba sa njim naziva čak i Trećim svetskim ratom.

Tradicionalni terorizam egzistirao je u okvirima takve postavke sveta u kojoj su dominirale i međusobno se sukobljavale dve ili više sila (bilo država ili saveza). U takvoj postavci terorizam je neminovno bio u funkciji tih sila, a one su ga neretko i usmeravale. Terorizam su koristile vlade ili je korišćen protiv vlada. Nije bilo moguće ostvariti apsolutnu

---

[1] Dosta vremena su Ujedinjene nacije izbegavale da definišu terorizam. Ipak, novembra 2000. godine, Šesti komitet UN približio se generalnoj definiciji kada je objavio da terorizam predstavljaju "kriminalni činovi namereni ili kalkulisani da prouzrokuju opšte stanje terora u društvu, ostvareni od grupa ili određenih osoba, koji su u političkom smislu neprihvatljivi, bez obzira na razloge koje koriste da ih opravdaju, bilo da su vezani za politiku, filozofiju, ideologiju, rasne, etničke, religipzne ili druge prirode"; "The New Global Terrorism", Charles W. Kegley, 2003

autohtonost. Sukob sa jednom silom, državom, ideologijom, bez obzira na korene ovog sukoba, kao i na motive i ciljeve terorističkih organizacija, uvek ih je usmeravao da traže pomoć druge strane. Države su pretnju od terorizma sagledavale skoro isključivo u kontekstu lokalnog, unutrašnjeg problema ili u kontekstu sukoba prouzrokovanih blokovskom podelom. Teroristi su bili svesni da njihovi ciljevi u takvoj međunarodnoj konstelaciji, ma koliko bili raznoliki (borba za nezavisnost, ideološka ili verska motivisanost, lokalni unutardržavni sukob za vlast), nisu u mogućnosti da iziđu iz zadatih i nepromenljivih okvira koje su postavljali "veliki igrači".

Međutim, krajem 90-ih godina XX veka, urušavanjem Sovjetskog Saveza i nestankom blokovske podele sveta dolazi do velikih promena u celokupnim međunarodnim odnosima. Samo naizgled, svet je bio na pragu "kraja istorije", kako je to okarakterisao Frensis Fukojama. Talas optimizma širio se celom planetom. Nastajalo je, bolje reći, dešavalo se globalno društvo jedinstvene ideologije, ideja i zajedničkih vrednosti. Poluvekovni sukob "Zapada" i "Istoka", odnosno liberalnih demokratija i komunizma završio se mirnom pobedom demokratije. Strahovi u vezi sa tim da će doći do svekolikog nuklearnog holokausta nisu se obistinili. Većina stanovništva bivših komunističkih država, ali i većina političkih i ekonomskih elita ovih zemalja, voljno je prihvatila ideologiju do tada suprotne strane. Međutim, drugačija percepcija bezbednosti, postignuti rezultati (procesi bezbednosnih evroatlantskih integracija, prošireni na bivše istočnoevropske zemlje, uz postepeno približavanje Ruskoj Federaciji) i očekivani dometi u nesmetanom protoku ljudi, kapitala i tehnologija, do kojih je došlo posle rušenja vidljivih barijera, ostali su karakteristični samo sa SAD i EU. Mnogi narodi, države, pa čak i religije našli su se na margini tih dešavanja. Ekonomske razlike između bogatog severa i siromašnog juga su, paralelno sa pojavom talasa optimizma na severu, postajale sve veće. Zahvaljujući neslućenom razvoju tehnologije, osobito u komunikaciji i transportu, jaz i oštra podvojenost u nivou ekonomskog razvitka, a sami tim i razlike u životnom standardu, postali su za najveći broj populacije na "jugu" jasno vidljivi. Ogoljena realnost i svest o vlastitom statusu, stanju i načinu života miliona, uglavnom mladih, ljudi u nerazvijenim državama tzv. trećeg sveta, neminovno su morali dovesti do različitih tumačenja uzroka i posledica takvog stanja. Ona su se kretala od želja i pokušaja dela intelektualnih elita siromašnih zemalja da svoja društva prilagode i tehnološkim i društvenim razvitkom pridruže ili makar približe bogatijim društvima, do sasvim suprotnih tumačenja i stremljenja usmerenih ka uništavanju svega što dolazi sa "Zapada". Kada govorimo o zemljama "trećeg sveta", moramo imati u vidu da je reč o tzv. mladim nacijama, gde najveći broj stanovnika nije stariji od trideset godina. Pri tome, većina ovih država je u proteklih trideset godina postigla određene, mada nedovoljne, napretke u sistemima obrazo-

vanja. Napredovanje oličeno u upotrebi engleskog jezika i savremenih tehnoloških sredstava, onemogućeno je, međutim, nepostojanjem dovoljnih finansijskih sredstava. Znanja i veštine, na jednoj strani, i objektivna ekonomska limitiranost u njihovoj upotrebi, na drugoj, doveli su do frustriranosti dela populacije.

Činjenica da su države "trećeg sveta" iz kojih se mobilišu teroristi tradicionalno islamske, predstavlja dodatni faktor koji je doprineo pojavi novog globalnog terorizma. Od samog začetka islamske religije pa do danas, društva i države koje su nastajale na njenim osnovama nalaze se u stalnom sukobu sa hrišćanskim društvima i državama, počevši od vizantijsko-arapskih ratova, preko viševekovne islamske ekspanzije i dominacije na području Pirinejskog poluostrva i postojanja Osmanlijskog carstva, pa sve do najnovijih sukoba na Balkanu, u delovima Ruske Federacije, Etiopije i Centralne Azije. Sudaranja "polumeseca" i "krsta" su se, pri tome, dešavala uvek istim intenzitetom, bez obzira na to da li su "krst nosili" katolici, pravoslavci ili protestanti. U istorijskom obrascu sukobljavanja ove dve religije, bez obzira na to što su skoro svi sukobi u osnovi bili vođeni zbog realnih političkih i državnih interesa nevezanih za veru, naglašavana je verska i civilizacijska priroda konflikta. Uz takvo bezbednosno nasleđe, novim globalnim teroristima, kao i društvima koja predstavljaju njihove mete (bilo da su hrišćanska ili islamska koja sarađuju sa hrišćanima), nije bio teško da se "prepoznaju" u pomenutom obrascu. Nagomilani problemi, koji su u osnovi ekonomski, politički, demografski i ekološki, preformulisani su i predstavljeni kao verski i civilizacijski. Pri tome, treba reći i to da se islamske države nalaze na rubnim područjima tzv. Nove Evrope. One su dovoljno blizu da vide i prepoznaju sve pozitivne produkte globalizacije, a dovoljno daleko da iskuse njene negativne posledice. Ekspanzija i nametanje proizvoda, tehnologija i ideja razvijenih zapadnih društava, može biti protumačena i kao svesna i planirana aktivnost usmerena ka razaranju konzervativnih osnova islama.

Osim toga, ono što pripadnika islamske vere čini nosiocem novog globalnog terorizma u vezi je sa kontrolom nad izvorima nafte, najvažnijim energetskim resursima, koji se u najvećoj meri nalaze na teritoriji islamskih zemalja. Uprkos tome što poseduju pomenuti resurs, većina arapskih, odnosno islamskih država ne uspeva da dosegne očekivani ekonomski i društveni razvoj. Razloga za to je mnogo, a osnovni je svakako neskrivena borba svih velikih državnih i nedržavnih aktera (multinacionalnih kompanija) da ostvare kontrolu nad naftnim izvorištima, kao i nesmetani transport nafte do zapadnih potrošača. Ove kompanije, uz presudnu pomoć zapadnih političkih elita, već duže vreme uspevaju da kontrolišu proizvodnju, a samim tim i da ostvaruju dobitak koji je nesrazmerno veliki u odnosu na onaj koji ostaje državama, nominalnim vlasnicima naftnih izvora. Da bi se ovakvo stanje održalo, države na čijim

se teritorijama nalaze izvori nafte nalaze se pod neprestanim političkim, ekonomskim i, neretko, vojnim pritiscima. To u njihovoj siromašnoj mladoj populaciji stvara dodatni otpor prema dostignućima zapadnih država, a određeni broj najesktremnijih opredeljuje se za to da se pridruži mrežama novog globalnog terorizma.

Prethodno navedeni faktori, kao i višedecenijski bliskoistočni sukob između Izraela i Palestine, uticali su na pojavu novog terorizma.

OSOBENOSTI NOVOG GLOBALNOG TERORIZMA

Delovanje na globalnom nivou

Asimetrični sukobi ili ratovi postaju praksa. Poslednjih dvadesetak godina svedoci smo čitavog niza sukoba različitog intenziteta, u kojima jedan od aktera, a neretko i više njih, pripada tzv. nedržavnim snagama. To je slučaj sa Somalijom i lokalnim gospodarima rata, Čečenijom i paravojnim formacijama, Palestinom i nizom različitih frakcija i oružanih grupacija, Kolumbijom i narkokartelima i levo orijentisanim terorističkim organizacijama, Alžirom i islamistima, Avganistanom, Indonezijom, Sudanom, Jemenom i drugima. Svi pomenuti nedržavni učesnici u sukobima teže tome da se nasilnim metodama delovanja nametnu kao dominantan državni činilac. U takvim nastojanjima ih u značajnoj meri ograničavaju njihove objektivne mogućnosti i resursi. Ipak, uticaj koji ostvaruju, kao i neposredne i posredne posledice koje prouzrokuju u mnogo čemu prevazilaze okvire samih država i regiona u kojima deluju. Jednu od globalnih posledica delovanja ovih snaga, pored pritiska koji vrše na vlastite vlade da izmene svoje obrasce političkog, verskog i ekonomskog ponašanja, predstavlja i stvaranje svesti kod različitih grupa i pojedinaca da upravo pojedinci, bez oslanjanja na državu, mogu svojim ideološkim ili verskim ubeđenjem naneti veliku i nenadoknadivu štetu organizovanim društvima i državama.

Pitanje je koliko je na ovakva razmišljanja uticalo nametanje zapadnih vrednosti, odnosno insistiranje na poštovanju ljudskih prava i postojanju svesti pojedinca o vlastitoj autonomiji i samobitnosti i da li je upravo zapad prinuđen da brani državu i njene tradicionalne vrednosti kako bi opstao pred nezadovoljnim pojedincima i grupama.

Novim terorističkim organizacijama, pre svega "Al Kaidi" koja se može uzeti i kao sinonim globalnog ili mega terorizma, nije potrebna država kao uporište, sklonište ili izvor finansija. Ova organizacija deluje izvan državnih i nacionalnih okvira. Država je u početnoj fazi stvaranja i razvoja novog globalnog terorizma odigrala određenu ulogu. Međutim, pitanje je koja je to država bila. To je bio Avganistan, *faild state*, razorena i osiromašena zajednica plemena, iznurena građanskim i oslobodilačkim ratovima, koju su 90-ih godina prošlog veka uglavnom kontrolisa-

li Talibani[2] i lokalni "gospodari rata". Svojim verskim fanatizmom, kao i zvaničnom državnom politikom i ekonomijom koja je bazirana na proizvodnji i trgovini narkotika, uz poznato bezbednosno nasleđe, Avganistan je bio pogodna zemlja da u njoj novi teroristi, u početnoj i ranjivoj fazi, imaju neophodnu bezbednost i slobodu delovanja.

Iako je međunarodna zajednica na čelu sa SAD nakon "9/11" brzo reagovala i dovela do rušenja talibanskog režima, stiče se utisak da teroristi nisu u bitnoj meri uzdrmani. Uništeni su centri za obuku, pa čak i značajni izvori finansiranja. Uspeh koalicionih snaga je, kratkoročno gledano, bio očigledan i skoro potpun. Međutim, u godinama koje su prethodile intervenciji, kroz kampove i razne vidove obuka u ovoj državi prošlo je nekoliko hiljada potencijalnih izvršilaca terorističkih akata. Većina je, pre ili u toku same intervencije, napustila Avganistan i "raspršila" se po čitavom svetu.

Upravo je ovo dovelo do toga da novi globalni teroristi trenutno mogu uspešno da deluju bez uporišta i pomoći bilo koje države, finansirajući se samostalno i koristeći sve produkte globalizacije i zapadnih demokratija.

Ovi pojedinci, grupe ili ćelije (pitanje je kakva im je prava struktura s obzirom na disperzivnost i promenljive modalitete delovanja) aktivni su u nekoliko desetina država, počevši od Azije, Severne Afrike, Evrope, pa do samih SAD. Pri tome, u delovanju im ne pomaže nijedna država, ma koliko ona bila suprotstavljena dominantnoj svetskoj sili, tj. Americi. Naravno da uključenost u tzv. antiterorističku koaliciju podrazumeva različite oblike i nivoe participacije država, a čak i one države koje su izvan koalicije (Iran, Irak pre intervencije, Libija, pre zaokreta u spoljnoj politici, Severna Koreja) distanciraju se od terorista. Ovo distanciranje nije samo deklarativno, već i suštinsko, a razlog je prevashodno bezbednost. Sukob sa jedinom preostalom svetskom supersilom nije prihvatljiv ni za jedan režim, ma koliko da on izjavljuje da je spreman i odlučan da pruži otpor globalnoj politici SAD. Savremeni teroristi su se navedenoj konstelaciji međunarodnih odnosa ipak uspešno prilagodili.

Zahvaljujući procesima globalizacije, ekonomskoj, tehnološkoj i komunikacionoj, a sve više i političkoj povezanosti savremenog sveta, ali i procesu osipanja i gubitka osnovnih, tradicionalnih bezbednosnih karakteristika država, teroristi su dobili neočekivano veliku, sko-

---

[2] Talibani su nastali kao pokret studenata islamskih teoloških fakulteta, koji se zalagao za povratak izvornom islamu. Reč je, odnosno, o pristalicama vehabističkog pokreta. Interesantno je da je vehabizam kao oficijelna raligija, pre Avganistana, bio prihvaćen jedino u Saudijskoj Arabiji, koja je među arapskim zemljama najveći proizvođač nafte i glavni saveznik SAD, odnosno u zemlji u kojoj se rodio Osama Bin Laden, lider Al Kaide.

ro neograničenu, mogućnost da se međusobno povežu, koordiniraju i kreću na ogromnom prostoru. Poroznost međudržavnih granica ostavlja mogućnosti relativno lakog tranzita, tako da je poslednjih godina uobičajeno da teroristi, državljani jedne države, u koordinaciji sa teroristima, državljanima druge, vrše pripreme na teritoriji treće države za teroristički napad koji će biti izvršen na teritoriji četvrte države. Pri tome, kao što je prethodno napomenuto, sve aktivnosti vrše isključivo u sopstvenoj organizaciji, motivisani vlastitim ciljevima, finansirajući se i odlučujući samostalno, tako da nijedna država nema uticaj ili kontrolu nad tim. Iako su jedina preostala svetska supersila i neosporni svetski politički, ekonomski i tehnološki lider, Sjedinjene Američke Države ne raspolažu objektivnim mogućnostima da u sektoru globalne bezbednosti nadomeste izgubljene ili značajno uzdrmane bezbednosne funkcije većine ostalih država. Pored toga, osim NATO saveza, kao vojnog eksponenta (pre svega SAD), ne postoji nijedna legitimna međunarodna struktura koja bi mogla da se na adekvatan način suprotstavi datim izazovima i rizicima. Međutim, postavlja se pitanje koji su objektivni načini da jedna velika vojna organizacija bude efikasno iskorišćena u sukobu sa sitnim grupama pritajenih - nevidljivih - boraca, koji se ne pridržavaju nikakvih pravila rata i spremni su na sve.

Mnoge terorističke organizacije u svojim proklamovanim ciljevima, ali i u dosadašnjoj praksi, kao svoj cilj navode upravo borbu protiv "globalizacije", pri čemu je uglavnom poistovećuju sa spoljnom politikom SAD kao sa glavnim nosiocem ovih procesa. Paradoksalno je, međutim, da upravo novi terorizam u sebi sadrži niz karakteristika globalizacije, počevši od već navedenog usklađenog delovanja na teritorijama velikog broja različitih država, preko korišćenja najsavremenijih tehnoloških dostignuća, pa do ostvarivanja globalnih ciljeva.

Novi globalni teroristi povezani su i sa organizovanim kriminalnim grupama, koje, takođe, deluju na globalnom nivou i koriste sve prednosti globalnih procesa. Veze terorista sa organizovanim kriminalom su neminovne. Opšta kontrola finansijskih tokova primorava terorističke mreže i grupe da organizuju kriminalne aktivnosti kako bi došle do finansijskih i drugih sredstava neophodnih za ostvarenje svojih ciljeva. Na prvom mestu nalaze se proizvodnja i distribucija narkotika, ali su prisutni i razni drugi oblici klasičnog kriminala - pljačke, prepadi, otmice, krijumčarenje i trgovina ljudima, pranje novca i sl. Veza terorista sa organizovanim kriminalom stvara globalnu podzemnu ekonomiju, koja funkcioniše na istim ili sličnim principima kao i legalna ekonomija. Podzemna ekonomija brzo usvaja sve tehnike multinacionalnih kompanija, te razvija bankarstvo, *off shore* kompanije i koristi sva savremena sredstva komunikacije.

Međutim, moguće je jasno uočiti razliku između organizovanog kriminala, kom globalizacija odgovara i koji joj iz svojih razloga na specifičan način "pomaže", i terorista koji koriste njena dostignuća kako bi je osporili i konačno osujetili.

Najsavremenija tehnološka dostignuća kao osnovno ili pomoćno sredstvo terorista

Teroristi su oduvek nastojali da prate tehnološki razvitak i da kao sredstva izvršenja napada koriste onu mogućnost koja je u datom trenutku bila najoptimalnija. Ukoliko pogledamo unazad, možemo primetiti da je u izboru sredstva napada na cilj ili metu bilo, paralelno sa razvitkom nauke i tehnologije, nekoliko faza: nož/otrov, pištolj, dinamit i na kraju bomba, odnosno eksplozivna naprava.

Samim tim, to što teroristi početkom XXI veka koriste savremena tehnološka dostignuća kao svoje osnovno ili pomoćno sredstvo nije nešto što bi novi terorizam odvojilo od "klasičnog", već predstavlja očekivani sled događaja i određenu zakonitost. Suštinska razlika ogleda se, pre svega, u naučnim dostignućima i njihovoj dostupnosti, a potom i u spremnosti terorista da ih koriste. Napadi na SAD 2001. godine izvedeni su otmicom civilnih, putničkih aviona najnovije generacije, koji su, zatim, samoubilačkim činom prenamenovani u navođene projektile ogromne razorne moći. Napad u Madridu, marta 2004. godine, izveden je tako što su teroristi, u koordiniranoj akciji, eksplozivom uništili nekoliko vagona punih putnika na jednoj od najprometnijih gradskih železničkih stanica. Eksplozivno punjenje je, pri tome, aktivirano sa distance, putem mobilnih telefona. Ovo su samo dva, dobro poznata i očigledna, primera kakve sve mogućnosti imaju teroristi i kolika je njihova spremnost da iskoriste savremenu, svima dostupnu, tehnologiju. Ukoliko samo površno analiziramo "9/11", možemo videti da je za celu operaciju bilo potrebno zavidno i natprosečno poznavanje niza modernih tehnologija, uređaja i sl. Samoubice su bile upoznate sa mogućnostima uređaja za kontrolu putnika i prtljaga, rasporedima letova, količinom goriva u avionima, upravljanjem aviona, a možda i sa strukturom zgrada u koje su udarili. Takođe, da bi mobilnom telefonu bila promenjena namena u detonator, neophodno je zavidno poznavanje tehnologije. Pošto nisu u mogućnosti da bezbedno nabave industrijske ili vojne eksplozive ili naprave ovog tipa, teroristi izrađuju tzv. "prljave bombe"[3]. Reč je o smesi legalno dostupnih hemijskih supstanci (uglavnom se koriste za proizvodnju industrijskog đubriva), koje u pravilnoj razmeri i prerađene na odgovarajući način postaju dovoljno stabilne za transport, kao i izuzetno eksplo-

[3] Ovakva eksplozivna naprava korišćena je prilikom terorističkog napada na Baliju, u Indoneziji, 2002. godine.

zivne. Ne treba posebno naglasiti da je za ove postupke potrebno visoko stručno znanje iz oblasti hemije.

Jedna od karakteristika delovanja novih terorista je upotreba napredene tehnologije u međusobnoj komunikaciji. Ova komunikacija prevashodno, već po samoj prirodi terorizma, mora da bude tajna, odnosno nevidljiva ili nerazumljiva službama bezbednosti koje mu se suprotstavljaju. Možda najbolje primere upliva novih tehnologija i dostignuća predstavljaju upotreba interneta i satelitskih telefonskih veza. Ovi široko dostupni i uglavnom otvoreni sistemi komunikacije mogu, uz odgovarajuća znanja i veštine, ali i uz poznavanje realnih mogućnosti službi bezbednosti (kako po obimu, tako i po načinima kontrole sredstava komunikacije) biti upotrebljeni kao logistika prilikom ostvarenja terorističkih ciljeva.

Navedeni primeri otvaraju niz pitanja, među kojima je i osnovno pitanje to da li je postojeće mišljenje javnosti da se nove generacije terorista mobilišu iz najnižih socijalnih struktura održivo ili se, pak, radi o solidno obrazovanim osobama, koje su obrazovanje, neretko, stekle u nekoj od zapadnih država.

Beskompromisnost i brutalnost

Teroristički napadi vršeni tokom XX veka deluju iz sadašnje perspektive skoro zanemarivi. Prema podacima Centralne obaveštajne agencije (CIA), u periodu od 1968. do 2001. godine zabeleženo je oko 11.650 internacionalnih terorističkih incidenata. Ukupan broj smrtnih slučajeva prouzrokovanih ovim aktivnostima iznosio je nešto više od 10.000. Od ukupnog broja napada, čak 85% akata nije izazvalo ljudske žrtve, a dodatnih 8% izazvalo je po jedan smrtni slučaj. Pri tome, broj povređenih bio je skoro duplo manji od broja poginulih. Moglo bi se reći da većina ostvarenih terorističkih napada pre 11. septembra 2001. godine nije prouzrokovala skoro nikakvu materijalnu i ljudsku žrtvu.[4] To pogotovo možemo tvrditi ukoliko žrtve ovih napada uporedimo sa pomenutim napadom 11. septembra, u kome je poginulo više ljudi nego što je to bio slučaj tokom svih terorističkih akata vezanih za sukob u Severnoj Irskoj.

Činjenica je da su i u ranijem periodu teroristi napadali civilne, javne objekte i građane koji ih koriste, ali je broj žrtava retko postajao dvocifren (napadi alžirskih terorista na metro stanice u Parizu 80-ih godina, palestinskih i japanskih terorista na aerodrom u Tel Avivu itd.). Namera terorista je u ovim slučajevima bila da pokažu ranjivost napadnutog društva, sistema ili države, a neretko i objavljivanje postojanja nove terorističke organizacije ili dalje aktivnosti već postojećih organizacija.

---

[4] *The mystery od the New Global Terrorism: Old Myths, New Realities, Michael Stohl*, "The New Global Terrorism", Charles W. Kegley, 2003

Novi milenijum doneo je i nove teroriste, kojima je, očigledno, osnovna namera izazivanje što većeg broja nedužnih žrtava. Najnoviji primer terorističkog akta u Ruskoj Federaciji u kom su teroristi oteli više od 1.000 učenika, kao i "egzekucije" talaca mačetama i noževima pred TV kamerom, odnosno web kamerama u Iraku, nameće pitanje o tome postoje li granice i šta je sledeće.

Monstruoznost, *brutalnost*, *čisto zlo* predstavljaju neke od termina i epiteta koji se koriste da bi novi globalni terorizam bio okarakterisan. Postavljaju se pitanja kako je uopšte moguće da se ovakve stvari dešavaju u savremenom svetu razvijene tehnologije i kako se boriti sa protivnikom koji nema nikakve moralne skrupule i koji se ne pridržava nijednog pisanog ili prećutno prihvaćenog pravila ratovanja, koje je, samo po sebi, već dovoljno apsurdno. Ova, kao i niz drugih pitanja koja se ponavljaju prilikom svakog novog terorističkog napada, oslikavaju nespremnost i zatečenost demokratskih društava da se suoče sa problemom terorizma. Na velike žrtve se teško, ali ipak relativno brzo navikava. Nedavni napad terorista na ambasadu Australije u Indoneziji, prilikom kog je poginulo dvadesetak lica, kao i napad na jevrejske turiste u jednom od hotela u Egiptu, u kome je bio nešto veći broj poginulih, označeni su u medijima kao *breaking news*, ali samo tog dana. Posle nekoliko dana, mediji, ali i šira javnost ove slučajeve su već "zaboravili". Ovo možemo iskoristiti kada govorimo o razlikama između tradicionalnog i novog globalnog terorizma, jer je dovoljno zamisliti kakvu i koliku bi važnost, vreme, značaj i publicitet ovi napadi dobili u medijima i javnosti da su se eventualno odigrali pre nepunih petnaest do dvadeset godina.

Ne može se isključiti verovatnoća da novi odnos medija prema terorizmu i njegovim manifestacijama diriguju bezbednosne strukture da bi, marginalizacijom pažnje posvećene "uspesima" terorista, izbili teroristima iz ruke osnovno sredstvo - privlačenje pažnje - koje su oni do sada uspešno koristili. Zahvaljujući medijima, pre svega elektronskim, broj trenutno pogođenih nekim terorističkim napadom ne meri se više stotinama, odnosno neposrednim žrtvama i očevicima tog akta. Milioni, tj. milijarde gledalaca, prateći medije prisustvuju i time postaju svedoci i žrtve svakog terorističkog napada. Gledaoci se, bez obzira na distancu, vremenske, geografske, socijalne, kulturne i druge razlike, veoma lako i brzo identifikuju sa neposrednim žrtvama napada. Svi sebe možemo zamisliti i prepoznati kao potencijalni cilj i žrtvu, jer idemo na posao, koristimo železnički i avionski saobraćaj, šaljemo decu u školu i često se nalazimo na mestima gde se okuplja veliki broj ljudi. Upravo su iz ovih razloga efekti koje novi globalni teroristi proizvode zastrašujući. Medijima, filmskoj industriji i drugim industrijama zabave potreban je senzacionalizam, a teroristi ga nude u skoro savršenoj formi. Teroristički napad na Njujork izgledao je kao visoko budžetni *reality show*. Ovakav odnos prema realnosti doveo je do toga da teroristi shvate da samo spektakularni

napadi, izvan svih moralnih i društvenih normi koje su formirane vekovima, što podrazumeva beskrupuloznost, brutalnost, stotine leševa, haos, strah, paniku i beznađe, donose željene efekte.

Samoubistvo prilikom izvršavanja napada

Samoubilački teroristički akti ne predstavljaju ništa novo i nepoznato. Prisetimo se brojnih primera u istoriji, počevši od jevrejskih *zilota* i arapskih *asasina,* preko anarhista i kineskih terorista za vreme revolucije, pa do izolovanih napada palestinskih terorista 80-ih godina XX veka kao što je to bio napad na vojnu bazu američkih marinaca u Bejrutu. Takođe, setimo se samoubilačkih napada koje su izvodili i još uvek izvode pripadnici terorističke organizacije "Tamilski tigrovi" sa Šri Lanke.

Ipak, osim u slučaju "Tamilskih tigrova"[5], samoubistvo do sada nije bilo pravilo, već izdvojeni slučaj. Međutim, samoubistvo, samožrtvovanje ili obrazac ponašanja svojstven *šehidima* postao je, početkom XXI veka, jedna od osnovnih karakteristika svih velikih terorističkih napada. Postavlja se pitanje kako je ovaj *modus operandi* postao dominantan i karakterističan za novi, uglavnom islamski, terorizam. Odnosno, kako jedan anahroni model ponašanja i razmišljanja, koji je u suprotnosti sa suštinskom potrebom čoveka da sačuva život, postaje praksa u savremenom društvu.

Odgovora ima mnogo, ali nijedan nije konačan i potpun. Ukoliko pođemo od pretpostavke da su teroristi samoubice, koji su izvršili napade na Njujork i Vašington, bili visoko obrazovani, onda nam njihov čin postaje još nerazumljiviji i strašniji, jer kako prepoznati "dvonožne projektile" koji su, pre žrtvovanja svog i stotina drugih života, vodili život po mnogo čemu sličan životu prosečnog Evropljanina.[6]

Samoubistvo kao "krajnje oružje" ukazalo je na to da demokratska društva nemaju adekvatan odgovor na terorizam. Uobičajena tumačenja da je ovakav vid samožrtvovanja posledica potpune ogorčenosti i bespomoćnosti napadača, koji ne vidi nijedan drugi način da iskaže svoj stav, evidentno nisu dovoljna. U tom bi slučaju napada bilo mnogo više, ali bi oni bili nekoordinirani. Ta pretpostavka je teško održiva i zato što je jedna od osnovnih karakteristika novog globalnog terorizma organizovanost i planiranje (pripreme za jedan napad Al Kaide traju i više od nekoliko godina). Teško je zamisliti da je stanje tolike ogorčenosti, besa i bespo-

---

[5] Pripadnici ove terorističke organizacije su samoubilačkim napadama izveli uspešne atentate na dva državnika - predsednika Indije i predsednika Šri Lanke.

[6] "Negde na Bliskom istoku mladi ljudi mogu biti obučeni u džins, slušati rep, piti koka kolu i, između klanjanja u džamiji, razmišljati da postave bombu u avion."; Hantignton, "Sukob civilizacija", Podgorica CID, 2000.

moćnosti moguće kanalisati tokom višegodišnjih priprema i obuke za konačni čin, a da pre toga ne bude ispoljeno na stihijski i neočekivan način.

Međutim, ni vezivanje samoubilačkih terorističkih napada isključivo za islam, što je poslednjih godina često prisutno u zapadnoj javnosti, nije održivo. Ako je islam uzrok ili koren ovakvog ponašanja, trebalo bi da samoubilačkih napada bude mnogo više, s obzirom na milione poklonika ove religije koji živote provode u krajnjoj bedi.

Naravno, jedan deo objašnjenja leži u činjenici da porodicama *šehida* terorističke organizacije u čije ime je izvršen napad daju odgovarajuću (za siromašna društva nimalo zanemarujuću) novčanu apanažu. Ipak, ovo objašnjenje, ma koliko izgledalo prihvatljivo, nije dovoljno evropskoj i američkoj javnosti.

Evidentno je reč o nizu raznorodnih i međusobno prepletenih faktora koji dovode do ovakvog obrasca ponašanja. Osnovni strah ili bezbednosni rizik predstavlja to što među mladim ljudima u kriznim, neuralgičnim tačkama sukoba *šehid* postaje uzor kojem teže. Najbolji primer za to je drastičan porast samoubilačkih napada Palestinaca na izraelske ciljeve. Skoro celo palestinsko društvo, uprkos zvaničnim osudama, odaje počast ovim mladim ekstremistima, koji su skoro uvek do samog čina samoubistva anonimni. Stvaraju se svojevrsna kolektivna psihoza i verski zanos, koji služe za postizanje konkretnih političkih ciljeva. Čak i u slučajevima kada samoubistvo nije planirano, ovaj obrazac je, sa više ili manje uspeha, primenjivan pri pokušajima hapšenja organizatora i izvršilaca terorističkih napada. Španski organi bezbednosti nisu uspeli da uhapse teroriste osumnjičene za napad u Madridu, zato što su, prilikom pokušaja hapšenja, teroristi aktivirali eksploziv u stambenom objektu u kome su bili sakriveni.

Jedan od odgovora na prethodna pitanja, odnosno na pojavu sve većeg broja terorista samoubica, može biti uspeh ovakvih terorističkih napada, kao i to što skoro redovno ispunjavaju primarni cilj terorizma, tj. izazivanje straha, panike, osećaja bespomoćnosti, ugroženosti, nesigurnosti i nepoverenja.

Uspešnost novog globalnog terorizma

Ovo je verovatno osnovni razlog što je novi globalni terorizam u poslednjih nekoliko godina postao glavni svetski bezbednosni rizik i pretnja. Do sada se nije desilo da teroristički napadi prouzrokuju posledice svetskih razmera i utiču na to da se države i relevantne međunarodne organizacije povežu i reaguju, sa manje ili više uspeha, na novonastalu situaciju.

Površno gledajući, terorizam do sada nije uspeo da ostvari proklamovane ciljeve. Ako uzmemo da je krajnji cilj Al Kaide, kao dominantne globalne terorističke mreže, formiranje jedinstvene, na šerijatskom

pravu utemeljene teokratske države koja bi obuhvatila sve "tradicionalno islamske" teritorije, onda ovaj cilj nije ostvaren, čak ni u nekoj od početnih i prepoznatljivih faza. Zanemarljiva je verovatnoća da će ovakve ideje biti ostvarene i u dalekoj budućnosti. Upravo iz ovog razloga mnogi su teroriste do "9/11" smatrali dehumanizovanim otpadnicima i fanaticima. Međutim, nakon ove prekretnice, odgovora koji je usledio na teroristički napad, kao i novih terorističkih napada, otpadnici i fanatici postali su nevidljiva vojska, a borba protiv terorizma prerasla je u "rat protiv terora" - "War on Terror".

Parametri kojima bi bilo moguće izmeriti nivo straha ne postoje u naučnoj formi, ali su neke od posledica delovanja terorista jasno vidljive i izmerljive. Primer za to su velike finansijske teškoće aviokompanija uzrokovane strahom putnika da avion može biti otet, upotrebljen kao projektil ili jednostavno oboren, kao i velika kriza nastala u turizmu, jer svaki odlazak na odmor na neku od udaljenih i egzotičnih lokacija predstavlja rizik. Zahvaljujući terorizmu, garantovanje bezbednosti postalo je jedna od osnovnih stavki u turističkoj ponudi. Ako su teroristi imali nameru da izvrše udar na ekonomiju zapadnog sveta, što rušenje zgrada Svetskog trgovinskog centra na Menhetnu to svakako pokazuje, onda su oni u tome uspeli i sa minimalno uloženim sredstvima naneli štetu koja se može meriti milijardama dolara. Međutim, postavlja se pitanje da li to možemo nazvati uspehom.

Uspeh novog globalnog terorizma može se meriti i efikasnošću. Zahvaljujući primeni savremenih tehnologija, samoubicama kao neposrednim izvršiocima, izvanrednoj prilagodljivosti prilikom delovanja, izboru cilja, bezobzirnosti i fanatizmu, mogući efekti jednog napada su zastrašujući i očigledni.

Sa druge strane, nove terorističke organizacije uspevaju da svojim aktima direktno utiču na politička zbivanja, pa čak i na stavove država o konkretnim pitanjima. Rezultat ovogodišnjih izbora u Španiji u mnogo čemu odredio je teroristički napad u Madridu, koji je usledio kao odgovor na učestvovanje vojnih jedinaca ove države u Iraku. Posle ovoga, Španija je bila prinuđena da povuče svoje trupe iz Iraka, iako je to predstavljalo otvoren ustupak teroristima. Nakon niza otmica i pogubljenja talaca u Iraku, primer Španije sledile su i mnoge druge zemlje, kao i ekonomske kompanije koje učestvuju u stabilizaciji i obnovi Iraka (slično je i sa humanitarnim organizacijama koje su uglavnom napustile Irak i Avganistan pod pritiskom terorizma).

Prilikom procenjivanja "uspeha" novog globalnog terorizma, treba uzeti u obzir i činjenicu da je javnost informisana o terorizmu isključivo prilikom izvršenih, a samim tim i efikasno realizovanih napada, što često ostavlja dojam da bezbednosne strukture koje se suprotstavljaju terorizmu nisu dovoljno sposobne i spremne. Eksperti koji aktivno učestvuju u borbi protiv terorizma, znaju da je odbrana mete gotovo nemoguća

ukoliko se na lokaciji u blizini objekta napada skupe i izvršioci i sredstva izvršenja. Jedini način osujećivanja organizatora i izvršilaca terorističkih napada je preventivno delovanje. Uspesi na ovom planu su iz operativnih razloga tajni, a samim tim, za najveće delove društva, i nevidljivi, dok je svaki neuspeh bezbednosnih organa, odnosno počinjeni teroristički napad trenutno vidljiv.

Horizontalna struktura novih terorističkih organizacija

Nove globalne terorističke organizacije se po svojoj unutrašnjoj strukturi bitno razlikuju od tradicionalnih. Terorističke organizacije aktivne sredinom XX veka bile su organizovane isključivo po vertikalnom sistemu. U načelu, bile su to manje organizacije, koje je činilo svega nekoliko desetina aktivnih pripadnika, stacioniranih na određenom području. Oni su imali tačno definisanu ulogu i preciznu subordinaciju. Čak je i najviše rukovodstvo organizacije nastojalo da boravi na područjima gde su vršena dejstva, a na teritorije drugih država prebacivalo bi se eventualno zbog bezbednosti. Rukovodioci su bili zaduženi za ideološko i operativno rukovođenje. Bilo kakva samostalna aktivnost ostalih pripadnika nije bila dopuštena.

Nove globalne terorističke organizacije čini više hiljada pripadnika koji deluju, kao što sam naziv kaže, na globalnom nivou. Struktura ovih organizacija je mrežasta i horizontalna. Samostalni članovi ili manje grupe imaju u okviru organizacije visok nivo samostalnosti u odlučivanju. Rukovodstvo organizacije preraslo je operativni nivo rukovođenja i postalo versko-ideološki vođa, odnosno "elita" koja smišlja i daje političku platformu delovanja. Lideri ovih organizacija su, pre svega, ideolozi, odnosno religiozni autoriteti. Zbog velikog broja pripadnika mreže i njihove disperzije, osnovna uloga lidera je da projektuje takvu versko-ideološku platformu koja svojim idejama i ciljevima može biti prihvatljiva što većem broju potencijalnih terorista. Neposredna priprema operacija, izbor cilja, vreme napada, angažovanje neposrednih izvršilaca - samoubica, prepušteno je lokalnim ili regionalnim strukturama mreže, osim kada je reč o velikom napadu. U tom slučaju, pribavlja se odobrenje, odnosno blagoslov rukovodstva. Zahvaljujući ovakvoj strukturi i modalitetima delovanja, nije neobično ni to da samostalno izvedene akcije lokalnih verskih fanatika (koji pre napada nisu imali formalne veze sa terorističkom mrežom), ukoliko su u skladu sa osnovnim principima mreže, budu naknadno prihvaćene kao deo šire i koordinirane akcije.

Zbog finansijskog i političkog uticaja, kao i stečenog autoriteta pojedinih velikih terorističkih organizacija, mnoge manje organizacije prilagođavaju svoje aktivnosti kako bi ih globalne mreže prihvatile. Paralelno sa tim nastaju i svojevrsni regrutni centri, koji funkcionišu pod pla-

štom legalnih aktivnosti.[7] Njihov je osnovni cilj širenje radikalnih versko-ideoloških učenja bliskih terorističkim organizacijama. Pored toga, ovakvi pogledi šire se i putem interneta na kome su propagandni materijali terorističkih organizacija svakodnevno dostupni svima onima koji su zainteresovani. Ne možemo isključiti mogućnost da neki pojedinci ili grupe tako vremenom sebe prepoznaju prvo kao simpatizere, a zatim i kao sledbenike i pripadnike terorističkih mreža, a da sa mrežom nisu imali fizički ili formalni kontakt.

Upravo nepostojanje čvrste strukture, autonomija u odlučivanju i delovanju različitih, formalno nepovezanih delova, stvara niz problema prilikom suzbijanja i suprotstavljanja delovanju ovih organizacija. "Razbijanjem" jednog dela organizacije ne bi, osim trenutne štete lokalnoj strukturi, bio nanesen odlučan i presudan udarac celoj mreži. Čak i u slučaju da neposredno rukovodstvo terorističke mreže bude eleminisano (nažalost, drugačiji ishod, kao što je hapšenje ili pacifiziranje delovanja, deluje iz sadašnje perspektive preterano optimistično), mreža bi nastavila da postoji i deluje.

Paradoksalna je činjenica da je jedno od obeležja novih terorističkih organizacija, uprkos disperzivnoj unutrašnjoj strukturi, postojanje visoke koordiniranosti u svim fazama, od planiranja i pripreme, pa do neposrednog izvršenja terorističkog akta. Svaki pojedinac ima definisanu ulogu, koju, u principu, uspešno sprovodi. Izuzetan primer toga je teroristički napad na strane turiste u diskoteci na Baliju. Prema podacima koje su objavili mediji, teroristi su u kratkom vremenskom razmaku detonirali tri eksplozivne naprave. Prvu eksplozivnu napravu nosio je samoubica oko pojasa i aktivirao je u manjem baru na jednoj strani ulice, ubivši pri tome nekoliko lica. Nakon toga, turisti su, povedeni prirodnom reakcijom koju su teroristi očigledno očekivali, masovno pobegli na suprotnu stranu ulice, gde ih je sačekala druga, znatno razornija, eksplozija automobila bombe. Treća eksplozivna naprava aktivirana je u blizini jednog inostranog diplomatsko-konzularnog predstavništva. U toj eksploziji nije bilo ljudskih žrtava, ali je poruka bila jasna. Treba napomenuti i to da su teroristi za izvršenje napada izabrali vreme kada u pomenutoj ulici ima najmanje lokalnog stanovništva.

Verski fanatizam

Jednu od bitnih osobenosti savremenog terorizma predstavljaju i takozvane versko-terorističke organizacije, odnosno terorističke mreže koje su svoje, u suštini, političke ciljeve "zaogrnule" religioznim plaštom.

---

[7] Teroristi i drugi ekstremisti neretko stoje iza formiranja i delovanja organizacija karitativnog karaktera, koje uglavnom koriste kao dobru legednu za prikrivanje tokova novčanih sredstava. U ovom kontekstu treba posmatrati sve češće zabrane delovanja, pa čak i proterivanje službenika određenih "humanitarnih" organizacija u nekim državama.

Terorističke organizacije koje su u osnovi imale verski motiv ("Muslimanska braća", "Hizbulah", "Hamas", "Islamski džihad", "Džama islamia" i druge) imaju relativno dug istorijat. Prva od navedenih, "Muslimanska braća", formirana je tridesetih godina XX veka i uz "Irsku republikansku armiju" (IRA) predstavlja jednu od najdugovečnijih terorističkih organizacija. Ipak, njene aktivnosti skoro nikad nisu izlazile iz regionalnih okvira, a radikalna verska tumačenja (na primer, opravdavanje nasilnih metoda borbe) uglavnom su bila usmerena ka političkim elitama država na čijim je teritorijama ova teroristička organizacija ponikla i eventualno ka Izraelu, kao "prirodnom" protivniku islama.

Tek u poslednjih dvadeset godina, na scenu stupaju teroristi čiji su ciljevi univerzalnog verskog karaktera, zasnovani na ideološkoj platformi militantnog panislamizma. Oni kao protivnike određuju sve pripadnike drugih religija i sve neistomišljenike u sastavu svoje konfesije. Pri tome se, kada se govori o verski motivisanom terorizmu, uglavnom misli na radikalne islamske pokrete i terorističke organizacije, kao što je to Al Kaida (u prevodu znači "Baza"). Ova organizacija podigla je terorizam na viši nivo i dala mu zastrašujuće dimenzije, upravo islamističkim pogledom na svet. Njen cilj je stvaranje jedinstvene države u kojoj bi se isključivo živelo i vladalo po religijskim zakonima i dogmama. Ova, u osnovi, anahrona ideja je na jednostavan način definisala protivnike i načine rešavanja problema sa kojima se suočavaju milioni ljudi u islamskim državama.

Upravo je oslanjanje na veru Al Kaidi omogućilo da terorizam učini prihvatljivim za milione ljudi i da ga nametne kao jedini mogući vid otpora protiv nesrazmerno moćnijeg protivnika. Verski element presudno je doprineo i formiranju nadnacionalne i naddržavne strukture, kao i polja delovanja novih, pre svega, radikalno islamskih terorističkih organizacija. Radikalno tumačenje religije, uobličeno i prezentovano na jednostavan i prihvatljiv način koji ne ostavlja prostor dilemama, privuklo je na desetine hiljada mladih ljudi. Ponuđeno im je objašnjenje njihovih problema, kao i način na koji svoje nezadovoljstvo mogu kanalisati i usmeriti. Zahvaljujući veri, kao kohezionom i motivacionom faktoru, u nekim od globalnih terorističkih mreža aktivno deluju državljani različitih država, nacionalnosti, antropoloških grupa, socijalnih i obrazovnih nivoa, polova, godina uzrasta i sl.

O tome koliko su ideje o globalnim, univerzalnim sukobima vera i civilizacija još uvek prihvatljive i duboko ukorenjene u sva društva, govori reakcija američke javnosti na teroristički napad u Oklahomi, SAD, 1995. godine. Napad su, kako je to naknadno utvrđeno, izveli pripadnici lokalne antivladine ekstremistički opredeljene grupe, koja nema nikakve veze sa islamom. Međutim, američka javnost je prvih nekoliko dana nakon terorističkog napada bila duboko uverena da su ga izveli islamski teroristi, a da, pri tome, za ovakvu ocenu nije ponuđen nijedan valjan do-

kaz. Čak je i administracija SAD u jednom trenutku upala u "zamku" takvih viđenja i osećanja, te su se neposredno posle "9/11" mogle čuti izjave da je nastupilo vreme beskompromisne borbe i novih krstaških ratova.

TERORIZAM U BUDUĆNOSTI

Razmišljanje o budućnosti terorizma ostavlja prostor za čitav niz novih bezbednosnih pitanja i dilema. Novi globalni terorizam, koji je zbog svojih osobenosti i potencijalnih dometa u fokusu svake ozbiljnije teorijske, političke, bezbednosne, socijalne, ekonomske, verske, pa i ekološke anticipacije civilizacijskih tokova, karakteriše *nepredvidivost.*

O tome koliko je budućnost novog globalnog terorizma nepredvidiva, najjednostavnije govori činjenica da ne postoje čvrsto utemeljeni i merljivi odgovori na pitanja i dileme, koji se svakodnevno nameću.

Prvo pitanje je kakav teroristički akt u budućnosti mora biti izvršen i koliko žrtava mora imati da bi proizveo efekte "11. septembra". Kriterijum koji pred sebe postavljaju pripadnici i organizatori terorističkih mreža svakako mora biti uzet u obzir pri svakom razmišljanju o budućem terorizmu. Naime, logično je da sve akcije koje bi proizvele "rezultate" ispod onih postignutih napadom na SAD, mogu biti samo kontraproduktivne za rukovodstva ovih organizacija. Ovo izaziva strah da će sledeće terorističke akte činiti širi i ubitačniji napadi, koji će, u sklopu detaljno planiranih akcija, biti istovremeno vršeni na nizu različitih lokacija.

Drugo pitanje je da li bi teroristi, ukoliko dođu do hemijskog, biološkog ili nuklearnog oružja, odnosno do tehnologije neophodne za proizvodnju ovih sredstava za masovno i neselektivno uništavanje, ova sredstva i upotrebili. Činjenica da ovakva mogućnost ne može biti isključena ili činjenica da postoji i najmanja verovatnoća da su ova mračna predviđanja moguća, dovoljna je da natera na razmišljanje i delovanje. Pitanje je da li neko uopšte može predvideti sled globalnih događanja ukoliko bi teroristi jednim napadom, upotrebom bilo kog od pomenutog oružja za masovno uništavanje, u nekom od evropskih ili američkih megapolisa usmrtili u jednom trenutku na desetine hiljada ljudi.

Treće, pitanje je u kojoj meri će pritisak međunarodne zajednice na terorističke centre u svetu uticati na, u suštini najdublju i najoštriju podelu u islamskom svetu, podelu na šiite i sunite, i da li će, u tom kontekstu, približiti islamiste iz Irana, Saudijske Arabije i Turske i izmiriti njihov tradicionalni rivalitet.

Pitanje je, takođe, da li će narastajući verski radikalizam, kome je terorizam samo jedna od manifestacija, podstaći pojedince iz određenih društvenih grupa u Evropi i SAD da se opredele za terorizam kao za oblik ispoljavanja svog nezadovoljstva protiv miliona stranaca u ovim zemljama ili, pak, protiv samih vlada svojih država.

Opravdana je i zabrinutost povodom toga što postoji mogućnost da se islamske terorističke mreže udruže sa delovima antiglobalističkih pokreta sa Zapada, koji takođe primenjuju nasilne, terorističke metode borbe za ostvarenje svojih ciljeva.

I na kraju, postavlja se pitanje kako će terorizam i borba protiv njega uticati na slobode i prava pojedinaca, kao i na strukturu i ponašanje međunarodne zajednice.

Literatura

1. Buzan Barry, "People, States and Fear", Second Edition, Harvester Wheatsheaf, London, 1991.
2. Dimitrijević, Vojin, "Teroristički šok kao izazov", Međunarodna politika, god. LIII, broj 1105, januar-mart 2002, str. 24-26
3. Folk, Ričard, "Veliki teroristički rat", Filip Višnjić, Beograd 2003,
4. Hantington, Semjuel P, "Sukob civilizacija i preoblikovanje svetskog poretka", CID, Podgorica, 2000.
5. Kegley, Charles W, "The New Global Terrorism - Characteristic, Causes, Control", Pearson Education, Inc, New Jersey, 2003.
6. Simić, Dragan R, "Nauka o bezbednosti - savremeni pristupi bezbednosti", Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002.

Vojin Milojević

STRATEGIJA NACIONALNE BEZBEDNOSTI SAD POSLE 11. SEPTEMBRA 2001. GODINE

Esej „Strategija nacionalne bezbednosti SAD kao odgovor na 11. septembar 2001. godine“ svojim naslovom najavljuje dve suštinske teme: prva - u kojoj meri na savremenu politiku i ponašanje SAD u uslovima izmenjenih međunarodnih odnosa, nastalih okončanjem višedecenijske bipolarne strukture svetskog poretka, opredeljujuće utiče direktan i otvoren sukob sa internacionalnim islamskim terorizmom i druga - u kom smeru, uvažavajući navedene okolnosti, SAD teže da oblikuju svoju globalnu ulogu i poziciju na početku novog milenijuma. Esej, oslanjanjem na ključne momente osnovnog dokumenta američke bezbednosne i spoljne politike - „Strategija nacionalne bezbednosti“, predstavlja pokušaj prikaza proklamovanog modela budućeg ponašanja najznačajnije globalne sile danas. Istovremeno, esejom nastojimo da, putem metode analize sadržaja objavljene strategije i radova koji se odnose na istu temu, utvrdimo njeno dejstvo na međunarodne odnose, kao i njen stvarni uticaj na postupanja SAD nakon 11. septembra 2001. godine.

Uvod

Hladni rat završen je krajem osamdesetih godina prošloga veka „raspadom SSSR na petnaestak novih, 'nezavisnih' država i raspuštanjem Varšavskog ugovora, čime je stvoren suštinski nov odnos snaga u međunarodnim odnosima“.[1]

Poprišta sukoba Zapadnog i Istočnog bloka su se tokom pedeset godina smenjivala (na prostranstvima kopna i mora, u vazduhu i kosmosu), a upotrebljavana su sva savremena, ali i klasična sredstava i dostignuća. Ovaj „rat bez objave rata“, koji je svoje uporište imao u suprotstavljenim ideološkim konceptima sveta, na sreću nije doživeo kataklizmično finale. Zahvaljujući postojanju stvarne pretnje da će raznovrsno oružje za masovno uništavanje biti upotrebljeno (WMD, uskladištenim u arsenali-

[1] Dragan R. Simić (Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu), „Poredak sveta“, Beograd, 1999.

ma oba tabora), svet je sačuvan od civilizacijskog sunovrata. Ironija leži u tome što je globalni mir održan blokovskim kapacitetima za globalno uništenje i uzajamnim strahom od njihove upotrebe, odnosno obostranim odbacivanjem opcije opšte destrukcije i samouništenja civilizacije kao načina nanošenja konačnog udara protivniku i razrešenja konfrontacije.

Oba bloka su nastojala, posebno nakon iskustava iz pedesetih i šezdesetih godina XX veka, da održivi mir ostvare valorizujući svoju moć i uticaj brojnim indirektnim sudarima na strateškim tačkama sučeljavanja, ali i odmeravanjima u međunarodnim institucijama. Zahvaljujući tome, došlo je do izgradnje i jačanja složene strukture međunarodnih organizacija, pre svega UN i OEBS.

Kontinuirani sukobi niskog i srednjeg intenziteta potresali su svetsku pozornicu u drugoj polovini prošlog veka. Po pravilu, suprotstavljeni blokovi nalazili su se iza scene, izazivajući ili koristeći postojeće sukobe radi ostvarivanja sopstvenih interesa. Pri tome su manipulisala satelitskim režimima, kao i legalnim ili ilegalnim organizacijama. Međutim, konačna pobeda Zapada, odnosno SAD i demokratske Evrope, koja je proizašla iz superiornog koncepta liberalno-demokratskog i ekonomsko-političkog sistema, nije potpuno okončala suštinske suprotnosti i podele u svetskom društvu i međunarodnim odnosima.

Sistem međunarodnih institucija i odnosa brižljivo izgrađivan u prošlosti izgubio je pobedom jednog pola sopstvenu ravnotežu. Nestankom bipolarne strukture svetskih odnosa, „nestala je svetska ravnoteža snaga kao presudan uslov delotvornosti normi međunarodnog prava i poštovanja međunarodnog morala“[2]. Verski, nacionalni, ekonomski, tehnološki, ekološki i drugi problemi, koji su do tada bili u drugom planu i koji su najčešće bili definisani kao globalna razlika naprednog severa i zaostalog juga, dobili su na ubrzanju i važnosti. Planeta je, pored postajanja mehanizma zaštite sopstvenog poretka i stabilnosti, još jednom u svojoj istoriji postala prostor nepredvidivih dešavanja i kretanja. Utoliko je i značajnija odgovornost pobednika hladnoratovskog sukoba, evroatlantskih partnera.

Zapad se u novonastalim okolnostima, i pored ostvarene pobede, suočio sa brojnim spoljašnjim i unutrašnjim protivurečnostima. Reorganizujući sopstvene evroatlantske odnose i institucije, pre svega u okvirima NATO i EU, ali i stvarajući nove i prelazne, kao što je program „Partnerstvo za mir“, radi unutrašnjeg konsolidovanja i održanja stečene dominantne pozicije i inicijative, evroatlantski odnosi su stvorili još čvršću međuzavisnost sa dešavanjima na prostorima Azije nego što je to ranije bio slučaj i postali atlantsko-evroazijski.

---

[2] Dragan R. Simić (Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu), „Poredak sveta“, Beograd, 1999.

U nekadašnje poprište odmeravanja dva giganta zakoračila je tokom poslednje decenije ne samo strana pobednica poluvekovnog nadmetanja, već su to učinili i novi pretendenti na hladnoratovsku zaostavštinu, koji nisu isključivo iz redova pobedničke strane:

- Islamski faktor je razjedinjen i bez ekonomskog i političkog jedinstva, te ne predstavlja samostalan i nezavisan međunarodni subjekat. Višenacionalan i višerasan, rasprostranjen je na većini kontinenata, sa značajnim energetskim i sirovinskim resursima. Međutim, tehnološka inferiornost i konzervativna versko-ideološka percepcije društva, države i svetskog poretka, kao i razočaranost i frustriranost brojnim nerešenim problemima (pre svega palestinskom krizom) čine da islamski faktor najčešće nastupa u svom radikalnom obliku, nastojeći da se objedini u jedinstvenu i priznatu globalnu silu.
- Kina je vojno-ekonomski kolos u nastajanju. Njom odlučno i mudro upravlja vladajuća jednopartijska politička elita tako da je, pravovremenim odgovorom na izmenjene međunarodne okolnosti, izbegla posledice poraza komunističke ideologije u svetu. Najmnogoljudnija nacija na planeti danas se kreće ka izgradnji svoje uloge nezaobilazne i stabilne globalne sile, nenametljivo konkurišući dominaciji SAD.
- Rusija je nekada, kao deo SSSR, bila direktni i glavni protivnik SAD. Pored faktičkog poraza u pedesetogodišnjem duelu i uništenog političko-ekonomskog i vrednosnog sistema, Rusija i dalje predstavlja respektabilnu i vitalnu silu, koja prevazilazi regionalne dimenzije značaja i uticaja. Rusiju, pojedinačno najveću zemlju sveta koja ima tradicionalne interese u evropskom, azijskom i pacifičkom prostoru, nužno je uvažavati, ne samo zbog njenog položaja i veličine, već i zbog toga što poseduje izuzetne vojne, tehnološke i prirodne resurse. Potrebno je da sa takvom Rusijom, čiji su društvo i država u procesu suštinskog preobražaja ka osobenom liberalno-demokratskom ustrojstvu koje ima veliki razvojni potencijal, SAD definišu nove odnose.
- Indija i Brazil, kao i ekonomski „džin“ Japan neumitno su stupili na najznačajniji deo svetske pozornice, koji je do sada bio rezervisan samo za „veliku petorku“. One s pravom nastoje i očekuju da u doglednoj budućnosti i formalno zauzmu novu, opšte priznatu, poziciju u vrhu međunarodnog poretka, koja je adekvatna njihovoj narastajućoj veličini i uticaju.

Međutim, evroatlantski partneri suočeni su i sa značajnim neslaganjima unutar svojih redova. Međusobne odnose opterećuju dominantna pozicija SAD, težnja evropskih država da stvore i ojačaju evropski političko-ekonomski i vojni identitet oličen u EU, različite vizije budućih međusobnih odnosa, kao i česta razilaženja u stavovima između SAD i

Evrope povodom rešavanja brojnih novonastalih kriza. Usklađivanje zajedničkog nastupa atlantskih partnera postaje, takođe, nužna potreba.

Promenjene međunarodne okolnosti zahtevaju hitna i praktična rešenja. U njima se SAD, kao pojedinačno najmoćnija „supersila", efikasno i uspešno snalaze, često i diktirajući njihov tempo. U strategijama američke administracije, odgovori na nastale izazove u većini slučajeva predstavljaju odraz dileme da li poštovati proklamovana načela i principe postojećeg svetskog poretka ili se rukovoditi sopstvenim interesima i pragmatizmom kako bi vodeća uloga i pozicija SAD bile učvršćene.

Teroristički udar na SAD, 11. septembra 2001. godine, svojom veličinom i posledicama predstavlja jedan od onih istorijskih momenata koji na prvi pogled deluju kao sudbinski događaji u svetskoj istoriji, sa suštinskom uzročno-posledičnom genezom i tokom. Napad je na spektakularan način izvršen na teritoriji SAD destrukcijom simbola američke moći i društva. Izveden sinhronizovano, izazvao je masovne žrtve. Ovaj zastrašujući čin razaranja izazvao je u američkom društvu nezamislivi i, u istorijskom pamćenju američke nacije, skoro zaboravljeni osećaj neizvesnosti i ugroženosti.

Brižljivo pripreman u terorističkim ćelijama na teritoriji SAD i EU, teroristički udar ubedljivo je demonstrirao ranjivost bezbednosnog sistema najnaprednijih i najmoćnijih zemalja. Počinjen samoubilačkom akcijom, kao i korišćenjem prednosti i pogodnosti globalizovanog sveta, otvorio je novu eru terorističkih pretnji. On predstavlja vrhunac decenijskog nastojanja najradikalnijih islamista, usmeravanih u internacionalnoj terorističkoj organizaciji Al Kaida, da jednim munjevitim i šokantnim udarom preokrenu stratešku situaciju u odnosima islamskog i evroatlantskog sveta.

SAD je zajedno sa svojim najbližim saveznicima, nakon Prvog zalivskog rata 1991. godine, neposredno i dugoročno vojno stupila na Bliski istok iz geostrateških i geoekonomskih interesa. Svoje snage rasporedila je na tlo koje je pod suverenitetom Saudijske Arabije, a koje je islam istorijski proklamovao za muslimansku „svetu zemlju". Tim činom, SAD je u očima radikalnih islamista postala glavni protivnik. Objedinjujući svoje snage u globalnu terorističku mrežu, ekstremni islamisti su sredinom devedesetih godina prošloga veka stupili u direktan i totalan sukob sa SAD, ali i sa celokupnim sistemom civilizacijskih vrednosti savremenog sveta oličenih u američkom društvu.

Podržani istomišljenicima u svim socijalnim i verskim grupama mnogobrojne muslimanske populacije, ekstremni islamisti su objavili rat SAD, svom savezniku i patronu iz vremena sukoba sa sovjetskom Rusijom. Rukovođeni najčešće pripadnicima svoje religijske i finansijske elite, oni su organizovani na moderan i disperzivan način. Smešteni su na nepristupačnim terenima Azije i Afrike, ali značajno prisutni i u megaurbanizovanim sredinama zapadnih zemalja. Obogaćeni su višedecenij-

skim borbenim iskustvom, razvijenom finansijskom i medijskom podrškom, a dodatno su motivisani istinskim ili iskonstruisanim osećanjem obespravljenosti i nemoći. Homogenizujući sopstvene redove i proklamujući islamske religijske vrednosti kao opšte merilo života, radikalni islamisti otpočeli su (vođeni sopstvenim *thimos*[3]) još jedan istorijski pokušaj da nasilnim procesom i upotrebom svih raspoloživih sredstava objedine pod jednom zastavom celokupni muslimanski svet. Uspostavljanjem globalnog muslimanskog sistema moralno-verskih vrednosti, islamski faktor projektuje protivtežu i pruža otpor postojećoj dominaciji zapadne civilizacije i kulture.

SAD je, kao neosporna sila i predvodnik savremenog svetskog društva i odnosa, suočena sa višestrukim izazovima, tačnije sa teškoćama proizašlim iz američke pozicije globalnog lidera i dominantne svetske sile, kao i sa opasnošću koja ugrožava opstanak američke nacije. Direktna pretnja bezbednosti SAD, ali i njenim ukupnim interesima, danas ima lik novog i do sada potpuno drugačijeg protivnika. Najčešće nevidljiv i nepredvidiv, nedefinisane moći i dimenzija, rešen da samožrtvovanjem, čak i upotrebom WMD, počini opšte i neselektivno razaranje radi ostvarivanja svog konačnog cilja, ovaj mutirajući protivnik ignoriše postojeći sistem međunarodnih odnosa, institucija i običaja.

U želji da na celovit način formulišu sopstvenu bezbednost i ulogu na početku trećeg milenijuma, kao i da bi ostvarile vitalne državne interese u posthladnoratovskim međunarodnim odnosima, SAD su izgradile jedinstvenu strategiju u obliku koncepcijskog dokumenta pod nazivom ***Strategija nacionalne bezbednosti***[4].

I Strategija nacionalne bezbednosti – SNB

SNB predstavlja zvanično objavljeni dokument aktuelne administracije Bele kuće. Donet je u drugoj godini prvog predsedničkog mandata Džordža Buša Mlađeg, a godinu dana nakon najvećeg izvedenog napada na teritoriju SAD. Ovaj dokument, kojim je novoizabrana administracija prvi put definisala svoje viđenje američke strategije, u javnosti često nazivaju i „Bušova Strategija nacionalne bezbednosti". Ona predstavlja još jednu potvrdu ustanovljene prakse da svaka administracija na čelu sa predsednikom SAD jednim zvaničnim dokumentom objavi sopstvenu percepciju i odredi prioritete i mehanizme američke unutrašnje i spoljne politike u predstojećem mandatu.

Aktuelna S*trategija nacionalne bezbednosti* predstavljena je američkoj javnosti 17. septembra 2002. godine. Prethodile su joj izlaganja predsednika Buša u vezi sa glavnim temama ovog dokumenta u okviru

---

[3] Frensis Fukujama, „Kraj istorije i poslednji čovek", 1992.

[4] http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.polic

njegovih obraćanja javnosti u američkom Kongresu (20. septembra 2001. godine) i na Vest Pointu (1. juna 2002. godine). Ona je rezultat teoretskog i analitičnog rada i napora najznačajnijih američkih naučnih i vladinih institucija, koji su objedinjeni u jednom celovitom dokumentu, konačno sintetizovanom i oblikovanom pod rukovodstvom Savetnika za nacionalnu bezbednost Kondolize Rajs.

SNB se sastoji iz uvodnog dela i osam samostalnih celina, u kojima se na sveobuhvatan način proklamuju bezbednosni i spoljno-politički ciljevi i prioriteti SAD, kao i osnovni principi njihovog ostvarivanja, s tim da je težište stavljeno na borbu protiv terorizma.

1.1. Uvodni deo SNB

Na samom početku uvodnog dela SNB, koji nosi naslov *Pregled američke međunarodne strategije*, naglašava se da je neophodno glavnu snagu američke nacije upotrebiti za promovisanje balansa sila, ali samo onih koje su po svom karakteru slobodoljubive. Konstatuje se da SAD danas ne ugrožava klasičan protivnik, oličen u osvajačkim zemljama, armijama ili flotama. Pretnja, pre svega, potiče od mogućnosti upotrebe „katastrofičke tehnologije koja je u rukama nekolicine ogorčenih". Istovremeno, ocenjuje se da aktuelno vreme predstavlja vreme mogućnosti za SAD, zbog čega će ona nastojati da svoj sadašnji uticaj upotrebi da bi postigla decenije mira, razvoj miroljubivih odnosa sa drugim državama, izgradnju i učvršćenje političkih i ekonomskih sloboda, kao i poštovanje ljudskog dostojanstva. Istaknuto je da se bezbednosna strategija SAD bazira na jasnom američkom internacionalizmu, koji odražava jedinstvo američkih vrednosti i nacionalnih interesa.

1.2. Prvo poglavlje SNB

Prvi deo SNB, naslovljen *Nastojanje SAD da zaštite ljudsko dostojanstvo*, ukazuje i potvrđuje to da američki beskompromisni rukovodeći zahtev i kriterijum predstavlja opšte i globalno poštovanje ljudskog dostojanstva.

Insistira se na ostvarivanju i očuvanju jasnih i određenih društvenih vrednosti kao što su: vladavina prava, ograničena apsolutna vlast države, sloboda govora, sloboda veroispovesti, pravna jednakost, poštovanje žena, religijska i etnička tolerancija i poštovanje privatne imovine. Navedene vrednosti naglašene su kao osnovni principi kojima se Bela kuća rukovodi prilikom donošenja odluka u međunarodnim odnosima i saradnji, kao i prilikom pružanja pomoći drugima i alokacije resursa.

Da bi navedeno bilo ispunjeno, u prvom delu SNB definisane su mere koje sadašnja administracija SAD namerava da preduzme. Ona namerava da:

1. otvoreno govori o nasilju tako što će, upotrebom američkog glasa u međunarodnim institucijama, zahtevati beskompromisno poštovanje ljudskog dostojanstva;
2. koristi to što dodeljuje pomoć drugim državama kako bi promovisala slobode i dala podršku onima koji se za te slobode bore nenasilnim sredstvima, čime će osigurati to da nacije koje idu ka ostvarivanju demokratije budu nagrađene za uloženi napor;
3. učini to da ključne teme u bilateralnim odnosima budu sloboda i razvoj demokratskih institucija, zahtevajući da druge demokratije budu solidarne i kooperativne prilikom pritiska na one vlade koje odbijaju da unaprede ljudska prava radi ostvarivanja bolje budućnosti;
4. preduzme posebne napore u promovisanju slobode religija i savesti, kako bi ih odbranila od povreda koje im nanose represivne vlade.

1.3. Drugo poglavlje SNB

U drugom delu SNB pod naslovom *Jačanje savezništva radi poraza globalnog terorizma i rad na prevenciji napada protiv SAD i njenih prijatelja* konstatuje se da se SAD bore u ratu protiv globalnog terorizma. Protivnika ne predstavlja jedan režim, ličnost, religija ili ideologija, već terorizam. To je unapred smišljeno, politički motivisano nasilje počinjeno protiv nevinih. Naglašava se, takođe, da ne postoji nijedan razlog koji bi mogao da opravda postojanje i primenu terorizma, kao i to da SAD ne prave razliku između terorista i onih koji teroristima svesno pružaju pomoć ili utočište. Odlučan stav SAD je da neće uzmicati pred terorističkim zahtevima i da će udarce teroristima nanositi uvek i svuda, bez ikakvog prethodnog sporazumevanja sa njima.

Na ovom mestu ocenjeno je da je rat protiv globalnog terorizma drugačiji od bilo kog drugog rata u dosadašnjoj američkoj istoriji. Opisan je kao borba koja se na više frontova i u rastegljivom vremenskom periodu vodi protiv osobenog i „izvrdavajućeg“ protivnika. Otvoreno se priznaje da ovaj konflikt neće biti okončan tako brzo, a ni lako, jer on istovremeno predstavlja ultimativnu i beskompromisnu borbu za američke demokratske vrednosti, kao i za američki način života.

Iz ovako navedenih razloga, proističe da je prioritet SNB sprečavanje i uništavanje terorističkih organizacija, koje imaju globalni domet. Ostvarivanje ovog cilja SAD bi trebalo da postigne, pre svega, u saradnji sa saveznicima SAD, i to izvođenjem napada na teroristička rukovodstva, sistem komandovanja i komunikacije. Naglašena je nužnost uništavanja strukture materijalne i finansijske podrške identifikovanjem i blokiranjem terorističkih fondova i zamrzavanjem imovine kako terorista, tako i onih koji ih podržavaju. Odnosno, naglašeno je

da je teroriste neophodno sprečiti u tome da imaju pristup međunarodnom finansijskom sistemu i onemogućiti cirkulisanje njihove imovine putem alternativne finansijske mreže.

SNB određuje da će uništavanje i onemogućavanje funkcionisanja terorističkih organizacija biti postignuto:

1. direktnom i kontinuiranom akcijom, korišćenjem svih elemenata nacionalne i međunarodne moći, neposrednim fokusom na terorističke organizacije, teroriste ili države sponzore koji su globalnog dosega, a koji nastoje da steknu ili upotrebe OMU;
2. odbranom interesa SAD i američkog naroda u zemlji i u inostranstvu, identifikacijom i uništavanjem pretnje pre nego što se pojavi na granicama SAD, uz konstantno nastojanje da bude angažovana podrška međunarodne zajednice; na ovom mestu se u SNB apostrofira da SAD neće oklevati da deluje i samostalno, obezbeđujući svoje pravo na samoodbranu preemptivnim delovanjem protiv terorista, kako bi pravovremeno bila onemogućena njihova akcija protiv američkog naroda i zemlje;
3. sprečavanjem toga da ubuduće budu pruženi sponzorstva, podrška i utočišta teroristima, tako što će SAD ubediti ostale države da prihvate svoju suverenu odgovornost.

Značajnu konstataciju u drugom poglavlju predstavlja to da je SAD potrebna podrška saveznika i prijatelja, kao i oslanjanje na regionalne organizacije i države. Definisano je i ponašanje SAD u odnosima sa regionalnim partnerima, pre svega putem ohrabrivanja da ispune svoje obaveze i preduzmu koordinirane napore u borbi protiv terorista i njihovoj izolaciji.

Jednom kada bude regionalnom kampanjom lokalizovala pretnju prema određenoj državi, SAD će toj državi pomoći da učvrsti svoj vojni i sudski sistem, kao i političke i finansijske instrumente neophodne za okončanje navedenog zadatka. Naglašeno je da su SAD zajedno sa saveznicima spremne da, u situacijama u kojima antiteroristička borba prevazilazi mogućnosti određene države, pomognu vladi te države i pruže pruže joj svu neophodnu pomoć.

U ovom poglavlju SNB navedena je i konstatacija da je za pobedu protiv međunarodnog terorizma potrebno voditi i „rat idejama“, što podrazumeva da će SAD:

1. koristiti svoj uticaj i zajednički raditi sa saveznicima i prijateljima kako bi postalo jasno da se svi akti terorizma smatraju nezakonitim i da će biti posmatrani u istom svetlu kao i pojmovi ropstva, piraterije ili genocida, kao i da nijedna ozbiljna vlada ne može podržavati terorizam;
2. pružiti podršku umerenim i modernim vladama, posebno u muslimanskom svetu, kako bi bilo obezbeđeno to da uslovi i ide-

ologije koje promovišu terorizam ne pronađu plodno tlo u bilo kojoj naciji;
3. umanjiti uslove koji podstiču stvaranje terorističkog legla angažovanjem međunarodne zajednice i fokusiranjem njenih napora i sredstava na prostore velikog rizika;
4. koristiti efikasne javne diplomatije radi promovisanja slobodnog toka informacija i ideja, kojima se, kod onih društava kojima upravljaju sponzori globalnog terorizma, pobuđuju nada i želja za slobodom.

U završnom delu drugog poglavlja konstatovano je i da su SAD svesne toga da najbolju američku odbranu zapravo predstavlja dobar ofanzivni nastup. Podjednaka pažnja će, međutim, biti posvećena i jačanju američke unutrašnje bezbednosti. Bela kuća zbog toga u SNB predlaže reorganizaciju sopstvene vlade, najveću od vremena Trumanove administracije i tadašnjeg stvaranja Nacionalnog saveta bezbednosti i Sekretarijata odbrane. Prioritet predstavljaju stvaranje novog Sekretarijata unutrašnje bezbednosti (Department of Homeland Security) i nove ujedinjene vojne komande, kao i fundamentalna reorganizacija FBI. Sve navedeno deo je sveobuhvatnog plana kojim se obezbeđuje to da svaki nivo vlasti bude unutrašnje zaokružen, odnosno to da bude sprovedena efikasna saradnja javnog i privatnog sektora.

1.4. Treće poglavlje SNB

Treće poglavlje SNB nosi naslov *Rad SAD sa drugima u sprečavanju regionalnih konflikata.* Ovde se obrađuje to kakav stav SAD imaju u odnosu na najznačajnije regionalne konflikte, kao što su izraelsko-palestinski i indijsko-pakistanski konflikti, zatim konflikti u Indoneziji i na Afričkom kontinentu, kao i konflikti sa latino-američkim narkokartelima.

Na početku poglavlja istaknuto je da nijedna doktrina ne može obuhvatiti svaku okolnost u kojoj bi posredna ili neposredna akcija SAD bila zajamčena. Zatim, značajna je i konstatacija da su političko-ekonomski i vojni resursi SAD, u suočavanju sa američkim globalnim prioritetima, ograničeni i limitirani.

Iz ovih razloga, definisana su dva strateška principa kojima će se SAD rukovoditi u svakom konkretnom slučaju: I – SAD će investirati vreme i sredstva u izgradnju onih međunarodnih relacija i institucija koje mogu pomoći upravljanju lokalnim krizama onda kada se one pojave i II – SAD će biti realistična u vezi sa procenom svojih mogućnosti da pruži pomoć ili utiče na one subjekte koji ne poseduju sopstvenu volju i spremnost da sebi pomognu u prevazilaženju kriza.

1.5. Četvrto poglavlje SNB

Četvrto poglavlje - *Sprečavanje američkih neprijatelja da SAD i njenim saveznicima prete oružjem za masovno uništavanje* - definiše dimenzije i subjekte pretnje, kao i način suočavanja SAD sa pretnjom upotrebe oružja za masovno uništavanje (WMD), stavljajući pri tome akcenat na preemtivno delovanje SAD.

Na početku poglavlja citirane se reči predsednika Džordža Buša Mlađeg, izgovorene u junu 2002. godine na Vest Pointu. On je tada rekao da će širenjem hemijskog, biološkog i nuklearnog oružja, kao i širenjem tehnologije izgradnje balističkih projektila, čak i velike nacije postati mogući objekti udara slabih država i malih grupa. Istaknuta je realna opasnost da će SAD i njene saveznike mali broj tzv. „otpadničkih država" ucenjivati potencijalnom upotrebom pribavljenog oružja za masovno uništavanje, pre svega onog koje je moguće lako prikriti, potajno isporučiti i upotrebiti bez upozorenja.

U nastavku poglavlja ocenjeno je da navedeno oružje u rukama Irana, Severne Koreje i tada još sadamovskog Iraka, predstavlja kompenzaciju ovih država zbog američke superiornosti u konvencionalnom naoružanju. Režimi u ovim državama kvalifikovani su kao agresivni i preteći kako za njihove susede i čitav svet, tako i za sopstveno stanovništvo, čije osnovne ljudske vrednosti unižavaju i ne poštuju. Navedene države smatraju se sponzorima globalnog terorizma, koji ispoljavaju mržnju prema SAD i svemu što one predstavljaju. Iz tih razloga, u ovom poglavlju SNB precizirano je da SAD moraju biti spremne da zaustave imenovane zemlje i njihove terorističke klijente pre nego što oni budu u mogućnosti da upotrebe WMD, jer je za SAD apsolutno neprihvatljivo da prve prime udar neprijatelja.

Odgovor SAD zasniva se na obuhvatanju svih prednosti koje su proistekle iz ojačanog savezništva sa prijateljima, ali i iz novoformiranih partnerstava. Takođe, on podrazumeva i inovacije u upotrebi oružanih snaga, primenu i razvoj moderne tehnologije, uključujući u to i efektivni raketni odbrambeni sistem, povećavanje značaja obaveštajnog rada, kao i aktivne napore usmerene ka sprečavanju proliferacije WMD.

Ponovo je u ovom poglavlju istaknuto da se strategije SAD oslanja na novi model tzv. preemptivnog delovanja. Upotrebom američkih oružanih snaga u neophodnim slučajevima, preempcijom bi trebalo predupрediti neprijateljske akcije usmerene ka neposrednom ugrožavanju bezbednosti SAD, a u situacijama kada konkretno vreme i mesto njihovog izvršenja ne mogu biti pouzdano potvrđeni. Međutim, u SNB je naglašeno da preempcija nije pred-tekst za agresivno ponašanje SAD, odnosno da ne podrazumeva hitno i žustro delovanje SAD u svim slučajevima ugrožavanja njene bezbednosti.

Radi podrške opciji preemptivnog delovanja, SNB konkretno predviđa da će SAD:

1. izgraditi bolje i u većoj meri integrisane obaveštajne kapacitete, kojima bi bilo omogućeno pribavljanje pravovremenih i tačnih informacija o pretnjama kad god da se one pojave;
2. koordinirati saradnju sa saveznicima radi zajedničkog procenjivanja pretnji;
3. nastaviti transformaciju američkih oružanih snaga kako bi bile sposobne da upravljaju složenim i preciznim operacijama.

1.6. Peto poglavlje SNB

Peto poglavlje SNB, naslovljeno *Podsticanje nove ere globalnog ekonomskog rasta putem slobodnog tržišta i slobodne trgovine*, postavlja stratešku koncepciju učvršćivanja bezbednosti SAD jačanjem svetske ekonomije.

Tu se polazi od pretpostavke da aktivna ekonomska podrška SAD i njenih saveznika stabilnom i održivom ekonomskom rastu i produktivnosti globalne ekonomije, trajno uklanja preduslove terorizma. Oni deluju na razvoj mikro i makro finansijskog sistema, regulatorne i poreske politike, vladavine zakona i mehanizama borbe protiv korupcije, kao i na razvoj trgovine i tržišta, regionalnih asocijacija i inicijativa, uz podršku domaćim ekonomijama i pospešivanje investicija u oblasti zdravstva, obrazovanja i energije.

Istovremeno, potencira se da ponovno uspostavljanje snažnog ekonomskog rasta EU i Japana utiče na bezbednosne interese SAD. Ključni mehanizam stvaranja stabilnog globalnog ambijenta predstavlja intenziviranje međusobne saradnje putem foruma „Grupe sedam" najrazvijenijih zemalja, kao i usklađivanje ekonomskih politika supersila. U takvim uslovima svakoj državi bi bio omogućen pristup međunarodnom tržištu kapitala, što bi im omogućilo da ga investiraju u svoju budućnost i prosperitet.

U petom poglavlju određeno je da finansijske krize predstavljaju najozbiljniju pretnju globalnoj ekonomiji. SAD će se njihovom nastanku suprotstaviti akcijom izvedenom u saradnji sa drugim zemljama, kao i sa privatnim sektorom kako bi bio primenjen Akcioni plan zemalja članica „Grupe sedam" usaglašen 2002. godine. Njime se preventivno deluje da bi bila sprečena destabilizacija planetarne ekonomije. Naglašen je značaj uloge koju u tome ima Međunarodni monetarni fond, kome će SAD pružati svu neophodnu podršku.

SAD radi promovisanja slobodnog svetskog tržišta postavlja sveobuhvatnu strategiju koja sadrži sledeće: globalnu i regionalnu inicijativu, bilateralne trgovinske sporazume, obnovu izvršnih kongresnih partnerstava, promociju veza između trgovine i razvoja, jačanje trgovinskih sporazuma i zakona, pomoć domaćim industrijama da se prilagode domaćem tržištu radne snage, uvećavanje ukupne energetske

bezbednosti, kao i očuvanje globalne ekologije umanjivanjem emisije štetnih gasova.

1.7. Šesto poglavlje SNB

Šesto poglavlje SNB, pod nazivom *Proširiti krug razvijenih zemalja otvaranjem društava i izgradnjom demokratske infrastrukture*, dalje razrađuje sadržinu prethodnog. U ovom delu SNB SAD sebi postavljaju ambiciozan i specifičan cilj da u narednoj deceniji udvostruče veličinu i snagu najsiromašnijih ekonomija u svetu.

Administracija će slediti ovaj strateški pravac tako što će obezbediti izvore pomoći zemljama koje sprovode nacionalne reforme, unaprediti sposobnosti Svetske banke i drugih razvojnih banaka da pomognu podizanje životnog standarda, insistirati na merljivim rezultatima, koji će potvrditi da podrška razvoju pomaže životu siromašnih u svetu, uvećati vrednost pomoći, dajući dotacije umesto zajmova (pre svega, za obrazovanje, zdravstvo, borbu protiv AIDS, ishranu, pijaću vodu i dr.), otvarati društva za trgovinu i investicije, osiguravati opšte zdravlje (borba protiv AIDS, malarije, tuberkuloze i drugih masovnih oboljenja), kao i podsticati obrazovanje i razvoj poljoprivrede.

1.8. Sedmo poglavlje SNB

Razvoj agende kooperativne akcije SAD sa drugim glavnim centrima globalnih sila naziv je sedmog poglavlja SNB. U ovom poglavlju definisani su strateški odnosi SAD sa tradicionalnim atlantskim saveznicima – EU i Kanada, odnosno azijskim saveznicima – Australija, Japan, Južna Koreja, Novi Zeland, Filipini, Tajland i Singapur, kao i sa nekoliko potencijalno velikih sila – Rusija, Kina i Indija.

U SNB su naglašeni odnosi SAD sa Evropom. Uvažava se činjenica da je evropski kontinent sedište dve najznačajnije međunarodne institucije: NATO – transatlantski i interevropski bezbednosni sistem i EU – glavni partner SAD u otvorenom svetu trgovine.

Strategijom se projektuje neophodan razvoj nove strukture i kapaciteta NATO. Smisao toga je da NATO bude kadar da se suoči sa misijama u novonastalim i izmenjenim okolnostima. Primarni zadatak NATO je da postane sposoban da borbu otpočne u kratkom roku upotrebom visoko mobilnih, specijalno obučenih snaga.

Konstatovano je i da NATO mora biti sposoban da deluje kad god su američki interesi ugroženi. Po potrebi, SAD će stvarati koalicije pod NATO mandatom, ali će doprinositi i drugim koalicionim misijama.

Postavljeni cilj SAD će nastojati da postignu:

1. proširenjem članstva NATO;
2. obezbeđivanjem adekvatnog borbenog kapaciteta oružanih snaga NATO nacija;
3. razvijanjem i unapređivanjem procesa planiranja kako bi bio postignut što efikasniji doprinos multinacionalnih borbenih snaga;
4. održavanjem dostignute prednosti u tehnološkim mogućnostima i ekonomiji;
5. uvećavanjem fleksibilnosti funkcionisanja komandnih struktura;
6. održavanjem stanja u kome saveznici sarađuju kako u borbi, tako i u preduzimanju neophodnih koraka u transformaciji i modernizaciji NATO snaga.

Podržani su napori evropskih saveznika da formiraju veći spoljno-politički i odbrambeni identitet EU, ali je istovremeno naglašeno da evropski partneri treba da se obavežu da će se konsultovati sa SAD kako bi bilo osigurano da će navedeni proces i razvoj biti u interesu NATO.

U sedmom poglavlju SNB, kao što je već pomenuto, govori se i o procesu jačanja saveza SAD i azijskih zemalja, koji obuhvata:

1) nastojanje da Japan i dalje kontinuirano izgrađuje vodeću ulogu u regionu i globalnim poslovima, zasnovanu na zajedničkim vrednostima i interesima, odnosno na bliskoj odbrambenoj i diplomatskoj saradnji sa SAD;
2) saradnju sa Južnom Korejom radi očuvanja budnosti u odnosu na situaciju u Severnoj Koreji;
3) nastavljanje kontinuirane saradnje sa Australijom u rešavanju regionalnih i globalnih problema, posebno u trenutku obeležavanja pedesetogodišnjice međusobnog savezništva;
4) držanje snaga SAD u regionu, kojima se ispunjava američka obaveza prema saveznicima;
5) izgradnju stabilnosti u saradnji sa institucijama, kao što su ASEAN i Azijsko-pacifički forum za ekonomsku saradnju, radi unapređivanja bilateralnih i regionalnih strategija upravljanja promenama u ovom dinamičnom regionu.

U ovom poglavlju SNB posebno je razmatrana strategija odnosa SAD sa Rusijom, Kinom i Indijom. Navedene države definisane su kao partneri koji se trenutno nalaze u procesu unutrašnje društvene transformacije.

Konstatovano je da se sa Rusijom već grade novi strateški odnosi, zasnovani na činjenici da Rusija i SAD nisu više strateški protivnici. Postojanje potencijalnih zajedničkih interesa i izazova, pre svega u globalnom ratu protiv terorizma, dodatno unapređuje odnose i učvršćuje međusobno poverenje. Navodi se i da SAD podržavaju ulazak Rusije u Svetsku trgovinsku organizaciju, ali pri tome ne spuštaju standarde za njeno pristupanje. Naglašen je značaj postojanja uspostavljenog Saveta NATO-Rusija, kojim se produbljuje bezbednosna saradnja između Rusije, evropskih saveznika i SAD. Istovremeno, u SNB je konstatovano da su SAD svesne razlika koje je još

uvek razdvajaju od Rusije, kao vremena i napora potrebnih da sa Rusijom bude izgrađeno istinsko i trajno strateško partnerstvo.

Odnosi između SAD i Indije zasnivaju se na činjenici da one predstavljaju dva najveća demokratska sistema u svetu. Razvijanje snažnih veza sa ovom zemljom, koja je druga u svetu po brojnosti stanovništva, posebno je važno za SAD.

Odnosi SAD sa Kinom predstavljeni su kao važan deo američke strategije promovisanja stabilnosti, mira i prosperiteta u azijsko-pacifičkom regionu, zbog čega im je posvećena posebna pažnja u SNB. Napomenuta je važnost demokratskog razvoja Kine, ali su upućene izvesne kritike i upozorenja kineskim liderima.

SNB ocenjuje da rukovodstvo Kine još uvek nije napravilo izbore i odluke o budućem karakteru svoje države. Ubrzano uvećavanje vojnih kapaciteta Kine doživljeno je kao moguća pretnja kineskim susedima u azijsko-pacifičkom regionu. Zaključeno je da Kina i dalje sledi zastareli model ponašanja, koji bi na kraju mogao dovesti u pitanje izgradnju nacionalne veličine Kine.

Proklamovano je da treba postići konstruktivne odnose sa Kinom, koja predstavlja državu u fazi krupnih promena. Naglašeno je da je izgradnja međusobnih odnosa sveobuhvatnim dijalogom i koordinacijom, kako u tekućem ratu protiv terorizma, tako i u ostvarivanju stabilnosti na korejskom poluostrvu, veoma značajna. Posebno je značajna i činjenica da je Kina četvrti po veličini trgovinski partner SAD. One ostvaruju preko stotinu bilijardi dolara međusobne razmene, čemu doprinosi i ulazak Kine u Svetsku trgovinsku organizaciju.

Prilikom formulisanja budućih strateških odnosa SAD i Kine, zaključeno je da će Kina otkriti to da svoj potencijal može ostvariti samo ukoliko shvati da su socijalne i političke slobode jedini stvarni izvor njene veličine i ukoliko dozvoli svom narodu slobodu mišljenja, okupljanja i veroispovesti.

Na kraju sedmog poglavlja SNB još jednom je istaknut značaj događaja koji su se odigrali 11. septembra 2001. godine. Suštinska posledica toga je da su odnosi između SAD i drugih glavnih centara globalnih sila promenjeni, čime su otvorene nove mogućnosti saradnje. SAD su rešene da sa svojim dugogodišnjim saveznicima u Evropi i Aziji, kao i sa liderima Rusije, Indije i Kine unaprede i razviju saradnju kako bi predupredile to da ovi odnosi postanu rutinski i neproduktivni.

1.9. Osmo poglavlje SNB

Transformacija američkih nacionalnih bezbednosnih institucija radi suočavanja sa izazovima i mogućnostima XXI veka predstavlja poslednje, osmo poglavlje SNB. Iako se poglavlje nalazi na kraju ovog strateškog dokumenta, bavi se najvažnijom, ali i najosetljivijom temom, tj. definisanjem budućeg pravca razvoja složene strukture nacionalne bezbednosti SAD.

Analizom je utvrđeno da su glavne institucije američke nacionalne bezbednosti izgrađene radi suočavanja sa izazovima proizašlim iz hladnoratovskih odnosa. U Bušovoj SNB je stoga zaključeno da ceo bezbednosni sistem SAD mora biti transformisan. Cilj promena je obnavljanje vodeće vojne uloge SAD u svetu, čiji je najviši prioritet odbrana SAD.

Iz ovih razloga, SNB pred američke oružane snage postavlja ostvarenje sledećih zadataka:

- očuvanje bezbednosti američkih saveznika i prijatelja
- odvraćanje od eventualnog vojnog nadmetanja
- odvraćanje od upućivanja pretnji interesima SAD, njenim saveznicima i prijateljima
- odlučno suprotstavljanje svakom protivniku SAD, ukoliko opcija odvraćanja ne uspe.

S obzirom na to da su se pretnje i neprijatelji sa kojima se danas SAD mogu konfrontirati izmenile, bezbednost SAD je u SNB određena novim pristupom ratovanju i sukobima. Novi pristup podrazumeva jačanje koncepcije združenih operacija, potpuno korišćenje kapaciteta obaveštajnih struktura SAD, kao i intenzivnu primenu dostignuća nauke i tehnologije. Konačni cilj je da u aktuelnim i dinamičnim okolnostima predsedniku SAD budu obezbeđene neophodne pretpostavke kako bi rukovodio širim obimom vojnih operacija, koje će obeshrabriti agresora ili druge oblike prinude i nasilja upućenih SAD, njenim saveznicima i prijateljima.

Precizirano je da SAD moraju biti sposobne da poraze svakog neprijatelja koji predstavlja pretnju bezbednosti i interesima SAD, bez obzira da li je taj neprijatelj državni ili nedržavni subjekat. Za efikasnu odbranu SAD neophodno je vođenje složenih obaveštajnih operacija. Potrebno je postojanje kapaciteta neophodnih za zaštitu osetljive američke infrastrukture i imovine izvan SAD, kao i za dejstva na udaljene pretnje. Strategijom je zato predviđeno da SAD direktno zahtevaju obrazovanje vojnih baza i uporišta u ili izvan Zapadne Evrope, kao i u severoistočnoj Aziji. Istovremeno, SNB predviđa i sklapanje privremenih aranžmana SAD sa partnerima radi razmeštanja američkih snaga na udaljenim područjima.

Prvu liniju odbrane SAD od terorista i neprijateljskih država predstavlja rad obaveštajnih službi i način njihove upotrebe. U obzir je uzeta činjenica da su obaveštajne službe nastale u vreme kada je trebalo da odgovore na izazove proizašle iz hladnoratovske podele i kada im je osnovni cilj bio prikupljanje velikog broja informacija o, na primer, sovjetskom bloku. Međutim, u današnjim okolnostima, koje imaju drugačiji karakter pretnji po bezbednost SAD, postojeći obaveštajni kapaciteti SAD, uz paralelnu izgradnju novih, moraju biti transformisani.

Obaveštajne strukture moraju na odgovarajući način biti integrisane u odbrambene snage i pravosudni sistem, ali to treba da bude izvedeno i

u koordinaciji sa američkim saveznicima i prijateljima. Stoga je u SNB predviđeno da delovi obaveštajnih struktura koji se bave upozoravanjem i analizom budu unapređeni kako bi bilo moguće kompletno procenjivanje pretnji i spajanje informacija obaveštajnih i pravosudnih struktura.

SNB u ovoj oblasti predviđa:

- jačanje autoriteta direktora CIA kako bi rukovodio razvojem i akcijama nacionalnih potencijala, koji se nalaze u inostranstvu
- stvaranje novog okvira obaveštajnog upozoravanja, kojim bi bilo omogućeno integrisano upozoravanje na ceo spektar pretnji sa kojima se suočavaju američka nacija i njeni saveznici
- razvijanje novih metoda prikupljanja informacija radi održavanja obaveštajne prednosti
- investiranje u kapacitete i rad na njihovoj zaštiti kako bi bilo sprečeno kompromitovanje obaveštajnih kapaciteta
- prikupljanje obaveštajnih podataka o terorističkoj opasnosti usmeravanjem svih analitičkih izvora.

U poslednjem delu osmog poglavlja SNB određena je i uloga ostalih segmenata državne strukture SAD, pre svega, Stejt dipartmenta. Takođe, posebna pažnja poklonjena je i definisanju odnosa SAD sa Međunarodnim krivičnim sudom.

Uvažavajući potrebu saradnje i udruživanja SAD sa drugim nacijama u borbi protiv terorizma, SNB ističe da je neophodno osloniti se na diplomatiju. Iz tog razloga određeno je povećanje sredstava i fondova Stejt dipartmenta. Spoljna politika treba da rukovodi izgradnjom i unapređivanjem bilateralnih odnosa SAD sa drugim vladama, kao i da obezbedi saradnju sa nevladinim organizacijama i međunarodnim institucijama. Razumevanje globalnih pitanja i regulisanje složenih procesa u svetu, postavlja i Stejt dipartment na prvu liniju zaštite američkih nacionalnih interesa. Razrešavanje građanskih ratova i drugih humanitarnih katastrofa, vođenje složenih pregovora, rad na polju zdravstva, obrazovanja, pravosuđa, zakonitosti i javne diplomatije predstavljaju prostor na kome se očekuje aktivna uloga američke diplomatije. U skladu sa tim, SAD mora biti spremna da pomogne izgradnju svih segmenata društava ugroženih država, kao što su policijske snage, sudski sistem i zakoni, lokalne vladine institucije, kao i celokupni demokratski izborni sistem.

SNB odnos SAD prema Međunarodnom krivičnom sudu (MKS) zasniva na već poznatom stavu da je on neprihvatljiv za SAD. Ne priznaje se njegova nadležnost nad američkim građanima. Zbog toga će SAD u potpunosti primenjivati američki pravno-zaštitni akt, kojim se osigurava zaštita pripadnika i zvaničnika SAD.

U SNB se ističe i da će SAD, zajedno sa drugim nacijama, raditi na tome da izbegne sporove proizašle iz američkog angažmana u vojnim operacijama, primenjivanjem mehanizama multilateralnih i bilateralnih

sporazuma, kojima se građani SAD izuzimaju iz delovanja i nadležnosti MKS.

Na kraju strategije zaključeno je da je temelj snage SAD „kod kuće". Zbog toga je osnovni prioritet SNB zaštita SAD i njenih građana. Ocenjeno je da u današnjem poretku i odnosima ne postoje razlike između unutrašnjih i spoljnih poslova, jer je posledica globalizacije sveta takva da događaji izvan granica SAD utiču i na unutrašnja dešavanja.

Na osnovu navedenog istaknuto je da će vlada SAD neprestano jačati svoju odbranu i sposobnosti kako bi pobedila u ratu protiv terorizma. Još jednom je istaknuto da su SAD spremne da deluju i samostalno uvek kada to američki interesi i posebna odgovornost zahtevaju, uvažavajući pri tome vrednosti, ocene i interese američkih saveznika, prijatelja i partnera. Međutim, istaknuto je i da rat protiv terorizma ne predstavlja sukob civilizacija, već da je u pitanju sukob unutar civilizacije i bitka za budućnost muslimanskog sveta. To je, pre svega, borba ideja i prostor u kome SAD mora da odigra istaknutu ulogu.

II Ključni momenti u SNB

Izloženi strateški dokument SAD na direktan način upoznaje svetsku javnost sa američkim viđenjem današnjih međunarodnih odnosa, ulogom SAD i vizijom njihovog razvoja u budućnosti. U SNB su izneti glavni američki ciljevi i interesi, kao i opšti planovi njihove realizacije, što nije praksa suverenih država. Sa druge strane, ovakav stav predstavlja potvrdu privrženosti administracije SAD demokratskim načelima, stoga je glavni nacionalni strateški dokument predmet opšte javne diskusije.

U poređenju sa sličnim dokumentima, koje su donosile prethodne administracije Ričarda Niksona, Ronalda Regana, Džordža Buša Starijeg i Bila Klintona, možemo zaključiti da SNB Džordža Buša Mlađeg, doneta u njegovom prvom predsedničkom mandatu, u mnogo čemu prevazilazi sve dosadašnje, čineći istorijski zaokret u američkoj spoljnoj i unutrašnjoj politici. Imajući u vidu da je SNB iz 2002. godine doneta u izuzetnom trenutku i okolnostima, njen sadržaj otvara širok spektar pitanja, debata i kritika, pobuđujući veliko interesovanje ne samo stručne javnosti.

2.1. Poređenje aktuelne SNB sa prethodnim strategijama

Specifičnost aktuelne strategije lakše je uočiti ukoliko je uporedimo sa strategijom SAD predsednika Klintona. Već na samom početku aktuelne strategije postoji upadljiva razlika u odnosu na Klintonovu. O tome svedoči Bušov govor na Vest Pointu, održan 1. juna 2002. godine, u kome su određena tri američka dugoročna cilja: *prvi*, odbrana mira borbom protiv terorista i tirana; *drugi*, očuvanje mira izgradnjom dobrih odnosa među velikim silama i *treći*, širenje mira ohrabrivanjem slobodnih i otvo-

renih društava na svim kontinentima.[5] U Klintonovoj strategiji iz 1992. godine[6] istaknuta su, takođe, tri prioritetna zahteva - uvećanje američke sigurnosti, uvećanje američkog ekonomskog prosperiteta i promovisanje demokratije i ljudskih prava izvan granica SAD.

Definišući pristup miru na ovakav način, Bušova strategija predstavlja kvalitativno odstupanje od Klintonove strategije. Prethodni strateški koncept je stanje mira u SAD po definiciji podrazumevao i pretpostavljao, potencirajući „izvoz demokratije" i pitanja ostvarivanja i poštovanja ljudskih prava van američkih granica. Unilateralno ponašanje SAD u odnosu na interese drugih svetskih sila, koje se u tadašnjem dokumentu i ne pominju, već isključivo insistiranje na relacijama sa tzv. malim silama[7], potvrđuje da je Klintonova SNB nastala u okolnostima kada su SAD uspostavljale novi poredak u svetu, otvorenom ili prikrivenom eksploatacijom svoje pobede u Hladnom ratu.

Bušova strategija, određujući da je za SAD ultimativni cilj očuvanje mira i širenje demokratije, u potpunosti prati realizaciju ideje, koju je još početkom XX veka promovisao tadašnji američki predsednik Vudro Vilson. Akcenat u Bušovoj strategiji, za razliku od Klintonove, stavljen je na zaštitu i odbranu mira. Ona odražava svest da je strategija nastala u vreme kada je američka sigurnost direktno i ozbiljno ugrožena i kada je zadovoljstvo ishodom pedesetogodišnjeg sukoba sa SSSR ustupilo mesto osećanju zabrinutosti i neizvesnosti pred novim izazovima. Stoga su noseće ideje Bušove SNB[8] odbrana mira suprotstavljanjem i preventivnim delovanjem protiv terorističkog nasilja. Akcenat je na negovanju atmosfere dobrih odnosa među svetskim silama i globalnom širenju sloboda i prosperiteta, jer „nijedna nacija ne može sagraditi siguran i bolji svet sama"[9].

Saznanje da je postojeći bezbednosni i odbrambeni koncept, i pored izvršenih strukturalnih promena sredinom devedesetih godina prošlog veka, prevaziđen u sukobu sa novim pretnjama, proizvelo je zaokret u Bušovoj SNB. Energičan i borben stav u novoj SNB gotovo je potisnuo diplomatski jezik ili ranije dvosmislenosti. Otvoreno su kao protivnici SAD imenovane terorističke organizacije, „otpadničke" zemlje i države koje im pružaju podršku, a najavljena je i direktna upotreba sile protiv njih. Uloga SAD u svetu definisana je kao aktivna i u skladu sa američkim bezbednosnim interesima, uz potenciranje međunarodne sarad-

---

[5] Džon Lejvis Gedis, "A Grand Strategy", *Foreign Policy*, issue 133, November/ December, 2002

[6] Daglas Branklej, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine", *Foreign Policy*, 00157228, Spring 97, Issue106, database-Academic Search Premier

[7] Džon Lejvis Gedis, "A Grand Strategy", naveden izvor

[8] Kondoliza Rajs, "A Balance of Power that Favors Freedom", *U.S. Foreign Policy Agenda*, electronic journal of the US Department of State, December, 2002

[9] "Strategija nacionalna bezbednosti SAD" (*The National Security Strategy of the USA*), http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.polic

nje i kooperacije, odnosno multilateralizma i uvažavanja interesa drugih velikih sila. SNB, u stvar, najavljuje nastanak multipolarnog svetskog poretka.

Aktuelni američki strateški koncept, i pored toga što je dovoljno jasan i jednostavan, ipak ostavlja prostor određenim dilemama i stvara utisak da ključni elementi projektovane politike SAD imaju protivurečno dejstvo.

2.2. Preempcija (pre-emtion) – preduhitrujuće delovanje

Preemptivna akcija ili preduhitrujuće delovanje[10], predstavlja način suzbijanja bliske, opasne i neizbežne pretnje upotrebom sile. Za razliku od preventivne akcije, koja predstavlja upotrebu sile radi eliminisanja bilo kakve mogućnosti eventualnog budućeg napada, pa i onda kada nema razloga da se veruje da je agresija planirana ili da su odgovarajući kapaciteti operacionalizacije napada pokrenuti, odnosno onda kada je dovoljno postojanje sumnje u eventualni nastanak pretnje, preempcija zahteva evidentne i kredibilne dokaze postojanja pretnje.[11] U širem značenju, preempcija obuhvata vojnu akciju i u onoj situaciji u kojoj je nepoznato i nedovoljno sigurno kada će i gde doći do neprijateljskog napada, ali kada postoje relevantne činjenice koje ukazuju da se preduslovi ostvaruju.

Nova strategija ocenjena je kao smela i otvorena upravo zbog uvođenja preemptivnog modela delovanja. Time je učinjen jedan od možda najvećih zaokreta u strateškom razmišljanju SAD u poslednjih pola veka, s obzirom na to da je od koncepta odvraćanja neprijatelja putem pretnje odmazdom, usvojena upravo doktrina preemptivne vojne akcije.[12]

Prema zamisli stratega i tvoraca aktuelne SNB, preempcija predstavlja efikasnu, neophodnu i ofanzivnu vojnu akciju usmerenu protiv neprijateljske države i terorističkih grupa, posebno onih koje nastoje da razviju ili upotrebe oružje za masovno uništavanje (WMD). Definišući pretnju od terorističkog dejstva WMD kao najopasniju po američku bezbednost, SNB naglašava da je SAD spremna da deluje i pre nego što je pretnja u potpunosti formirana. Strategija polazi od stanovišta da je za SAD neprihvatljivo da joj neprijatelji nanesu prvi udar ili da se pojave na njenim granicama. Istovremeno bi proklamacija ovakvog stava trebalo da bude i sredstvo kojim se države sponzori odvraćaju od bilo kakvog bavljenja WMD i saradnje sa terorističkim organizacijama, što je u slučaju Libije i potvrđeno.

---

[10] Andreja Miletić, „Rat“, Milan Matić, Milan Podunavac (ur.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.

[11] Čarls Kegli (University of South Carolina, USA) i Gregori Rejmond (Boise State University, USA), "Preventive War and Permissive Normative Order", International Studies Perspectives, 2003

[12] Isto

U stručnoj javnosti, međutim, postoje sporenja oko toga da li je preemptivno delovanje opravdano. Preempcija, prema jednom od tumačenja, predstavlja dobru stratešku zamisao, koja ima uporište u međunarodnom pravu i tradiciji ratnog prava. Iz perspektive države koja očekuje neposredni napad protivnika, žestoki i iznenadni udar na potencijalnog napadača opravdan je i razumljiv. Njime država nastoji da predupredi pretpostavljene materijalne i ljudske gubitke i da konflikt okonča u začetku. Iščekivanje, međutim, da se „podignuti nož“[13] sruči na žrtvu, odnosno da protivnička pretnja bude u potpunosti ostvarena, postaje nerazumno i gotovo samorazarajuće.

Teško je pronaći primer čiste preempcije u velikom broju ovakvih delovanja u poslednjih 200 godina. Često analizirani slučaj, na koji se kreatori aktuelne strategije pozivaju, predstavlja „Carolina Incident“ iz 1837. godine. U doba američko-britanskog rata britanske trupe napale su i potopile američki brod u kome su se nalazile borbene snage iako on nije izvodio ratna dejstva.[14] U modernom dobu tipičan i gotovo usamljen primer preempcije predstavlja iznenadni napad Izraela 1967. godine na vojne efektive susednih arapskih zemalja. U tzv. „šestodnevnom ratu“ Izrael je vazdušnim udarima neutralisao izvršenje planirane agresije arapske koalicije na jevrejsku državu.[15]

Analiza izraelskog postupanja zahvalna je i za uočavanje tipičnih modela preventivne akcije. To je, pre svega, izraelski brzi vazdušni udar izveden 1981. godine na iračka nuklearna postrojenja u izgradnji. Kao primer kombinacije preemptivne i preventivne vojne akcije, može se uzeti upad izraelskih odbrambenih snaga u Liban 1982. godine radi uklanjanja terorističke pretnje koja je postojala na izraelskim granicama.

Na našem prostoru bilo je sličnih iskustava, ali u specifičnom i neostvarenom obliku. U istoriji je zabeleženo da je Vrhovna komanda srpske vojske u periodu balkanskih ratova i Prvog svetskog rata u dva slučaja (1913. i 1915. godine) razmatrala izvršenje preemptivne akcije kako bi izbegla to da postane žrtva bugarskog napada. U oba slučaja trebalo je pravovremenom vojnom akcijom napasti bugarske snage, koje su se nedvosmisleno pripremale za napad na Srbiju i njene strateške komunikacije. Možemo samo pretpostaviti koliko bi takvom akcijom bilo umanjeno ili izbegnuto veliko stradanje srpskog naroda.

Druga tumačenja ističu da Bušova strategija i projektovani nastup SAD, koje su u prošlosti često hodale po tankoj liniji između preempci-

---

[13] Dragan R. Simić (FPN Univerziteta u Beogradu), „Unplifted knife…“, autorizovano predavanje na temu *Strategija nacionalne bezbednosti SAD*, 2004. godine

[14] „Would Daniel Webster Approve of an Attack on Iraq?“, by HNN Staff, http//hnn.us/articles/1024.html

[15] Čarls Kegli (University of South Carolina, USA) i Gregori Rejmond (Boise State University, USA), “Preventive War and Permissive Normative Order”, naveden izvor

je i prevencije, podriva međunarodno pravo. Po njima je ovakav presedan kontraproduktivan, jer mnoge države imaju brojne razloge i interese da zamagle liniju koja razdvaja preempciju od prevencije. To ostale zemlje dovodi u poziciju da američku politiku koriste kao pred-tekst[16] sopstvenog agresivnog ponašanja, tako da „ništa više neće moći da spreči druge zemlje da čine isto". U tom kontekstu posebno su istaknuti zategnuti odnosi između Indije i Pakistana ili Kine i Tajvana, koji bi mogli eskalirati. Uvođenjem preempcije podriva se i sistem UN, jer se time relativizuju njegov fundamentalni princip – pravo na samoodbranu države – formulisan u članu 2 i članu 51 Povelje UN, kao i uloga Saveta bezbednosti u sprečavanju konflikta.[17] Rečju, time se odnosi u međunarodnoj zajednici vraćaju na govor moći i interesa.

Pretpostavljajući da će biti ovakvih tumačenja i kritika, pisci SNB su u tekstu dokumenta naglasili da preempcija ne predstavlja pred-tekst agresivnog ponašanja SAD, odnosno da ona ne podrazumeva trenutno delovanje SAD u svim slučajevima ugrožavanja, kao i da će u tim slučajevima SAD nastojati da dobije podršku međunarodne zajednice. Kritičare, međutim, dodatno uznemirava to što je u SNB apostrofirana formulacija „da SAD neće oklevati da deluju i samostalno ukoliko je to potrebno, obezbeđujući svoje pravo na samoodbranu". Oni smatraju da takvim pristupom Bušova SNB onda kada govori o preempciji, zapravo misli na preventivne vojne akcije.[18] Ovako širokom formulacijom omogućava se da čin sumnje u pretnju bezbednosti bude osnova i dovoljan razlog za vojnu ofanzivnu akciju, kojom se najčešće, umesto razrešavanja krize, stvaraju novi problemi. Time se podriva postojeći i prihvaćeni princip odmerenosti prilikom upotrebe oružane sile. Primer poslednje intervencije u Iraku dodatno podstiče ovakve kritike.

2.3. Vojna dominacija SAD

U SNB se na neupadljiv način priznaje da SAD ima poziciju neuporedive i neosporne sile u svetu, koja je rešena da očuva svoju vojnu dominaciju, osujećujući pojavljivanje bilo kakvog izazova te vrste.[19] Istovremeno, okončava se često kritikovana uloga SAD za vreme Klintona, u kome je ona doživljavana kao „svetski policajac".

---

[16] Čarls Kegli (University of South Carolina, USA) i Gregori Rejmond (Boise State University, USA), "Preventive War and Permissive Normative Order", naveden izvor

[17] Čarls Kegli (University of South Carolina, USA) i Gregori Rejmond (Boise State University, USA), "Preventive War and Permissive Normative Order", naveden izvor

[18] Čarls Kegli (University of South Carolina, USA) i Gregori Rejmond (Boise State University, USA), "Preventive War and Permissive Normative Order", naveden izvor

Iako je u SNB proklamovano da „SAD neće koristiti sopstvenu snagu i poziciju da bi ostvarile unilateralnu prednost, već da će umesto toga nastojati da kreiraju balans sila koje nastoje da očuvaju prihvaćene zajedničke vrednosti – očuvanje ljudskih sloboda“, navedeno je i da će „snage SAD biti dovoljno snažne da odvrate potencijalne protivnike od vojne izgradnje u nadi da nadmaše ili se izjednače sa snagom SAD“. Brojni kritičari u ovome vide zabrinjavajuće kretanje SAD ka imperijalizmu radi očuvanja i potvrde američke vojne dominacije, a time i dominantne pozicije SAD u savremenom svetu, ali i kretanje ka jačanju uticaja vojnih struktura u američkom društvu i procesu odlučivanja, odnosno, u krajnjoj instanci, ka ugrožavanju same demokratije. U prilog tome navedeno je i da su značajno prošireni prerogativi i uticaj Državnog sekretara za odbranu, kao i da postoji tendencija militarizacije američke spoljne politike.[20]

Međutim, ovakvo opredeljenje administracije nije novog datuma. U dokumentu Sekretarijata za odbranu SAD iz 1992. godine[21] u okviru strateškog planiranja govori se sličnim jezikom o sprečavanju postojanja bilo kakve konkurencije vojnoj snazi SAD. Istovremeno, činjenica je da troškovi SAD za odbranu znatno i kontinuirano rastu, i to paralelno sa odvijanjem rata protiv terorizma, što utiče na to da u budućnosti bude povećana razlika između SAD i postojeće ili potencijalne konkurencije. To je u skladu i sa Bušovim govorom, održanim na Vest Pointu, u kome je istakao da „Amerika poseduje i da će nastojati da očuva vojnu snagu iznad izazova“[22].

Neki kritičari, međutim, ističu da postoje brojni argumenti koji navode na pomisao da je vojno prvenstvo SAD, a time i u međunarodnim odnosima, u suštini dobro za očuvanje globalnog mira i stabilnosti. Takav stav oni potkrepljuju činjenicom da su vojno prisustvo SAD i postojeći „američki bezbednosni kišobran“ dobrodošli u mnogim područjima širom sveta[23], kao što su Evropa, Persijski zaliv i Istočna Azija.

2.4. Novi (ili stari) multilateralizam

---

[19] Kir Lajber (University of Notre Dame) i Robert Lajber (Georgetown University, USA), “The Bush National Security Strategy”, *U.S. Foreign Policy Agenda*, electronic journal of the US Department of State, December, 2002

[20] Mel Gudman, “The Militarization of U.S. Foreign Policy”, *Foreign Policy In Focus (FPIF),* policy brief vol. 9, no. 1, www.fpif.org

[21] Džon Lejvis Gedis, “A Grand Strategy”, *Foreign Policy*, issue 133, November/December, 2002

[22] Isto

[23] Kir Lajber (University of Notre Dame) i Robert Lajber (Georgetown University, USA), “The Bush National Security Strategy”, *U.S. Foreign Policy Agenda*, electronic journal of the US Department of State, December, 2002

U SNB je jasno istaknuto da u rešavanju krupnih problema postoje prednosti i nužnosti multilateralne kooperacije, posebno sa drugim velikim silama. Ono što je u njoj specifično jeste spremnost SAD da u situacijama, kada su ugroženi vitalni američki interesi, pre svega bezbednost, odbaci multilateralizam. To što SAD otvoreno zadržava diskreciono pravo da jednostrano odlučuje i postupa, dodatno pobuđuje kritičare američke doktrine na kritiku, ali i sumnje u to da postoji „skrivena agenda“[24] američkih interesa.

Međutim, oni koji zagovaraju samostalno delovanje ističu da eksplicitna volja nezavisnog delovanja sadrži u sebi opravdanu stratešku svest. Ona je zasnovana na činjenici da je za SAD nedopustivo da njen bezbednosni mehanizam i u jednom slučaju zataji, jer bi tako nastale posledice bile neprihvatljive.

Potreba SAD da budu kadre da gotovo trenutno i slobodno reaguju je razumljiva, s obzirom na to da ih danas više ne ugrožava klasičan hladnoratovski protivnik čije je pripreme za napad bilo moguće pravovremeno uočiti, pošto se radilo o „baroknoj“ upotrebi snaga. Savremena pretnja, pre svega, potiče iz upotrebe „katastrofičke tehnologije koja je u rukama nekolicine ogorčenih“. U tom bi slučaju posledice potencijalnog terorističkog dejstva, posebno WMD, mogle biti apokaliptične.

Treba reći da ovaj deo nije karakterističan isključivo za Bušovu strategiju, jer je i u prethodnoj, Klintonovoj strategiji značaj američkih nacionalnih interesa često stavljan iznad poštovanja multilateralnih principa u međunarodnim odnosima.

SNB prihvata to da i druge države mogu imati svoje kalkulacije o prednostima ili nedostacima prihvatanja ili neprihvatanja saradnje sa SAD. Novi multilateralizam podrazumeva i uvažavanje individualnih interesa međunarodnih partnera, kao i otvoreno zagovaranje balansa „slobodoljubivih“ sila. Ovakav stav proizilazi iz svesti stratega da su, u suočavanju sa globalnim izazovima i prioritetima, političko-ekonomski i vojni resursi SAD ograničeni.

2.5. Reorganizacija bezbednosnog sistema SAD

Revizijom nekadašnjih shvatanja izazova, pretnji i rizika sa kojima su se SAD suočavale, došlo se u SNB do toga da su terorizam i upotreba WMD definisani kao glavne opasnosti po bezbednost nacije.

Asimetrični rat[25], u kakvom se danas zapravo nalaze SAD, predstavlja borbu protiv neprijatelja koji ima kapacitet globalnog dometa, ali koji ne poseduje određen prostor, stanovništvo ili vojnu efektivu. Ovakav rat prevashodno zahteva kvalitetne i pravovremene obaveštajne informa-

---

[24] Džon Lejvis Gedis, “A Grand Strategy”, *Foreign Policy*, issue 133, November/December, 2002

[25] Džonatan R. Vajt, „Terorizam“, 2002.

cije o bezbednosti. U suprotnom, američki vojni i drugi resursi postaju neupotrebljivi, a SAD i njeni građani nepokretna i laka meta.

Sposobnost Al Kaide da deluje ofanzivno i simultano na globalnom prostoru mrežom samostalnih i mutirajućih timova ćelijskog tipa, kao i da u vojnom smislu mobiliše svoje sledbenike za gerilsko ratovanje na idealnim terenima (trenutna situacija u Avganistanu i Iraku, ali i u Čečeniji), neskriveno nastojeći da se domogne i upotrebi originalno ili adaptirano oružje za masovno uništavanje, uticala je da koncept dosadašnjeg oslanjanja na tešku silu, tzv. „HARD POWER"[26] bude dodatno redefinisan.

Kao opravdan cilj postavljano je uništavanje pretnje u samom njenom začetku vođenjem kombinovanih obaveštajno-vojnih operacija na velikim distancama i upotrebom svih tehničko-tehnoloških resursa. Takav koncept zahtevao je reorganizaciju postojećeg obaveštajno-bezbednosnog sistema, koja je akcenat stavila na jačanje potencijala ljudske komponente, tzv. „HUMINT" (*human & intelligent*) resursa.

2.6. Širenje demokratije

SAD su se u SNB još jednom obavezale na to da širenje i postojanje demokratije u svetu predstavlja vrhunski smisao i cilj njene ukupne politike. Promovisanje razvoja „slobodnog i otvorenog društva na svakom kontinentu", predstavlja vernost i doslednost današnjih američkih stratega načelima američke spoljne politike iz vremena V. Vilsona, Dž. F. Kenedija, R. Regana i B. Klintona.

Oslanjajući se na činjenicu da se „demokratije i demokratske države ne sukobljavaju međusobno", SAD insistiranjem na navedenom načelu u suštini ostvaruje vrhunski interes američke nacionalne bezbednosti. Učvršćivanjem demokratskih sistema na globalnom nivou, smanjuje se verovatnoća konflikta, a time i prostor koji indukuje i generiše osnovne elemente terorizma.

Nedovoljno razvijene demokratske institucije i nepostojanje osnovnih ljudskih prava i sloboda pospešuju mogućnost javljanja različitih oblika unutrašnjih i spoljnih konflikta jednog društva. U skladu sa tim, fundamentalni uzrok pojave radikalnih islamista leži u odsustvu demokratije, autoritarizmu i nedostatku istinske slobode svakog bića u arapskom i muslimanskom svetu. Bušova SNB stoga inicira otpočinjanje procesa demokratizacije i modernizacije muslimanskog sveta, posebno konzervativnih režima na Srednjem istoku.[27]

---

[26] Džozef F. Naj (Harvard University), "Understanding International Conflicts", New York, 2003

[27] Džon Lejvis Gedis, "A Grand Strategy", *Foreign Policy*, issue 133, November/December, 2002

Zaključak

Strategija nacionalne bezbednosti predstavlja temelj vojno-političkog i ekonomskog nastupa SAD u XXI veku. Ona definiše okvire i principe ponašanja jedine stvarne svetske supersile u vremenu koje je obeleženo ne samo smenom dva milenijuma i ratom protiv terorizma, već i suštinskim preobražajem strukture međunarodnog sistema.

Strategija određuje ulogu SAD na prostoru planete, shodno nemerljivoj američkoj snazi i uticaju koji ima, zbog čega su one sa pravom nazvane „hipersila"[28]. Pored sveobuhvatnog sagledavanja globalnih odnosa i tendencija, dokumentom su predviđeni principi postupanja SAD prema prijateljima, bivšim protivnicima, kao i prema sadašnjim neprijateljima. Intenzivirani „rat protiv terorizma postao je pre svega mogućnost da se preuredi međunarodni sistem"[29] u posthladnoratovskoj eri i potencira značaj izgradnje i unapređenja odnosa SAD sa Evropom, azijskim partnerima, Rusijom i Kinom. SNB je istovremeno usmerena ka jasnom i konkretnom cilju – ostvarenje apsolutne bezbednosti i ukupnih interesa SAD. Izbegnuto je to da strategija upadne u zamke hegemonizma, unilateralizma ili ultramilitarizma, ali i u „osvetničke i kažnjavajuće"[30] koncepcije američkog nastupa nakon 11. septembra 2001. godine.

Strategija predstavlja osnovni i polazni dokument kojim je formulisana, kako spoljna, tako i unutrašnja bezbednosna politika SAD, koja svoju razradu ima u ostalim pratećim strateškim i normativnim dokumentima:

- *na spoljnom planu* strategija ima dva vida. Prvi se odnosi na to da je borba protiv svakog oblika terorističke pretnje koja ugrožava SAD i njene saveznike, kako protiv konkretnih terorističkih organizacija i njihovih pomagača, tako i protiv određenih zemalja koje im pružaju oslonac (pre svega Iran i Severna Koreja, a donedavno „sadamovskog" Iraka i Libije) prioritet. Zasniva se na posebnom koncepcijskom dokumentu nazvanom *Strategija nacionalne borbe protiv terorizma*, koji proishodi iz SNB. Drugi predstavlja ultimativno širenje demokratskog vrednosnog sistema i poretka, što je osnovni princip SAD.

---

[28] Čarls Kegli (University of South Carolina, USA) i Gregori Rejmond (Boise State University, USA), "Preventive War and Permissive Normative Order", International Studies Perspectives, 2003

[29] Henri Kisindžer, „Da li je Americi potrebna spoljna politika?", Diplomatija, Beograd, 2003.

[30] Čarls Kegli (University of South Carolina, USA) i Gregori Rejmond (Boise State University, USA), "Preventive War and Permissive Normative Order", naveden izvor

- *na unutrašnjem planu* strategija teži učvršćivanju bezbednosti i sigurnosti na teritoriji SAD i to reorganizovanjem, modernizacijom i pojačavanjem granične i migracione kontrole, kao i pojačanim nadzorom nad određenim kategorijama američkih građana. Bazira se na *Home Land Security Act* i *Patriotic Act*, koji su, takođe, izazvali brojne kritike i kontroverze u američkoj javnosti.[31]

U SNB je još jednom iskazana istorijska snaga i sposobnost SAD da se u dinamičnom i nepredvidivom vremenu svojim aktivnim stavom prilagođava izazovima, preuzimajući postepeno inicijativu i kreirajući glavne tokove događaja. Pisana je jezikom u kome nema arogancije ili samozadovoljstva zbog današnje američke moći i uticaja, kao ni osvetoljubivih tonova i želje za sprovođenjem kolektivnog kažnjavanja u ime američkih žrtava nastradalih 11. septembra 2001. godine. Dominira svest da SAD jesu u mogućnosti da u predstojećim decenijama u velikoj meri odrede istoriju čovečanstva, ali i svest da one u svom položaju prepoznaju i sagledavaju brojne izazove i prepreke sa kojima se već suočavaju. Iako snaga američkog društva i njene državne organizacija nema premca, teškoće koje su prisutne ili koje predstoje odvraćaju američke strategе od stava da ih mogu samostalno uspešno rešiti. Ideja saradnje dominira u sadržaju SNB, kao i ideja uvažavanja činjenice da se stabilno i demokratsko globalno društvo gradi uz pomoć i saradnju saveznika i prijatelja, koji suštinski, iako često ne dele iste interese, pripadaju istom sistemu vrednosti. Ovakvim pristupom strategija potvrđuje vodeću i nezaobilaznu ulogu SAD u svetu.

Postojanje straha od tragičnih posledica koje bi nastale ukoliko bi teroristi ili drugi oponenti američke politike upotrebili oružja za masovno uništavanje, stvara potrebu da bude uobličen zajednički front, ali i da budu unapređeni nacionalni kapaciteti za efikasno suprotstavljanje fenomenu terorizma. Razumljive su, stoga, rezerve koje SNB ostavlja zadržavanju prava na samostalno postupanje SAD.

Prethodni period, od pojavljivanja strategije u javnosti septembra 2002. godine, predstavljao je ozbiljnu proveru srži koncepcije, ali i proveru doslednosti SAD u postupanju i primeni objavljene strategije.

Praveći poređenja između proklamovanog i učinjenog, na početku drugog mandata administracije koja stoji iza postojeće SNB, možemo zaključiti da su SAD dosledno primenjivale ono što je u SNB proklamovano. Početni uspesi u razrešavanju situacije u Avganistanu i formiranju globalnog fronta protiv terorističke plime, predstavljali su rezultat ponašanja koje je u potpunom skladu sa načelima SNB. Međutim, prava provera vrednosti i ispravnosti američkog strateškog pristupa ogleda se u Iraku.[32]

---

[31] Kenet Briker (International Republic Institute – IRI, direktor kancelarije IRI u Beogradu), iz razgovora vođenog u Beogradu, decembra 2004. godine

[32] Džon Lejvis Gedis, "A Grand Strategy", *Foreign Policy*, issue 133, November/December, 2002

Napadom na Irak SAD su zakoračile u osetljiv prostor nepredvidive konfrontacije ne samo sa islamskim, već i sa najvažnijim međunarodnim subjektima, ali i u prostor dubokih podela u sopstvenim redovima. Unilateralnim delanjem SAD i njenih najvernijih saveznika na početku nove iračke krize, dovele su SAD u poziciju da bude delimično izolovana u odnosu na ključne aktere svetske političke scene. Narasle teškoće i preteća eskalacija iračke krize na trusnom bliskoistočnom prostoru, kao i tenzije na unutrašnjem planu, učinili su da se SAD u prvoj polovini 2004. godine vrate pod okrilje saradnje sa ostalim svetskim silama, ali i doslednoj privrženosti osnovnim načelima SNB.

Nakon održanog sastanka „Grupe osam" najrazvijenijih zemalja, jula meseca 2004. godine u Džordžiji - SAD, potresi u vrhu Centralne obaveštajne agencije predstavljali su naznaku da su se SAD okrenule od jednostranog pristupa krizi u Iraku ka saradnji i usaglašavanju sa glavnim svetskim političkim centrima, pre svega Evropom i Rusijom.

Tek će konačno razrešenje iračkog pitanja razvejati nastale sumnje u američki strateški model, kao i u to da SAD ima skrivene interese i namere da, po svaku cenu, ostvari potpunu kontrolu nad geostrateškim i geoenergetskim prostorom Centralne Azije. Konstrukcija SNB zaista pruža realnu osnovu i širok manevarski prostor za ostvarivanje dualističke uloge SAD, bilo kao vodeće svetske sile, „prve među skoro jednakima", bilo kao apsolutno dominirajuće globalne sile.[33] Izbor je, naravno, na američkom društvu i aktuelnoj administraciji, čime „moralni kontekst"[34] postaje dominantan. Pogrešna odluka biće načinjena samo ukoliko SAD izneveri svoju doslednu privrženost proklamovanim vrednostima i principima, koje su svojim delanjem u ključnim istorijskim trenucima ugradili u osnovu međunarodnog poretka i morala sami njeni građani.

Literatura

1. Briker, Kenet, razgovor vođen u Beogradu, decembar 2004.
2. Brinkley, Douglas, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine", *Foreign Policy*, 00157228, Issue106, database-Academic Search Premier, Spring 97
3. Bžežinski, Zbignjev, „Američki izbor – globalna dominacija ili globalno vođstvo", CID, Podgorica, 2004.

[33] Zbignjev Bžežinski, „Američki izbor – globalna dominacija ili globalno vođstvo", CID, 2004.

[34] Džon Lejvis Gedis, "A Grand Strategy", *Foreign Policy*, issue 133, November/December, 2002

4. Fukujama, Frensis, „Kraj istorije i poslednji čovek“, CID, Podgorica, Romanov, Banja Luka, 2002.
5. Goodman, Mel, “The Militarization of U. S. Foreign Policy”, *Foreign Policy In Focus (FPIF)*, policy brief Vol. 9, No. 1, www.fpif. org
6. Kisindžer, Henri, „Da li je Americi potrebna spoljna politika: u susret diplomatiji XXI veka“, BMG, Beograd, 2003.
7. Kugler, Richard L, “A Distinctly American Internationalism for a globalized World“, *U. S. Foreign Policy Agenda,* electronic journal of the US Department of State, December 2002, http: //usinfo.state.gov
8. Lieber, Keir A, Lieber, Robert J, “The Bush National Security Strategy”, *U. S. Foreign Policy Agenda*, electronic journal of the US Department of State, December 2002, http: //usinfo.state.gov
9. Miletić, Andreja „Rat“, u: Milan Matić, Milan Podunavac (ur.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
10. Rice, Condoleezza, “A Balance of Power that Favors Freedom“, *U. S. Foreign Policy Agenda*, electronic journal of the US Department of State, December 2002, http: //usinfo.state.gov
11. Simić, Dragan R, „Nauka o bezbednosti“, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka Beograd, 2002.
12. Simić, Dragan R, „Poredak sveta“, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999.
13. *The National Security Strategy of the USA,* http://www.whitehouse.gov/nsc/nss. Polic

Nataša Dragojlović-Ćirić

STRATEŠKI ODGOVOR SAD I EU NA TERORIZAM

UVOD

Predmet ovog rada predstavlja sažeta komparacija načina na koji SAD i Evropska unija tretiraju terorizam u strateškim dokumentima posle 11. septembra 2001. godine. Nacionalna strategija za borbu protiv terorizma (*National strategy for combating terrorism*) i Evropska strategija bezbednosti (*European security strategy*) predstavljaju okvir borbe protiv terorizma, a usvojene su posle terorističkih napada na Njujork, Vašington i Pensilvaniju, 11. septembra 2001. godine. Namera ovog rada je da analizira, utvrdi i pokaže način na koji su u ovim strategijama definisani i poimani teroristička pretnja, njen sadržaj, značenje, kao i njeni uzroci i posledice po sopstvenu i globalnu bezbednost.

Cilj rada je da otkrije, analizira i utvrdi da li se i u čemu ove strategije razlikuju, kao i da, pomoću kvalitativne analize sadržaja strateških dokumenata i njihove komparativne analize, ukaže na bezbednosne posledice različitih strateških odgovora na terorizam.

U prvom poglavlju rada ćemo najpre utvrdi epistemološko i pojmovno određenje terorizma i pružiti pregled najznačajnijih definicija terorizma koje se nalaze u međunarodnim dokumentima i dokumentima obaveštajnih službi, kao i onih koje su dali relevantni teoretičari. Zatim, ćemo utvrditi uzroke tako definisanog i praktikovanog terorizma, kao i njegove odlike, ciljeve i efekte. Pored navedenog, potrebno je prikazati i moguće odgovore na terorizam kao na globalni problem i najozbiljniju savremenu pretnju bezbednosti.

U drugom poglavlju predmet analize biće Nacionalna strategija za borbu protiv terorizma i Evropska strategija bezbednosti. Analiza treba da pokaže na koji način je u ovim strategijama tretiran terorizam, kako je definisan, u čemu su njegovi uzroci i kako je percipirana opasnost od terorizma. U ovom delu je najznačajnije utvrditi kakva je priroda odgovora koji su u strategijama preporučeni vladama u borbi protiv terorizma.

Imajući u vidu savremeni društveno-istorijski kontekst, prirodu međunarodnih odnosa, odlike međunarodnog sistema kolektivne bezbednosti, položaj SAD kao svetske sile broj jedan i položaj Evropske unije kao globalne sile u nastajanju, potrebno je utvrditi ima li razlika u njihovom odnosu prema terorizmu, kao i to kakve posledice različiti strateški odgovori mogu ostaviti na različita polja međunarodnog života.

Najpre, treba videti koje su i kakve su bezbednosne posledice različitih strateških odgovora na terorizam, kao i kako to dalje utiče na međunarodni pravni sistem, koji reguliše pitanja prava na odbranu i ovlašćenja za upotrebu sile, kao i domen ljudskih prava. Potrebno je, takođe, utvrditi u kojoj meri je međunarodno pravo, u okviru kog su se kretali međunarodni odnosi posle Drugog svetskog rata, relevantan pravni okvir za suočavanje država i međunarodne zajednice sa narastajućom pretnjom terorizma u svetu. Pitanje je da li će te posledice uticati na izmene postojećeg pravnog okvira ili će se borba protiv terorizma odigravati izvan njega. Ista pitanja i dileme predmet su analize i onih posledica koje strateški odgovori imaju na sistem kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija. Tako modelovani strateški odgovori utiču na međunarodne odnose, pre svega na odnose saradnje i sukoba među državama u eri globalizacije i međuzavisnosti.

Strateški odgovori na terorizam mogu uticati i na unutrašnji sistem država koje učestvuju u borbi protiv terorizma. Države su tokom te borbe u prilici da uzimaju veća ovlašćenja, i to na račun ljudskih prava i građanskih sloboda. Kakve posledice to može ostaviti na demokratske principe na kojima počivaju demokratski uređeni sistemi takođe je značajno ispitati.

Na kraju, potrebno je naglasiti da nijedna država nije u stanju da se sama stara o sopstvenoj bezbednosti, pogotovu kada je reč o novim i nedovoljno istraženim izazovima, rizicima i pretnjama bezbednosti, kao što su to globalni terorizam i širenje oružja za masovno uništavanje. Borba protiv ovih i ovakvih pretnji zahteva saradnju svih međunarodnih aktera, kao i svih subjekata međunarodnog prava. Ovaj rad bi trebalo da doprinese sagledavanju i tih mogućnosti.

SAVREMENI TERORIZAM

Pojmovno određenje i definicije terorizma

Uprkos brojnim naporima koje ulažu, naučnici, političari, stručnjaci za bezbednost i pravnici nisu uspeli da se usaglase oko značenja te reči, niti oko definicije pojma *terorizam*. Svi se, međutim, slažu da terorizam predstavlja jedan od najvećih problema današnjice. Poznati ekspert za pitanja terorizma sa Univerziteta Teksas u Dalasu, H. H. A. Kuper kaže: "Problem je u definiciji problema". Postoji nekoliko razloga zbog kojih nastaje konfuzija. Prvo, vrlo često se mešaju termini strah (teror) i tero-

rizam.[1] Ukoliko bi sve što izaziva strah bilo nazvano terorizmom, onda bi broj mogućih definicija postao neograničen. Drugo, značenje pojma *terorizam* menja se zajedno sa promenom društvenog i istorijskog konteksta.[2]

Često se pojmu terorizma pripisuju oni sadržaji koji su trenutno u interesu državne politike. Vlade mogu uvećati svoju političku moć ukoliko svoje političke protivnike etiketiraju kao teroriste. Građani mnogo lakše prihvataju to da vlada zloupotrebljava silu onda kada je to u okviru kampanje borbe protiv terorizma.[3]

Pojam represije veoma je blizak pojmu moći. Represija se može javiti i van zvanične političke strukture. Takva vrsta represije naziva se *ekstrajuridistička represija* i izražava se delovanjem represivnih grupa koje terorišu druge ljude, terajući ih da se ponašaju na određeni način. Politička represija predstavlja jedan oblik terorizma, ali ljudi ovu vrstu nasilja retko nazivaju terorizmom.

U novom milenijumu menjaju se i definicije terorizma. Danas se pod pojmom terorizma podrazumevaju velike grupe koje ne zavise od države, verski fanatici koji se služe nasiljem, kao i nasilničke grupe koje terorišu druge, boreći se za neki određeni cilj, recimo za zaštitu životne sredine.

Jedna od definicija terorizma povezana je sa postojanjem ekstremnih religioznih verovanja. Verski ekstremisti okupljaju se oko tri ideje. Prema prvoj, neke verske grupe smatraju da treba da pročiste svet i pripreme ga za dolazak nove epohe. I ovaj pokret može se nazvati *nasilnom eshatologijom.* Pripadnici drugih verskih grupa smatraju da su oni izabrani i da imaju pravo da uništavaju druge ljude u ime pravednosti. Ovakvi stavovi vode netoleranciji, nasilju i, konačno, verskom ratu. U treću grupu spadaju organizacije koje su tako obuzete borbom za neki cilj da stvaraju surogat religiju i preduzimaju nasilničke akcije u ime svojih verovanja.[4]

---

[1] Reč *teror* potiče iz sanskrita od reči *tras* što znači tresti se, drhtati od straha. Latinska reč *terror, terroris,* takođe, znači strah.

[2] Moderni terorizam potiče iz perioda Francuske revolucije (1789-1795). Upotrebljen je kao termin koji opisuje akcije francuske vlade. Do 1848. godine značenje ovog termina se promenilo, pa se upotrebljavao da opiše nasilne revolucionare koji su se pobunili protiv vlade. Do kraja XIX i početka XX veka izraz terorizam upotrbljivan je da bi opisao nasilne aktivnosti nekih grupa u koje su spadali: radničke organizacije, anarhisti, nacionalne grupe koje se bune protiv stranih sila i ultranacionalističke političke organizacije. Džonatan Vajt, "Terorizam", I deo - Kriminologija terorizma, www.alexandria-pres.com

[3] Terorizam se kao reč i kao pojam, u američkom i izraelskom političkom diskursu, dovodi u vezu sa nedržavnim oblicima nasilja koji su u istoj meri zločinački kao i bilo koji metod prisiljavanja i osvete koji se tretira kao prihvatljiv i kao nepodložan kritici. Ričard Folk, Veliki teroristički rat, Filip Višnjić, Beograd, 2003. str. 48

[4] Džonatan Vajt, "Terorizam", I deo - Kriminologija terorizma, www.alexandria-pres.com

Ponekad je definisanje pojma terorizam povezano sa specifičnim kontekstom u kome se on javlja. Specifičnu formu terorizma predstavljaju kompjuterski napadi, virusi ili uništavanje informacijske infrastrukture. To je sajberterorizam. Najzad, narko organizacije često koriste terorističku taktiku, a neke terorističke organizacije prodaju drogu da bi finansirale svoj političke akcije. Analitičari, kada govore o ovom tipu nasilja, koriste termin narkoterorizam.[5]

Brajan M. Dženkins definiše terorizam kao *upotrebu ili pretnju upotrebom sile, usmerenu ka ostvarivanju političkih promena*.[6] Volter Laker kaže da je *terorizam nezakonito korišćenje sile protiv nevinih ljudi radi postizanja političkog cilja.*[7]

Marta Krenšo smatra da se terorizam ne može definisati ukoliko se ne analizira sam akt terorizma, njegov cilj, kao i njegove šanse za uspeh. Prema ovom viđenju borci za slobodu, kada napadaju političke ciljeve, koriste legitimne vojne metode. Njihove akcije postaju još legitimnije onda kada oni imaju i najmanju šansu da pobede.[8] Za Krenšovu terorizam predstavlja *društveno i politički neprihvatljivo nasilje upereno protiv nevinih ljudi da bi se postigao psihološki efekat.* Edvard Herman daje drugačiju definiciju terorizma po kojoj *terorizam treba definisati u okvirima državne represije.*[9]

U traganju za preciznim definisanjem terorizma, Aleks Šmid zaključuje da ne postoji prava ili tačna definicija terorizma, jer on predstavlja apstraktan pojam i, shodno tome, nudi mešovitu definiciju terorizma. Njegova empirijska analiza izdvaja dvadeset i dva zajednička elementa u većini definicija, a na osnovu toga on razvija definiciju koja sadrži trinaest od ova dvadeset i dva elementa. Šmid vidi terorizam kao metod borbe u kojoj su žrtve simbolične mete. *Nasilni akteri mogu da stvore hronični osećaj straha upotrebom nasilja van okvira normalnog ponašanja. Na taj način dobija se auditorijum veći od neposrednih žrtava i dolazi do promene u javnim stavovima i akcijama.*[10]

Ričard Folk smatra da je potrebno razlikovati terorizam pre i posle 11. septembra 2001. godine. Onaj terorizam koji smo mogli videti prilikom napada na Njujork i Vašington, Folk naziva megaterorizmom. *Me-*

---

[5] Džonatan Vajt, "Terorizam", naveden izvor

[6] "Terorizam je nasilje ili pretnja nasiljem sračunata da stvori atmosferu sraha i uzbune – rečju da teroriše – i da pomoću toga dovede do neke društvene ili političke promene."; Brian M. Jenkins, *International terorrism: The other world war*, u: "The new global terrorism: characteristics, causes, controls", edited by Charles W. Kegley, Jr. Prentice Hall, New Jersey, str. 12

[7] Džonatan Vajt, "Terorizam", naveden izvor

[8] Ona ukazuje i na to da nasilje za vreme revolucija ne treba brkati sa terorizmom, Marta Krenšo, "The new global terrorism: characteristics, causes, controls", edited by Charles W. Kegley, Jr. Prentice Hall, New Jersey, str. 103

[9] Džonatan Vajt, "Terorizam", naveden izvor

[10] Džonatan Vajt, "Terorizam", naveden izvor

gaterorizam je nasilje usmereno protiv civilnih ciljeva kojim se postižu značajni nivoi materijalne i simbolične štete.[11]

Razna vladina tela i međunarodne organizacije na nekoliko načina definišu terorizam.

Stejt department – naslov br. 22 sekcije 2656f (d) američkog zakona sadrži sledeće definicije:

"Termin *terorizam* odnosi se na unapred smišljeno, politički motivisano nasilje koje protiv neborbenih ciljeva čine subnacionalne grupe ili tajni agenti, a čiji je cilj obično delovanje na određeni auditorijum. Termin *međunarodni terorizam* odnosi se na terorizam koji uključuje građane ili teritorije više zemalja. Termin *teroristička grupa* odnosi se na svaku grupu ljudi koja praktikuje međunarodni terorizam, ili koja pod sobom ima podgrupe koje praktikuju međunarodni terorizam."[12]

FBI definiše terorizam kao "nezakonitu upotrebu sile ili nasilja protiv ljudi ili imovine, sa ciljem da se zaplaši ili na nešto prisili neka vlada, civilno stanovništvo ili bilo koji segment vlade ili stanovništva da bi se postigli neki politički ili društveni ciljevi". On još opisuje terorizam kao domaći ili kao međunarodni, u zavisnosti od porekla, baze i ciljeva terorističke organizacije koja je u pitanju.[13]

Tim potpredsednika Sjedinjenih Država definiše ga na sledeći način: "Terorizam je nezakonita upotreba nasilja ili pretnja nasiljem protiv ljudi ili nečije imovine da bi se postigli neki politički ili društveni ciljevi. Obično ima za cilj da zastraši ili prisili na nešto neku vladu, pojedince ili grupe ljudi, ili da izmeni njihovo ponašanje ili politiku".[14]

Ujedinjene nacije koriste definiciju: "Terorista je svaka osoba koja, delujući nezavisno od znanja neke zemlje, ili kao pojedinac, ili kao član grupe koja nije priznata kao zvanično telo ili deo neke nacije, postupa na taj način što uništava ili oštećuje imovinu civilnog stanovništva ili vlada da bi postigao neki politički cilj. Terorizam je akt lišavanja života ili ranjavanja ili akt uništavanja ili oštećenja imovine civila ili vlade, bez jasne dozvole određene vlade, koju vrše pojedinci ili grupa ljudi koji samostalno deluju, ili vlada koje deluju iz vlastitih pobuda ili verovanja, da bi postigli neki politički cilj."[15]

Ministarstvo odbrane SAD drži se sledeće definicije: "Terorizam je nezakonita upotreba sile ili nasilja, ili pretnja silom ili nasiljem upere-na protiv pojedinaca ili nečije imovine da bi se izvršila prisila ili zastra-

---

[11] "Reč je o tako velikoj šteti koja ranije nije mogla biti izazvana samo širokim vojnim napadima pod državnim pokroviteljstvom kojima se društvu-meti preti na način sličan ratu, što kao posledicu ima urgentno odbrambeno uzvraćanja na što delotvorniji način", Ričard Folk, "Veliki teroristički rat", Filip Višnjić, Beograd, 2003, str. 123

[12] Džonatan Vajt, "Terorizam", naveden izvor

[13] Izvor: http://www.fbi.publish/terror/terrusa.html

[14] Izvor: Tim potpredsednika Sjedinjenih Država, 1986.

[15] Izvor: http://www.inlink.com/-civitas/mun/res9596/terror.html

šivala vlada ili društvo, a u mnogim slučajevima da bi se postigao neki politički, verski ili ideološki cilj".[16]

Obaveštajna agencija Ministarstva odbrane SAD terorizam definiše kao "unapred planirano političko nasilje koje protiv neborbenih ciljeva vrše subnacionalne grupe ili tajni državni agenti, obično sa ciljem da se utiče na neki auditorijum".

Iz navedenih definicija mogu se izvesti ciljevi terorizma, koji po svojoj prirodi mogu biti politički, ideološki i verski. Krajnji cilj terorističkog delovanja, koji navode i sve definicije, predstavlja promena ponašanja političkih odlučilaca i postizanje političke promene.

Odlike savremenog terorizma

Uprkos činjenici da nema jedinstvene i opšteprihvaćene definicije terorizma, on je i te kako stvaran. Odlike terorističkog delovanja pokazuju da je terorizam globalni problem. Na prvom mestu nalazi se politički motivisana namera ili *animus terrorandi*, koja se odnosi na postizanje određenog političkog cilja terorom. Zatim sledi organizovanost, odnosno formiranje određene organizacije na ideološkim, političkim, filozofskim ili religioznim pozicijama istomišljenika. Posledice terorističkog akta imaju sekundaran učinak - ubistvo određene osobe postaje sredstvo za ostvarenje cilja, odnosno za zastrašivanje šire javnosti. Savremeni terorizam odlikuju i raznolikost meta, "ekonomičnost" izvođenja terorističkih činova, publicitet, kao i to da teroristički akt mogu izvesti i nedržavne i državne organizacije.

Ovoj neiscrpnoj listi odlika terorizma mogu se dodati i one koje navodi Čarls Kegli. Po njegovom mišljenju terorizam je danas:

- *globalan* - državne granice više ne predstavljaju branu od terorizma.[17] U eri rasta globalne međuzavisnosti u svetu, u kojoj uzroci na jednom mestu prouzrokuju posledice na drugom i sve postaje povezano sa svime, stvara se okruženje koje pogoduje nastajanju i delovanju terorizma, kao i njegovoj transformaciji od subnacionalnog sredstva za postizanje političkih promena do onog čiji metodi prelaze državne granice;[18]

---

[16] Izvor: http://www. periscope.usni.com/demo/terms/t0000282.html

[17] "Veoma je teško pronaći slučajeve terorističke aktivnosti - kako god bili definisani i identifikovani - da nisu međunarodno podržani, sa ciljevima preko granice, podstaknuti pretežno globalnim okolnostima, globalni po svojim posledicama i u neku ruku upućeni globalnoj zajednici."; Čarls Kegli, "The new global terrorism: characteristics, causes, controls", edited by Charles W. Kegley, Jr. Prentice Hall, New Jersey, 2003, str. 9

[18] "Ono što zovemo međunarodnim terorizmom odnosi se na svako teroristično nasilje koje ima međunarodne posledice, ili na akte nasilja koji idu izvan prihvaćenih normi međunarodne diplomatije i pravila rata."; Brajan Dženkins, isto, str. 8

- *smrtonosan* - vidljivo je pomeranje terorizma od teatralnih nasilnih akata prema masovnom neselektivnom ubijanju civilnog stanovništva radi izazivanja dubokih društvenih potresa;
- *civilno obojen* - glavni vinovnici terorističkih dela danas su takozvani *non-state actors;*
- *tehnološki modernizovan* - u terorističkom napadu koriste se najnovija dostignuća savremene tehnologije;
- *ekstremno fanatičan* - prilikom izvođenja terorističkog napada mnogi teroristi žrtvuju i sopstvene živote, izazivajući tako masovno stradanje u akcijama koje ne mogu biti zaustavljene ili sprečene pregovaračkim kompromisom;
- *vođen mržnjom prema meti* - terorista želi da meta pati zbog onoga što jeste, što radi, kao i zbog vrednosti koje zastupa;
- *nov i prepun nepoznatih izazova*, pa stoga nekontrolibilan - uprkos brojnim obaveštajnim podacima, terorističke akcije su nepredvidive i iznenađujuće. Teroristički atak može biti izveden bilo kad i bilo gde, bez mogućnosti preventivnog delovanja.

Kada imamo u vidu terorističku pretnju čije delovanje ima ove odlike, nameće nam se niz pitanja. Pre svega, možemo se zapitati ima li upotreba ovakvog nasilja opravdanje, a zatim i koji psihološki motivi, ideološka ubeđenja, religiozna verovanja, kulturne ili etničke osobenosti i finansijski dobici navode ljude da vrše tako monstruozne akte nasilja.[19]

Uzroci terorizma

Kao prvi izgovor za teroristički akt koristi se činjenica da je terorizam poslednja mogućnost, pri čemu se nudi slika ugnjetenog i ogorčenog naroda koji nema više nikakvog izbora. Međutim, nikad nije jasno "kada stvarno više nema izbora".[20]

Teroristi kao drugi izgovor navode činjenicu da su slabi i da ništa drugo ne mogu da učine. Ovde, međutim, treba praviti razliku između slabosti terorističke organizacije u odnosu na neprijatelja i slabosti u odnosu na sopstveni narod. Druga slabost je "ono što dovodi do toga da se izabere terorizam i da se odbaci sve ostalo" (politička aktivnost, nenasil-

---

[19] "Terorizam ne sadrži ideološku ili političku alternativu, to je očigledno. Po tome on postaje događaj: nije deo kontinuirane, realne istorije; spada u čiste događaje, one koji se direktno vezuju za svoje uzroke i, u suštini, nemaju nikakve posledice. Događaj ne pripada kontinuitetu uzroka i posledice, već poretku kidanja. U tom smislu je svaki događaj, koji zaslužuje da se tako nazove, teroristički. Terorizam nema cilj. Taj naročiti trijumf, koji je vezan za događaj i njegovo nasilje, u prelasku na simboličan čin ima nečeg slavljeničkog, što nikad ne srećemo u realnosti ili realnom poretku stvari."; Žan Bodrijar, *Globalizacija još nije pobedila*, u: "Svet posle 11. septembra", NSPM, Beograd, 2002, str. 21

[20] Majkl Volcer, *Izgovori za terorizam*, u: "Svet posle 11. septembra", NSPM, Beograd, 2002, str. 106

ni otpor, generalni štrajk, masovne demonstracije...). Teroristi deluju bez organizovane političke podrške svog naroda.[21] Ove i slične izgovore za teroristično delovanje koriste ili sami teroristi, ili oni u čije ime se on vrši, ili oni koji podržavaju teroriste. Međutim, međunarodna javnost ne prihvata ovakve metode borbe za ostvarenje ciljeva koje proklamuju teroristi. Rasvetljavanje uzroka terorizma na naučnoj osnovi treba da pomogne modelovanju efikasnih odgovora na terorističke napade, kao i modelovanju dugoročnog delovanja u smanjivanju terorističkih pretnji.

Najčešće navođen uzrok terorizma je otpor globalizaciji i načinu na koji se ona vrši širom sveta. Pored globalizacije shvaćene kao spontano i neograničeno širenje naučno-tehnoloških, kulturnih i civilizacijskih dostignuća, životnih obrazaca i ujednačavanje načina života, postoji i *dirigovana globalizacija* koju neka zemlja sprovodi da bi obezbedila ostvarenje svojih trenutnih nacionalnih interesa.[22] Otpor globalizaciji na ovakav način, sasvim je razumljiv kod onih ljudi koji drže (i/ili) do sopstvenog sistema vrednosti, sačinjenog od osećanja pripadnosti tradicionalnoj kulturi, naciji, veri...[23]

Uzroke terorizma mnogi naučnici traže u kauzalnom odnosu svetske ekonomije i siromaštva, koji dalje vodi ka povezivanju pojava socijalne lišenosti i terorizma. Terorizam je, po ovim shvatanjima, samo jedna od najekstremnijih posledica ekonomskog imperijalizma Zapada koji nije spreman da problem siromaštva rešava na globalnom nivou. Kada se tome doda jako kolektivno sećanje na eksploataciju, kao i osećanje da je pad arapske moći za vreme kolonijalnog i postkolonijalnog perioda rezultat manipulacije SAD i Evrope, moguće je razumeti antizapadno raspoloženje naroda ovog regiona. Na suprotnom stanovištu stoje oni naučnici koji tvrde da siromašna područja nisu baza iz koje se regrutuju tero-

---

[21] "Možda oni i izražavaju bes i nezadovoljstvo nekih ljudi, možda čak i mnogo njih, ali oni nisu ovlašćeni da to rade, niti su pokušali da dobiju takvo ovlašćenje."; Majkl Volcer, *Izgovori za terorizam*, naveden izvor, str. 106

[22] "Do sada je osobenost sklopa odnošenja Amerike prema spoljnom svijetu prepoznata po svojem ekonomskom, političkom, vojnom i kulturnom momentu. Kada je reč o ekonomiji, ona je tako postavljena da od njenog stanja, dobrim dijelom zavisi privredna aktivnost u cijelome svijetu. Spoljna politika se nakon Drugoga svijetskoga rata odlikuje izrazitom sklonošću nametanja svojih stavova drugim zemljama.U funkciji toga stoji i izrazita sklonost ka vojnom intervencionizmu. Konačno, i američka kultura se pokazuje kao svijesno ekspanzionistički nastrojena. Kod sva četiri momenta radi se o tome da se pomoću njih svijesno, namerno i ciljno može uticati na poslove drugih zemalja u cijelome svijetu."; Časlav D. Koprivica, *Sudbina dirigovanog globalizma*, u: "Svet posle 11. septembra", NSPM, Beograd, 2002, str. 77

[23] "Muslimani moraju prestati da za uzrok svih zala proglašavaju to što ih zapad ponižava. Oni moraju da zatru svoj antisemitizam, tu lepru koja se brzo širi. Moraju prestati da odbacuju individualizam, pravo na razliku i zastranjivanje. Moraju priznati da i u njihovoj religiji postoji nešto loše. Islam nije nedodirljiv, a božja reč se može tumačiti."; Bernar Anri-Levi, *Rat za prosvećenost*, u: "Svet posle 11. septembra", NSPM, Beograd, 2002, str. 117

risti, već da su članovi terorističkih organizacija većinom obrazovani i da potiču iz uglednih i bogatih porodica.[24]

Veliki broj muslimana u arapskom svetu misli da je američka podrška nepravednoj i nelegalnoj izraelskoj politici u izraelsko-palestinskom sukobu osnovni razlog legitimnog nezadovoljstva muslimana američkom politikom. To nezadovoljstvo pojačano je nesposobnošću arapskih vlada da pomognu Palestincima, što kod njih stvara osećanje poniženosti i krivice zbog toga što su Izraelci imali uspeha u seriji ratova koji se vode više od pola veka. SAD ne pružaju samo pozadinsku finansijsku i diplomatsku pomoć Izraelu, već su uspele da uspostave svoju dominaciju prilikom rešavanja sukoba. One su preuzele ulogu diplomatskog posrednika u mirovnom procesu i time marginalizovale UN, Evropu i istinski neutralne i izbalansirane alternative.[25]

S obzirom na to da ne postoji opšte prihvaćena definicija terorizma, a da prikaz njegovih odlika, uzroka i ciljeva ne pruža mogućnost da on bude pouzdano predviđen i podvrgnut kontroli, postavlja se pitanje da li postoji uspešan odgovor na opasnost koju terorizam danas predstavlja.

Mogući odgovor na terorizam

Odgovor na terorizam treba da zadovolji dva zahteva. On treba da bude prihvatljiv, dakle, saglasan sa zahtevima demokratije i da bude uspešan u minimiziranju ili iskorenjivanju problema. Trebalo bi da se demokratska strategija borbe protiv terorizma oslanja na miroljubiva sredstva, kao što su pregovaranje, kompromis i pomirenje. U slučaju SAD, to bi značilo ozbiljno preispitivanje njene dosadašnje intervencionističke politike i načina na koji je ona, pod plaštom globalizacije demokratskih vrednosti, sprovodila svoju imperijalističku politiku širom sveta. Čak i pod pretpostavkom da ona to želi i može da učini, postavlja se pitanje kakav bi bio učinak takvog pristupa otklanjanju uzroka terorizma. Pored toga, priroda terorističke pretnje i razornost terorističkih napada, kao i količina mržnje ispoljene u njima, dovode u pitanje to da li je teroriste mo-

---

[24] "Bin Laden, kao nalogodavac 11. septembra, predstavlja jednog od najbogatijih ljudi u arapskom svetu, dok su neposredni izvršioci atentata u velikoj većini bili pripadnici srednjih slojeva na Zapadu, ljudi natprosečnog obrazovanja i imovnog stanja, kao i visokog stepena integrisanosti u samo zapadno društvo."; Ivan Janković, *Terorizam između siromaštva i sukoba civilizacija*, u: "Svet posle 11. septembra", NSPM, Beograd, 2002, str. 61

[25] "Islamski fundamentalizam je ekstremna, ali razumljiva reakcija na položaj arapskih i islamskih država i naroda. Takvom razvoju stvari doprinela je logika koja danas upravlja ekonomskim i političkim sferama - logika *double standard*, merenja dvostrukim aršinom. Mislim da različiti politički potezi, odluke i reči svakodnevno povređuju i ponižavaju svakoga ko na bilo koji način, direktno ili indirektno, ima udela u arapskom životu ili islamu. Izraelsko-palestinski problem leži u srcu te skandalozne nepravde."; Pjer Burdije, *Turbani koji govore*, u: "Svet posle 11. septembra", NSPM, Beograd, 2002, str. 112

guće dovesti za pregovarački sto.[26] Represija predstavlja drugi mogući odgovor na terorizam. Što je podrška teroristima ograničenija, to je represivna strategija efikasnija. Strategija pomirenja je nezamenljiva u uslovima kada tzv. *sanctuary states* (probisvetske države) podržavaju teroriste, bilo da pružaju političku, bilo materijalnu (skloništa, novac, zalihe, oružja ...) podršku.[27]

ANALIZA STRATEGIJA

NACIONALNA STRATEGIJA BORBE PROTIV TERORIZMA SAD (US NATIONAL STRATEGY FOR COMBATING TERORRISM)

Nacionalna strategija za borbu protiv terorizma doneta je u februaru 2003. godine, i to kao podrška *Nacionalnoj strategiji bezbednosti Sjedinjenih Američkih Država*, čije je treće poglavlje, takođe, posvećeno borbi protiv terorizma. Dok je *National Strategy for homelend Security* usmerena ka prevenciji terorističkih napada unutar SAD, *Nacionalna strategija za borbu protiv terorizma* usmerena je ka otkrivanju i sprečavanju pretnje pre nego što ona pređe granice SAD.

Teroristički napadi na Njujork, Vašington i Pensilvaniju, 11. septembra 2002. godine, označeni su kao rat protiv SAD, njenih saveznika i ideje civilizovanog društva.[28]

Terorizam je definisan kao u*napred smišljeno, politički motivisano nasilje koje su subnacionalne grupe ili tajni agenti izvršili protiv civilnih (noncombatant) ciljeva.*[29] Cilj terorizma, nezavisno od državnih ili religioznih opredeljenja, predstavlja podrivanje vladavine prava i izazivanje promene putem nasilja i straha.[30]

Rat protiv terorizma označava se kao *top priority.* SAD su se opredelile da koriste sva sredstva u tom ratu (diplomatska, ekonomska, pravna, finansijska, informaciona, obaveštajna i vojna), i to uz pomoć starih, kao i stvaranjem novih savezništava. Međutim, ukoliko bude potrebno,

---

[26] Frank Cilufo, analitičar Centra za strateške i međunarodne studije studije u Vašingtonu, kaže: "Tradicionalno, terorizam se koristio kako bi se izborilo mesto za pregovaračkim stolom. Terorizam je većinom bio politički motivisan. Međutim, danas imamo terorističke grupe koje uopšte ne žele da učestvuju u pregovorima. Njihov cilj je da spreče pregovore, da dignu u vazduh ceo pregovarački sto i na njegovo mesto postave sopstveni."; www.nspm.org.yu

[27] Piter C. Sederberg navodi četiri moguća odgovora na terorizam:1) odbrana i uništenje koji vode zastrašivanju; 2) istraga i obaveštenost koji vode sprečavanju; 3) reakcija i popravljanje koji vode oporavku; 4) kompromisi koji vode prihvatanju; Piter C. Sederberg, u: "The new global terrorism: characteristics, causes, controls", edited by Charles W. Kegley, Jr. Prentice Hall, New Jersey, str. 290

[28] *Freedom and fear are at war*, National strategy for Combating Terorrism, u daljem tekstu NSfCT, str. 1

[29] NsfCT, str. 1

[30] NsfCT, str. 2

Sjedinjene Države će delovati samostalno, uključujući u to i preemtivno delovanje kako bi se predupredili novi teroristički napadi. Rat protiv terorizma predstavlja i rat za osnovne demokratske vrednosti i način života, koji bi trebalo da obezbedi stvaranje novih međunarodnih odnosa i redefinisanje postojećih u skladu sa novim izazovima XXI veka.

Iako terorizam kao pojava nije nov, današnja priroda terorističke pretnje jeste izmenjena i nova.[31] Terorističke grupe su 70-ih i 80-ih godina XX veka zavisile od država-sponzora. Sankcije i međunarodna izolacija učinile su da mnoge države prestanu da koriste terorizam i "pružaju gostoprimstvo terorističkim organizacijama". Takve države je tada bilo relativno lako izolovati.[32] Danas su se, međutim, razvojem najnovijih naučno-tehnoloških dostignuća i sredstava komunikacije, teroristi prilagodili novim okolnostima i stvorili mrežu terorističkih organizacija, čije organizacione ćelije egzistiraju u svim delovima sveta. Činjenica da teroristi imaju mogućnost da razvijaju ili poseduju oružje za masovno uništavanje, predstavlja jasnu i realnu pretnju. Preventivno delovanje SAD u borbi protiv terorizma trebalo bi da spreči teroriste da proizvode ili da dođu u posed ovog oružja.

Ova strategija trebalo bi da bude okvir u kome će relevantni politički odlučioci i državni organi delovati kako bi sprečavali terorističke napade na SAD, njene građane, interese, prijatelje i saveznike širom sveta, kao i kako bi stvorili međunarodno okruženje koje ne odgovara teroristima i onima koji ih podržavaju. Zbog svega navedenog, definisana je strategija borbe protiv terorizma, koja ima formulu ***4D: defeat (poraziti), deny (odbiti), diminish (smanjiti) i defend (odbraniti)***.

Cilj SAD je ***da porazi*** teoroorističke organizacije širom sveta tako što će otkrivati i onemogućavati njihovo vođstvo, komandu, kontrolu, komunikacije, materijalnu podršku i finansije, i to uz pomoć savezničkih zemalja. Njima će, radi uspešnog otkrivanja i sprečavanja terorizma, biti pružena adekvatna pomoć. Da bi postigla ovaj cilj, SAD planira da koristi sve instrumente državne moći. Prvi korak u borbi protiv terorizma je njegova identifikacija, lociranje i upoznavanje. Jedan od neophodnih uslova i zahteva u borbi protiv terorizma jeste saradnja svih zemalja u obaveštajnim aktivnostima, pre svega u distribuciji obaveštajnih podataka. Da je saradnja u ovoj oblasti značajna, posebno je naglašeno upotrebom izraza obaveštajna zajednica (*Intelligence Community*).[33]

Države koje pružaju podršku teroristima potrebno je naterati da se povinuju međunarodnopravnim obavezama i preuzmu odgovornost kako

---

[31] NSfCT, str. 7
[32] NSfCT, str. 7
[33] NsfCT, str. 16

bi onemogućile teroriste da deluju unutar njihovih teritorija.[34] Predsednik Buš je u jednom svom govoru rekao da se sve države nalaze pred odlukom da li će se priključiti borbi protiv terorizma ili će biti na strani terorista. Ova strategija deli države na osnovu toga da li su rešene i sposobne da se bore protiv terorizma. One koje su voljne i sposobne biće ohrabrene, a zajedničkom borbom koordiniraće SAD. Onim državama koje su voljne, ali nedovoljno sposobne biće pomognuto da izgrade institucije i kapacitete koji su im za ovu borbu potrebni. Državama koje su neodlučne SAD će pomoći *da shvate da moraju preuzeti svoje međunarodne obaveze.* One koje nisu voljne da se pridruže borbi protiv terorizma mogu očekivati odgovor SAD koji je u skladu sa pretnjom kakvu one predstavljaju njenim nacionalnim interesima.

U ovom delu strategije akcenat je stavljen na to da praksa sponzorisanja terorizma treba da bude iskorenjena.[35] Kako su SAD uzele sebi pravo da utvrđuju ko jeste, a ko nije sponzor terorizma, postavlja se pitanje validnosti kriterijuma po kojima ona to čini, pogotovo ukoliko imamo u vidu da je Irak označen kao država sponzor terorizma i optužen za razvoj oružja za masovno uništenje, a da u kasnijim istragama skoro ništa od tih teških optužbi nije dokazano. Ovi kriterijumi, kao i pitanje legitimiteta američke uloge pojavljuju se kao najsporniji deo strategije i izazivaju, sa jedne strane, polemike u naučnim krugovima, a sa druge, otežavaju praktično obezbeđivanje podrške američkoj borbi protiv terorizma. Svesne da uspeh ne mogu postići unilateralnim delovanjem, SAD pozivaju ostale zemlje da formiraju *zajednički međunarodni front* protiv terorizma. U tom smislu, one naglašavaju da je potrebno više uložiti u NATO, kao i obnoviti odnose sa Rusijom, Kinom, Pakistanom i Indijom, pri čemu prošlost ne bi trebalo da bude prepreka.

Sledeći cilj postavljen strategijom je sprečavanje pružanja materijalne podrške teroristima. U tom je smislu potrebno da svaka suverena država preuzme kontrolu nad svojim granicama. Gusta mreža odnosa koji povezuju savremeni svet pogoduje razvoju terorizma i otežava borbu protiv njega. Multinacionalne kompanije i međunarodne

---

[34] "Antiterorističke konvencije i protokoli UN i rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, posebno 1373, ustanovljavaju visoke standarde, tako da mi i naši međunarodni partneri očekujemo i od ostalih država da ih sprovode od reči do reči. Države koje imaju suverena prava, imaju i suverene obaveze. Rezolucija SBUN jasno ustanovljava obavezu borbe protiv terorizma."; NSfCT, str. 11

[35] SAD je kao države sponzore označila sedam zemalja: Iran, Irak, Siriju, Libiju, Kubu, Severnu Koreju i Sudan. "One koje preduzmu neophodne korake u pravcu primene zakona, mogu biti uklonjene sa ove liste i njihova prošlost ne mora biti prepreka za pridruživanje antiterorističkoj koaliciji. Bićemo otvoreni za države koje žele da svoje sponzorisanje terorizma ostave iza sebe, ali ne može biti kompromisa oko suštinskog principa da nema *dobrih* i *običnih* terorista."; NSfCT, str. 18

nevladine organizacije podjednako su pogodne za podršku terorizmu, kao i za podršku u borbi protiv terorizma.[36]

Treća komponenta 4D strategije usmerena je ka tome da ***ublaži uzroke*** koje teroristi koriste kao izgovor i opravdanje za svoje aktivnosti. Ti uzroci su, pre svega, siromaštvo, socijalna lišenost i obespravljenost. Teroristi nisu, naročito ne legalni i ovlašćeni, predstavnici naroda istinski pogođenih ovim problemima. SAD namerava da pretnju koju predstavljaju ovi problemi smanji saradnjom sa saveznicima, razvojem slobodne tržišne ekonomije, kao i razvojem demokratskih institucija i vladavine prava.[37] Prihvatajući deo odgovornosti za nastale uslove, SAD ističe i zahtev da vlade država, u kojima se javljaju ovi problemi, preispitaju svoju politiku i da se usredsrede na postizanje blagostanja za svoje građane. U tom bi smislu nastavak bilateralnih i multilateralnih napora, kao što je *US-Middle East Partnership Initiativ*e, značio promociju dobre uprave i vladavine prava, kao i promociju ljudskih prava.

Pobeda u "ratu ideja" bila bi postignuta delegitimizacijom terorizma i ideologija koje oni promovišu. To znači da bi terorizam trebalo tretirati kao bilo koji drugi oblik kriminala i adekvatno ga sankcionisati. U ovom delu strategije se prvi put pominje religiozni identitet neprijatelja. Sjedinjene Države nameravaju da podrže modernizaciju i moderne vlade u muslimanskom svetu (The Muslim World).[38]

Ističući da rešavanje izraelsko-palestinskog sukoba utiče na to kako će SAD biti percepirana u muslimanskom svetu, autori ove strategije tvrde da je pronalaženje rešenja ovog konflikta ključna tačka u "ratu ideja". Nezavisna i demokratska Palestina, koja živi u miru pored Izraela, predstavlja američko opredeljenje. Iako SAD imaju ulogu ključnog posrednika, smatra se da ne može biti stabilnog mira bez dogovora, kao i bez prihvatanja preuzetih obaveza i jedne i druge strane.[39] Ona, dakle, priznaje da je ovaj region značajan za američke interese, ali izostavlja preispitivanje sopstvene uloge u izraelsko-palestinskom sukobu iako je to jedan od najčešće navođenih razloga zbog kojih je arapski svet ogorčen na ame-

---

[36] "Nevladine organizacije su važne u borbi protiv međunarodnog terorizma i mi ćemo raditi sa njima na sprečavanju terorista da koriste prednosti njihovih usluga."; NSfCT, str. 18

[37] SAD nameravaju da smanje ove uslove tako što će zajedno sa svojim prijateljima i saveznicima pobediti u "ratu ideja" i podržavati demokratske vrednosti i promovisati ekonomsku slobodu; NSfCT, str. 23

[38] "Nastavićemo da ubeđujemo muslimane da američke vrednosti nisu u suprotnosti sa islamom. U stvari, SAD su u prošlosti pružale pomoć mnogim muslimanima - u Avganistanu, Kuvajtu, Bosni i na Kosovu. SAD će raditi sa takvim modernizovanim državama na sprečavanju širenja ekstremnih ideologija i protiv onih koji žele da nametnu totalitarne ideologije našim muslimanskim saveznicima i prijateljima."; NsfCT, str. 24

[39] "Ne može biti mira za jednu stranu ako nema mira na obe strane."; NSfCT, str. 24

ričku politiku. Uprkos tome, SAD je spremna i rešena da zadrži svoju poziciju glavnog posrednika.

Poslednji cilj 4D strategije je ***odbrana*** američkog suvereniteta, teritorije i nacionalnih interesa kako unutar zemlje, tako i u inostranstvu. Ovo podrazumeva fizičku i kibernetičku zaštitu SAD, njenog stanovništva, imovine i interesa, i to u skladu sa demokratskim principima. SAD polazi od stanovišta da je napad najbolja odbrana. U ostvarenju ovog cilja biće angažovane federalne, državne i lokalne vlasti, kao i privatni sektor i američki građani.

Savremena teroristička pretnja nije usmerena samo ka ugrožavanju teritorije, već i svih oblasti života neke države. U tom smislu, postizanje visokog nivoa znanja i svesti o *svemu što se događa u vazduhu, na zemlji, moru i u sajber području*, a predstavlja pretnju američkoj bezbednosti, jeste sredstvo ranog otkrivanja pretnji i kreiranja brzih odgovora pre nego što one pređu državne granice.[40]

SAD, odnosno područja koja se nazivaju "kritična infrastruktura" i obuhvataju elektroenergetiku, telekomunikacije, bankarstvo, finansije i promet, u ogromnoj meri zavise od informacione tehnologije. Od ovih područja zavisi svakodnevno funkcionisanje zemlje, a upravo su ona meta terorističkih akcija. Za njihovu odbranu odgovorni su i javni i privatni sektor, vlasnici i zaposleni, kao i korisnici sistema.

Zaštita američkih građana u inostranstvu, koji mogu biti potencijalne mete terorističkog napada, jedan je od ciljeva onog dela strategije koji se tiče odbrane. Informisanje o mogućoj pretnji jedan je od načina da se građani, koji žive ili putuju u inostranstvo, zaštite.[41] Ministarstvo pravde i Ministarstvo spoljnih poslova SAD pokušava da utiče na to da druge države preuzmu pravne procedure koje će garantovati sankcionisanje otmica. U tom smislu, one pružaju sve vrste podrške naporima drugih država da izgrade pravni sistem i institucije koje će garantovati primenu ovih procedura.

Funkcionisanje uspešnog *incident menadžmenta* radi prevencije katastrofa koje može prouzrokovati teroristički napad, podrazumeva koordinaciju, planiranje i interoperabilnost, koje zasniva i podržava donosilac odluka. *Foreign Emergency Support Team* u saradnji sa državama domaćinima ima zadatak da zaštiti osoblje i imovinu američkih ambasada. Za to je potrebno obezbediti kadrove, opremu, transport

---

[40] "Predsednik je dao instrukcije liderima FBI, CIA, Teritorijalne bezbednosti i Ministarstvu odbrane da razvijaju *Terrorist Threat Integration Center* za povezivanje i analizu svih informacija o pretnjama na svakom mestu. Centar je osnovan zato što naša vlada mora imati najbolje informacije kako bi bila sigurna da su pravi ljudi na pravom mestu radi zaštite amaričkog naroda."; NSfCT, str. 26

[41] "Ako nastavimo da progonimo terorističke organizacije na globalnom nivou, moguće je povećanje broja talaca otetih širom sveta."; NcfCT, str. 25

i obuku, kao i adekvatne procedure za *incident menadžment*, jer to obezbeđuje delovanje protiv svake terorističke pretnje, uključujući u to i napade na "kritičnu infrastrukturu".

U zaključku američke Nacionalne strategije za borbu protiv terorizma stoji da "rat protiv terorizma nije isto što i sukob civilizacija. U stvari, to je sukob između civilizacije i onih koji žele da je unište. Ako teroristi koriste prednosti globalnog okruženja da bi delovali širom sveta, američki odgovor mora takođe biti globalan." Autor ove strategije smatra da je rat protiv terorizma posebna vrsta rata i da okončavanje konflikta neće biti ni brzo, a ni lako. U borbi protiv terorizma SAD je spremna da upotrebi sve resurse nacionalne moći i da u toj borbi "na četiri fronta" pobedi.[42]

Nacionalna strategija za borbu protiv terorizma predstavlja jednu od nekoliko specijalizovanih strategija, koje "prate" Nacionalnu strategiju bezbednosti. Doneta je pet meseci posle napada na Njujork, Vašington i Pensilvaniju. Kao i govori predsednika Buša, Nacionalna strategija bezbednosti i Nacionalna strategija borbe protiv terorizma pisane su vrlo jasnim jezikom, u ofanzivnom tonu i nabijene su emocijama. Čvrsta opredeljenost da u borbi protiv terorizma snažno i dugotrajno odgovore svim raspoloživim vojnim sredstvima, ključni je stav američke vlade. Autori strategije definisali su glavne ciljeve, čije ostvarenje treba da dovede do konačne pobede protiv terorizma na globalnom nivou, iz pozicije SAD kao jedine globalne supersile. Ova pozicija omogućava SAD da, sa jedne strane, često insistira na savezništvima i međunarodnoj podršci, a sa druge, deluje unilateralno. Da bi dobile podršku, SAD se obraća svim državama sveta, bilo da su slabe ili jake, prijatelji ili neprijatelji, a sebi dodeljuje glavnu ulogu u vođenju borbe protiv terorizma.

Insistira se i na poštovanju međunarodne pravne obaveze da se učestvuje u borbi protiv terorizma, koja proističe iz članstva u međunarodnim institucijama, posebno iz rezolucije 1373 SB UN. Od svake države se traži da na unutrašnjem planu sve institucije, procedure i pravnu regulativu prilagodi sprečavanju i kažnjavanju terorizma.

Ključnu nameru, a istovremeno i najsporniju, predstavlja preventivno delovanje vojnim sredstvima u onim državama za koje SAD proceni da su sponzori terorizma ili da razvijaju ili poseduju oružje za masovno

---

[42] "Mi ćemo pobediti terorističke organizacije na globalnom nivou putem nemilosrdne akcije. Odbićemo sponzorstvo, podršku i skloništе terorista, koji su im potrebni da bi opstali. Pobedićemo u *ratu ideja* i smanjiti uslove koji pogoduju promociji i širenju destruktivnih vizija političkih promena, koje vode ljude u zagrljaj, pre nego u izbegavanje terorizma. I koristićemo sve što imamo na raspolaganju da odbranimo od terorističkih napada SAD, naše građane i naše interese širom sveta."; NsfCT, str. 29

uništavanje. Ova strategija potvrdila je da je SAD rešena da vodi preventivni rat, što je već iskazano u Nacionalnoj strategiji bezbednosti. To je istovremeno i potvrda da će SAD i dalje sprovoditi imperijalističku politiku i da je napadi od 11. septembra u tome nisu pokolebali.

EVROPSKA STRATEGIJA BEZBEDNOSTI

– Sigurnija Evropa u boljem svetu

Prva rečenica Evropske strategije bezbednosti, usvojene[43] u Briselu 12. decembra 2003. glasi: "Evropa nikad nije bila tako prosperitetna, tako bezbedna i tako slobodna". Ipak, Evropa se još uvek suočava sa izazovima i pretnjama sopstvenoj bezbednosti.

Glavne globalne izazove EU vidi u siromaštvu[44], ekološkim problemima, zavisnosti od ograničenih izvora energije i vode i time prouzrokovanih migracija i bolesti.

Iako ističe da više ne postoji mogućnost većeg napada na neku od država članica, EU vidi nove pretnje svojoj bezbednosti kao "raznovrsnije, a manje vidljive i predvidive". *Terorizam*, prema posledicama koje prouzrokuje, definiše kao aktivnost koja "rizikuje ljudske živote, prouzrokuje ogromne troškove, podriva otvorenost i tolerantnost našeg društva i postaje narastajuća pretnja celoj Evropi". Talas terorizma u SAD i Evropi definiše kao globalni i povezan sa nasilnim religioznim ekstremizmom.[45]

Evropa je i meta i baza terorizma. Na njenoj teritoriji nalaze se kako ćelije Al Kaide, tako i ćelije terorističkih organizacija koje su ponikle i deluju na njenom tlu.[46]

---

[43] Na neformalnom sastanku General Affairs i External Relations Council u Grčkoj, 2. i 3. maja 2003. godine, Havijer Solana izložio je nacrt streteškog dokumenta. Na sastanku u Solunu (19 - 20. juna), Evropski savet odobrio je Solanin dokument "Sigurnija Evropa u boljem svetu" i složio se sa njim da je potrebno pristupiti izradi celovite Evropske strategije bezbednosti. Nju je konačno usvojio Evropski savet 12. decembra, 2003. godine; Dr Sven Biscop, "The European Security strategy, Implementing a distinctive Approach to security", Royal institute for international relations, Brisel, www. irri-kiib.be

[44] "Više od tri biliona ljudi, polovina svetske populacije, živi sa manje od 2 evra dnevno. 45 miliona godišnje umre od gladi. U mnogim slučajevima, ekonomski faktor povezan je sa političkim problemima i nasilnim sukobima."; European security strategy, str. 2

[45] Logističke baze ćelija Al Kaide skrivene su u Velikoj Britaniji, Nemačkoj, Španiji i Belgiji; isto, str. 3

[46] "Mnogo veću pretnju od spoljnog terorizma čini se predstavlja interni, evropski terorizam, sa svojim aktivnostima kakve su aktivnosti ETA u Španiji ili bombaška kampanja protiv EU institucija koju su izveli organizatori u Bolonji krajem 2003. godine"; Dr Sven Biscop, "The European Security strategy, Implementing a distinctive Approach to security ", Royal institute for international relations, Brisel, www. irri-kiib.be, str. 17

Ostale pretnje, kao što su proliferacija oružja za masovno uništavanje, regionalni konflikti, neuređene države i organizovani kriminal povezani su međusobno, ali i sa terorizmom i globalnom nebezbednošću. To što male terorističke grupe razvijaju i poseduju oružje za masovno uništavanje može dovesti do "asimetričnog sukoba" čije posledice mogu biti razornije od napada neke vojne sile. Države podrivene korupcijom, siromaštvom i slabim institucijama izvor su građanskih sukoba i nestabilnosti u regionu.[47] Organizovani kriminal, posebno trgovina drogom i *sex trafiking*, predstavlja najveću unutrašnju bezbednosnu pretnju Evropskoj uniji.

U ovoj strategiji terorizam je označen kao najveća pretnja bezbednosti Evropske unije. Navođenje drugih izazova i pretnji ne umanjuje značaj terorizma, ali čini realnom mogućnost da EU bude meta terorističkog napada.[48] Sve navedene pretnje imaju veze sa terorizmom i sa njim su usko povezane uzročno-posledičnim odnosom. Iako je strateški odgovor na sve izazove, rizike i pretnje bezbednosti EU zamišljen kao nevojni i multilateralan, to ne znači da Evropa terorističku pretnju ne tretira dovoljno ozbiljno.[49]

Strateško opredeljenje Evropske unije je da odbrani svoju bezbednost i širi svoje vrednosti ostvarivanjem sledećih ciljeva:

- sprovođenjem usvojenog ugovora *European Arrest Warrant*, čime želi sprečiti finansiranje terorizma, kao i saradnju sa SAD u borbi protiv terorizma;
- sprečavanjem proliferacije oružja za masovno uništavanje, kontrolom izvoza, i to u saradnji sa Međunarodnom agencijom za atomsku energiju;
- intervencijom članica EU prilikom smirivanja regionalnih konflikata, izgradnjom institucija u postkonfliktnim društvima, kao i borbom protiv organizovanog kriminala, koji prelazi granice EU.

U eri globalizacije i udaljeni konflikti utiču na razvoj EU koja ima nameru da se kao "globalni igrač" uključi u njihovo rešavanje.[50]

---

[47] "Somalija, Liban i Avganistan pod Talibanima su najbolji i najnoviji primer."; isto, str. 4

[48] "Glavni argument je taj da će u pogledu širenja evropske ekonomije i ekonomske saradnje biti teško zamisliti da bi neka država želela da ugrozi svoje sopstvene ekonomske interese bilo kakvim aktom agresije."; Dr Sven Biscop, "The European Security strategy, Implementing a distinctive Approach to security", Royal institute for international relations, Brisel, www. irri-kiib.be, str. 17

[49] "Ova strategija ne kaže da je terorizam i širenje oružja za masovno uništavanje moguće ignorisati, ali pretnja koju ove pojave predstavljaju mora biti posmatrana iz prave perspektive."; Dr Sven Biscop, "The European Security strategy, Implementing a distinctive Approach to security", Royal institute for international relations, Brisel, www. irri-kiib.be, str. 17

[50] "U eri globalizacije, udaljeni konflikti nas čine zabrinutim kao da su nam savim blizu. Zbog toga će prva linija odbrane često biti izvan naših granica, što potvrđuje da EU ne može biti ništa drugo do globalni igrač."; Dr Sven Biscop, The European Security strategy, Implementing a distinctive Approach to security, Royal institute for international relations, Brisel, www. irri-kiib.be, str. 18

Nove pretnje zahtevaju nove odgovore. Evropska unija smatra da oni ne moraju uvek biti vojne prirode. Glavna karakteristika ove strategije je davanje prednosti nevojnim sredstvima rešavanja sukoba, kao načinu da se bezbednost osigura u dužem vremenskom periodu.[51]

Konflikti na granicama EU, koji su za sobom ostavili neuređene države, predstavljaju bezbednosnu pretnju koju je EU spremna da rešava, i to širenjem demokratskih vrednosti, izgradnjom institucija i saradnjom sa državama na istoku.[52] To što se EU širi i na postkonfliktna društva, zahteva ovakvo rešenje. Ona je dokazala da se totalitarni režimi mogu mirnim putem preobraziti u demokratska društva, i to na primeru istočnoevropskih zemalja koje su sada članice EU, te stoga namerava da tu praksu nastavi i ubuduće.[53]

Rešenje izraelsko-palestinskog sukoba predstavlja strateški prioritet za Evropu i ona ga vidi u zajedničkom delovanju zaraćenih strana i EU, SAD, UN i Rusije.

Evropska unija ima viziju međunarodnog poretka zasnovanog na efektivnom multilateralizmu. U tom smislu, međunarodni odnosi bi trebalo da počivaju na institucionalnoj saradnji i međunarodnom pravu. Takođe, trebalo bi da bude vraćena uloga Ujedinjenim nacijama kao okviru međunarodne saradnje, a Savetu bezbednosti ovlašćenja u oblasti međunarodnog mira i bezbednosti. Posebno je istaknut i značaj međunarodnih trgovinskih i finansijskih institucija, bezbednosnih (NATO i OSCE) i regionalnih organizacija (ASEAN, MERCOSUR i Afrička unija) za međunarodnu saradnju i mir.[54]

Radi prevencije pretnji koje je identifikovala, EU namerava da razvija "stratešku kulturu".[55] Preventivno delovanje može sprečiti pojavu mnogo ozbiljnijih problema u budućnosti. Kako bi na ovaj način intervenisala, EU namerava da razvija svoje diplomatske potencijale, transformiše svoje vojne snage i ojača obaveštajne službe. Sa takvim kapaciteti-

---

[51] "Proliferacija može biti sprečena kontrolom izvoza. Borba protiv terorizma zahteva mešavinu obaveštajnih, policijskih, pravnih, vojnih i ostalih sredstava. Neuređene države zahtevaju humanitarna sredstva. Vojna mogu koristiti za uspostavljanje poretka. Regionalni konflikti zahtevaju politička sredstva, ali vojna i policijska aktivnost mogu biti delotvorne u postkonfliknoj fazi. Ekonomski instrumenti služe rekonstrukciji, a civilni krizni menadžment pomaže uspostavljanju građanske države."; European security strategy, str. 13

[52] "Naše susedsvo vidimo kao oblast u kojoj EU ima posebnu odgovornost za mir i bezbednost i, iz tog razloga, vodeću ulogu u njihovom obezbeđivanju na tlu Evrope."; Dr Sven Biscop, "The European Security strategy, Implementing a distinctive Approach to security", Royal institute for international relations, Brisel, www. irri-kiib.be, str. 19

[53] Osim Balkana, EU kao susedna područja označava i Mediteran i Južni Kavkaz.

[54] European security strategy, str. 9

[55] "Potreban nam je razvoj strateške kulture koja podrazumeva odlučnu, jaku i, kad je potrebno, robusnu intervenciju."; European security strategy, str. 11

ma, u okviru stalnog aranžmana EU-NATO i Povelje UN, kao i u skladu sa međunarodnim pravom, EU vidi svoju ulogu u rešavanju kriza i osiguravanju bezbednosti za sebe i druge.

RAZLIČITI STRATEŠKI PRISTUPI TERORIZMU

Teorijski koncepti na kojima počivaju navedene strategije su različiti. Strategija SAD za borbu protiv terorizma počiva na realističnom pristupu međunarodnim odnosima i bezbednosti, prema kome su države glavni subjekti međunarodnih odnosa, ali i glavni subjekti i objekti bezbednosti. Bezbednost se dostiže uvećanjem vlastite moći, i to pre svega vojne. Polazeći od toga da je stanje u međunarodnim odnosima anarhično i da ne postoji centralni autoritet koji bi obavezivao države da se u međusobnim odnosima ponašaju na određeni način, pristalice ovog koncepta smatraju da bezbednost mogu osigurati samo države sa velikim ekonomskim, političkim i vojnim kapacitetima.

Agresivan ton i realpolitički diskurs, kojim vladaju pojmovi moći i sile, predstavljaju glavne karakteristike stila kojim je strategija pisana. Kvalifikacije neprijatelja, njihovih ciljeva i ideologija, koje su negativno emotivno obojene, pozivaju na beskompromisnu borbu. Rat protiv terorizma istovremeno je i rat za sopstveni sistem vrednosti i način života i naziva se "ratom ideja". U njemu postoje vrednosne kategorije dobra i zla, slobode i straha, civilizovanosti i varvarstva... Praktično, rat je oružani sukob koji karakterišu ljudske žrtve i materijalna razaranja.

Iako je SAD žrtva terorističkog napada, ona će se braniti principom da "napad predstavlja najbolju odbranu". Ofanzivni karakter strategije oblikovan je i u realpolitičkim kategorijama - defeat (poraziti), deny (odbiti), diminish (smanjiti) i defend (odbraniti). Cilj ovog rata je potpuno uništenje terorizma, odnosno nevidljivog neprijatelja koji ima mreže po celom svetu i koji može napasti bilo kad i bilo gde. Asimetrični rat u kome se danas nalazi SAD, ukazao je na to da vojna i ekonomska moć ne garantuju bezbednost. Ipak, u modelovanju svog odgovora SAD će se oslanjati upravo na ove dve kategorije moći. Nacionalni interes određen je geopolitičkim i geoekonomskim interesima koji su "zvezda vodilja" ekspanzionističke spoljne politike. Predsednik Buš rekao je da nema te cene koju Amerika neće platiti da bi pobedila u ratu protiv terorizma. Drugačije rečeno - cilj opravdava sredstvo.

Strategija bezbednosti Evropske unije počiva na liberalno-institucionalističkom pristupu. Ona međunarodne odnose takođe karakteriše kao anarhične, ali njihovo oblikovanje i uređenje vidi u izgradnji institucija. Države se mogu dogovoriti i urediti svoje odnose tako da interesi svih zemalja budu uzeti u obzir. Država je i dalje glavni subjekat međunarodnih odnosa i glavni subjekat i objekat bezbednosti, ali se prenošenjem dela suvereniteta na nadnacionalne organizacije obezbeđuje to da se sve drža-

ve ponašaju na način koji je u skladu sa interesima svih država članica. Institucionalizovana pravila i procedure u međusobnim odnosima država predstavljaju odbranu od voluntarizma i agresivnog ponašanja onih država koje teže tome da zadovolje samo svoje interese. Zbog toga ova strategija i u oblasti dostizanja i očuvanja bezbednosti prednost daje institucijama i organizacijama, pre svega Ujedinjenim nacijama i Savetu bezbednosti, koje se staraju o pitanjima rata i mira u svetu. Ništa manji značaj ne pridaje ni međunarodnim finansijskim i trgovinskim institucijama, kao i regionalnim vojnim savezima i organizacijama. Ovi mehanizmi predstavljaju okvir suzbijanja uzroka, ali i okvir efikasne borbe protiv terorizma.

Liberalno-institucionalistički diskurs podrazumeva pojmove kao što su saradnja, pregovori, kompromis, prevencija, širenje demokratskih vrednosti, izgradnja institucija i vladavina prava. Oni predstavljaju i ključne pojmove odgovora na savremene pretnje bezbednosti. Vojna sila je, takođe, bitna, ali predstavlja poslednje sredstvo, a i onda njena upotreba mora biti u skladu sa međunarodnim pravom i uz dozvolu Ujedinjenih nacija.

Shvatanje opasnosti od terorizma je još jedna od razlika između američke i evropske strategije. Za SAD terorizam predstavlja glavnu i najveću pretnju nacionalnoj bezbednosti. Na drugom mestu, ali u tesnoj vezi sa prvom, nalazi se širenje oružja za masovno uništavanje. Za Evropsku uniju, pak, terorizam predstavlja najveću pretnju bezbednosti, ali ne i jedinu. Širenje oružja za masovno uništavanje, organizovani kriminal, ekološki problemi i migracije predstavljaju pretnje izazvane posledicama koje je proces globalizacije ostavio na sve države u svetu. Evropska unija terorizam vidi kao unutrašnju pretnju, te stoga identifikuje države članice u kojima su smeštene ćelije međunarodnih terorističkih organizacija. Teroristi žive u državama Evropske unije. Oni su se tu naselili iz siromašnih država u kojima vladaju nedemokratski režimi, organizovani kriminal ili etnički konflikti. Posledica takvog stanja jesu migracije stanovništva iz ovih regiona u EU. SAD, međutim, smatra da terorističke pretnje dolaze samo spolja, iz država koje sponzorišu i podržavaju terorizam, te ih označava kao otpadničke zemlje.

Odgovori na terorizam modelovani su u skladu sa teorijskim konceptom strategija i načinom na koji one shvataju terorističku pretnju. Tako se Sjedinjene Države opredeljuju za preventivni rat protiv terorizma, koji će voditi van svojih granica. U tom ratu one traže saveznike, ali su spremne da deluju i unilateralno. Takođe, one su spremne da uzmu pravo da po nejasnim kriterijumima označe određene države kao otpadničke i da se sa njima vojno obračunaju. EU je svoj odgovor, pak, koncipirala u skladu sa liberalno-institucionalističkim pristupom, te stavlja akcenat na sprečavanje ili ublažavanje uzroka terorizma. Amerikanci tvrde da će rat protiv terorizma biti težak i da će trajati dugo. Stratezi EU, me-

đutim, smatraju da nijedan rat ne može trajati večno i da se mora završiti mirom. Spremni su da na postizanju uslova mira rade odmah. Sila je potrebna samo u uspostavljanju poretka, i to tek kao poslednje rešenje. Da bi upotrebili silu, potrebno je da pre toga budu iscrpljena sva politička sredstva, pogotovu ako se ima u vidu da je terorizam politički motivisano nasilje usmereno ka izazivanju političkih promena. Za razliku od SAD koje su spremne na unilateralizam, EU insistira na multilateralizmu. Terorizam predstavlja globalnu pretnju i na nju može da odgovori jedina globalna supersila, koja je došla do pozicije čuvara globalne bezbednosti. Multilateralno angažovanje bi moglo biti delotvoran odgovor, ali je za to neophodno uvažavati potrebe drugih, kao i međunarodno pravo i institucije.[56]

RAZLIKE U STRATEGIJAMA SAD I EVROPSKE UNIJE

Izvori razlika

Robert Kagan u svojoj knjizi "Moć i slabost" govori o ovim razlikama: "Vreme je da se prestane sa pretvaranjem da Evropljani i Amerikanci dele zajednički pogled na svet, pa čak i da nastanjuju isti svet. O presudno važnom pitanju moći - efikasnosti moći, moralnosti moći, poželjnosti moći - američka i evropska gledišta se razilaze. Evropa se okreće od moći ili, na drugi način rečeno, prevazilazi moć i stupa u samodovoljni svet zakona, pravila, međunarodnih pregovora i saradnje. Ona je na pragu postistorijskog raja mira i relativnog prosperiteta, na pragu realizacije Kantovog *večnog mira*. Sa druge strane, Sjedinjene Države ostaju zaglibljene u istoriji, uvežbavajući moć u anarhičnom hobsovskom svetu, u kome su međunarodni zakoni i pravila nepouzdani i u kome istinska sigurnost, odbrana i promocija liberalnog poretka još uvek zavise od posedovanja i upotrebe vojne moći. Upravo to je razlog što su, kad je reč o glavnim strateškim i međunarodnim pitanjima današnjice, Amerikanci sa Marsa, a Evropljani sa Venere. Oni se sve manje razumeju i malo je pitanja oko kojih mogu da se usaglase. A to stanje stvari nije prolazni rezultat američkih izbora ili jednog katastrofičnog događaja. Razlozi transatlantske podele su duboki, imaju dugu predistoriju i vrlo je verovatno da će podela nastaviti da se produbljuje."[57]

---

[56] "Neke države su sebe smestile izvan granica međunarodnog društva. Neke su u izolaciji, dok druge neprestano vrše nasilje nad međunarodnim normama. Poželjno je da se takve države ponovo pridruže međunarodnoj zajednici i EU će biti spremna da im pruži pomoć. Oni koji ne nameravaju da postupe tako, moraju razumeti da postoji cena koju treba da plate, uključujući i njihove odnose sa Evropskom unijom."; Evropska strategija bezbednosti, str. 10

[57] Deo knjige objavljen je na: www.nspm.org.yu

Posle Hladnog rata SAD je ostala jedina svetska supersila, naročito kada imamo u vidu parametre tzv. tvrde ili merljive moći. Kao takva, ona je propustila da stvori novi svetski poredak koji počiva na demokratskim vrednostima, vladavini prava i kolektivnoj bezbednosti. Uzela je ulogu globalnog čuvara mira i svetskog policajca. Svaku državu ili savez država koji je pretio da ugrozi njenu vodeću poziciju ili ospori njeno spoljnopolitičko opredeljenje, proglašavala je za neprijatelja i intervenisala na razne načine. U eri globalizacije, čiji je ona nosilac, uticala je na stvaranje globalnih izazova bezbednosti i postala njihova meta. Nakon 11. septembra kada je postala žrtva terorističkog napada, bila je prinuđena da adekvatno odgovori. Tako razoran teroristički napad usmeren ka simbolima njene ekonomske i vojne moći, zahtevao je brz i efikasan odgovor. Potrebno je naglasiti da sistem kolektivne bezbednosti UN nije bio spreman da na ovaj napad efikasno odgovori, pa su Sjedinjene Države uzele pravo da se brane onim sredstvima i načinom koji im odgovara.

Posle Drugog svetskog rata bezbednost Evrope bila je zagarantovana bliskom saradnjom sa Sjedinjenim Američkim Državama, a NATO je bio najvažnija institucija namenjena samoodbrani. Nakon završetka Hladnog rata, slika se promenila.

Evropi više ne preti masovni napad konvencionalnim ili nuklearnim oružjem. Naprotiv, EU je, kako je pokazao sukob na Balkanu, suočena sa nizom opasnosti koje ne prete toliko opstanku, koliko stabilnosti Evrope. Sjedinjene Države, razumljivo, ne žele da intervenišu u svakoj regionalnoj krizi na kontinentu, pa će doći do situacija u kojima će biti prikladnije da vođstvo preuzme EU. Stoga, članice EU teže tome da budu opremljene svim sredstvima kako bi obezbedile i branile svoje vrednosti i interese.

Evropska unija predstavlja globalnu silu u nastajanju. Prema parametrima tzv. meke ili nemerljive moći, ona to već jeste. Evropska unija nije vojna sila[58] i to je opredeljuje da na međunarodnom planu deluje sa ekonomskih i kulturoloških pozicija moći, te i da u rešavanju sukoba koristi raspoloživa ekonomska i politička sredstva. Robert Kagan to naziva "strategija slabosti". On naglašava da su se evropske države tokom većeg dela istorije ponašale kao što to danas čini SAD, dakle, da su delovale iz pozicija moći i sile, što potvrđuju brojni ratovi koji su vođeni na njenom tlu. Ravnoteža snaga se u XX veku, međutim, pomerila. SAD su

---

[58] "Posle Mastrihtskog ugovora, mnogi su se ponadali da će stara slava Evrope biti obnovljena u novoj formi. Ali umesto rađanja "nove supersile", devedesete godine označile su zapadanje Evrope u relativnu slabost, sa balkanskim konfliktom koji je razotkrio evropsku vojnu nesposobnost i političke nesuglasice. Nakon Hladnog rata, Evropljani nisu pokazali spremnost da finansiraju čak ni manje vojne akcije unutar kontinenta bez američke pomoći, a prosečna izdvajanja za odbranu pala su na ispod dva odsto BND. Sa druge strane, iako je američki budžet za odbranu neznatno opao tokom devedesetih, izdaci za ovu namenu i dalje iznose više od tri odsto BND."; Robert Kagan, "Moć i slabost", www. nspm.org.yu

danas u poziciji globalne supersile i spremne su da tu silu, naročito vojnu, upotrebe kad god je to moguće.[59]

Ove različite tačke gledišta prirodno su uzrokovale i različite strateške procene.

POSLEDICE RAZLIKA

Bezbednosne posledice

Strategija koja je dobila mogućnost da bude primenjena stvorila je i nove posledice po bezbednost. Doktrina preventivnog rata protiv terorizma može u budućnosti ojačati postojeće, ali i stvoriti nove izazove, rizike i pretnje svetskoj bezbednosti.[60] Rat u Avganistanu koji predstavlja odgovor na terorizam je, iako je imao dozvolu Saveta bezbednosti UN i putem rezolucije 1373 obezbedio široku međunarodnu podršku, problematičan, zbog upotrebe nesrazmerne vojne sile. Rezultati tog rata su smena talibanskog režima i uspostavljanje sistema i institucija države. Rezultati, međutim, nisu zadovoljavajući i Avganistan još uvek predstavlja krizno područje, a hvatanje Osame Bin Ladena još uvek nije okončano.

Primena doktrine preventivnog rata i ulazak u rat protiv Iraka na osnovu ranije iznetih, a nikad potvrđenih, optužbi da ta zemlja razvija hemijsko i biološko oružje za masovno uništavanje, predstavljaju početak nastavka intervencionističke i militarističke spoljnopolitičke orijentacije SAD. Diskreciono pravo određivanja kriterijuma na osnovu kojih su neke države svrstane u otpadničke, dovodi SAD u poziciju da izazove još veće ogorčenje islamskog sveta, izgubi prijatelje i stekne nove neprijatelje. Sledstveno tome, praktikovanje preventivnog rata moglo bi izazvati stvaranje šire antiameričke koalicije, koja bi pokušala da, makar diplomatskim sredstvima, ograniči samostalno delovanje SAD.[61] Nezadovoljne zemlje i revolucionarni pokreti će se, verovatno, oslanjati na radikalnija sredstva, kako nasilna tako i nenasilna.

---

[59] "Kada su evropske velike sile bile moćne, verovale su u silu i ratničku slavu. One sada vide svet kroz oči slabih sila."; Robert Kagan, naveden izvor

[60] "Najviše me uznemirava novi strateški plan nacionalne bezbednosti. Taj provokativni dokument daje Americi prava da izvodi preventivne udare protiv svakoga ko joj se učini dovoljno sumnjivim. Pored toga, on izražava njenu odlučnost da svakog konkurenta spreči, čak i u samom pokušaju, da posegne za statusom moći koji bi se merio sa njenim."; Jirgen Habermas, intervju za američki časopis *The Nation,* odgovor na pitanje kako vidi sadašnji položaj SAD u svetu, objavljen na web sajtu: www.nspm.org.yu

[61] "Normalne zemlje (pod normalnim se ovde podrazumevaju one države koje nastoje da obezbede svoj opstanak i razvoj, kao i uspostavljanje institucija i procedura u kojima i putem kojih bi se razrešavali globalni problemi, ali koje nisu ni ekspanzionističke ni revizionističke u sleđenju nacionalnih ciljeva) smatraju da će glavni izazov u budućnosti biti sve više centriran oko obuzdavanja i pružanja otpora američkim geopolitičkim planovima, bar diplomatskim sredstvima."; Ričard Folk, Veliki teroristički rat, str. 52, 53

Izazovi međunarodnom pravu i sistemu kolektivne bezbednosti UN

Međunarodni pravni sistem i sistem kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija, uspostavljeni posle Drugog svetskog rata, ustanovili su sankcije za upotrebu sile kao sredstva rešavanja sukoba u međunarodnim odnosima. Pravo na odbranu zagarantovano je državama ukoliko su napadnute, ali samo do trenutka dok se ne aktivira sistem odbrane Ujedinjenih nacija. Savet bezbednosti UN bio je zadužen za pitanja rata i mira u svetu.[62]

Priroda savremenih izazova, rizika i pretnji svakoj državi u eri globalizacije i međuzavisnosti, kao i međunarodnoj zajednici u celini bitno je izmenjena. Postojeći sistem kolektivne bezbednosti odgovarao je međudržavnim odnosima za vreme Hladnog rata kada su bezbednosne pretnje bile pretežno vojne prirode. Pošto je priroda pretnji međunarodnoj bezbednosti izmenjena, stvoren je opravdani zahtev da postojeći sistem bude prilagođen novim okolnostima. Ti zahtevi se, pre svega, odnose na opremanje Ujedinjenih nacija svim instrumentima i sredstvima, neophodnim za adekvatan odgovor na nove pretnje.

Međunarodno pravo ne pokriva savremene asimetrične ratove, u kojima su na jednoj strani suverene države, organizovane na teritorijalnom principu, a na drugoj, široko rasprostranjena mreža terorističkih organizacija. Ono kao krivična dela sankcioniše neka sredstva kojima se teroristi služe - otmice aviona, napade na diplomatska i konzularna predstavništva stranih zemalja, uzimanje talaca, kao i razvijanje, širenje i upotrebu nuklearnog, hemijskog i biološkog oružja. Ovakav tretman terorističkih aktivnosti može imati uspeha unutar jedne države. Međutim, postojeće međunarodno pravo ne može uspešno da sankcioniše globalni terorizam sa kakvim se države danas suočavaju. Stoga, zbog zaobilaženja postojećih pravnih procedura, intervencija SAD u Iraku izgleda nelegalno.[63]

---

[62] "Ne tako davno jedna generacija mladih Nemaca, koju su američki vojnici oslobodili nacističkog režima, divila se političkim idealima te nacije, jer je tada Amerika učestvovala u stvaranju Ujedinjenih nacija i u organizovanju suđenja u Nirnbergu i Tokiju. To je bila revolucija u klasičnom međunarodnom pravu. Smanjena je snaga suverene nacionalne države, a državne vlasti su izgubile imunitet u odnosu na međunarodno krivično gonjenje. Napadački ratovi i zločini protiv čovečnosti uključeni su u međunarodno pravosuđe kao krivična dela. Hoće li ista ta Amerika sada naprosto gurnuti u stranu sva civilizacijska dostignuća pravnog obuzdavanja 'prirodnog stanja' u kojem se nalaze zaraćene strane?"; Jirgen Habermas, intervju za američki časopis *The Nation,* odgovor na pitanje kako vidi sadašnji položaj SAD u svetu, objavljen na web sajtu: www.nspm.org.yu

[63] "Države zloupotrebljavaju silu, čine nasilje nad pravom. Američka vlada je bez oklevanja ignorisala i pogazila ono što je ostalo od međunarodnog prava, a što je već stavljeno na teška iskušenja u poslednjih nekoliko godina."; Jirgen Habermas, naveden izvor

Unutrašnje posledice

Teroristički napadi 11. septembra 2001. izvedeni su na teritoriji SAD. Teroristi su dugi niz godina živeli, radili i putovali u toj državi kao i svi ostali građani. Ta činjenica uticala je da države koje su u ratu protiv terorizma preispitaju bezbednost unutar svojih država. Pre svega potrebno je prilagoditi pravno sankcionisanje unutar država i obezbediti efikasnost institucija za borbu protiv terorizma. To, takođe, podrazumeva i reformu obaveštajnih službi, pošto je veliki deo odgovornosti za terorističke napade na Njujork, Vašington i Pensilvaniju prebačen na ove službe. Potrebno je osposobiti policiju za otkrivanje terorističkih ćelija u državama, kao i za borbu protiv organizovanog kriminala i pojačanu kontrolu granica. Sve to podrazumeva da državni organi, posebno organi prinude dobiju šira ovlašćenja. Posledica toga može biti ugrožavanje određenih ljudskih i građanskih prava. Postavlja se pitanje gde je granica ovakvog stanja i kakve posledice dugotrajno održavanje vanrednog stanja može ostaviti na demokratsko uređenje država, čiji je jedan od temeljnih principa poštovanje ljudskih prava.[64] Kada je reč o SAD, možemo uočiti napore Bele kuće da čitavom svetu nametne stalno vanredno stanje i da tako uzurpira veća prava na upotrebu sile u međunarodnim odnosima, kao i da opravda intervencije na teritorijama drugih suverenih država. Na taj način podriva se i usporava širenje svesti o poštovanju ljudskih prava u svetu. Na promociju i zaštitu ljudskih prava i stvaranje civilnog društva utrošeno je mnogo truda u drugoj polovini XX veka. To je doprinelo i rušenju totalitarnih režima u SSSR i državama Istočne Evrope, kao i pobedi SAD u Hladnom ratu. Pod izgovorom zaštite ljudskih prava ustanovljena je i praksa "humanitarnog intrervencionizma", koja je "najdemokratskijoj" državi sveta davala legitimitet branioca ugroženih prava širom sveta. Ukoliko se u borbi protiv novog neprijatelja ugrožavaju prava sopstvenih građana, onda je temeljni princip demokratskog poretka ozbiljno doveden u pitanje. Ozbiljnost terorističke pretnje stavlja sve države pred dilemu da li da poštuju ljudska prava ili da deluju efikasno na sprečavanje terorizma, tj. da izaberu, ukoliko nije moguće napraviti balans, između slobode i bezbednosti.

Posledice na polju međunarodnih odnosa

Posle Drugog svetskog rata međusobni odnosi suverenih država stavljeni su u okvire međunarodnog prava, a Ujedinjene nacije bile su zamišljene kao organizacija koja treba da, delovanjem u skladu sa pravilima i procedurama, eliminiše rat kao način rešavanja sukoba u međunarodnim

---

[64] "Kada vanredno stanje postane stalno, to jest postane normalna paradigma politike, tada država i terorizam završavaju tako što obrazuju jedinstven sistem, čija se dva lica ne mogu više identifikovati. To je unitarni sistem sa dva lica, od kojih jedno stalno služi da opravdava akcije onog drugog i to u takvom stepenu da se više ne može razlučiti koje od njih igra svoju ulogu."; Đorđo Agamben, profesor estetike na Univerzitetu u Veroni, intervju za *Le Figaro*, 7. 4. 2003. godine, objavljeno na web sajtu: www.nspm.org.yu

odnosima i zameni ga rešavanjem sukoba mirnim putem. Sve veća potreba država da sarađuju u svim oblastima međunarodnog života dovela je do izgradnje institucija koje tu saradnju omogućavaju. Nijedna država nije sposobna da sama adekvatno odgovori na tako ozbiljne, a do sada nepoznate i nedovoljno istražene, izazove i pretnje bezbednosti. To zahteva tesnu saradnju svih država u onim oblastima koje mogu doprineti postizanju zajedničke bezbednosti. U trenutku kada se pred međunarodnu zajednicu postavlja tako ozbiljan i težak zahtev, SAD su izabrale da vode unilateralnu intervencionističku politiku. Štiteći samo sopstvene geopolitičke i geoekonomske interese, SAD dovodi u pitanje mogućnost udruživanja zemalja u borbi protiv terorizma. Takvim ponašanjem dovedena je u pitanje i mogućnost reforme međunarodnog pravnog, kao i sistema kolektivne bezbednosti.[65]

ZAKLJUČAK

Kraj Hladnog rata označio je i kraj izvesnosti odnosa u međunarodnom sistemu zasnovanom na ravnoteži moći dve supersile - SAD i SSSR. Kao sila pobednica iz rata koji je nazvan ratom za vrednosti liberalnog kapitalizma i demokratije, a protiv totalitarizma i komunističke ideologije, izašla je SAD. Euforija pobednika obećavala je širenje demokratskih vrednosti širom sveta, milom ili silom. Globalizacija, čiji je SAD nosilac i promoter, u jednom svom delu predstavlja spontani proces širenja naučno-tehnoloških dostignuća i vrednosti određenog načina života, ali u svom drugom delu ona je dirigovana i usmerena ka prihvatanju ekspanzije američkog kapitala na tržištima širom sveta.

Iako je prestala hladnoratovska pretnja, SAD su nastavile da razvijaju i usavršavaju sopstvene vojne potencijale. Ona danas predstavlja najjaču vojnu silu u svetu, a njena vojna moć jednaka je zbiru vojnih moći petnaest sledećih zemalja. Ona je bila spremna da je koristi za ostvarenje svojih nacionalnih interesa, što je i činila u poslednjih pola veka.

Evropsku istoriju karakterišu krvavi sukobi njenih država i naroda u borbi za ostvarenje nacionalnih interesa, od kojih je primarni bio osvajanje teritorija. Kratkotrajni periodi mira u prvoj polovini XX veka bili su, u stvari, samo priprema za još veći i krvaviji sukob. Posle razornih posledica dva svetska rata koja su se vodila na njenom tlu, evropska teritorija podeljena je hladnoratovskom kalkulacijom na demokratski, kapitalistički zapad i totalitarni, komunistički istok. Zapadna Nemačka i Francuska su ubrzo nakon završetka Drugog svetskog rata, shvatajući neizbe-

---

[65] "Taj imperijalni projekat sigurno će ukočiti procese organizacionih promena svetskog poretka, koji je potreban i poželjan za sve narode sveta. Ako etatistički etos bude i dalje podsticao hegemonističku geopolitiku, to će gotovo sigurno i brzo dovesti do reaktivnog ujedinjavanja država i narodnih pokreta radi suprotstavljanja američkom projektu izgradnje globalne imperije."; Ričard Folk, Veliki teroristički rat, naveden izvor, str. 264

žnost i nužnost saradnje, postavile temelj za izgradnju sistema institucija koji tu saradnju omogućavaju. Izgradnja mreže institucija, koje uspostavljaju jasna pravila i garantovane procedure u odnosima evropskih država, završena je ujedinjenjem Nemačke i oblikovanjem današnje Evropske unije.

Posle kraja Hladnog rata, sve države bivšeg Istočnog bloka izrazile su želju da se pridruže porodici evropskih država. Transformacija totalitarnih režima u demokratske predstavlja proces koji Evropska unija vodi putem tačno ustanovljenih procedura kojima se ispunjavaju određeni standardi. Iako Evropska unija danas predstavlja ekonomsku supersilu, ona je prvobitno bila zamišljena kao bezbednosna zajednica. Najveći uspeh Evropske unije ogleda se u tome što je uspela da eliminiše mogućnost oružanog sukoba između svojih članica. Mehanizmi za rešavanje sukoba među državama sada su političke prirode.

Globalizacija nije svim državama donela jednaku korist. Neke su ostale na marginama ovog procesa. Svet je podeljen na "ostrvca bogatih i okeane siromašnih". U velikom broju država na vlasti su represivni režimi. Neki regioni sveta zahvaćeni su etničkim i verskim ratovima. Neke vlade nisu uspele da suzbiju korupciju i kriminal i da resurse svojih država iskoriste za postizanje blagostanja građana. U svim tim državama stanovništvo je nezadovoljno, frustrirano socijalnom lišenošću, koja vodi nasilju i nasilnim sukobima. U nekim državama to nasilje okrenuto je protiv sopstvene vlade, a u nekim protiv onoga koga smatraju krivcem za takvo stanje.

Dupli standardi svetskog policajca u deljenju pravde izazvali su negodovanje kod svih onih država čije su politike i vlade označene kao "pretnja američkom nacionalnom interesu". To su uglavnom muslimanske države u arapskom svetu. Ostavši na marginama svetskog procesa globalizacije da bi očuvale sopstvene resurse i tradicije, pripadnici najmnogoljudnije vere su se zaista našli u deprivilegovanoj poziciji. Izraelsko-palestinski sukob predstavlja simbol sukoba muslimana sa nemuslimanima, kolonizatorima i eksploatatorima. Semjuel Hantington to naziva "sukob civilizacija".

Islamski verski fundamentalizam našao je svoj institucionalni izraz u terorističkim organizacijama. Njihovo sredstvo borbe je politički motivisano, brutalno nasilje usmereno ka civilnim ciljevima i postizanju političke promene ili cilja. Trebalo bi da nasilje u civilizovanom svetu bude poslednje sredstvo rešavanja sukoba različitih interesa država. Međutim, oni koji su terorizam odabrali kao sredstvo nikad nisu razmatrali politička sredstva, jer teroristi nisu deo političkog procesa. Teroristi nemaju legitimitet, ni dozvolu naroda da se tako brutalnim sredstvima bore protiv nepravde u njegovo ime.

Najmoćnije sila sveta bila je 11. septembra 2001. godine žrtva napada grupe koju je činilo devetnaest ljudi. Oni su oteli tri putnička aviona i njima

napali centre, simbole američke globalne ekonomske i vojne moći. Predsednik Buš je rekao da posle tog događaja ništa više neće biti isto. Mnogi analitičari i istoričari porede značaj ovog događaja sa značajem pada Berlinskog zida. Tada je propuštena istorijska prilika da se stvori bolji i bezbedniji svet.

Ovaj teroristički napad na američku teritoriju, koji je bez presedana u istoriji ove zemlje (ako se izuzme napad na Perl Harbur), pokazali su da ekonomska, politička i vojna moć nisu garant bezbednosti ni najmoćnijoj državi sveta. Tim napadom promenjena je priroda rata. Rat sada predstavlja asimetrični nasilni sukob koji se svrstava u ratove četvrte generacije. Na jednoj strani tog sukoba nalaze se teritorijalizovane suverene države, a na drugoj široko razgranata mreža terorističkih organizacija, dobro organizovana i finansirana organizovanim kriminalnim aktivnostima. Njene odlike, sredstva, kao i nivo opasnosti koju predstavlja na globalnom nivou nisu dovoljno poznati. Sigurno je jedino to da ih je teško locirati, da ih odlikuje "taktička ingenioznost", da su nepredvidive, što znači da mogu napasti bilo kad i bilo gde, i da su, prema tome, nekontrolibilne.

Nijedna država više ne može garantovati svojim građanima da ih sve, na svakom mestu i u svako vreme može zaštititi. Vojna sredstva i taktike ratovanja između država više nemaju istu ulogu. Postojeći međunarodni pravni i bezbednosni sistem takođe ne može adekvatno da odgovori na ovakvu pretnju. Izmenjena priroda pretnje traži drugačije odgovore.

Reforma međunarodnih institucija predstavlja proces koji zahteva vreme i političku saglasnost vodećih svetskih aktera. Terorizam traži hitan odgovor. U prvoj fazi tog odgovora SAD je upotrebila svoju vojnu moć i porazila neprijatelja oličenog u terorističkoj organizaciji Al Kaida, koju podržava talibanski režim u Avganistanu. Rat protiv terorizma, međutim, time nije završen. Al Kaida ima svoje ćelije po čitavom svetu. O tome da li su sve države u kojima se nalaze te ćelije "otpadničke" ili su to samo one koje sponzorišu terorizam, odlučiće Amerika. Strategija odgovora na terorizam najmoćnije globalne sile je unilateralizam i ofanzivni militarizam. Posledice proširenja tako modelovanog odgovora po bilo koju državu sveta, označenu kao *pripadnicu osovina zla*, mnogostruke su i vidljive na svim poljima međunarodnog života. Da bi bio izbegnut odgovor ostatka sveta i stvaranje protivteže američkim imperijalističkim namerama, potrebne su dve stvari. Prvo, da SAD stvarno preispita svoju spoljnopolitičku orijentaciju intervencionizma i duplih standarda iz poslednje polovine prošlog veka. Drugo, da pristupe stvaranju ***novog sistema globalnog upravljanja***, koji treba da obezbedi adekvatan odgovor novim i izmenjenim izazovima, rizicima i pretnjama. Evropsko pozitivno iskustvo u izgradnji institucija za mirno rešavanje konflikata u tom smislu je dragoceno.

"Jedino će odbacivanje svih fundamentalizama omogućiti čovečanstvu da ispipava put ka bezbednijoj i postojanijoj budućnosti, nego što je ova koja je danas na vidiku", kaže Ričard Folk.

Literatura

1. Agamben, Đorđo**, "**US National Strategy for Combating Terrrorism", intervju za *Le Figaro,* 7. 4. 2003**.** godine, www.nspm.org.yu/Debate/deb%20tem3%20agamben%20rat%20vs%20evrope.htm
2. Biscop, Dr Sven**,** "The European Security strategy, Implementing a distinctive Approach to security", Royal institute for international relations, Brisel**,** www.irri-kiib.be
3. *European Security strategy* - "A secure Europe in a Better World", *http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/78367.pdf*
4. Folk, Ričard, "Veliki teroristički rat"**,** Filip Višnjić, Beograd, 2003.
5. Habermas, Jirgen, intervju za *The Nation*, od 16.12.2002. www.nspm.org.yu/Debate/deb%203%20intervju%20habermas.htm
6. http://periscope.usni.com/demo/terms/t0000282.html
7. http://www.fbi.publish/terror/terrusa.html
8. http:/www.inlik.com/-civitas/mun/res9596/terror.html
9. Kagan, Robert, "Moć i slabost", tekst iz NSPM, www.nspm.org.yu Debate/deb%203%20robert%20kagan.htm
10. Kegley, Charles W, Jr, "The new global terrorism: caracteristics, causes, controls", Prentice Hall, New Jersey, 2003
11. "Svet posle 11. septembra", Nova srpska politička misao, Beograd, 2002.
12. Vajt, Džonatan, "Terorizam", I deo - "Kriminologija terorizma", http://www.alexandria-press.com/online/online39_jonathan_r_white_terrorism.htm , od 17. 08.2004.

II DEO

Dražen Maravić

ZAJEDNIČKA SPOLJNA I BEZBEDNOSNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

I UVOD

Poreklo zamisli zajedničke evropske spoljne i bezbednosne politike možemo pronaći već u motivima "očeva osnivača" onoga što danas prepoznajemo kao Evropsku uniju. Naime, stvaranje prve Evropske zajednice za ugalj i čelik 1951. godine predstavljalo je samo instrument uspostavljanja poverenja između evropskih naroda. Cilj je bio da se postigne nadnacionalna kontrola proizvodnje ovih važnih sirovina, kao i funkcija dostizanja održivog mira u Evropi posle Drugog svetskog rata.[1] Kreativnosti[2] u pronalaženju institucionalnih rešenja *sui generis* nikada nije nedostajalo evropskim političarima u nastojanjima da ekonomske integracije[3] prošire stvaranjem političke zajednice i uvođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Potreba da bude formulisana i primenjena efektivna evropska spoljna i bezbednosna politika razmatrana je dugi niz godina.[4] Dok su spoljnotrgovinski odnosi od početka bili u nadležnosti Evropske ekonomske zajednice, dotle su strukture neophodne za saradnju u oblasti spoljne politike začete na samitu u Hagu 1969. godine, kao i nakon usvajanja Luksemburškog izveštaja u oktobru 1970. godine. Tada je ustanovljena **Evropska politička saradnja** (u daljem tekstu EPS), koja je predstavljala tek pokušaj da se delimično koordinira spoljna politika Zapadne Evrope, i to bez bezbednosnih i odbrambenih aspekata. EPS je funkcionisala

---

[1] Opširnije:Volter Laker, "Istorija Evrope 1945-1992", Clio, 1999.

[2] U čuvenoj Deklaraciji od 9. maja 1950. godine, zbog čijeg se značaja ovaj dan i danas slavi kao Dan Evrope, francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman rekao je kako: "…svetski mir ne može biti ostvaren bez kreativnih napora srazmernih opasnostima koje mu prete… Doprinos koji organizovana Evropa može dati civilizaciji nerazdvojiv je od održavanjà miroljubivih odnosa."; prema: dr Gordana Ilić-Gasmi: "Reforme Evropske unije - institucionalni aspekti", IGP Prometej, Beograd, 2004.

[3] Vremenom su proširene stvaranjem Evropske zajednice za atomsku energiju i Evropske ekonomske zajednice.

[4] Vidi: Annex 1

putem Političkog komiteta, koji su činili direktori ministarstava spoljnih poslova. Oni su se sastajali četiri puta godišnje, kao i na skupovima ministara spoljnih poslova koji su održavani dva puta godišnje.

Slom realsocijalizma (1989-1990), a pogotovo ujedinjenje Nemačke, dali su potreban impuls razvoju projekta usaglašavanja zajedničke spoljne politike. Evropske zemlje, posebno Francuska i Velika Britanija, želele su da osiguraju opstanak ojačane Nemačke u okvirima politike Zapadne Evrope. Pored toga, okončanjem hladnoratovske podele na Istok i Zapad, nestao je dotadašnji snažan kohezioni faktor, tako da ga je trebalo zameniti novim inicijativama koje bi osigurale saradnju i razvoj spoljnopolitičkog identiteta Zajednice.

Na sastanku Evropskog saveta u Mastrihtu 1991. godine Evropska politička saradnja je, razvojem Evropske zajednice u Evropsku uniju, prerasla u Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, odnosno u ono što najčešće nazivamo Drugim stubom EU.[5] Međutim, države članice tada nisu bile spremne da se odreknu suvereniteta u ovoj oblasti i da prihvate način funkcionisanja primenjen u okviru Evropske zajednice, odnosno Prvog stuba EU, koji u značajnoj meri karakteriše to da prenosi suverenitet sa država na EZ[6]. To je podstaklo stvaranje specifičnih modela odlučivanja, koji snažno naglašavaju nacionalni suverenitet i međudržavni karakter Drugog stuba EU, a koji se, u suštini, svode na potrebu da bude dostignut konsenzus prilikom odlučivanja u ovoj oblasti.

Od nastanka Evropske unije pa do danas, bezbednosni i spoljnopolitički aranžmani Evrope doživeli su velike promene. EU je tradicionalno bila "civilna sila" koja se, pre svega, bavila ekonomskom integracijom i socijalnim blagostanjem svojih stanovnika.[7] Iako EU suštinski oduvek predstavlja spoljnopolitički projekat, ona nije ukalupljena u standardni, državni model spoljne politike.

---

[5] Uporedi: "Evropa od A do Š - priručnik za evropsku integraciju", izdavači: Verner Vajdenfeld i Volfgang Vesels, BPB: Savezna centrala za političko obrazovanje, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003.

[6] Termin "Evropska zajednica" je do 1993. godine korišćen da bi se opisao politički entitet koji su činila tri različita pravna entiteta (to su Evropska zajednica za ugalj i čelik, Evropska zajednica za atomsku energiju i Evropska ekonomska zajednica) sa odvojenim međunarodnim pravnim subjektivitetom, za koji je postalo uobičajeno da ga smatraju jednim telom. Nakon stupanja na snagu Ugovora o EU 1993. godine, Evropska zajednica je preimenovana u tzv. Prvi stub EU. U domenu Prvog stuba sproveden je prenos dela suvereniteta sa država članica na EU. Više: Josephine Shaw, "European Union Law-Itroduction", Third edition, London, 2001, str. 7-31, u: *Reader: ABC about European Union*, priredila mr Tanja Miščević, Konrad Adenauer Stiftung i G17 Institut, Beograd 2002.

[7] Hedley Bull, "Civilian Power Europe?", *Jurnal Of Common Market Studies*, Winter 1982:149-162, citirano prema Neil Winn: "CFSP, ESDP, and the Future of European Security: Whither NATO?", *The Brown Jurnal of World Affairs*, Winter/Spring 2003 - Volume IX, Issue 2

Sistem Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU praktično predstavlja proces koji omogućava stalnu razmenu informacija i mišljenja o pitanjima međunarodne politike i bezbednosti. Na taj način dolazi do približavanja nacionalnih i usvajanja zajedničkih stavova. Oni se, zatim, pretaču u zajedničke akcije, koje bi trebalo da doprinesu izgradnji jasnog spoljnopolitičkog identiteta Evropske unije. Ciljevi Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU[8] su, pre svega, očuvanje osnovnih spoljnopolitičkih interesa, posebno nezavisnosti, bezbednosti i nepovredivosti Unije, uključujući u to i postepeno definisanje zajedničke odbrambene politike i odbrane[9], kao i obezbeđenje mira, jačanje demokratije, pravne države i ljudskih prava (civilni krizni menadžment).

Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU obuhvata više aspekata. Jednu dimenziju čini **politička sadržina** koja se ostvaruje ovom saradnjom, a izražena je predviđenim ciljevima ZSBP. Zatim sledi posebna **procedura** predviđena za donošenje odluka u ovoj oblasti.[10] Konačno, tu su i specifični **instrumenti** kojima se sprovodi ova politika EU, budući da se oni razlikuju od instrumenata kojima se sprovode nadležnosti Unije u drugim oblastima.[11] Organi Unije koji deluju u sistemu ZSBP su isti oni koji deluju i u drugim segmentima, odnosno Prvom i Drugom stubu, ali to čine po različitim procedurama. Pošto je **procedura** po kojoj odlučuju ono po čemu se delovanje ovih organa razlikuje od njihovog delovanja u ostalim segmentima-stubovima Unije, oni nisu navedeni kao elementi sistema.

U okviru ZSBP, nakon samita u Kelnu i Helsinkiju 1999. godine, ubrzano se razvija i **Zajednička odbrambena i bezbednosna politika**. Njen cilj je da ojača sposobnost Unije da, u saradnji sa NATO, rešava krize u susednim regionima, pre svega, uspostavljanjem snaga za brza dejstva koje bi bile osposobljene za izvođenje misija održavanja mira i drugih neborbenih misija. Zajednička odbrana predviđena je kao mogućnost delovanja onda kada o tome odluči Evropski savet i kada tu odluku ratifikuju države članice u skladu sa svojim unutrašnjim propisima.[12]

---

[8] Definisani su članom 11 Ugovora o Evropskoj uniji. Izvor: "Ugovor o Evropskoj uniji" - prečišćeni tekst, priredio: dr Duško Lopandić, Evropski centar za mir i razvoj Univerziteta za mir UN, Beograd 2004, str. 10

[9] Vojni krizni menadžment upotrebljen je u smislu Petersburških zadataka.

[10] Ova procedura različita je od standardne procedure koja se primenjuje u Prvom stubu EU.

[11] Utoliko je opravdano govoriti o **sistemu ZSBP**, budući da navedeni elementi u svojoj interakciji grade poseban segment unutar Unije, različit u odnosu na sisteme koji, svaki za sebe, grade Prvi i Treći stub EU.

[12] Sporazumom postignutim u Nici izbrisane su odredbe Ugovora o EU koje se odnose na ZEU, sa izuzetkom onih koje dozvoljavaju saradnju dve ili više članica EU koje su istovremeno i članice ZEU. To je rezultat procene da je EU dovoljno razvila svoje funkcije i nadležnosti da bi mogla da organizuje zajedničku odbranu u okviru sopstvenih institucija.

To što je EU osposobljena da bude značajan akter na međunarodnoj sceni, danas ima veći značaj nego ikada do sada u istoriji evropskih integracija.[13] Tenzije u međunarodnim odnosima u oblasti trgovine i finansija, kao i neizvesnosti koje sobom povlači tzv. "rat protiv terorizma" ukazuju na to da je neophodno jasnije spoljnopolitičko profilisanje EU. Pored toga, u globalizovanom svetu se sve više brišu razlike između spoljne i unutrašnje politike. Da bi Unija mogla efikasno da sprovodi politiku koju usvoji u okviru procesa integracije, ona mora biti u stanju da je brani i zastupa u međunarodnim forumima, kao što su, na primer, Ujedinjene nacije, Svetska trgovinska organizacija i dr. Takođe, ona mora doprineti uspostavljanju međunarodnog okruženja, koje će promovisati evropski model liberalne demokratije.

Navedenim potrebama trebalo bi da odgovori nacrt Ustava EU, koji je usvojen na sastanku šefova država i vlada zemalja EU u Rimu, 29. oktobra ove godine. On je trenutno u procesu usvajanja u skladu sa unutrašnjim propisima svake od zemalja članica EU.

Evolucija Evropske zajednice u Evropsku uniju i ekonomske integracije u složene konstrukcije, koja je podrazumevala povećanje federalnih elemenata i institucionalnih aranžmana, koji treba da doprinesu stvaranju i očuvanju političke zajednice Evropljana i izgradnji njihovog zajedničkog identiteta, predstavlja složen predmet proučavanja. Rešenja koja su primenjena u sistemu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU potrebno je sagledavati, pre svega, ukazivanjem na političko-ekonomske uslove nastanka određenih institucionalnih rešenja i njihovih pravnih okvira. Namera nam je, dakle, da opišemo, prikažemo i analiziramo važeći normativni okvir zajedničke evropske spoljne i bezbednosne politike, kao i da predstavimo projekciju sistema datu u predlogu Ustava EU. Prilikom istraživanja korišćeni su različiti metodi. Kao osnova normativne analize odredaba Ugovora o EU korišćeni su uporedno tekstovi osnivačkih ugovora u verzijama na engleskom i na srpskom jeziku, budući da domaći autori različito prevode određene pravne pojmove koji se u ovoj oblasti pojavljuju.[14] Relevantne odredbe Ugovora o EU tumačene su teleološki i jezički. Komparativno su analizirane ključne odredbe Ugovora o EU iz Mastrihta, Amsterdama i Nice, uz sagledavanje evolucije evropskih integracija.

Za razumevanje Unije važno je poznavanje uslova funkcionisanja spoljne i bezbednosne politike EU. Reč je o veoma dinamičnom procesu stalne izmene institucionalnih aranžmana radi povećanja njihove efikas-

---

[13] Detaljnije: Anand Menon, "Enhancing The Effectiveness Of The EU`s Foreign Defence Policies", Center For European Policy Studies, CEPS Policy Brief, No. 29, December, 2002

[14] Ovde je korišćena terminologija kao u knjizi: "Ugovor o Evropskoj uniji" - prečišćeni tekst, priredio dr Duško Lopandić, Evropski centar za mir i razvoj Univerziteta za mir UN, Beograd, 2004.

nosti. Institucionalna reforma Unije bila je i ostala nezaobilazno sredstvo produbljivanja evropskih integracionih kretanja i stvaranja spoljnopolitičkog i bezbednosnog identiteta EU. Nažalost, u pitanju je tema kojom se domaći autori nisu mnogo bavili. O značaju ove teme govori i stav, koji naši politički odlučioci često ističu u javnosti, da je vrhunski spoljnopolitički cilj naše zemlje ubrzavanje procesa pridruživanja Evropskoj uniji. Da bi tako postavljen cilj bio ostvaren, neophodno je bolje poznavati mehanizme funkcionisanja Evropske unije u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

II NORMIRANJE SISTEMA ZSBP

1. PRAVNI IZVOR SISTEMA ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE

Pravni izvor važećeg sistema Zajedničke evropske spoljne i bezbednosne politike čini Ugovor o EU iz Mastrihta (1992), sa kasnijim izmenama i dopunama.[15] Predlog Ugovora o Ustavu EU koji je usvojen u Rimu, oktobra 2004. godine, još nije stupio na snagu, budući da je za njegovo usvajanje predviđen dvogodišnji period. U tom periodu bi sve države članice EU trebalo da ga potvrde, i to u skladu sa svojim unutrašnjim propisima. S obzirom na to da u većem broju slučajeva njegovo potvrđivanje znači referendumsko izjašnjavanje građana, ishod ovog procesa je neizvestan.

Član 11 Ugovora o EU predviđa ciljeve[16] koji treba da budu ostvareni u okviru ZSBP, odnosno ciljeve na čijem ostvarivanju zajednički rade članice EU u okviru sistema Zajedničke evropske spoljne i bezbednosne politike. Međutim, Ugovor o EU iz Mastrihta predviđa obavezu usklađivanja stavova **i povodom drugih pitanja** koja su od **zajedničkog** interesa.[17] Drugim rečima, države članice su obavezne da razmenjuju informacije koje imaju zajednički spoljnopolitički i bezbednosni značaj. One mogu da uskrate razmenu samo onih informacija koje imaju **pojedinačni** interes za državu članicu. Teži se, dakle, tome da bude isključen

---

[15] Kasnije izmene i dopune unesene su u Amsterdamu 1997. godine i Nici 2000. godine. Sistem ZSBP je normiran članovima 11-28 Ugovora o EU.

[16] To su: zaštita zajedničkih vrednosti, vitalnih interesa, nezavisnosti i celovitosti Unije u skladu sa Poveljom OUN; jačanje bezbednosti Unije u svim oblicima; očuvanje mira i jačanje međunarodne sigurnosti u skladu sa Poveljom OUN, principima završnog akta iz Helsinkija i ciljevima Pariske povelje, uključujući u to i sve ono što se odnosi na spoljne granice; međunarodna saradnja; razvoj i jačanje demokratije i pravne države, kao i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda; "Ugovor o Evropskoj uniji" - prečišćeni tekst, naveden izvor, str. 10

[17] Član 16 Ugovora o EU, "Ugovor o Evropskoj uniji" - prečišćeni tekst, naveden izvor, str. 13

nejedinstven nastup prema trećim zemljama postupkom međusobnog usaglašavanja stavova.[18]

Da bismo opisali i razumeli sistem ZSBP, potrebno je ukazati na **organe** koji su ovlašćeni da donose odluke, na **vrstu akata** koji se donose, kao i na **proceduru** odlučivanja.

U Drugom (i Trećem[19]) stubu EU zadržano je to da međuvladini organi (Evropski savet i Savet ministara) imaju presudnu ulogu. Drugim rečima, države ostaju nosioci pravno-političkog subjektiviteta i posle utvrđivanja zajedničke politike, jer Unija u ovim poslovima nema pravni subjektivitet. Ovde se, dakle, države članice još nisu značajnije odrekle dela svoje suverenosti.[20]

2. ORGANI U SISTEMU ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE

Najvažniji organ EU koji donosi odluke u sistemu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike je Savet Evropske unije ili, kako ga često nazivaju, Savet ministara. Iako Savet ministara svojim radom presudno određuje spoljnopolitičko delovanje EU, prvo će biti dat prikaz funkcionisanja Evropskog saveta, kao hijerarhijski najvišeg organa u institucionalnoj strukturi EU.

EVROPSKI SAVET

Evropski savet nije zvaničan organ Evropske unije[21], budući da nije predviđen Ugovorom o EU, ali ima dugu praksu. Sastaje se od Pariske visoke konferencije održane decembra 1974. godine, kada su se šefovi

---

[18] Međutim, problem je kako odrediti kada se neko pitanje tiče zajedničkog interesa Unije, a kada pojedinačnog interesa države članice. U praksi se to razrešava tako što je svaka država u mogućnosti da određeno pitanje tretira kao sferu svog pojedinačnog interesa, sve dok se većina članica u Savetu ministara ne izjasni da postoji zajednički interes. Od tog trenutka nastaje obaveza članica EU da jedinstveno nastupaju prema trećim zemljama.

[19] saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova

[20] kao što je to slučaj u prvom stubu saradnje (ekonomskoj i srodnim oblastima) definisanom sa četiri slobode: slobodom kretanja roba, ljudi, usluga i kapitala. Kao posledica toga, u sistemu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike su veoma ograničene ingerencije Evropskog parlamenta i Komisije, dok odlučujuću ulogu zadržavaju međuvladini organi – Evropski savet i Savet ministara. Države članice nisu u ovom trenutku spremne da spoljnu politiku i bezbednost (i unutrašnje poslove) – bitne odrednice u definisanju tradicionalnog koncepta suverenosti – povere saodlučivanju licima koja neposredno biraju njihovi građani (Evropski parlament), kao ni nezavisnim ličnostima (Komisija).

[21] Predlog Ustava za EU predviđa značajne izmene u položaju Evropskog saveta u novoj, jedinstvenoj strukturi Unije. Ustav uvodi i Evropski savet kao instituciju - organ - Evropske unije. Njime će predsedavati Predsednik ograničenih nadležnosti, koji će biti imenovan svake dve i po godine. Vidi: "Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", *Official Journal*, C 169, 18 July, 2003

država i vlada prvi put sastali pod ovim nazivom. Evropski savet čine šefovi država ili vlada država članica, kojima se pridružuje i predsednik Komisije. Njima u radu pomažu ministri spoljnih poslova i jedan član Komisije. Zbog sastava ovog tela, jasno je da je, hijerarhijski posmatrano, u pitanju najviši organ EU, međunarodnog javno-pravnog karaktera. O svakom svom zasedanju Evropski savet podnosi izveštaj Evropskom parlamentu. Podnosi mu, takođe, i godišnji izveštaj o razvoju Unije. U njemu se redovno odlučuje konsenzusom. Mišljenja ovog tela, i pored toga što ne postoji pravna obaveznost, institucije Zajednice redovno poštuju.[22]

Evropski savet zaseda najmanje dva, a po pravilu četiri puta godišnje, na tzv. samitima. Zemlja koja predsedava EU organizuje susrete Evropskog saveta na svojoj teritoriji. Njegove nadležnosti su prilično uopšteno pomenute u zajedničkim odredbama čl. 4 Ugovora o EU, gde je rečeno da Evropski savet daje EU impulse potrebne za njen razvoj, kao i da određuje opšte političke ciljeve. U oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, on utvrđuje načela i opšte smernice o odbrambenoj politici Unije i donosi zajedničke strategije.[23] Evropski savet nadležan je i za razvoj Evropske bezbednosne i odbrambene politike.[24]

Evropski savet izdaje i saopštenja koja su veoma značajna za oblast spoljne politike EU. Šefovi država i vlada su povodom svih kriznih situacija u globalnoj politici vođenoj u poslednjih 30 godina (o Južnoj Africi, raspadu SSSR, Bliskom istoku i nasilnom rasturanju bivše SFRJ) davali smernice daljoj spoljnoj politici Evrope.[25]

Evropski savet predstavlja i apelacionu instancu[26], odnosno arbitražni sud za pitanja koja nisu mogla biti rešena u Savetu ministara. On reaguje u slučajevima kada je u postupku pojačane saradnje u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, koje Savet ministara donosi većinskim glasanjem, stavljen veto.

---

[22] Potrebno je naglasiti i ulogu Evropskog saveta u davanju inicijativa za razvoj institucionalnih rešenja i jačanje procesa evropskih integracija. Evropski savet je, na primer, sazvao Međunarodnu konferenciju koja je okončana 1992. godine donošenjem Ugovora o EU. Isto tako, Evropski savet je sazivao i Međuvladine konferencije u Amsterdamu 1996/1997. godine i u Nici 2000. godine koje su rezultirale izmenama Ugovora o EU.

[23] Član 13 Ugovora o EU, "Ugovor o Evropskoj uniji" - prečišćeni tekst, naveden izvor, str. 11

[24] Na samitima-sastancima Evropskog saveta u Kelnu 1999. godine i Helsinkiju 2000. godine postavljene su osnovne smernice izgradnje EBOP.

[25] "Evropa od A do Š - priručnik za evropsku integraciju", naveden izvor, str. 140-142

[26] Naime, o nekoj odluci koju Savet ministara treba da donese kvalifikovanom većinom neće se glasati kvalifikovanom većinom ukoliko to zatraži neki član Saveta i taj zahtev obrazloži važnim razlozima nacionalne politike. Tada Savet može zatražiti od Evropskog saveta da razmotri to pitanje radi jednoglasnog donošenja odluke, član 23 Ugovora o EU, "Ugovor o Evropskoj uniji" - prečišćeni tekst, naveden izvor, str. 16

Evropski savet odlučuje konsenzusom. Međutim, iako se odluke donose jednoglasno, specifičnost odlučivanja u Evropskom savetu predstavlja tzv. "uvezivanje pregovaračkih paketa". Taj način rada karakteriše vođenje pregovaračkog procesa na međunarodnim konferencijama. Naime, samo najviši predstavnici država ili vlada zemalja EU mogu uzajamno "prebijati" zahteve i koncesije država članica iz različitih političkih oblasti.

SAVET MINISTARA

Savet je glavni zakonodavni organ EU, ustanovljen prvim osnivačkim ugovorima pedesetih godina prošlog veka.[27] Ovaj organ predstavlja države članice. Na sastancima Saveta prisustvuje, u zavisnosti od teme na dnevnom redu, po jedan ministar iz svake države.[28] Ako su na dnevnom redu pitanja iz oblasti spoljne politike, u sastanku Saveta učestvuju ministri spoljnih poslova zemalja članica EU i tada se on naziva Savet za opšta pitanja i spoljne poslove (General Affairs and External Relations Council).[29] Svaki od ministara koji učestvuje u radu Saveta ima ovlašćenje da se u ime države obaveže, što znači da je potpis ministra na nekoj odluci, u stvari, potpis čitave vlade.

Savet ima, na osnovu smernica Evropskog saveta, šest ključnih nadležnosti, među kojima je navedeno i razvijanje Zajedničke spoljne i bezbednosne politike.[30]

Po pravilu, Savet se u jednom od devet svojih različitih sastava sastaje dva puta u toku šestomesečnog mandata predsedavanja Savetom. Međutim, Savet ministara spoljnih poslova sastaje se češće, često i jednom mesečno. Kada Savet ministara spoljnih poslova zaseda povodom pitanja iz delokruga Evropske bezbednosne i odbrambene politike, u sastancima mogu učestvovati i ministri odbrane.

---

[27] Ugovor o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik iz 1951. godine i Rimski ugovori o Evropskoj ekonomskoj zajednici i zajednici za atomsku energiju iz 1957. godine, izvor: "Evropa od A do Š - priručnik za evropsku integraciju", naveden izvor, str. 12-15

[28] Postoji ukupno devet različitih konfiguracija (*sektorskih sastava*) Saveta: Savet za opšta pitanja i spoljne poslove, Savet za ekonomska i finansijska pitanja (ECOFIN), Savet za pravosuđe i unutrašnje poslove, Savet za zapošljavanje, Savet za socijalnu politiku, zdravlje i pitanja potrošača, Savet za konkurenciju (unutrašnje tržište industrija i istraživanje), Savet za transport, telekomunikacije i energiju, Savet za poljoprivredu i ribarstvo, Savet za ekologiju, Savet za obrazovanje, omladinu i kulturu, izvor: "Evropa od A do Š - priručnik za evropsku integraciju", naveden izvor, str. 316-321

[29] Mada se u ovom sastavu bavi i nizom drugih pitanja, tako da na njegove sastanke države mogu da odluče da pošalju i nekog drugog ministra.

[30] Većina ovih ovlašćenja spada u komunitarnu oblast, odnosno sferu u kojoj su članice delegirale delove svog suvereniteta i na institucije EU. To je tzv. Prvi stub EU. Šire: Josephina Shaw, *European Union Law - Evolving from Community to Union*, Third edition, London, 2001, u: "Reader: ABC about European Union", priredila mr Tanja Miščević, Konrad Adenauer Stiftung i G17 Institut, Beograd, 2002, str. 43-73

Podršku u radu Savetu pružaju radna tela: Generalni sekretarijat, COREPER[31] (Komitet stalnih predstavnika) i mnogobrojne radne grupe. Generalni sekretar je od 1999. godine istovremeno i Visoki predstavnik za Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, tako da ima i izuzetno značajnu političku funkciju. U organizaciji rada Generalnog sekretarijata pomaže mu njegov zamenik.

Na rad Saveta u velikoj meri utiče i funkcija Predsedništva Saveta, koja se na svakih pola godine smenjuje među članicama i koja organizaciono i sadržinski priprema rad Saveta. Od 1989. godine, svaki predsedavajući podnosi detaljan plan rada, kojim se formulišu zajednički prioriteti. Predsedavajući saziva i rukovodi sednicama različitih nivoa u okviru složene institucionalne strukture Saveta, a zajedno sa Visokim predstavnikom učestvuje u spoljnom predstavljanju Unije.

Usvajanje odluka u Savetu, u zavisnosti od ugovorne osnove, političke oblasti i postupka donošenja odluka, zahteva kao većinu različit broj glasova. Po pravilu, Savet donosi odluke jednoglasno ili kvalifikovanom većinom. U slučaju kada je neophodna jednoglasnost, svaka članica raspolaže jednim ravnopravnim glasom, dok se kod odlučivanja kvalifikovanom većinom glasovi odmeravaju u skladu sa članom 205 Ugovora o EU.

Do 1. maja 2004. godine, minimalan broj glasova koji je bio potreban za donošenje odluke većinskim glasanjem iznosio je 62 od ukupno 87 (odnosno 71,3%). Nakon isteka važenja prelaznih aranžmana, od 1. novembra 2004. godine, kvalifikovana većina dostignuta je kada je za odluku glasala većina država, odnosno kada je glasalo 73,4% u situaciji u kojoj EU ima 25 članica, odnosno 73,9 % u situaciji u kojoj ona ima 27 članica. Pored toga, na zahtev bilo koje od članica može biti provereno da li broj stanovnika država koje su glasale "za" iznosi 62% od ukupne populacije EU. Ako ovaj uslov nije ispunjen, smatra se da kvalifikovana većina nije postignuta.

3. INSTRUMENTI ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE EU[32]

SMERNICE EVROPSKOG SAVETA

Evropski savet utvrđuje osnovne i opšte *Smernice* Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, na osnovu kojih je Savet ministara ovlašćen da postupa, odnosno sprovodi *Zajedničke akcije* i utvrđuje *Zajedni-*

---

[31] Komitet stalnih predstavnika je ključni organ za pripremu rada Saveta. Sastoji se iz dva dela. COREPER I čine zamenici stalnih predstavnika država članica, a COREPER II stalni predstavnici država članica na nivou ambasadora. Oba komiteta zasedaju najmanje jednom sedmično i pripremaju sednice Saveta. Pitanjima koja se odnose na drugi stub saradnje bavi se COREPER II. Postoji i oko 250 radnih grupa Saveta sastavljenih od nacionalnih službenika država članica koji dolaze u Brisel na sednice.

[32] Prema: dr Zlatko Stefanović, "Pravo EU", Moć knjige d.o.o., Beograd, 2003, str. 133-137

čke stavove. Značaj ovih akata Evropskog saveta je veliki. Smernice ne samo da **daju ovlašćenja,** nego i formalno-pravno **obavezuju** Savet ministara, pre svega u odnosu na efekte koji bi trebalo da budu ostvareni. Savet ministara ima slobodu da izabere najpogodniji način ostvarivanja cilja.

ZAJEDNIČKA STRATEGIJA EVROPSKOG SAVETA

Zajednička strategija se odnosi na oblast spoljne i bezbednosne politike EU, u kojoj postoji zajednički interes država članica. Za razliku od Smernica kojima se utvrđuju samo okvir za postupanje Saveta ministara, zajednička strategija ima veći stepen obaveznosti. Naime, Savet ministara je dužan da u njenom sprovođenju vodi računa ne samo o ciljevima, već i o sredstvima, odnosno da je sprovede na način koji je utvrdio Evropski savet. Do sada su usvojene zajedničke strategije vezane za Rusiju i Ukrajinu 1999. godine i za Mediteran 2000. godine.

ZAJEDNIČKI STAVOVI SAVETA EU

Prema članu 15, stavu 1 Ugovora o EU, Savet ministara utvrđuje *zajedničke stavove* radi koordiniranja spoljnih politika država članica. Zajednički stavovi su jedno od sredstava za sprovođenje zajedničke strategije, ali sami nisu pravno obavezujući iako se objavljuju u službenom listu Zajednice.[33] Usvajanjem zajedničkih stavova o određenim pitanjima, članice su politički obavezane da ih poštuju, a predsedavajući Saveta da ih zastupa u UN i drugim međunarodnim forumima.

ZAJEDNIČKE AKCIJE SAVETA EU

Zajedničke akcije usvaja Savet ministara na osnovu člana 14, stava 3 Ugovora o EU u slučaju kad je potrebno operativno delovanje Unije, odnosno u slučaju kada se zajedničkim delovanjem bolje postiže željeni cilj. One su obavezujuće za države članice, a Savet ministara ih usvaja kada nastupe posebne okolnosti u kojima je potrebno zajednički delovati. Međutim, nije tačno određeno šta posebne okolnosti podrazumevaju, tako da članice imaju slobodu da samostalno reaguju, jer nije izvesno da će Savet ministara preduzeti odgovarajuće mere. Od 1993. godine do danas, Savet ministara usvojio je oko 50 zajedničkih akcija.

MEĐUNARODNI UGOVORI U OBLASTI ZSBP

Savet ministara je ovlašćen da zaključuje *međunarodne ugovore* sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama na osnovu jednoglasne odluke. Međutim, Ugovor o EU istovremeno izričito navodi da se

---

[33] Od 1993. godine do danas, Savet ministara usvojio je oko 70 zajedničkih stavova o spoljnopolitičkim pitanjima, od pitanja o Balkanu do pitanja o Istočnom Timoru, od pitanja o sprečavanju ilegalnog prometa nuklearnog naoružanja do pitanja o antiterorizmu.

ovim **ne prenose** date nadležnosti sa država članica na Uniju. To znači da je Savet samo pogodan **okvir** u kome se dolazi do zajedničkih stavova o ovim pitanjima, ali da on **nema ovlašćenja** organa koji bi mogao da postupa kao pravni subjekt međunarodne organizacije. Ugovor o kome se ovde postigne saglasnost ne zaključuje EU, jer ona nema status pravnog lica, već to čine države članice sa trećim državama. Zato u daljem tekstu neće biti detaljnijeg razrađivanja ovog segmenta ZSBP.

OKVIRNA ODLUKA SAVETA EU

Okvirna odluka kao instrument ZSBP uvedena je u Amsterdamu. Cilj toga bio je usklađivanje nacionalne politike članica u oblasti spoljne i bezbednosne politike harmonizacijom unutrašnjeg zakonodavstva država članica u oblastima Drugog i Trećeg stuba. Poput zajedničkih stavova i akcija, tako su i odluke obavezujuće za države članice.

DEKLARACIJA

Deklaracijom se obznanjuje očekivanje, zahtev ili stav EU o nekom međunarodnom pitanju ili nekoj državi. Ona predstavlja fleksibilan instrument, koji omogućava brzo reagovanje na dešavanja u međunarodnim odnosima i izražavanje stava EU. U slučaju kada se Savet sastane i usvoji stav o nekom pitanju, onda se ovi akti nazivaju "Deklaracija EU", a u slučaju kada se Savet prethodno nije sastao, oni se nazivaju "Deklaracija predsedavajućeg u ime EU".

4. DONOŠENJE ODLUKA U SISTEMU ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE

Za razliku od standardne procedure[34] donošenja odluka, koja se primenjuje u oblasti ekonomskih integracija, odnosno evropskih zajednica, u sistemu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU važe posebna pravila. Prilikom predlaganja, Komisija nije jedini predlagač i njeni predlozi nemaju istu težinu kao u Prvom stubu. Predlagač može biti i država članica, a odluka može biti doneta i bez predloga Komisije. U odlučivanju, Savet ministara deluje kao jedini zakonodavni organ. Komisija i Parlament ne donose nikakve odluke u oblasti ZSBP mada Parlament, po potrebi, može biti konsultovan. Jednoglasnost je neophodna prilikom izglasavanja gotovo svih odluka. Ovo pravilo, međutim, dozvoljava tzv. konstruktivno uzdržavanje - država može da se uzdrži od glasanja, ali da izjavi da se slaže sa angažovanjem Unije, iako sama neće primenjivati tu odluku.

Prilikom implementacije nekih odluka, Savet može odlučivati kvalifikovanom većinom, na primer, kada donosi zajednički stav na osnovu ranije jednoglasno usvojene zajedničke strategije. Takođe, postoji mogućnost da se dr-

---

[34] Detaljnije: dr Zlatko Stefanović, "Pravo EU", naveden izvor, str. 97-114

žava članica suprotstavi usvajanju nekog instrumenta Zajedničke evropske spoljne i bezbednosne politike (da stavi neku vrstu veta). Tada Savet sporno pitanje iznosi pred Evropski savet koji onda o njemu odlučuje jednoglasno.

III KARAKTERISTIKE SISTEMA ZAJEDNIČKE EVROPSKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE

U Nici je izvršena institucionalizacija Evropske bezbednosne i odbrambene politike kao dela Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. Ona podrazumeva da je za sve odluke koje se tiču vojne i odbrambene politike potrebna jednoglasnost.[35] To je otežalo promene načina funkcionisanja sistema ZSBP u pravcu dalje komunitarizacije. Ipak, u Nici su stvorene nove strukture u okviru sistema Zajedničke evropske spoljne i bezbednosne politike, koje su donekle izmenile međudržavni karakter Drugog stuba EU. Izmene učinjene u Amsterdamu i Nici grade sada važeći sistem ZSBP, pa možemo govoriti o njegova četiri obeležja:[36]

1. I dalje dominiraju **međudržavni elementi**. Princip striktnog poštovanja suvereniteta država članica iskazan je zahtevom da odluke u ovoj sferi budu donete jednoglasno.
2. Posle izmena učinjenih u Amsterdamu i Nici, ZSBP ima **karakteristike podeljenog suvereniteta**, čime je povećana efikasnost u donošenju odluka u ovoj oblasti. Uvedene izmene omogućile su **odlučivanje kvalifikovanom većinom** u Savetu i **konstruktivno uzdržavanje** pojedinih članica prilikom glasanja.
3. U oblast ZSBP je ovim izmenama Osnivačkog ugovora uveden i jedan novi princip, koji se obično označava kao "**briselizacija ZSBP"**. Naime, ovaj pojam označava proces koji ne primenjuje metode na isti način kao u Prvom stubu EU, odnosno u EZ, ali delom umanjuje značaj država članica i međudržavnih elemenata u sistemu odlučivanja. "Briselizacija ZSBP", u suštini, znači da države članice i dalje imaju relevantna ovlašćenja, ali da se formulisanje i primenjivanje politike "evropeizira" i "briselizira" funkcijama i službama lociranim u Briselu.[37]
4. Sistem poseduje i određene **elemente supranacionalnog.** Oni su iskazani radom Evropske komisije i Evropskog parlamenta u oblasti ZSBP, kao i stvaranjem strategija za prevazilaženje podele strukture EU na stubove, koje su pratile proces donošenja i usvajanja predloga prvog evropskog Ustava.

---

[35] Član 23, stav 2 Ugovora o EU, "Ugovor o Evropskoj uniji" - prečišćeni tekst, naveden izvor

[36] Prema: Gisela Muller-Brandeck-Bocquet, "The New CFSP and ESDP Decision - Making System of the European Union", *European Foreign Affairs review*, 7, 2002, str. 257-282

[37] Pre svega se misli na postavljanje Generalnog sekretara Saveta za **Visokog predstavnika ZSBP** i na jačanje njegove stručne službe, kao i na ustanovljavanje **Političkog komiteta** i **Komiteta za bezbednosnu politiku** u Briselu.

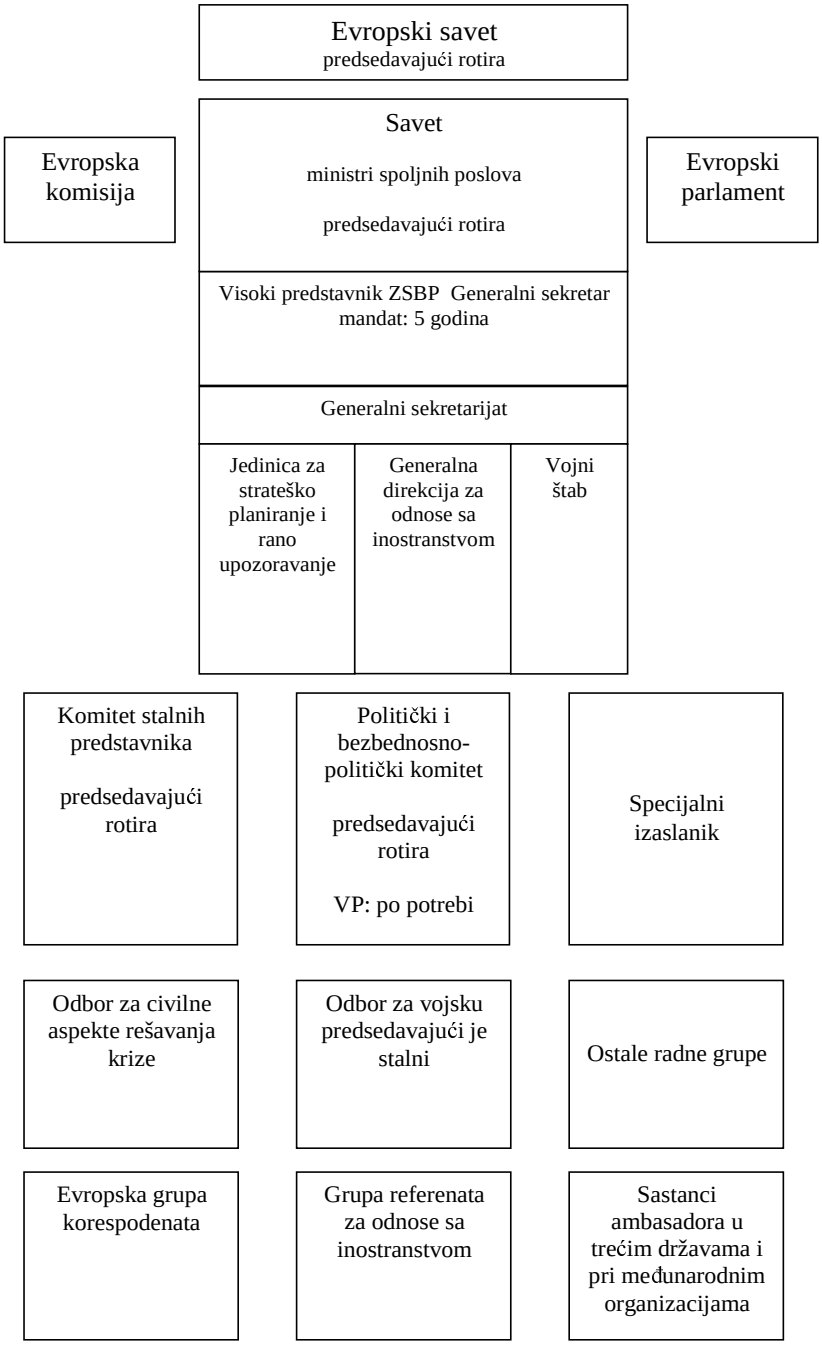


Tabela 1 **Struktura ZSPB u skladu sa izmenama u Nici**

Prema: "Evropa od A do Š - Priručnik za evropsku integraciju", naveden izvor, str. 362

1. OBELEŽJA MEĐUDRŽAVNOG KARAKTERA[38]

Uloga Evropskog saveta

Princip poštovanja nacionalnog suvereniteta, odnosno međudržavni karakter ZSBP, ostao je i nakon izmena učinjenih u Amsterdamu i Nici dominantno obeležje Drugog stuba EU. Sistem suštinski počiva na zahtevu da odluke u Evropskom savetu, koji ima glavnu ulogu u sistemu ZSBP, budu donete jednoglasno. Od uspostavljanja EPS i kasnije ZSBP, države članice su osporavale pravo onim telima koja odražavaju supranacionalni karakter EZ, odnosno Evropskoj komisiji i Evropskom parlamentu, da učestvuju u ZSBP. To je, između ostalog, posledica i činjenice da u nekim državama članicama, kao što su Francuska, Velika Britanija, Italija i Nemačka, u oblasti spoljne politike odlučujuću ulogu imaju predsednici vlada (a u Francuskoj i predsednik države). Logična posledica takvog unutrašnjeg političkog uređenja je želja državnika da svoju ulogu sačuvaju i u EZ. Tako su države članice putem Evropskog saveta zadržale odlučujuću ulogu u sistemu Zajedničke evropske spoljne i bezbednosne politike, što je dalje potvrđeno stvaranjem struktura EBOP, nakon 1999. godine.

Evropski savet **konsenzusom** odlučuje o donošenju dva, hijerarhijski najviša instrumenta ZSBP. Kako je to regulisano članom 13 Ugovora o EU, to su **Opšte smernice** (General Guidelines) i **Zajedničke strategije** (Common Strategies). Praktično, to znači da šefovi država i vlada okupljeni u Evropskom savetu odlučuju kada, kako i gde će EU delovati. Upravo ovde se javljaju problemi u efikasnosti i koherentnosti ZSBP, koji su proistekli iz različitih pristupa i spoljnopolitičkih interesa država članica. Međudržavni princip funkcionisanja Drugog stuba, kao i značaj ministarstava spoljnih poslova država članica ogledaju se u ulozi države čiji član predsedava Evropskim savetom u konkretnom oblikovanju i sprovođenju ZSBP. Predsedavajućem u radu pomažu jedan član Komisije i Visoki predstavnik ZSBP. Međutim, kada je predstavnik jedne od vodećih članica na poziciji predsedavajućeg, njegovo ministarstvo spoljnih poslova gotovo u potpunosti preuzima odgovornost za inicijative u sferi ZSBP.

Uloga Saveta ministara

Nasuprot ulozi Evropskog saveta koji utvrđuje generalnu politiku Unije, Savet ministara bavi se konkretnim pitanjima ZSBP. Tačnije, ovim pitanjima bavi se Opšti savet (General Affairs Council) koji čine ministri spoljnih poslova država članica Unije. Na osnovu Opštih smer-

---

[38] Opširnije: Gisela Muller-Brandeck-Bocquet, "The New CFSP and ESDP Decision - Making System of the European Union", naveden izvor, str. 261-267

nica koje donosi Evropski savet, Savet ministara, kako je predviđeno članom 13, stavom 3 Ugovora o EU, donosi "odluke neophodne za utvrđivanje i primenu zajedničke spoljne i bezbednosne politike".

Savet ministara utvrđuje operativne modalitete "zajedničkih akcija" i "zajedničkih stavova" (članovi 14 i 15 UoEU). Takođe, priprema odluke o smernicama i strategijama za Evropski savet. Po pravilu, Savet ministara u oblasti ZSBP odlučuje jednoglasno.[39]

Radna tela Saveta ministara u oblasti ZSBP

Postoji nekoliko komiteta koji rade za Savet ministara, a koji takođe služe i kao zaštitnici interesa država članica.

1. *Komitet stalnih predstavnika* ili COREPER (Comité des représentatns permanents) predstavlja radno telo, koje čine predstavnici država članica na nivou ambasadora. COREPER koordinira pripreme za sednice i same sednice Saveta ministara. Stalni predstavnici su dužni da postupaju po instrukcijama koje dobijaju od svojih vlada, tako da i u ovom telu dominira međudržavni princip delovanja. Ambasadori (ili stalni predstavnici) sastaju se jednom nedeljno, a u radu im pomažu brojne radne grupe sastavljene od zvaničnika nacionalnih administracija.
2. *Politički komitet* (Political Committee) pruža važnu podršku radu Saveta u sferi ZSBP. Politički komitet (PK) stvoren je radi ostvarivanja Evropske političke saradnje[40] i čine ga šefovi političkih direkcija nacionalnih ministarstava spoljnih poslova. On Savetu priprema sve materijale neophodne za donošenje odluka koje se tiču zajedničke spoljne i bezbednosne politike, kao i prateća saopštenja uz te odluke. COREPER tada skreće pažnju Savetu ministara na stavove i zaključke PK, ali i sam dopunjava ove materijale svojim zapažanjima i komentarima.

Važno je naglasiti ulogu COREPER u razmatranju onih pitanja koja prevazilaze okvire Drugog stuba saradnje i koja otvaraju mogućnost za angažovanje elemenata Prvog stuba EU, što doprinosi boljoj usklađenosti funkcionisanja strukture EU. Ostaje, međutim, konstatacija da PK od 1993. godine ima prvenstvo prilikom razmatranja mogućnosti i potreba da Unija bude angažovana u sferi ZSBP, naročito zato što su šefovi političkih direkcija nacionalnih ministarstava spoljnih poslova, po prirodi svog položaja, u prilici da koriste kapacitete svojih matičnih ministarstava. S druge strane, ista ta činjenica ukazuje na moguće probleme u funkcionisanju ZSBP, budući da im rukovođenje političkim direkcijama svo-

---

[39] sa izuzetkom navedenim kasnije u tekstu

[40] Budući da dugo vremena nije postojala jasna podela uloga između COREPERA i Političkog komiteta, dolazilo je do problema u funkcionisanju EPS/ZSBP, sve dok Savet 1993. godine nije odlučio u korist PK.

jih ministarstava ne ostavlja dovoljno prostora za bavljenje zajedničkom evropskom spoljnom politikom.

Politički komitet ustanovio je brojne radne grupe u sferi ZSBP, koje zajedno sa evropskim korespondentima[41] rade za šefove političkih direkcija, kao i na razmeni informacija između nacionalnih ministarstava spoljnih poslova.

Nove strukture Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike

Sve odluke u oblasti ZBOP moraju biti donete jednoglasno, a to pravilo doprinosi jačanju međudržavnih elemenata i očuvanju nacionalne suverenosti u sistemu ZSBP EU. Pored toga, sva pitanja vojne i odbrambene politike su izuzeta iz mogućnosti „pojačane saradnje" u ZSBP, predviđene izmenama Ugovora o EU u Nici[42]. Zbog toga se stavljanje veta u oblasti ZBOP ne može zaobići, ali svaka država ima mogućnost da odluči da li će učestvovati u konkretnim brzim (kriznim) intervencijama.

Uvođenje i institucionalizacija ZBOP zahtevali su i odgovarajuće izmene uloge i nadležnosti Političkog komiteta, koje su učinjene na samitu u Nici. Izmenama u članu 25 Ugovora o EU ovo telo preimenovano je u *Komitet za politiku i bezbednosnu politiku* (KPBP). Njemu je poverena politička kontrola i strateški nadzor nad kriznim operacijama. U određenim situacijama, ovom telu je potrebno i odobrenje Saveta ministara (član 25, stav 3 UoEU).

Komitet za politiku i bezbednosnu politiku funkcioniše u dva oblika - kao telo *stalnih* predstavnika za politiku i bezbednost u Briselu i kao telo koje čine šefovi političkih direkcija nacionalnih ministarstava spoljnih poslova, koji ostaju u glavnim gradovima svojih matičnih država. Budući da KPBP sada ima važne koordinativne nadležnosti, kao i stalne predstavnike u Briselu (zbog čega se i ovo telo može uslovno podvesti pod proces „briselizacije ZSBP"), od njega se s pravom može očekivati da doprinese efikasnosti pri donošenju odluka u oblasti ZSBP.[43]

---

[41] Budući da se vremenom ova struktura za pripremanje rada i izradu potrebnih analiza pokazala nedovoljnom, u Amsterdamu je odlučeno da bude osnovana posebna jedinica za planiranje i analizu (Političko odeljenje - Policy Unit).

[42] Na samitu u Nici 2000. godine, Evropski savet je jednoglasno usvojio, bez većih kontroverzi, odluke o komitetima u oblasti ZBOP. Tome je doprinela promena stava Velike Britanije u oktobru 1998. godine u St. Malou, kao i vojna nedovoljnost EU u poređenju sa kapacitetima SAD, iskazana tokom krize na Kosovu i Metohiji i NATO agresije na SRJ, što je navelo evropske lidere da se posvete stvaranju evropskih snaga za brza dejstva.

[43] "Briselizaciji" doprinose i druga stalna tela ZBOP, kao što su Vojni komitet, koji čine načelnici generalštabova država članica i njihovi vojni predstavnici, i Vojni štab, koji broji oko 135 članova. Detaljnije: "Evropa od A do Š - Priručnik za evropsku integraciju", naveden izvor, str. 91-95

2. ELEMENTI PODELJENOG SUVERENITETA[44]

Pored dominantnih međudržavnih elemenata, koji štite nacionalne suverenitete u oblasti ZSBP, postoje i elementi podeljenog suvereniteta, koji treba da doprinesu većoj efikasnosti evropske spoljne politike.

Odlučivanje kvalifikovanom većinom u ZSBP[45]

Po pravilu, Savet ministara o pitanjima spoljne politike odlučuje jednoglasno. Međutim, kada se odlučuje o zajedničkim akcijama i stavovima, koji su izvedeni iz zajedničke strategije Evropskog saveta, ili o odlukama kojima se primenjuju već odobrene aktivnosti u oblasti ZSBP, dozvoljeno je odlučivanje kvalifikovanom većinom.[46] Međutim, na osnovu tradicije uspostavljene Luksemburškim kompromisom, član Saveta ministara se može pozvati na „važne razloge nacionalne politike" i tako zatražiti otklanjanje mogućnosti većinskog glasanja.[47] Kada se to dogodi, Savet ministara kvalifikovanom većinom može Evropskom savetu preneti odlučivanje o tom pitanju, a tada ono mora biti jednoglasno.

Na samitu u Nici mogućnost većinskog usvajanja rezolucija u oblasti ZSBP proširena je i na neka važna personalna pitanja. Tako je kvalifikovanom većinom moguće odlučivati o postavljanju Generalnog sekretara Saveta, koji je istovremeno i Visoki predstavnik ZSBP, zamenika Generalnog sekretara i Specijalnih izaslanika EU. I pored toga, teško je očekivati primenu ovog pravila, pogotovo kada je u pitanju izbor Visokog predstavnika ZSBP, jer će njegova uspešnost u spoljnopolitičkom predstavljanju Unije u mnogome zavisiti od saradnje sa svim državama članicama EU.

Mogućnost „pojačane saradnje" slična je, po svojim efektima, odlučivanju kvalifikovanom većinom mada je nju moguće primeniti samo na one odluke koje su ograničenog trajanja, odnosno ona je primenjiva samo u slučaju odlučivanja o zajedničkim akcijama i zajedničkim stavovima, a ne i u slučaju odlučivanja o zajedničkim strategijama. Pored toga, isključena je mogućnost za pojačanu saradnju povodom svih pitanja koja imaju vojne ili odbrambene implikacije.

Princip podeljenog suvereniteta treba da u funkcionisanju sistema ZSBP uskladi spoljnopolitičko delovanje Unije i da je, na taj način, donekle evropeizira.[48]

---

[44] Opširnije: Gisela Muller-Brandeck-Bocquet, "The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union", naveden izvor, str. 267-270

[45] Mogućnost odlučivanja kvalifikovanom većinom u Drugom stubu EU uvedena je izmenama osnivačkih ugovora u Amsterdamu 1997. godine.

[46] Član 23, stav 2 Ugovora o EU, "Ugovor o Evropskoj uniji" - prečišćeni tekst, naveden izvor

[47] Isto

[48] Dok je član 11, stav 1 Ugovora iz Mastrihta predviđao da će "Unija i države članice da definišu i primenjuju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku...", izmenama učinjenim na samitu u Amsterdamu otišlo se korak dalje, tako da se u članu 11, stavu 1 izmenjenog UoEU kaže da će "Unija da definiše i primenjuje...", naveden izvor

Kako je navedeno u članu 13, stavu 3 Ugovora o EU, Savet ministara "obezbediće jedinstvo, usklađenost i efektivnost akcija Unije". Ostvarenju ovog cilja treba da doprinese i princip "konstruktivnog uzdržavanja", pomoću kog se obezbeđuje lakše donošenje odluka u Savetu. Član Saveta koji se "konstruktivno uzdrži" od glasanja "prihvatiće time da doneta oduka obavezuje Uniju. U duhu uzajamne solidarnosti, zainteresovane države članice uzdržaće se od svake suprotne akcije ili one koja bi mogla da oteža sprovođenje tako usvojene odluke Unije" (član 23, stav 1 UoEU).

3. ELEMENTI "BRISELIZACIJE"[49]

Slabljenju mehanizama odlučivanja, koji odražavaju dominantnost međudržavnog (međuvladinog) karaktera Drugog stuba EU, najviše su doprinele izmene učinjene u Amsterdamu, koje se odnose na uvođenje funkcije Visokog predstavnika Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Evropski savet i Savet ministara su i dalje zadržali prvenstvo u sistemu ZSBP, ali je Visoki predstavnik vremenom uspeo da se, uz pomoć službi koje pomažu njegov rad, nametne kao prepoznatljivo lice EU okrenuto ka svetu.

Uloga Visokog predstavnika ZSBP

Funkcija Visokog predstavnika ZSBP uvedena je u strukturu EU posle dosta rasprava iako je postojalo nepodeljeno mišljenje o tome da treba postići bolju usklađenost i efikasnost u funkcionisanju ZSBP. Kompromis je nađen, te je Generalni sekretar Saveta imenovan za Visokog predstavnika ZSBP, koji za svoj rad odgovara Savetu ministara. Izmenama učinjenim u Amsterdamu nova kancelarija nije dobila ni sopstvena sredstva, ni samostalne nadležnosti. Visoki predstavnik pomaže Savetu u pitanjima iz oblasti ZSBP, a posebno doprinosi, kada je to pogodno i po odobrenju Saveta, formulisanju, pripremi i sprovođenju odluka o politici. Na zahtev Predsedavajućeg, on može voditi politički dijalog sa trećim stranama.[50]

Na sastanku u Kelnu, juna 1999. godine, za prvog Visokog predstavnika ZSBP u trajanju od pet godina izabran je Havijer Solana, bivši ministar spoljnih poslova Španije i Generalni sekretar NATO, političar sa velikim međunarodnim iskustvom i ugledom. Budući da je tokom krize na Kosovu i Metohiji jasno iskazana nesposobnost EU da u spoljnopolitičkom delovanju parira SAD, izbor Solane predstavlja

---

[49] Vidi: Gisela Muller-Brandeck-Bocquet, "The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union", naveden izvor, str. 270-272

[50] U skladu sa članom 26 UoEU, "Ugovor o Evropskoj uniji" - prečišćeni tekst, naveden izvor

spremnost i volju članova Saveta da ojačaju strukturu ZSBP, te da na taj način smanje dotadašnja nastojanja za očuvanje nacionalnih suvereniteta u ovoj oblasti.[51]

Političko odeljenje

Pre izmena uvedenih u Amsterdamu, sprovođenje ZSBP se često oslanjalo na neadekvatne i nacionalnim interesima obojene analize kriznih situacija. Zato je doneta odluka da budu stvorene adekvatne strukture namenjene strateškom planiranju i ranom upozoravanju, odnosno da bude formirano Političko odeljenje koje bi pomagalo VP i bilo mu podređeno u radu. Političko odeljenje čine članovi regrutovani iz Generalnog sekretarijata Saveta ministara, Komisije i ZEU, podeljeni u sedam jedinica (task force).[52]

Unutar Političkog odeljenja, posebno značajno telo predstavlja SitCen (Situation Centre)[53], koje je tesno povezano sa strukturama ZBOP[54].

4. NADNACIONALNI ELEMENTI

Uloga Evropske komisije u ZSBP[55]

Da bismo pravilno razumeli ulogu Komisije u ZSBP, potrebno je jasno sagledati podelu na stubove unutar strukture EU. Naime, EZ i EU stvorene su kao ekonomske zajednice radi uspostavljanja zajed-

---

[51] U početku dužnosti VP nisu bile precizno definisane, ali kada je Havijer Solana 25. novembra izabran i za Generalnog sekretara Zapadnoevropske unije, njegova pozicija je precizirana na sastanku Evropskog saveta u Helsinkiju. Solana je u toku svog mandata uspeo da uspostavi dobre odnose sa Krisom Patenom, komesarom za spoljnu politiku Evropske komisije, i da tako opovrgne bojazni o mogućem rivalstvu i preplitanju nadležnosti između ova dva spoljnopolitička reprezenta EU. S druge strane, redovnim obaveštavanjem Evropskog parlamenta o svojim aktivnostima zadobio je poverenje i drugog supranacionalnog organa Unije. Solana je obaveštavao EP nakon svakog sastanka Evropskog saveta i Saveta ministara o svim značajnijim raspravama i odlukama, ne propuštajući da pribavi i mišljenje EP pre nego što bi počeo izradu zajedničkih strategija. Kao deo amsterdamske reformisane "troike", učestvovao je na sastancima sa OEBS, G-8, NATO i drugima.

[52] U praksi je, inače, dolazilo do problema, jer je postojala potreba za koordinisanje rada sa generalnom direkcijom ZSBP Generalnog sekretarijata Saveta ministara.

[53] Osoblje SitCen obezbeđeno je tako da operativnost bude postignuta 24 sata dnevno, tokom cele godine, tako da je ovo telo možda i najbolji odgovor na često citirano pitanje Henrija Kisindžera o telefonskom broju Evrope.

[54] Pre svega je povezano sa Vojnim osobljem, koje ga snabdeva potrebnim vojnim informacijama, na osnovu kojih SitCen izrađuje analize i opcije delovanja, koje dostavlja Vojnom komitetu i KPBP.

[55] Prema: Gisela Muller-Brandeck-Bocquet, "The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union", naveden izvor, str. 274-277

ničkog unutrašnjeg tržišta. Tako su pitanja spoljnotrgovinske politike od početka bila u samom središtu procesa evropskih integracija, a vremenom su potpuno komunitarizovana. Evropska komisija se zato nalazi u samom središtu sprovođenja spoljnotrgovinske politike Unije, koja predstavlja važan deo ukupne spoljne politike Unije. Problem je u tome što Komisija nikada nije imala značajnu ulogu u samoj ZSBP.

Različitim aspektima spoljne politike EU bave se Komesari zaduženi za: proširenje (enlargement), razvoj (development), trgovinu (trade) i spoljne odnose. Budući da je Komisija kolegijalno telo, oni su formalno ravnopravni, tako da svaki od Komesara uživa određenu samostalnost. Svaki Komesar svoje inicijative mora da iznese Komisiji na odobravanje, koje se dobija prostom većinom. Ovakva podela spoljnog predstavljanja Unije svakako utiče na određenu neusklađenost spoljne politike Unije u domenu Prvog stuba.

Komisija je, nakon usvajanja Ugovora iz Mastrihta, "potpuno upoznata sa radom u oblasti ZSBP"(član 27 UoEU), a nakon izmena iz Amsterdama, funkcioniše i kao deo reformisane troike. Komisija učestvuje i u radu Evropskog saveta i Saveta ministara, kao i na nivou radnih tela Saveta (COREPER i dr), ali ne učestvuje u radu KPBP. Međutim, dok u Prvom stubu Komisija ima isključivo pravo zakonodavne inicijative, u Drugom je to pravo dato Evropskom savetu i Savetu ministara.

Ipak, uloga Komisije u ZSBP nije zanemarljiva. Na sastancima Komisije redovno učestvuje šest-sedam tzv. RELAX komesara (od francuskog *relations extérieures*), čiji rad koordinira Komesar za spoljnu politiku. Pored toga, Komisija dobija informacije od preko 150 ambasada širom sveta, s tim što je nakon Amsterdama obavezna da izveštaje iz oblasti ZSBP šalje Političkom odeljenju. Na taj način se obezbeđuje i njena komunikacija sa strukturom koja pomaže rad VP, a tome je očigledno doprinela i dobra saradnja Krisa Patena kao Komesara za spoljnu politiku sa Solanom kao Visokim predstavnikom ZSBP.

S obzirom na to da član 3, stav 2 Ugovora o EU apeluje na Savet i Komisiju da sarađuju kako bi obezbedili koherentnu spoljnu politiku Unije, može se reći da Komesar za spoljnu politiku i Generalna direkcija za spoljne poslove, koju čine svi RELAX komesari, služe kao spona Komisije i Saveta. U praksi, Prvi i Drugi stub nisu uvek tako strogo odvojeni. Često se implementacija zajedničkih akcija poverava nadležnoj generalnoj direkciji Komisije. Takođe, prilikom nametanja ekonomskih sankcija na osnovu odluka donetih u okviru ZSBP (na osnovu člana 14 i 15 UoEU) dolazi do tzv. "preplitanja stubova"(član 301 UoEZ).

Uloga Evropskog parlamenta u ZSBP[56]

Uloga Evropskog parlamenta u spoljnoj politici Unije je marginalna, čak i kada je reč o zajedničkoj spoljnotrgovinskoj politici u okviru Prvog stuba. Evropski parlament je određena prava u oblasti ZSBP dobio Ugovorom iz Amsterdama, a ona se uglavnom svode na njegovo pravo da bude obaveštavan i konsultovan (član 21 UoEU). Operativni troškovi ZSBP, sa izuzetkom troškova odbrambene politike, pokrivaju se iz budžeta Evropske zajednice (član 28, stav 3 UoEU). Neophodno je da se Savet ministara i Evropski parlament svake godine dogovore o ukupnom iznosu operativnih troškova, kao i o njihovom konkretnom raspoređivanju. Ovom procedurom, Evropski parlament sebi obezbeđuje mogućnost da pojačano utiče na sprovođenje ZSBP.

IV NACRT USTAVA EVROPSKE UNIJE[57]

Jirgen Habermas u tekstu "Zašto je Evropi potreban ustav", objavljenom 2001. godine, naglašava da se izazov koji stoji pred Evropljanima ne nalazi *u invenciji* novih konstitucionalnih modela, već *u očuvanju* velikih demokratskih dostignuća evropskih nacionalnih država, preko granica koje one same, po prirodi stvari, imaju. Pored toga, on ipak naglašava da se ne sme zanemariti simbolički značaj javne debate o ustavnom ustrojstvu Evrope, budući da "Evropa kao politički kolektiv ne može figurirati u svesti svojih građana samo u obliku zajedničke monete". On dalje kaže da "međudržavnom aranžmanu iz Mastrihta nedostaje snaga simboličke kristalizacije koju samo politički akt utemeljenja može da obezbedi"[58].

Ono što danas kolokvijalno nazivamo "Ustav Evrope" ne predstavlja Ustav u pravnom smislu. Reč je, u stvari, o "nacrtu" koji će svoje važenje i dejstvo imati tek kada ga budu prihvatile i odgovarajućim postupkom potvrdile sve države članice EU. Iako su i dosadašnji ugovori, koji su ustanovljavali evropske zajednice i Evropsku uniju (od prvog iz 1951. do poslednjeg, još uvek važećeg, iz 2000. godine), sadržali neke ustavne karakteristike, ovaj aktuelni, koji je

---

[56] Više: dr Zlatko Stefanović, "Pravo EU, naveden izvor, str. 103-106

[57] Pun naziv glasi: "Ugovor koji uspostavlja Ustav Evrope" (*Treaty Establishing a Constitution for Europe*). Usvojen je 29. oktobra ove godine na sastanku šefova država i vlada 25 zemalja članica u Rimu, www.eu.int

[58] Jurgen Habermas, "Why Europe needs a Constitution", *New Left Review 11*, Sept/Oct 2001, str. 2

još u formi nacrta, i formalno i sadržinski[59] predstavlja ugovor *o Ustavu*[60].

Nacrt Ustava EU uvodi u sistem Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU nove funkcije ministra spoljnih poslova i predsednika Evropskog saveta i značajnije menja položaj i ulogu Evropskog saveta u strukturi Unije.

MINISTAR SPOLJNIH POSLOVA

Uvođenje funkcije Ministra spoljnih poslova predstavlja jednu od ključnih promena koje donosi evropski Ustav. Ministar spoljnih poslova bi trebao da doprinese boljoj usklađenosti spoljne politike i delovanja Unije kako na političkom, tako i na ekonomskom planu. Biraće ga Evropski savet kvalifikovanom većinom. Ministar će, kako se to uobičajeno govorilo tokom izrade Ustava, nositi "dva šešira", što, u stvari, upućuje na činjenicu da će sprovoditi ono što je danas u nadležnosti Gene-

---

[59] U prvom delu Ustava je u 59 članova definisana Unija, njene vrednosti, zadaci i raspodela nadležnosti između država članica i EU (vertikalna podela vlasti). Ustanovljeni su organi, pravni instrumenti, finansijski okvir i propisani uslovi o članstvu u Uniji. Ovde je značajno istaći da je odredbama člana I-6 nacrta Ustava na jasan način određeno da **Evropska unija ima pravni subjektivitet i da će zaključivati sporazume sa trećim državama u svim oblastima.** Drugi deo, 54 člana, sadrži *Povelju o osnovnim pravima*, kojoj je, na ovaj način, i zvanično data snaga ustavnog teksta. Njom se građanima Evrope daju najšira prava. U trećem, najobimnijem delu, 342 člana, nalaze se odredbe o politikama Unije. Ovim odredbama regulisano je funkcionisanje tzv. četiri velike slobode na kojima se zasniva ekonomska integracija država članica - sloboda prometa robe, sloboda kretanja lica, sloboda obavljanja usluga i sloboda prometa kapitala. Date su i odredbe o pravu konkurencije i načelima vođenja zajedničke ili jedinstvene politike - zajednička poljoprivredna politika, trgovinska politika, politika razvoja, politika zaštite životne sredine, ***spoljna i bezbednosna politika*** i mnoge druge. Četvrti deo je, devet članova, posvećen opštim i završnim odredbama. On je značajan i po tome što je u njemu predviđen prestanak evropskih zajednica i svih Ugovora o njihovom osnivanju. Evropska unija nasleđuje sva prava i obaveze evropskih zajednica i EU, nastale pre stupanja na snagu Ustava. **Time se praktično gube i tri stuba** na kojima je počivala "mastrihtska EU", a Unija bi trebalo da primi izgled složene države. Tri "stuba" se spajaju, ali se **zadržavaju posebne procedure** u zajedničkoj spoljnoj politici, bezbednosti i odbrani.

Države su se zaštitile od daljeg širenja većinskog odlučivanja u korist jednoglasnost, ali na veoma interesantan način. Uvele su nacionalne parlamente u definisanje toka evropske integracije. Reč je o takozvanoj *passerelle* (u slobodnom prevodu: premošćavanje) odredbi. Njom Ustav omogućava Uniji da proširi broj oblasti u kojima se odluke donose kvalifikovanim većinskim odlučivanjem (odbrana se izuzima), uz saglasnost svih članica bez sazivanja nove međuvladine konferencije. Povodom tog predloga Evropski savet mora obavestiti sve nacionalne parlamente o svojoj odluci i dati im šest meseci da izraze svoje mišljenje. Ukoliko makar jedan nacionalni parlament iznese primedbu na dalje širenje kvalifikovane većine, do nje ne može doći.

[60] Još je Jedinstveni evropski akt (1987) uneo klauzulu, ponavljanu u potonjim ugovorima (Mastriht 1992, Amsterdam 1997, Nica 2000), o potrebi periodičnih izmena osnivačkih ugovora, zbog povećanog broja poslova Unije i sve užih veza među državama članicama, imajući u vidu i perspektivu širenja Unije na sve veći broj država. Aktivnosti oko izmene osnivačkih ugovora vodile su Konferencije predstavnika vlada (poznatije kao Međuvladine konferencije), koje su davale početni i završni ton procesu izmene ugovora. Iako su u tom procesu svoju ulogu imali i drugi organi Zajednice/Unije (Komisija i Evropski parlament), kao i drugi zainteresovani učesnici - nacionalni parlamenti, naučne i stručne ustanove, pa i najšira javnost -

ralnog sekretara Saveta EU - Visokog predstavnika ZSBP - i komesara nadležnog za spoljne odnose. To znači da će ministar istovremeno biti i predstavnik Saveta ZSBP i član, odnosno potpredsednik Komisije zadužen za spoljne poslove. Ministar će, takođe, predsedavati Savetom ministara spoljnih poslova.

Diplomatsku službu EU će tako, pored ministra, činiti komesari i drugi zvaničnici Komisije, Saveta i nacionalnih diplomatija. Unija će imati mrežu svojih diplomatskih predstavnika širom sveta, a ministar spoljnih poslova će, na primer, moći da istupa u ime EU u Savetu bezbednosti UN.

PREDSEDNIK EVROPSKOG SAVETA

U odeljku Ustava o institucijama, Evropskom savetu[61] posvećena su samo dva od preko trista članova. Od toga je jedan član u celini posvećen novoustanovljenoj funkciji predsednika Evropskog saveta. Njemu su poverena sledeća ovlašćenja: predsedava Evropskim savetom i upravlja njegovim radom, priprema samite i obezbeđuje kontinuitet rada, podstiče koheziju i konsenzus u Evropskom savetu, podnosi izveštaj Evropskom parlamentu posle svakog zasedanja i predstavlja Uniju u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Ovde, dakle, dominiraju ovlašćenja proceduralnog karaktera, koja nisu nepoznata u dosadašnjoj praksi ES. Novinu prestavlja ovlašćenje reprezentativnog karaktera, a još veću način na koji se to ovlašćenje ostvaruje. Ovlašćenja su, umesto predsedavajućem Evropskog saveta koji se do sada menjao svakih šest meseci, poverena predsedniku koga ES bira iz svojih redova i to na dve i po godine, uz mogućnost ponovnog izbora. Njegova funkcija je nespojiva sa funkcijom šefa države ili vlade zemlje iz koje dolazi.

Međuvladine konferencije nosile su ulogu inicijatora i selektora brojnih predloga promena. Prilikom poslednje izmene ugovora, usvojene na zasedanju Evropskog saveta u Nici, decembra 2000. godine, bila je usvojena i *Deklaracija o budućnosti Evropske unije*, čiji je cilj bio podsticanje sveopšte diskusije o pravcima razvoja ove, u svetu jedinstvene, nadnacionalne zajednice. Godinu dana kasnije, na zasedanju Evropskog saveta u Lakenu (Belgija) jednom novom deklaracijom osnovana je *Konvencija za izradu Ustava Evrope*. Konvencija nije bila međuvladino telo. Od njena 102 člana, samo je 15 predstavljalo vlade država članica (po jedan od tadašnjih 15), 30 članova je predstavljalo nacionalne parlamente, 16 članova je poticalo od Evropskog parlamenta, dva iz Komisije, dok je 13 predstavljalo vlade, a 26 parlamente tadašnjih država kandidata bez prava glasa. Bez obzira na dodatni postupak i na činjenicu da je Međuvladina konferencija bila ta koja je konačno odobrila Nacrt, ova karakteristična novina u procesu stvaranja novog ugovora o Ustavu dobija svoje puno konstitucionalno značenje. Konvencija kao institucija koja stvara jedan Ustav u svojoj osnovi nije ništa drugo do Ustavotvorna skupština. Detaljnije: dr Slobodan Samardžić, "EU između ugovora i ustava", u: *Evropski forum, avgust-septembar 2004*, dodatak nedeljnika *Vreme*, br. 717, 30. 9. 2004.

[61] Dr Vesna Knežević-Predić, "Evropski savet u Ustavu Evropske unije", u: *Evropski forum, avgust-septembar 2004*, dodatak nedeljnika *Vreme*, br. 717, 30. 9. 2004

Nema ozbiljnih promena u **sastavu Evropskog saveta**. Čine ga šefovi država i vlada, kao i predsednik Komisije. U njegovom radu i dalje mogu učestvovati ministri inostranih poslova i jedan član Komisije. Novo je to da je ministru inostranih poslova EU dozvoljeno da učestvuje u samitima.

Kada su u pitanju **ovlašćenja** Evropskog saveta, Ustav zadržava formulaciju po kojoj Evropski savet obezbeđuje Evropskoj uniji neophodan impuls razvoja. On je dosad uticao kako na teritorijalno širenje EU – prijem novih država članica i odlučivanje o kandidatima za članstvo – tako i na širenje domena EU (uvođenje novih oblasti u delokrug Unije), posebno, na proširivanje oblasti u kojima je EU isključivo nadležna. Evropski savet ovlašćen je da razreši institucionalni "Gordijev čvor" Saveta ministara, odnosno formacija u kojima deluje. Savet je, naime, često nazivan dvanaestoglavim (kasnije i višeglavim) čudovištem, zbog sastanaka resornih ministara koji su u svom domenu odlučivali bez ikakve koordinacije sa drugim, sličnim formacijama. Iako je ta nesinhronizovanost, koja je vodila usvajanju protivrečnih odluka iste pravne snage, odavno uočena, tek je ovaj Ustav ponudio rešenje. On utvrđuje dve osnovne formacije – Generalni savet i **Savet spoljnih poslova,** koji inače deluju na osnovu smernica Evropskog saveta – a Evropskom savetu ostavlja da odluči o osnivanju drugih formacija. Evropski savet, takođe, predlaže Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije.

Važno je ukazati da je upravo Evropskom savetu povereno ovlašćenje da menja Ustavom propisani postupak usvajanja evropskih i okvirnih zakona. Naime, jedan od ciljeva koje je trebalo postići institucionalnom reformom Unije bilo je uvođenje jedinstvenog i efikasnog postupka usvajanja zakonskih akata EU. Taj cilj je tek delimično ostvaren. Iako je kvalifikovana većina u Savetu ministara potvrđena kao pravilo za usvajanje zakonskih akata Ustavom, ipak je ostao veliki broj pitanja – čini se i najvažnijih – o kojima Savet odlučuje jednoglasno.

Osim, kako Ustav kaže, "uobičajenog" zakonodavnog postupka u kome se Savet ministara i Evropski parlament javljaju kao ravnopravni zakonodavci, pojavljuju se i "specijalni zakonodavni postupci". Iako nisu uspeli potpuno da uklone jednoglasnost i "specifičnost", tvorci Ustava su ovlastili Evropski savet da specijalne procedure zameni uobičajenim, a jednoglasnost u Savetu kvalifikovanom većinom. On to može učiniti na sopstvenu inicijativu onda kada se nacionalni parlamenti tome izričito ne usprotive i kada Evropski parlament za to da odobrenje. Drugim rečima, ustavotvorci su ovlastili Evropski savet da izmeni ulogu koja je Ustavom namenjena institucijama, učesnicama u zakonodavnom procesu. Evropski savet je, dakle, u stanju da menja interinstitucionalni balans, kao i balans unutar institucija.[62]

---

[62] Doduše, on to čini u određenom i ograničenom broju slučajeva i pod uslovom da je u samom Evropskom savetu postignuta jednoglasnost.

Kada je reč o spoljnim odnosima i međunarodnom položaju Unije, ovim Ustavom Evropa napreduje u dostizanju efikasnosti odlučivanja, nadograđujući se na već postignute reforme u Nici. Najveća izmena odnosi se na institucionalne aspekte Unije.[63] Drugi veliki napredak tiče se neposredno oblasti zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, kao jedne od komponenti zajedničke spoljne politike Unije. Pre svega, napredak je ostvaren uvođenjem funkcije ministra spoljnih poslova EU, kao i predsednika Evropskog saveta, o kojima je već bilo reči.

Odredbe o spoljnopolitičkom predstavljanju EU su, za razliku od ranijih Sporazuma, sada grupisane u okviru jednog naslova[64] u strukturi Ustava. To bi trebalo da doprinese preglednosti teksta, ali i većoj usklađenosti akcija Unije prema trećim državama, budući da sve akcije, bilo ekonomske, humanitarne ili političke, imaju zajednički cilj.

Kada je u pitanju spoljna politika, Savet će i dalje u većini slučajeva odlučivati jednoglasno, što će u EU, koja se sastoji od 25 i više članica, svakako umanjiti efikasnost rada.

Odbrambena politika Unije se polako uobličava, a države članice su se ulaskom u EU obavezale na solidarnost, i to ne samo u oblasti ekonomije. Može se reći da Evropska unija, nakon usvajanja evropskog Ustava, više neće biti samo politička i ekonomska zajednica, već će postati i **vojno-odbrambeni pakt**.

Naime, u nacrt Ustava uključen je niz sasvim novih odredbi:

1. uvedena je **klauzula o uzajamnoj pomoći**[65] u slučaju vojne agresije na jednu od država članica[66]
2. proširen je broj tzv. "zadataka iz Petersburga" (tj. delovanja u mirovnim operacijama)
3. uvedena je tzv. "**klauzula solidarnosti**" među članicama (za slučajeve terorističkog napada ili velikih nesreća)

---

[63] Dok je dosadašnja Evropska unija bila zasnovana na podeli između tzv. "zajedničke spoljne i bezbednosne politike" (tzv. ''Drugi stub saradnje'') i spoljnih ekonomskih odnosa EU (tzv. "Prvi stub saradnje"), odnosno na dva različita ugovora, sada se ta podela, sa predlogom novog ustava, definitivno ukida. Sve oblasti spoljnih odnosa Unije, kao i pitanja zajedničke odbrambene politike podvedeni su pod isti krov, odnosno u jedno poglavlje jedinstvenog Ugovora (do sada su važila dva odvojena ugovora o EU, odnosno o EZ). Ova promena, međutim, ne podrazumeva i potpuno isti način odlučivanja. O pitanjima klasične spoljne politike i dalje će se odlučivati jednoglasno (uz manje izuzetke), za razliku od većinskog odlučivanja ("kvalifikovane većine'') u drugim spoljnim, pretežno ekonomskim oblastima (trgovina, energetika, saobraćaj, ribarstvo i dr.). Dr Duško Lopandić, "Ugovor o ustavu za Evropu i njegov uticaj na oblast spoljnih odnosa Evropske unije i na položaj SCG", u: *Evropski forum, avgust-septembar 2004*, dodatak nedeljnika *Vreme*, br. 717, 30. 9. 2004.

[64] U pitanju je Naslov V Ustava EU.

[65] Odredba o uzajamnoj pomoći dopunjena je stavom da ona ne utiče na prava i obaveze država članica, koje za njih proističu iz članstva u NATO.

[66] Član III-214 Ustava EU

4. formirana je Evropska agencija za naoružanje, istraživanja i vojne kapacitete[67]
5. predviđena je mogućnost tzv. "stalne strukturne saradnje" u pitanjima odbrane između manjeg broja država članica EU[68].

Ostaje da se vidi koliko će države članice EU biti spremne praktično da razvijaju odbrambeni segment evropskih integracija, imajući u vidu postojeće primedbe o udvajanju kapaciteta sa NATO.[69] EU se razvija u jedinu instituciju na svetu koja raspolaže celokupnim spektrom mogućnosti civilne i vojne intervencije u slučaju kriza. Međutim, imajući u vidu nejasan status i stepen realizacije ideje[70] o stvaranju snaga za brza dejstva, kao i relativne nedostatke u oblasti vazdušnog transporta i komandnih, kontrolnih i obaveštajnih struktura evropskih oružanih snaga, verovatno u skorije vreme ne možemo očekivati odustajanje od tesne povezanosti EU i NATO. U svakom slučaj, nacrt Ustava EU predloženim rešenjima omogućava razvoj saradnje i jaču povezanost država članica EU u oblasti odbrane. To bi u perspektivi moglo da rezultira, zajedno sa već dostignutim stepenom ekonomske integracije, ostvarivanjem vizije o „Sjedinjenim Evropskim Državama"[71] kao o pandanu jedine preostale supersile SAD.

V ZAKLJUČAK

Kada u skladu sa sada važećim normativnim rešenjima razmatramo kapacitete EU za stvaranje i sprovođenje efikasne spoljne i bezbednosne politike, moramo imati u vidu njene suštinske odlike. Evropska unija predstavlja složen oblik integracije, koji je, pre svega, zasnovan na ekonomskom povezivanju i koji ima brojne procedure usaglašavanja različitih interesa država članica. Evropska unija počiva na institucionalnoj strukturi evropskih zajednica, čije organe, finansijska i druga sredstva koristi. Strukturi evropskih zajednica su u Mastrihtu pridodata dva nova oblika saradnje, tzv. Drugi i Treći stub saradnje. Dok se u okviru Prvog stuba, kako bi se ekonomska osnova Zajednica brže i usklađenije razvijala, teži postizanju što efikasnijih procedura[72] odlučivanja o stvarima koje predstavljaju zajednički interes, u Drugom stubu je veći naglasak stavljen na zaštitu suvereniteta država članica. To neminovno dovodi do sporijeg i neefikasnijeg odlučivanja u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

---

[67] Član III-212 Ustava EU

[68] Član III-213 Ustava EU

[69] Više o odnosu EU i NATO: "NATO and European Security", u: *Alliance Politics from the End of the Cold War to the Age of Terrorism*, edited by Alexander Moens, Lenard J. Cohen and Allen G. Sens, Praeger Publishers, 2003

[70] To je bilo dogovoreno još na Evropskom savetu u Helsinkiju decembra 1999. godine. Opširnije: "Evropa od A do Š - priručnik za evropsku integraciju", naveden izvor, str. 94-95

[71] Više o mogućim pravcima evropskih integracija: "Evropa od A do Š - priručnik za evropsku integraciju", naveden izvor, str. 9-44 i 332-338

[72] Misli se na upotrebu većinskog odlučivanja u najvećem broju slučajeva.

Zaključenje Ugovora o Ustavu EU predstavlja simbolički vrhunac procesa[73] započetog raspadom blokovske podele Evrope, a kompletiranog proširenjem Evropske unije i preko granica bivšeg SSSR. On bi trebalo da stavi tačku na neprestane promene kroz koje je u poslednjih petnaest godina prolazila nekadašnja Evropska zajednica. U tom periodu, beležimo četiri serije velikih institucionalnih reformi (Mastriht, Amsterdam, Nica, Brisel), kao i dva talasa proširenja Unije (na sever i na istok Evrope). Svaka od ovih institucionalnih reformi predstavljala je korak napred u odnosu na prethodnu etapu. Evropska unija je tako postepeno izmenjena da je sada, ukoliko bismo je poredili sa ranijim evropskim zajednicama, ne bismo mogli prepoznati – proširila je i produbila svoje nadležnosti, uvela zajedničku valutu, nove mehanizme i instrumente odlučivanja i funkcionisanja i postala daleko više od obične međunarodne organizacije. Praktično, postala je neka vrsta (kon)federalnog entiteta, koji u manjem ili većem obimu deluje praktično kao jedna klasična država.[74]

Novim Ustavom EU data je mnogo jasnija i konzistentnija struktura međunarodnih nadležnosti Unije.[75] Utvrđeni su jasni ciljevi njenog međunarodnog delovanja, kao i podela na "isključive", "eksplicitne" i na "implicitne" nadležnosti, u skladu sa dosadašnjim tumačenjima prava EU koje je dao Sud pravde EU. U celini, možemo zaključiti da Ugovor o Ustavu EU predstavlja ozbiljan napor da se Evropska unija transformiše u realnu političku zajednicu zemalja koje dele "zajedničku sudbinu", kao i da se uspostavi mnogo jasnija i potencijalno efikasnija, iako vrlo složena, struktura - neka vrsta mirnodopske, demokratske "imperije". U oblasti spoljnih odnosa, Unija će u načelu delovati mnogo konzistentnije i jasnije, a krug njenih aktivnosti biće dalje proširen.[76]

Evropski Ustav nije nalik nijednom do sada napisanom.[77] Napisan je uz svest o prolaznosti institucija koje on ustanovljava, odnosno uz svest da su one daleko od optimalnih i da bi bilo poželjno promeniti ih čim političke prilike to dozvole. Stoga, predlog Ustava EU treba da uspostavi proces evolutivnih promena koje će motivisati dalja poboljšanja. Ona će jednog dana izbrisati sporazume utvrđene upravo Ustavom koji će ovih dana biti potpisan, odnosno ratifikovan.

---

[73] Dr Duško Lopandić, "Ugovor o ustavu za Evropu i njegov uticaj na oblast spoljnih odnosa Evropske unije i na položaj SCG", naveden izvor

[74] Isto

[75] Jednu od inovacija Ustava predstavlja i uvođenje institucionalnog koncepta "politike susedstva". Predviđeno je da će EU sa svojim susedima ("neposredno okruženje") zaključivati i specifične vrste sporazuma, zasnovanih na zajedničkim vrednostima i specifičnim interesima. Ove odredbe će se verovatno odnositi na buduće odnose Unije sa državama bivšeg SSSR, kao i sa zemljama južnog Mediterana i (možda) Bliskog istoka. Vidi: dr Duško Lopandić, "Ugovor o ustavu za Evropu i njegov uticaj na oblast spoljnih odnosa Evropske unije i na položaj SCG", naveden izvor

[76] Vidi: dr Duško Lopandić: "Ugovor o ustavu za Evropu i njegov uticaj na oblast spoljnih odnosa Evropske unije i na položaj SCG", naveden izvor

[77] Većina tih ustava - uključujući i američki - trude se da "zamrznu istoriju" ili da uspostave trajni institucionalni red koji će odoleti kasnijim promenama.

ANNEX 1[78]

EVOLUCIJA ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE (1948-2004)	
MART 1948.	Belgija, Francuska, Luksemburg, Holandija, i Velika Britanija potpisuju Briselski sporazum o zajedničkoj odbrani.
APRIL 1949.	SAD, Kanada, i deset zapadnoevropskih država potpisuju Severnoatlantski sporazum, stvarajući NATO.
MAJ 1952.	Sporazum o Evropskoj odbrambenoj zajednici potpisalo je šest članica Evropske zajednice za ugalj i čelik (ECSC). Avgusta 1954. godine, francuski Parlament odbio je ovaj Sporazum koji bi, da je usvojen, doveo do stvaranja Evropske armije.
OKTOBAR 1954.	Stvorena je Zapadnoevropska unija na osnovu Briselskog sporazuma, u koju su ušle Zapadna Nemačka i Italija. U početku ona služi kao okvir za dijalog „šestorke" sa Velikom Britanijom, a nakon njenog ulaska u Evropsku zajednicu biva marginalizovana (dormant).
DECEMBAR 1969.	Na samitu šefova država i vlada u Hagu dat je nalog ministrima spoljnih poslova da pronađu način za napredak u ujednačavanju spoljne politike („političke saradnje").
OKTOBAR 1970.	Ministri spoljnih poslova odobrili su Luksemburški izveštaj, ustanovljavajući Evropsku političku saradnju (EPS). Sastajaće se svakih šest meseci kako bi utvrdili zajedničke stavove o međunarodnim pitanjima i dogovorili zajedničke akcije. Njima će se pridružiti Komitet direktora političkih direkcija (Politički komitet).
JULI 1973.	Ministri spoljnih poslova su u Kopenhagenskom izveštaju predvideli poboljšanje procedura političke saradnje. Sastajaće se najmanje četiri puta godišnje, a Politički komitet onoliko puta koliko je potrebno. Evropski korespondenti i radna tela će pripremati rad Političkog komiteta. Evropska komisija može dati svoja viđenja stvari koja su u proceduri.
OKTOBAR 1981.	Londonski izveštaj predviđa između ostalog i mere za konsultacije u slučaju izbijanja kriza: bilo koja tri ministra spoljnih poslova mogu sazvati hitan sastanak EPS u roku od 48 časova. Na sastancima sa predstavnicima trećih država, predsedavajućem se mogu pridružiti prethodni i naredni predsedavajući („troika"). Evropska komisija je „u potpunosti uključena" u EPS.
OKTOBAR 1984.	Reaktivira se ZEU odlukom da se ministri spoljnih poslova i odbrane članica ZEU sastaju na redovnoj bazi.

[78] Izvor: "European Union Politics", edited by Michelle Cini, Oxford University Press, 2003

FEBRUAR 1986.	Jedinstveni evropski akt sadrži i Poglavlje III o EPS. EPS može da razmatra „političke i ekonomske aspekte bezbednosti". EPS i spoljni odnosi Evropske zajednice moraju biti usklađeni. Mali Sekretarijat EPS počinje sa radom u Briselu kako bi predsedavajućem pomogao u radu.
FEBRUAR 1992.	Ugovor o EU potpisan je i EPS zamenjuje ZSBP. Savet ministara spoljnih poslova odlučuje o zajedničkim stavovima i zajedničkim akcijama, a odlučivanje kvalifikovanom većinom omogućeno je za odluke kojima se primenjuju zajedničke akcije. Komisija može da inicira odluke. Aktivnosti ZSBP mogu se finansirati iz budžeta Evropske zajednice. EU može da zatraži od ZEU da razradi i primeni odluke i akcije EU koje imaju odbrambene implikacije.
JUN 1992.	Utvrđeni su tzv. „Petersburški zadaci". Deklaracija iz Petersburga navodi da će se ZEU angažovati na humanitarnim misijama i misijama spašavanja, misijama održavanja mira, misijama upravljanja krizama, uključujući u to i nametanje mira. Ustanovljavaju se tri oblika članstva u ZEU - puno, pridruženo i posmatračko.
JUN 1997.	Potpisan je Amsterdamski sporazum koji sadrži značajne reforme ZSBP. Glasanje kvalifikovanom većinom će se koristiti i za primenu zajedničkih strategija koje usvaja Evropski savet, a pojedine članice mogu da se uzdrže od glasanja. Ustanovljena je funkcija Visokog predstavnika (VP) za spoljnu i bezbednosnu politiku, koji zamenjuje prethodno predsedavajućeg u „troiki". VP predsedava novoformiranim telom za političko planiranje i rano upozoravanje. EU može da sprovodi Petersburške zadatke, koje treba primenjivati kapacitetima ZEU.
DECEMBAR 1998.	Francusko-britanska deklaracija o vojnim kapacitetima EU donesena je u Sent Malo.
JUN 1999.	Na samitu u Kelnu Evropski savet izražava stav da bi EU trebalo da bude u stanju da primeni pun opseg Petersburških zadataka, zamenjujući tako ZEU.
DECEMBAR 1999.	Na samitu u Helsinkiju Evropski savet postavlja krajnji cilj ZSBP. Do 2003. godine EU bi trebalo da bude u stanju da u roku od 60 dana aktivira vojne trupe od 60.000 ljudi, osposobljene za puni opseg Petersburških zadataka, kao i da ih održava godinu dana. Za upravljanje ovim trupama ustanovljena su radna tela - Politički i bezbednosni komitet, Vojni komitet i Vojno osoblje.
DECEMBAR 2000.	Na samitu u Nici formalizovana je ova nova struktura.
2003.	Konvent za Ustav
JUN 2004.	Ustav

Literatura

1. Dassu, Marta and Missiroli, Antonio, "More Europe in Foreign and Security Policy: The institutional Dimension of CFSP", *The International Spectator* 2/2002.
2. Diedrichs, Udo and Jopp, Mathias,"Flexibile Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work", *The International Spectator* 3/2003.
3. "Europe's New Security Challenges", edited by Heinz Gartner, Adrian Hyde-Price and Erich Reiter, Lynne Reinner Publishers, London, 2001.
4. European Commission, "The European Union and The World", "Europe on the move" series, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
5. "European Union Politics", edited by Michelle Cini, Oxford University Press, 2003.
6. "Evropa od A do Š - priručnik za evropsku integraciju", izdavač: Verner Vajdenfeld i Volfgang Vesels, BPB: Savezna centrala za političko obrazovanje, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003.
7. Ginsberg, H. Roy, "Ten Years of European Union Fereign Policy - Baptisam, Confirmation, Validation", The Heinrich Boll Foundation, Washington Office, 2002.
8. Habermas, Jurgen, "Why Europe needs a Constitution", *New Left Review 11*, Sept/Oct 2001.
9. Hill, Christopher,"CFSP: Conventions, Constitutions and Consequentiality", *The International Spectator* 4/2002.
10. Ilić-Gasmi, dr Gordana, "Reforme Evropske unije - institucionalni aspekti", IGP Prometej, Beograd, 2004.
11. Koenig-Archibugi, Mathias, "The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy", *The International Spectator* 4/2002.
12. Laker, Volter, Istorija Evrope 1945-1992, Clio, Beograd, 1999.
13. Menon, Anand, Enhancing The Efectiveness of The EU`s Foreign Defence Policies, Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief No. 29, December 2002.
14. Muller-Brandeck-Bocquet, Gisela, "The New CFSP and ESDP Decision - Making System of The European Union", *European Foreign Affairs review*, 7:257-282, 2002.
15. "Nacrt Ustava EU - Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, *Official Journal*, C 169, 18 July 2003, http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C2003169en.002901.htm
16. "NATO and European Security - Alliance Politics from the end of the Cold War to the Age of Terrorism", edited by Alexander Moens, Lenard J. Cohen, and Allen G. Sens, Praeger Publishers, 2003.

17. “Osnivački ugovori Evropske unije - Ugovor o EU, Ugovor iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU”, priredio dr Duško Lopandić, Kancelarija za pridruživanje SCG EU, Evropski pokret u Srbiji i Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom RS, Beograd, 2003.
18. “ Reader: ABC about European Union”, priredila mr Tanja Miščević, Konrad Adenauer Stiftung i G17 Institut, Beograd 2002.
19. Stefanović, dr Zlatko: “Pravo EU”, Moć knjige d.o.o., Beograd, 2003.
20. Stojanović, dr Radoslav: ”Spoljna politika Evropske unije”, Dosije, Beograd, 1998.
21. “Ugovor o Evropskoj uniji “- prečišćeni tekst, priredio: dr Duško Lopandić, Evropski centar za mir i razvoj Univerziteta za mir UN, Beograd 2004.
22. Winn, Neil: “CFSP, ESDP and The Future of European Security: whither NATO?”, *The Brown Jurnal of World Affairs*, Winter/Spring 2003,Volume IX, Issue 2

Miloš Mirić

NATO MODEL UPRAVLJANJA KRIZOM

UVOD

Hladni rat je obeležio međunarodne odnose u drugoj polovini XX veka.[1] Kao rezultat temeljnih razlika između dva suprotstavljena bloka, nastupio je period neizvesnosti u kome je postojala stalna opasnost od izbijanja oružanog konflikta na regionalnom, pa čak i na svetskom nivou. Shvatanje odbrane i bezbednosti u periodu Hladnog rata bilo je svedeno na obrazac bezbednosne dileme, a sredstva koja su obe strane uložile u razvoj nuklearnog naoružanja bila su ogromna.[2]

Varšavski pakt i NATO, dva suprotstavljena saveza[3], osnovnu svrhu svog postojanja videla su u kolektivnoj samoodbrani[4], a njihovo poimanje, kao i praktikovanje bezbednosti i sigurnosti zasnivalo se na raspoloživim vojnim efektivama.

Iako u periodu Hladnog rata nije bilo globalnog konflikta, u drugoj polovini XX veka više od 50 miliona ljudi izgubilo je život u raznim sukobima, a samo 10% ukupnog broja konflikata odvijalo se između suverenih država.[5]

Period posle raspada Varšavskog pakta obeležen je oživljavanjem pojedinih nerešenih nacionalnih i državnih problema, čije je rešavanje bi-

---

[1] Stanje stalne suprotstavljenosti i spremnosti za rat koje je obeležilo odnose između SAD i SSSR u periodu 1946-1991. godine, Zbignienj Brzezinski, "The Cold War and its Aftermath, Foreign Affairs, 1992.

[2] Minimalni procenjeni iznos koji su SAD utrošile na razvoj nuklearnog naoružanja u periodu 1940-1996. godine iznosi 5.821 milijardi dolara (preračunato u odnosu na sadašnji kurs dolara), "Atomic Audit: The Costs and Consequences of U.S. Nuclear Weapons Since 1940", Brookings Institution Press, 1998

[3] SSSR se u zvaničnim dokumentima NATO kao potencijalni neprijatelj prvi put pominje u strategijskom dokumentu "Strategic Guidance for North Atlantic Regional Planning", 28. marta 1950.

[4] Odredbe o kolektivnoj samoodbrani su navedene u čl. 3 i 5 Vašingtonskog sporazuma iz 1949. godine i čl. 4 Ugovora o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj pomoći, dokument kojim je osnovan Varšavski pakt, 1955.

[5] Ruth Leger Sivard, "World Military and Social Expenditures", Washington DC Press, 1999, str. 29-31

lo potiskivano u autoritarnim i nedemokratskim režimima, kakav je bio socijalizam. Rat koji je izbio na tlu bivše SFRJ je svojim intenzitetom i razaranjima bitno odredio buduće restrukturisanje međunarodnih organizacija i u prvi plan stavio potrebu upravljanja bezbednosnim krizama.

Raspadom Varšavskog pakta nestala je i realna potreba NATO da ima kolektivnu samoodbranu, što je istaklo potrebu da budu pronađeni novi identitet i svrha postojanja Alijanse.[6] Stoga je novim strategijskim konceptom NATO, usvojenim u Rimu 1991. godine, upravljanje krizama definisano kao strateški koncept NATO za XXI vek.[7] U dostupnoj literaturi koncept upravljanja krizama nije zastupljen na adekvatan i kompletan način, te je potrebno temeljno i sistematično izučavanje navedene tematike.

Predmet ovog rada je utvrđivanje postojanja jedinstvenog modela upravljanja krizama u NATO, kao i analiziranje i opisivanje njegovih osnovnih instrumenata.

Cilj istraživanja je utvrditi elemente modela upravljanja krizama, kao i to u kojim normativnim dokumentima NATO, pod kojim uslovima i po kojim principima je određena njihova primena.

U ovom istraživanju primenjene su analiza, deskripcija i sinteza.

Upotrebljena je, pre svega, zvanična strateška i doktrinarna literatura NATO, UN, EU i OEBS, koja obrađuje problematiku upravljanja krizama.

1. RAZVOJ KONCEPTA UPRAVLJANJA KRIZAMA

Potreba upravljanja bezbednosnim krizama prvi put istaknuta je na samitu OEBS u Helsinkiju 1975. godine. U poglavlju pod nazivom *Confidence Building Measures and Certain Aspects of Security and Disarmament*[8] predviđene su konkretne mere prevencije kriza[9], i to:

1. obaveza prethodnog obaveštavanja o svim većim vojnim manevrima i mogućnost upućivanja vojnih posmatrača koji će ih nadgledati
2. ostale mere jačanja međusobnog poverenja, kao što je postepeno razoružavanje.

Osim navedenih mera, u Helsinškom završnom aktu promovisana je zaštita ljudskih prava i sloboda, kao i nezavisnost država i nemogućnost promena granica mirnim putem.[10]

---

6 Heinz Gärtner, "European Security, Transatlantic Link and Crisis Management", preuzeto iz: *Reforma sektora bezbednosti*, zbornik radova, Miroslav Hadžić (ur.), G17 Institut, CCVO, Beograd, 2003.

7 "Alliance's New Strategic Concept", NATO Press Communique, S-1(86)91, str. 2-4

8 Mere za izgradnju poverenja i određeni aspekti bezbednosti i razoružanja

9 "Helsinki Final Act", OEBS Press Releases, 1975, str. 10-14

10 Isto, str. 4-9

Završni akt potpisali su predstavnici 56 država, a u ime tadašnje SFRJ dokument je potpisao njen predsednik Josip Broz. Kao rezultat potpisanog sporazuma, a na inicijativu SAD, formiran je Helsinški komitet, čiji je osnovni zadatak bio da nadgleda realizaciju postignutog sporazuma.

Na samitu OEBS u Stokholmu, 1986. godine, usvojen je Završni dokument, kojim su mere prevencije kriza definisane tako da su u upotrebi i danas - *Confidence and Security Building Measures* (CSBM).[11] Osnovni zadatak CSBM predstavlja smanjivanje rizika od iznenadne agresije, kao i od mogućnosti pogrešne procene vojnih aktivnosti jedne države.[12] Završni dokument iz Stokholma dopunjen je 1989. i 1990. godine na samitu u Beču.

Mere prevencije kriza po CSBM su[13]:

1. godišnja razmena informacija o jedinicama do nivoa brigade/puka/eskadrile
2. godišnja razmena informacija o svim strategijskim borbenim sistemima koji se nalaze van teritorije matične države
3. razmena informacija o vojnim budžetima u skladu sa kriterijumima UN.

Navedene sporazume iz 1986. i 1989/90. godine nije ratifikovao jedino SSSR, a koncept CSBM se primenjuje i dograđuje i danas među članicama OEBS.

Na samitu NATO u Rimu, 1991. godine, usvojen je novi strategijski koncept Alijanse, koji je sadržao neke potpuno nove postavke:

1. potpuno je isključena mogućnost masovne agresije na teritoriju Alijanse;
2. nove bezbednosne izazove ne može rešavati samo jedna institucija, već oni mogu biti rešavani samo saradnjom više međunarodnih organizacija - NATO, KEBS, Evropska zajednica, Zapadnoevropska unija i Savet Evrope;
3. nuklearno naoružanje u Evropi biće smanjeno za 80%, zbog toga što ne postoji nuklearna pretnja[14];
4. fundamentalni zadatak Alijanse treba da bude prevencija i upravljanje krizama manjeg intenziteta, i to u njihovim početnim fazama[15].

Navedene karakteristike strategijskog koncepta NATO predstavljaju radikalan zaokret u odnosu na prethodni strategijski koncept, usvojen 1968. godine. Promenjena je ne samo percepcija bezbednosnih izazova, rizika i pretnji, nego i sama organizacija vojnih snaga NATO, koje svo-

---

[11] Mere za izgradnju poverenja i bezbednosti
[12] *NATO Review*, Vol. 1/1991, str. 16
[13] Isto, str. 17
[14] *NATO Press Communique*, S-1(86)91, str. 2-4
[15] Isto, str. 6

ju reorganizaciju počinju prelaskom na manje, ali efikasnije i mobilnije multinacionalne sastave.[16]

Događaji koji su se u isto vreme odigravali na Balkanu najavili su potrebu angažovanja međunarodne zajednice u rešavanju nastale krize, jer lokalni vlastodršci nikako nisu mogli da se dogovore o njenom rešavanju mirnim putem.

Naredne 1992. godine, generalni sekretar UN Butros Gali predstavio je Generalnoj skupštini dokument pod nazivom *Agenda za mir*, kojim su uvedene određene novine u ovlašćenja kojima raspolažu UN prilikom upravljanja krizama.

Agendom je istaknut značaj prevencije kriza i konflikata, a data su i prilično široka ovlašćenja Savetu bezbednosti UN. Njom se definišu četiri faze u prevenciji konflikata[17]:

1. *Preventivna diplomatija*, koja uključuje misije za utvrđivanje činjenica, rano upozoravanje na potencijalne konflikte i posredovanje, mere za jačanje poverenja i, u nekim slučajevima, preventivno upućivanje snaga UN na teren;
2. *Uspostavljanje mira*, koje obuhvata isključivo sredstva navedena u Poglavlju VI Povelje UN: pregovaranje, istrage, posredovanja, savetovanja, arbitraže i sklapanje sporazuma među učesnicima u konfliktu;
3. *Očuvanje mira*, koje je definisano kao upućivanje snaga UN na teren, i to obavezno uz saglasnost učesnika u konfliktu. Predviđa se upućivanje složenih misija, koje bi pored vojnih jedinica, bile sastavljene i od civilnih komponenti, kao što je civilna policija. Postoji čak i mogućnost uspostavljanja kompletne civilne vlasti pod kontrolom posebnih izaslanika generalnog sekretara UN;
4. *Izgradnja mira*, čiji je cilj sprečavanje eskalacije tenzija i njihovo razvijanje u konflikte. Danas je ova faza svrstana u mere prevencije kriza.

Da bi bili ostvareni zadaci koji proizilaze iz navedenih faza, generalni sekretar UN Butros Butros Gali je u *Agendi za mir* predložio i formiranje jedinica UN koje bi neprekidno bile u pripravnosti.

Agendom za mir pokrenute su promene u međunarodnim odnosima i u dotadašnjim shvatanjima prevencije i upravljanja krizama, a mogućnost preventivnog upućivanja mirovnih snaga UN predstavljala je potpuno nov instrument upravljanja krizama.

Jubilarnih 50 godina postojanja NATO obeleženo je samitom u Vašingtonu, aprila 1999. godine, u toku vazdušne kampanje na Saveznu Republiku Jugoslaviju. Tada je usvojen novi strateški koncept Alijanse:

---

[16] Isto, str. 5

[17] "UN Agenda for Peace", *UN Press Releases*, A/47/277 - S/24111, str. 7

1. definisani su partneri NATO u održavanju svetskog mira i stabilnosti: UN, OEBS, EU i Zapadnoevropska unija;
2. utvrđeno je da su izazovi, rizici i pretnje po bezbednost Alijanse proizvod različitih vojnih i nevojnih subjekata, lociranih u i oko evroatlantskog područja;
3. ustanovljeno je da etnička i verska neslaganja, problemi oko teritorija, nezadovoljavajuće ili neuspele reforme, kršenje ljudskih prava i raspadanje država mogu prouzrokovati lokalnu ili regionalnu nestabilnost;[18]
4. istaknuto je da su prevencija i upravljanje krizama fundamentalni zadaci Alijanse, koje ona sprovodi radi očuvanja mira i sprečavanja rata, samostalno ili u saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama;
5. utvrđeno je da će u slučaju izbijanja krize NATO, u skladu sa međunarodnim pravom, doprineti njenom rešavanju, i to operacijama koje nisu definisane članom 5 Vašingtonskog sporazuma[19].

Iz navedenih fragmenata Strategijskog koncepta NATO možemo uočiti da se koncept upravljanja krizama širi "na prostor u i oko evroatlantskog područja", dakle van teritorija Alijanse. Pojmom "operacije koje nisu definisane čl. 5 Vašingtonskog sporazuma"[20] obuhvaćene su vojne akcije van teritorije NATO, kakva je bila i intervencija u SRJ.

1.1. OSNOVNI POJMOVI

Izraz "upravljanje krizama" nije nov u NATO. Pojam krize se u NATO dokumentima prvi put pojavio kada je 1950. godine započet rad na planiranju mera civilne zaštite u slučaju nuklearnog napada.[21]

U junu 1952. godine osnovan je Odbor za planiranje unutrašnjeg površinskog transporta u Evropi[22] koji je trebalo da koordinira upotrebu evropske saobraćajne infrastrukture u slučaju krize.[23]

Začuđuje podatak da u dokumentima Alijanse, i pored stalnog isticanja značaja modela upravljanja krizama, još uvek ne postoji opšte usvojena definicija krize.

Nakon što su vazdušni udari na SRJ okončani, u avgustu 1999. godine izdat je *Opšti priručnik za upravljanje krizama.*[24] On je pr-

---

[18] "The Alliance's Strategic Concept", Press Release, NAC-S(99)65, str. 3-5

[19] Isto, str. 7

[20] Članom 5 Vašingtonskog sporazuma iz 1949. godine predviđeno je da se "u slučaju napada na teritoriju bilo koje članice primenjuju mere kolektivne samoodbrane iz člana 51 Povelje UN".

[21] Lord Ismay, "NATO, The First Five Years 1949-1954"; str. 3-13

[22] "Planning Board for European Inland Surface Transport" (PBEIST)

[23] Lord Ismay, naveden izvor, str. 3-13

[24] "Generic Crisis Management Handbook", NATO/EAPC, 1999

venstveno namenjen državama članicama NATO programa "Partnerstvo za mir" kao smernica u procesu uspostavljanja interoperabilnosti[25] na strateškom nivou. U *Opštem priručniku za upravljanje krizama* date su definicije osnovnih pojmova, koje mogu biti korisne za razumevanje kriza sa kojima se NATO i njegovi saveznici mogu suočiti.[26]

Kriza[27] je, u najopštijem smislu reči, svaka promena koja destabilizuje situaciju i kojom su ugrožene prioritetne vrednosti, interesi ili ciljevi uključenih strana.

Navedena definicija sadrži određene nedorečenosti. Prvo, nije navedena vrsta krize. Iz prethodnog teksta vidi se da je u dokumentima NATO pojam krize nastao u oblasti civilne zaštite, a da je tek u Strategijskom konceptu NATO iz 1991. godine proširen na pojam bezbednosne krize.

Drugo, "promena situacije" nije locirana ni teritorijalno, ni situaciono, a nisu bliže određene ni "uključene strane", te ostaje nejasno koji subjekti kriza postoje.

U alternativnim definicijama navodi se da kriza prestavlja:

1. "niz događaja koji se međusobno nastavljaju, a koji mogu uticati na destabilizaciju snaga u međunarodnom sistemu ili bilo kom njegovom delu iako se tom prilikom povećava mogućnost od izbijanja nasilja"[28]
2. "niz interakcija između vlada dve ili više suverene države u konfliktu gde postoji velika mogućnost od izbijanja rata"[29]
3. "situacionu promenu koju karakteriše povećanje intenziteta štetnih interakcija između dve ili više strana, uz veliku mogućnost otpočinjanja borbenih dejstava"[30].

Čak i površnim čitanjem navedenih definicija, odmah postaje jasno da su ove definicije međusobno različite. U nekima je predviđeno da samo države mogu biti subjekti kriza, dok u drugima oni uopšte nisu određeni. Kao obeležje krize u nekima se podrazumeva upo-

---

[25] Skup procedura koje država članica NATO/PzM mora da usvoji i bude sposobna da primeni u određenim situacijama. Usklađivanje teče uvek paralelno u vojnim i političkim strukturama.

[26] "Generic Crisis Management Handbook", NATO/ EAPC, 1999, str. II-2

[27] Rezultat rada *ad hoc* panel grupe za istraživanje odbrane, (AC/243), isto, str. II-2

[28] Oran Young, "The Intermediaries: Third Parties in International Crisis", Univerzitetska štampa Fakulteta u Prinstonu, 1967, str. 14

[29] Glenn H. Snyder, Paul Diesing, "Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis", Univerzitetska štampa Fakulteta u Prinstonu, 1977

[30] Michael Brecher, Jonathan Wilkenfeld, "Crisis, Conflict and Instability", New York, Pergamon press, 1989

treba sile strana u konfliktu, dok je kod drugih postojanje mogućnosti izbijanja oružanog sukoba dovoljno da bi neki konflikt bio definisan kao kriza. Autor *Opšteg priručnika za upravljanje krizama* je i sam u tekstu primetio da je nazivanje određenog konflikta krizom subjektivna kategorija.[31]

Upravljanje krizama predstavlja organizovanje i preduzimanje mera radi:

1. stavljanja krize pod kontrolu menadžera krize
2. stvaranja uslova u kojima menadžer krize svojim postupcima može da utiče na njen dalji tok kako bi bilo pronađeno prihvatljivo rešenje.[32]

Prema NATO modelu[33], upravljanje krizama treba da:

1. doprinese smanjenju tenzija i tako spreči njihovu eskalaciju u krize koje bi mogle uticati na bezbednost država članica Alijanse;
2. bude efikasno kako bi sprečilo njihovo dalje eskaliranje u konflikte;
3. obezbedi da civilne i vojne strukture budu spremne da upravljaju različitim krizama u kratkom vremenu, kao i da sprečavaju akcije protiv bilo koje države članice;
4. kontroliše eventualne reakcije u slučaju pojave nasilja i da tako spreči dalju eskalaciju konflikta prekidom neprijateljstava i povlačenjem agresora;
5. uvede krizu u fazu deeskalacije onda kada nasilje bude zaustavljeno ili stavljeno pod kontrolu kako bi što pre bila uspostavljena normalna situacija.

Svaku krizu određuje stepen njene ozbiljnosti i njen intenzitet.

Stepen ozbiljnosti definisan je obimom pretnje, kao i time koliko je neposredna ugroženost osnovnih vrednosti, interesa ili ciljeva. Ukoliko ovaj model bude posmatran u odnosu na to kako je praktično primenjen, jasno je da će ovi faktori biti subjektivni i da će zavisiti od percepcije menadžera. Da bi subjektivnost menadžera bila što više smanjena, potrebno je prilikom procene stepena ozbiljnosti sagledati obim i neposrednost ugroženosti, i to na način na koji je to predstavljeno u sledećoj tabeli:

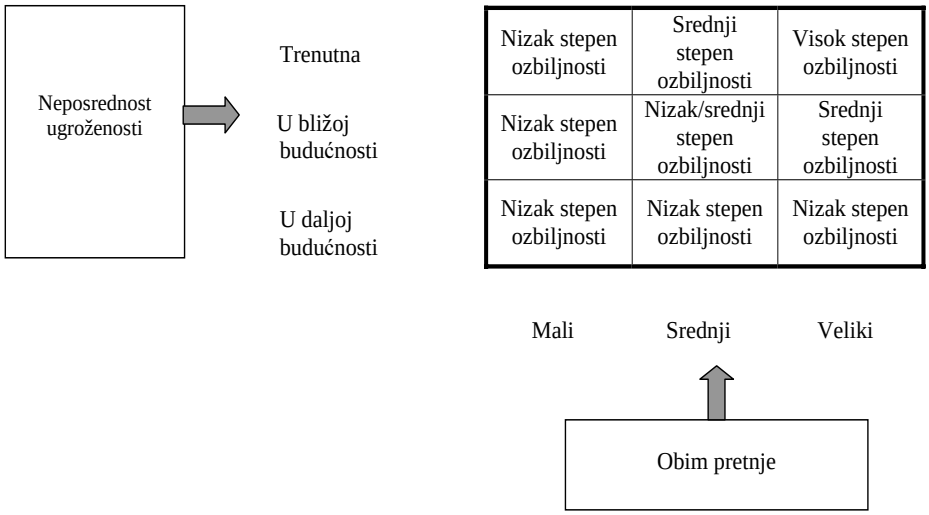
---

[31] "...crisis, like beauty, is very much in the eye of the beholder"; "Generic Crisis Management Handbook", NATO/EAPC, 1999, str. II-3

[32] Isto

[33] Isto, str. II-1

Tabela br. 1: Stepen ozbiljnosti krize posmatran kao funkcija neposrednosti i obima ugroženosti[34]



Bitno je primetiti da je za procenu stepena ozbiljnosti krize mnogo važnije uočiti koliko je ugroženost neposredna, nego odrediti njen obim. Odluka o preventivnim akcijama ili o upravljanju krizom donosi se tako što se, pre svega, u obzir uzima očekivano vreme do početka naredne faze u eskalaciji krize. Stepen ozbiljnosti krize koristi se kao indikator na kome se odražavaju političke odluke u vezi sa eskalacijom krize. Kada takve političke odluke jednom budu donesene, stepen ozbiljnosti prestaje da bude relevantan. Tada sve buduće odluke zavise isključivo od intenziteta krize.

Intenzitet krize predstavlja najvažniju komponentu u proceni krize. Kada određena tenzija (međudržavna ili unutardržavna) eskalira u krizu, određuje se stepen njene ozbiljnosti. Na osnovu prethodnog teksta možemo zaključiti da je stepen ozbiljnosti kvalitativna kategorija, koja zavisi od dva faktora. Kad se nivo primene nasilja u krizi poveća i pređe granicu bezbednosne tolerancije, menadžerima je svakako najvažnija kvantitativna komponenta oličena u intenzitetu krize, posmatrana u odnosu na to koju vrstu nasilja upotrebljavaju učesnici u konfliktu.

U odnosu na uzrok nastanka, krize mogu biti ekonomske, politi-čke, bezbednosne, socijalne itd. One su najčešće kompleksne i predstavljaju sklop različitih navedenih faktora, ali najveću pažnju uvek dobijaju one krize koje mogu dovesti do pojave nasilja. Metodologija procene i predstavljanja kriza, koja će biti opisana u daljem

[34] "Generic Crisis Management Handbook", NATO/EAPC, 1999, str. II-4

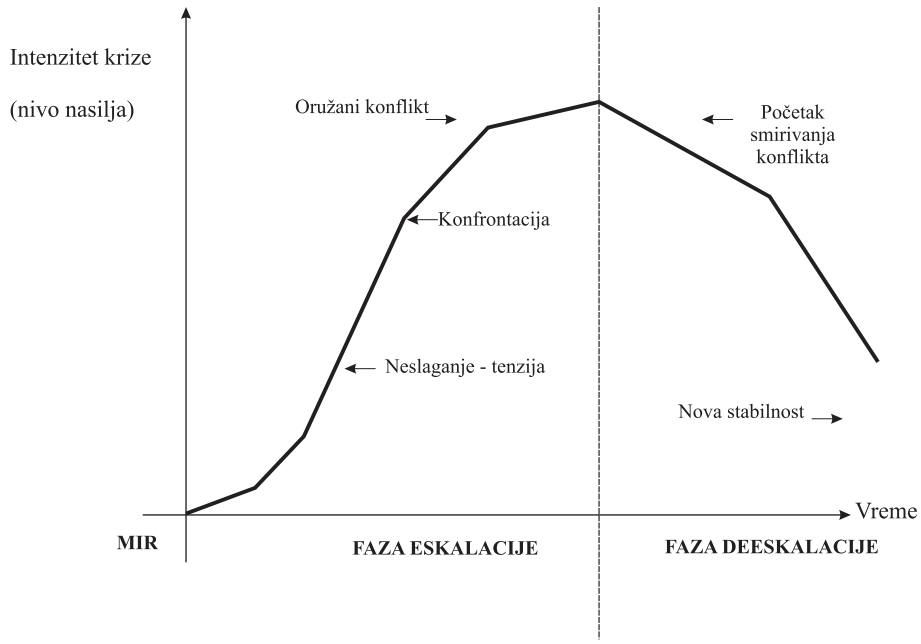
tekstu, može biti primenjena i na ostale vrste kriza, a ne samo na bezbednosne.

Kombinacijom stepena ozbiljnosti i intenziteta krize, menadžeri dolaze do jednog od mogućih načina predstavljanja kriza, koji će biti relevantan u procesu donošenja odluka.

TOK KRIZE

Tok krize sadrži faze jedne krize, koje su prikazane u tabeli br. 2.

Tabela br. 2: Tok bezbednosne krize[35]



Kao što je na grafikonu prikazano, postoje dve osnovne faze razvoja svake krize - eskalacija i deeskalacija.

Faza eskalacije

Svaka kriza razvija se iz perioda mira. On se uglavnom može objasniti kao vreme rutinskih interakcija između država[36], koje su rukovođene svojim interesima. Početak krive na grafiku je uvek na ordinati, jer u

---

[35] Generic Crisis Management Handbook; NATO/ EAPC 1999, str. II-6

[36] U poslednje vreme sve je češća pojava nedržavnih (non-state) aktera u krizama, koji u ovom priručniku nisu pominjani, za razliku od Strateškog koncepta NATO iz 1999. godine

međunarodnim odnosima uvek postoje, makar minimalna, neslaganja u odnosima između država. Da li će ta neslaganja prerasti u tenzije, zavisi od mnogih faktora čija se interakcija uglavnom ne može unapred sa sigurnošću sagledati. Jednu od osnovnih mera prevencije kriza predstavlja konstantno praćenje situacije u okruženju, što obično podrazumeva i obaveštajne aktivnosti.[37] Kriva dalje napreduje ka "neslaganju - tenziji", obično onda kada bezbednosni izazov ili rizik prerasta u pretnju prioritetnim državnim interesima. Taj period neslaganja, odnosno tenzija karakterišu povećana gotovost bezbednosno-političkih struktura i definisanje mogućih odgovora na krizu, čije je težište na prikupljanju što preciznijih podataka i jasnom definisanju interesa suprotne strane.

Kriva zatim napreduje ka "konfrontaciji" koja označava da je jedan ili da su oba učesnika u sukobu počeli da primenjuju nasilje. Primena nasilja najčešće počinje demonstracijama sile - vršenjem vojnih manevara, pojavom specijalnih vojnih ili policijskih jedinica - uglavnom u onim delovima teritorije u kojima se kriza generiše. Politička aktivnost u tom momentu postaje izuzetno intenzivna, a praćena je prekidom diplomatskih odnosa i upućivanjem ultimatuma. Ukoliko dođe do zaoštravanja krize, nastupa naredni nivo, odnosno primena nasilja.

Oružani konflikt predstavlja vrhunac krize. U ovoj fazi je početna primena nasilja uglavnom ograničena na manje jedinice i lakše naoružanje, a politički napori za mirno rešavanje krize još uvek su veoma intenzivni.

Faza deeskalacije

Intenzitet primene nasilja vremenom opada[38], najčešće pod pritiskom, odnosno intervencijom međunarodne zajednice, čime počinje faza smirivanja konflikta. Ovu fazu karakteriše smanjivanje nivoa primene nasilja, najčešće usled fizičkog razdvajanja sukobljenih strana, u kome učestvuju multinacionalne jedinice za očuvanje mira. Smirivanje sukoba ne znači da je kriza rešena, ali celu situaciju vraća na teren politike.

Ukoliko politički napori budu uspešni i ukoliko dođe do obostrano prihvatljivog rešenja, ulazi se u fazu nove stabilnosti, u kojoj postoji pretpostavka da je postignuti sporazum dovoljno dobra osnova za dalje smirivanje tenzija. Kao u fazi mira, ni u ovom periodu ne postoji potpuno slaganje. Naprotiv, često je nivo određenih neslaganja znatno viši nego ranije. Fazu nove stabilnosti možemo opisati kao *status quo* koji je prihvatljiv za obe strane.

Plava linija na grafikonu predstavlja momenat u kome intenzitet krize počinje da bude važniji od njenog stepena ozbiljnosti. Ta smena do-

---

[37] Generic Crisis Management Handbook; NATO/ EAPC 1999, str. II-6

[38] Nivo nasilja opada ili intervencijom međunarodne zajednice ili odustajanjem jedne od strana u sukobu, jer je smanjena pretnja po njene vitalne interese.

gađa se u fazi konfrontacije, u kojoj se sa velikom pažnjom prate uglavnom kvantitativne promene - pojava i nivo nasilja. U fazi deeskalacije krize, kada je početkom smirivanja konflikta nasilje isključeno i kada su izbegnute mogućnost njegovog eventualnog prelivanja u susedne države, stepen ozbiljnosti kao kompleksni kvalitativni faktor ponovo počinje da bude dominantan pokazatelj krize.

Predstavljanje krize u *Opštem priručniku za upravljanje krizama* uopšteno je i nedorečeno. Nisu tačno definisani subjekti krize, a ni eventualne razlike u upravljanju unutrašnjim i međudržavnim krizama.

S obzirom na to da je osnovna namena priručnika da članicama programa "Partnerstvo za mir" pruži pomoć u razvijanju sopstvenih mehanizama i procedura za upravljanje krizama[39], bilo bi dobro da su autori izbegli ovako uopštene i paušalne odredbe.

2. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE KOJE SE BAVE UPRAVLJANJEM BEZBEDNOSNIM KRIZAMA

Upravljanje bezbednosnim krizama, kao direktna posledica opisane promene karaktera međunarodnih odnosa i evoluiranja bezbednosnih izazova, rizika i pretnji, postaje prioritet međunarodnih organizacija koje se bave problemima bezbednosti. Pošto nijedna međunarodna organizacija ne može efikasno da doprinese rešavanju savremenih bezbednosnih kriza i da svoju doktrinu distancira od prevaziđenog klasičnog intervencionizma, u praksi postaje neupotrebljiva za delikatne izazove, koje donose savremeni međunarodni odnosi.

Jačanje NATO i nesporna vojno-politička i ekonomska prevlast država članica nad svim ostalim institucijama (uključujući i UN) znatno su suzili mogućnosti da bezbednosnim krizama bilo gde u svetu bude upravljano bez participacije Alijanse. Veliki problem predstavlja i uređenje nadležnosti, kao i međusobnih odnosa međunarodnih organizacija koje se bave strateškim upravljanjem krizama.

Strateško upravljanje krizama u nadležnosti je sledećih međunarodnih organizacija: NATO, Ujedinjene nacije, Evropska unija, OEBS, Savet Evrope, G8 i Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope.

Njihovi međusobni odnosi i nadležnosti nisu normativno uređeni dokumentom ili propisom. Pojedinačni uticaj svake od njih u sferi upravljanja krizama zavisi od količine moći i kapaciteta kojima u datom trenutku ta organizacija raspolaže. Ukoliko se kao polazni kriterijum uvaži količina raspoložive moći, pre svega, vojne, političke i ekonomske, dolazi se do toga da najveći uticaj u savremenom svetu u sferi strateškog upravljanja bezbednosnim krizama imaju **NATO, UN, EU i OEBS**.

---

[39] "Generic Crisis Management Handbook", NATO/EAPC, 1999, str. 1

Raspadom Varšavskog pakta dolazi do ogromnog rasta vojnog, političkog i ekonomskog uticaja NATO i Evropske unije. Oslobađanje od uticaja i stalnih pretnji Rusije, dovode do nagle teritorijalne ekspanzije EU koja je funkcionalno evoluirala, preuzimajući na sebe i bezbednosne funkcije.

Na sastanku održanom u Bolonji, juna 1999. godine, Evropski savet doneo je zaključak da "EU mora imati kapacitete za autonomne akcije, koje će podržavati adekvatna oružana sila, uz jasno definisane procedure i spremnost za njihovu primenu, radi odgovora na međunarodne krize"[40]. Iste godine u decembru, na samitu EU u Helsinkiju usvojen je plan o formiranju združenih snaga EU, koji će imati do 60.000 ljudi[41] sa dvomesečnom borbenom gotovošću i operativnom autonomijom od jedne godine. Njihovo prvo angažovanje predstavlja preuzimanje mirovne misije u Bosni i Hercegovini od SFOR, 2. decembra 2005. godine.

Poslednjim proširenjem EU povećan je broj njenih stanovnika na 450 miliona, što je čini veoma važnim faktorom u svetu. Najjača karika koja povezuje Evropu i Ameriku je NATO u kome se susreću (i prepliću) njihovi međusobni interesi.

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) osnovana je 1975. godine[42] na osnovu principa završnog akta u Helsinkiju . Budući da mu je to osnovni zadatak, OEBS je na polju prevencije i upravljanja krizama političkim sredstvima razvio mehanizme koji su decenijama verifikovani i usavršavani, i to na osnovu nedostataka uočenih u konkretnim misijama. U Združenoj savezničkoj doktrini NATO pakta, u poglavlju koje se odnosi na saradnju NATO sa ostalim međunarodnim organizacijama, navodi se "kako, kao jedini forum koji okuplja sve države Evrope, kao i Kanadu i SAD, OEBS predstavlja ključnu komponentu evropske bezbednosne infrastrukture"[43]. Ovom konstatacijom je, još jednom, doveden u pitanje stvarni međunarodni autoritet UN.

3. ELEMENTI NATO MODELA UPRAVLJANJA KRIZOM

Osnovu za primenu i razvoj NATO modela upravljanja krizama predstavlja *Strateški koncept NATO* iz 1999. godine.[44] Na osnovu njega izrađena je *Združena saveznička doktrina*[45] iz 2001. godine.

---

[40] Raimo Väyrynen, The Joan B. Kroc, "The EU's New Crisis Management Capability", Institute for International Peace Studies, *Policy Brief*, No. 3, February, 2000, str. 1

[41] Ne radi se o klasičnoj stajaćoj vojsci. Države EU su posebnim planom planirale određene vojne jedinice za zajednički projekat. Međutim, dvomesečna borbena gotovost ukazuje na postojanje raskoraka između želja i mogućnosti.

[42] Godine 1975. osnovana je *Conference for Security and Cooperation in Europe*. Na sastanku u Budimpešti 1994. godine njen naziv promenjen je u *Organisation for Security and Cooperation in Europe*.

[43] NATO handbook, str. 348

[44] "The Alliance's Strategic Concept", Press Release, NAC-S(99)65; čl. 31 i 32

[45] "Allied Joint Doctrine", NATO Standardisation Agency, 2001

Zbog drugačijeg poimanja bezbednosti, koje najsistematičnije izučavaju teoretičari u SAD, kao i zbog sve većeg "skupljanja savremenog sveta"[46] izazvanog procesom globalizacije, teško je tvrditi da se pretnje bezbednosti države ili zajednice država ujedinjenih u nekoj međunarodnoj organizaciji nalaze samo na njihovim granicama, odnosno u njihovom neposrednom okruženju. Mogućnost oružane intervencije NATO je, po Vašingtonskom sporazumu, bila veoma mala i usmerena ka odbrani od agresije. Dilema koja je nastala povodom definisanja vojnih intervencija van teritorije država članica, rešena je najjednostavnije moguće uvođenjem pojma "operacije koje nisu u skladu sa članom 5 Vašingtonskog sporazuma".

Operacije kojima se odgovara na krizu, a koje nisu predviđene članom 5 Vašingtonskog sporazuma, možemo opisati kao multifunkcionalne operacije. One obuhvataju političke, vojne i civilne aktivnosti, koje su inicirane i sprovedene u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom i koje treba, u skladu sa zvaničnim ciljevima Alijanse, da doprinesu prevenciji konflikata i njihovom upravljanju.[47]

Takvo neodređeno tumačenje otvara mogućnost skoro neograničenog vojnog intervenisanja bilo gde na zemljinoj kugli. U kombinaciji sa savremenim poimanjem i praktikovanjem bezbednosti[48] ono može predstavljati veoma efikasan (ili opasan) instrument, koji je namenjen tome da u najranijoj fazi predupredi ili da zaustavi već započete konflikte i ratove.

Strateško upravljanje krizama predstavlja, kako je definisano 1999. godine[49], "jedan od fundamentalnih bezbednosnih zadataka NATO"[50]. Njegovo dalje razvijanje i normativno regulisanje nastavljeno je u *Združenoj savezničkoj doktrini*, *Opštem priručniku za upravljanje krizama*, kao i u pravilniku *Operacija podrške miru*.

U *Opštem priručniku za upravljanje krizama* predviđen je čitav spektar diplomatskih, političkih, ekonomskih i vojnih mera za upravljanje krizama. U NATO priručniku i pravilniku *Operacija podrške miru* razmatraju se, međutim, samo vojne opcije. To je u skladu sa trenutnim stavom NATO da će on u upravljanju krizama dati svoj "vojni doprinos". Opšte mere za upravljanje krizama prikazane su u sledećoj shemi:

---

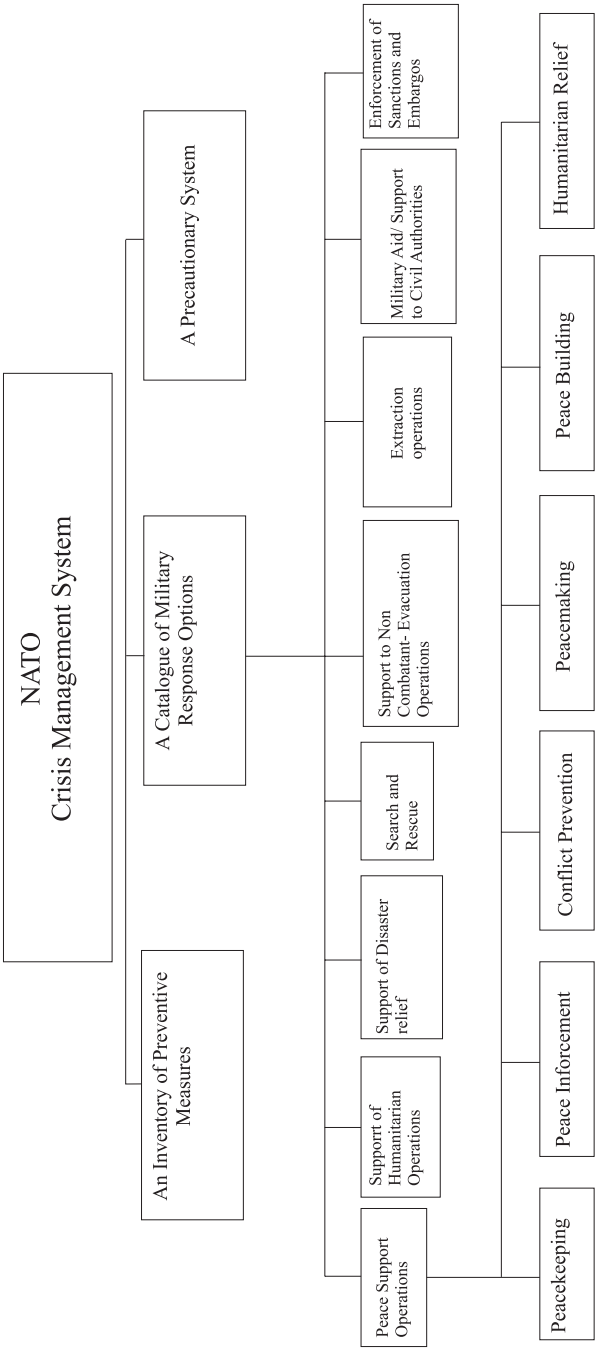
[46] Tomas L. Fridman je, opisujući procese u savremenom svetu, primetio da se savremeni svet u toku Oktobarske revolucije i ekonomskih kriza 1929. godine skupio sa veličine "veliki" na veličinu "srednji", a u drugoj fazi, koja je počela posle Hladnog rata i još uvek traje, sa veličine "srednji" na veličinu "mali". Razlog ovakvog skupljanja je smanjenje razdaljine između država i kontinenata sve bržim transportom roba i informacija (naročito putem interneta); preuzeto iz: Dragan R. Simić, "Nauka o bezbednosti", Službeni glasnik SRJ, 2002, str. 12

[47] "Združena savezn̈ička doktrina", 1999, str. 231

[48] Lista bezbednosnih izazova, rizika i pretnji može biti beskonačno duga, pa je onda opasnost od toga da, prilikom njihove identifikacije u svakom konkretnom slučaju postoji jednostranost i subjektivnost, veoma velika.

[49] "The Alliance Strategic Concept", Washington, 1999

[50] "NATO handbook", 2001, str. 155



NATO model upravljanja krizom[51]

[51] "Generic Crisis Management Handbook", NATO/EAPC, 1999, str. od VII-1 do VII-4

U opšte mere upravljanja krizama spadaju preventivne mere, vojni odgovori na krizu i sistem stalne odgovornosti.

1. Skup preventivnih mera

Skup preventivnih mera obuhvata mere na diplomatskom, ekonomskom i vojnom planu, kao i mere na planu uspostavljanja poverenja.[52] Ove mere može preduzeti Alijansa ili pojedina država članica. Njihov osnovni cilj je prevencija kriza u početnim fazama kako bi bilo izbegnuto preduzimanje oštrijih mera.

Diplomatske mere podrazumevaju:
- javna upozorenja državi u kojoj se kriza razvija
- izdavanje diplomatskih demarša državi u kojoj se kriza razvija
- preduzimanje inicijativa na međunarodnoj sceni, uključujući u to i pružanje podrške odgovarajućim postupcima međunarodnih organizacija (npr. UN ili OEBS)
- trajno ili privremeno opizivanje diplomata.

Ekonomske mere podrazumevaju:
- javna upozorenja koja mogu uticati na protok roba i usluga
- javna upozorenja o štetnom uticaju kriza na ekonomske odnose
- uvođenje posebnih opterećenja (taksi ili carina) prilikom protoka roba i usluga
- otkazivanje ranije zakazanih poseta
- vršenje uticaja na zvanične garancije izvoznim kreditima
- striktno kontrolisanje trgovine i razmene.

Vojne mere podrazumevaju:
- vojno razmenjivanje, konsultovanje i posećivanje ugroženih država
- sprovođenje inspekcija i kontrola
- iniciranje konsultacija zbog neuobičajenih vojnih aktivnosti ili incidenata.

Primena navedenih instrumenata zavisi od konkretne situacije, što znači da ne postoji utvrđena sekvenca ili redosled njihove primene. Važno je istaći da NATO do sada, izuzev vojnih, nije primenjivao navedene instrumente. Ekonomski i diplomatski pritisak radi prevencije kriza, sprovode najčešće UN, OEBS ili EU, a ponekad i pojedine države članice NATO, što zavisi od situacije.

2. Vojni odgovori na krizu
- Katalog opcija vojnog odgovora na krizu

Katalog opcija vojnih odgovora na krizu biće detaljnije prikazan u narednom poglavlju rada.

---

[52] "Generic Crisis Management Handbook", NATO/EAPC 1999, str. VII-1

3. Sistem stalne gotovosti

Sistem stalne gotovosti uspostavljen je 1992. godine. On podrazumeva sveobuhvatnu gotovost NATO - i civilnih i vojnih komponenti - kako bi bila pružena podrška vojnom odgovoru na krizu[53]. Zamišljen je tako da, svojom strukturom i efikasnošću, predstavlja jedan od faktora koji učesnike u konfliktu treba da odvraća od primene nasilja. On se sastoji od tri komplementarne komponente:

- Mere opreza predstavljaju aktivnosti koje NATO sprovodi kako bi povećao spremnost za reagovanje u konkretnim situacijama. One zavise od konkretne krize, a kada su jednom objavljene, predstavljaju uputstva i naređenja državama članicama i komandantima NATO snaga.
- Mere protiv iznenađenja podrazumevaju jednokratne odbrambene vojne aktivnosti, koje se primenjuju da bi mogućnost preživljavanja NATO jedinica na terenu bila povećana, kao i da bi njihovi borbeni potencijali bili očuvani. Primenjuju se u slučaju iznenadnih napada na NATO snage na terenu.
- Mere protivnapada predstavljaju prelaz iz faze borbene pripreme u fazu borbene spremnosti za upućivanje snaga u borbena dejstva "protiv jedne ili više nacija koje ugrožavaju teritoriju i/ili snage NATO"[54].

Donošenje odluka o primeni mera iz sistema stalne gotovosti zahteva konsenzus, a Severnoatlantski savet, odnosno Komitet za planiranje odbrane[55] predstavlja organ NATO koji može da pokrene propisanu proceduru za postizanje konsenzusa.

Spisak i obrazloženje konkretnih mera iz sistema stalne gotovosti nalaze se u posebnom priručniku[56] koji nije javno dostupan.

NATO model prikazan u prethodnom delu teksta sadrži u sebi čitav niz instrumenata različitog karaktera. I pored toga, NATO se u praksi ograničio samo na vojne odgovore na krizu, tako da će u daljem tekstu biti više reči o tome.

4. MEHANIZAM DONOŠENJA ODLUKE

Uzroci nastanka kriza mogu biti različiti i kreću se od etničkih i religioznih, do vojnih, političkih i ekonomskih. Šire posmatrano, uzroka kriza može biti koliko i savremenih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. Savremene krize, naročito one koje se odigravaju na evroatlantskom prostoru, prete da konflikt prenesu na susedne države

---

[53] Isto, str. VIII-1
[54] "Generic Crisis Management Handbook", poglavlje VIII
[55] Isto, str. VIII-2
[56] "The NATO Precautinary System Manual"

i čitave regione. Stoga je NATO razvio mehanizam donošenja odluka, koji treba da obezbedi funkcionalnost i brzinu reagovanja.

Sve odluke u NATO donose se konsenzusom[57]. Alijansu, posle samita u Istanbulu, čini 26 država članica, tako da je proces postizanja konsenzusa komplikovaniji nego ranije.

Najvažniji organ NATO koji verifikuje odluke je Severnoatlantski komitet (*Northatlantic Comittee - NAC*). Za pitanja odbrane, u slučajevima kada je potrebno angažovanje integrisane odbrambene strukture, nadležan je Komitet za planiranje odbrane (*Defense Planning Committee - DPC*).[58]

Prilikom donošenja odluka NAC i DPC ponašaju se kao forumi u kojima vlade država članica mogu zastupati svoje stavove. Svaka država u NATO ima svog ambasadora, koji je ovlašćen da u potpunosti zastupa njene stavove (političke, ekonomske, odbrambene, civilne zaštite). Zasedanja traju dok se ne postigne harmonizacija stavova svih vlada i dok se ne donese okvir konačnih odluka. Prilikom zasedanja NAC i DPC konsultuju i ostale komitete - Vojni komitet (*Military Comittee*), Politički komitet (*Political Comittee*), Viši komitet za planiranje civilne zaštite (*Senior Civil Emergency Planning Comittee*), Komitet za odgovore na krizu (*Crisis Response Comittee*), kao i ostale komitete koji u konkretnoj situaciji mogu pružiti određene informacije i preporuke.

Nakon donošenja odluke o angažovanju, koju donosi Severnoatlantski komitet, u Komitetu za planiranje odbrane određuju se modaliteti angažovanja.

Nakon usvojenih odluka, komandanti NATO izrađuju planove operacija. Prilikom njihove izrade koriste se podaci nacionalnih obaveštajnih službi[59], pošto NATO u miru nema svoje centralne obaveštajne službe.

I pored usvojenih odluka, snage na terenu ne smeju preduzimati nikakvu konkretnu akciju bez ponovnog odobrenja Severnoatlantskog komiteta.[60] Time je obezbeđena postupnost u donošenju i sprovođenju odluka, a izbegnuta mogućnost neadekvatne upotrebe snaga.

Procedura donošenja odluka je, za razliku od političkog okvira i nadležnosti za rešavanje kriza van teritorije Alijanse, u dokumentima NATO precizirana i razvijena do najsitnijih detalja. Nedorečenost po-

---

[57] "The Alliance's Strategic Concept", Press Release NAC-S(99)65, str. 3 i 6

[58] Antonio Leitao, "Some Considerations on Crisis Management Within NATO", NATO Defence College, 2002, str. 3

[59] Isto

[60] Isto, str. 5

litičkog okvira može otežati postizanje konsenzusa u Severnoatlantskom komitetu.

Uporedo sa političkim forumima, u Komitetu za operacije i vežbe (*Council Operations and Exercise Comittee*) vode se i stručni forumi, koji treba da omoguće izbor pogodne strategije. Tim sastancima prisustvuju vojni eksperti i eksperti iz posebnih oblasti logistike, komunikacija itd.

Kada je odluka donesena, formira se *ad hoc* telo - Direkcija za upravljanje krizom i operacijama (*The Crisis Management and Operations Directorate*), koja se sastoji od Odeljenja za upravljanje krizom i Odeljenja za operacije (*Council Operations Section*). Direktor direkcije je direktno potčinjen generalnom sekretaru NATO i odgovoran za formiranje situacionog centra (*NATO Situation Centre*).[61]

Odeljenje za upravljanje krizom pruža stručnu podršku Generalnom sekretaru NATO, Severnoatlantskom komitetu, kao i Komitetu za planiranje odbrane. Odgovorno je za izveštavanje, primenu i kontrolu odluka koje je doneo NAC, kao i za pripremu narednih koraka koji su u njegovoj nadležnosti. Zadužen je, takođe, za održavanje veze između članica NATO i ostalih zemalja koje učestvuju u upravljanju krizom, kao i za održavanje veze između Alijanse i ostalih organizacija (UN, OEBS, EU...).

Možemo primetiti da je procedura donošenja i primenjivanja odluka relativno komplikovana. Savremene krize su, takođe, veoma komplikovane i multidimenzionalne, te se stoga ne mogu pojaviti i eskalirati iznenada. Njihovo rešavanje trebalo bi da bude postupno, uz koordinaciju NATO sa ostalim međunarodnim organizacijama. Budući da se NATO fokusirao na vojni doprinos upravljanju krizama, u dosadašnjim krizama su, u pretkonfliktnom periodu, delovale druge institucije, kao što je UN ili OEBS (to je bio slučaj i na Kosovu 1999. godine)[62]. Za pretkonfliktni period karakteristične su izuzetno intenzivne obaveštajne aktivnosti, kao i aktivnosti praćenja krize (monitoring). Ukoliko bi došlo do promene situacije na terenu, misije organizacija koje su na terenu bi trebalo odmah da reaguju i o tome zvanično obaveste komandu NATO[63].

Mehanizam donošenja odluka prikazan je usledećoj shemi:

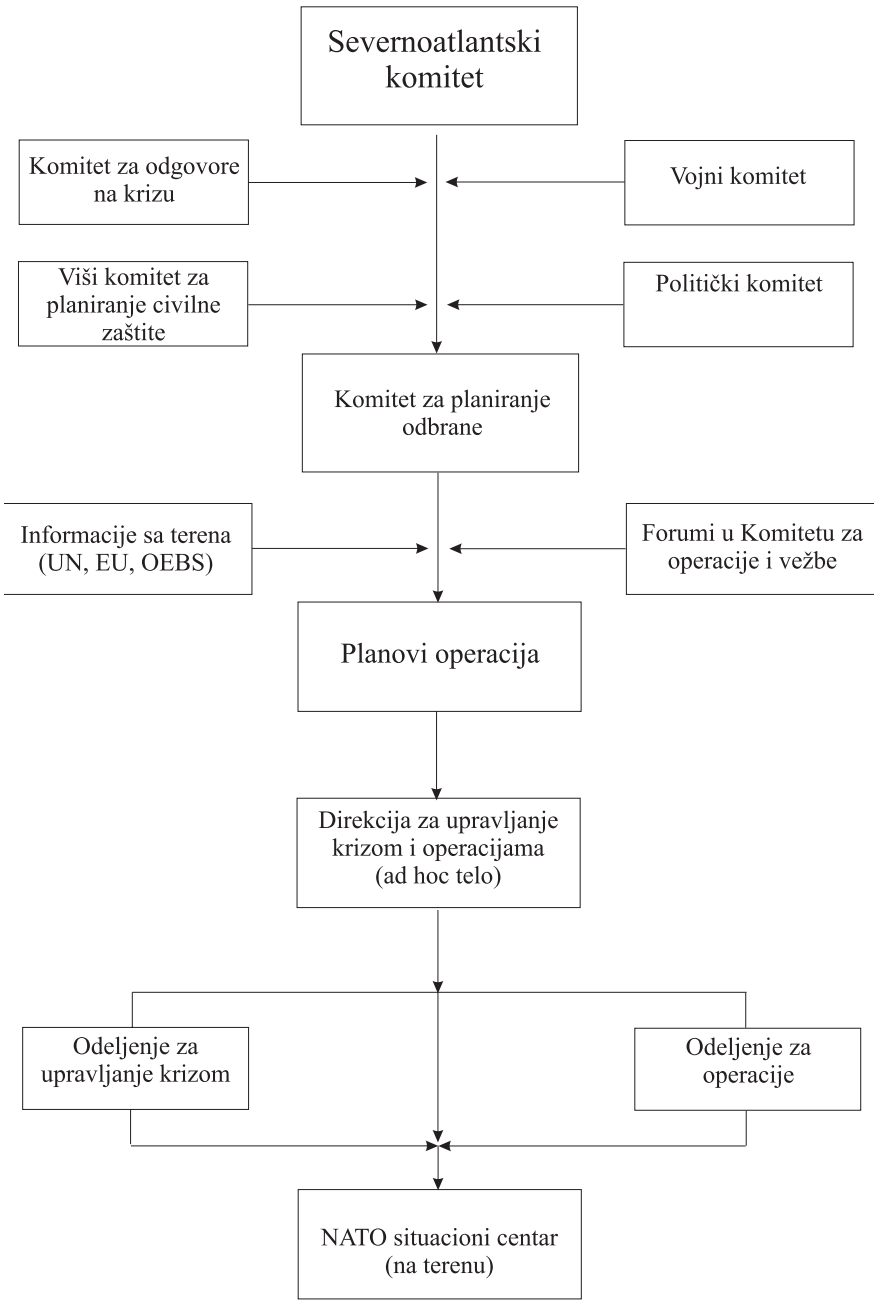
---

[61] Antonio Leitao, "Some Considerations on Crisis Management Within NATO", NATO Defence College, 2002, str. 4

[62] Vidi: Hadžić Miroslav, "Hronični manjak bezbednosti - slučaj Jugoslavije", CCVO, 2001.

[63] Antonio Leitao, "Some Considerations on Crisis Management Within NATO", NATO Defence College, 2002, str. 5

Mehanizam donošenja odluke i formiranja privremenih tela na terenu[64]



[64]Antonio Leitao, "Some Considerations on Crisis Management Within NATO", NATO Defence College, 2002, str. 2-6

5. KATALOG OPCIJA VOJNOG ODGOVORA NA KRIZU

Angažovanje snaga NATO uređeno je *Zajedničkom savezničkom doktrinom* i pojedinačnim pravilima, koja se primenjuju zavisno od vrste operacije. U *Zajedničkoj savezničkoj doktrini* NATO je predvideo angažovanje vojnih snaga u raznim operacijama radi upravljanja krizama.

Od svih navedenih instrumenata upravljanja krizama, opcije vojnog odgovora na krizu predstavljaju najčešće primenjen instrument. U njima je sadržan "vojni doprinos" upravljanju krizama. Osnov za njihovu primenu je strategijski koncept Alijanse, koji je usvojen u Rimu 1991. godine. Kako su se vremenom menjale međunarodne okolnosti, tako je menjan i strategijski koncept, sve do 1999. godine kada je na samitu Alijanse u Vašingtonu usvojen važeći *Strategijski koncept NATO*.

Angažovanje vojnih snaga NATO u operacijama odgovora na krizu, koje nisu predviđene članom 5 Vašingtonskog sporazuma, treba da smanji potencijalni bezbednosni rizik u najranijim fazama razvoja krize.[65]

Operacije odgovora na krizu obuhvataju čitav niz vojnih aktivnosti NATO. One ne samo što su delikatnije[66] od klasičnih vojnih odbrambenih operacija predviđenih članom 5 Vašingtonskog sporazuma, već među njima postoje i značajne razlike. Država članica nema zakonsku obavezu da, osim u procesu donošenja političke odluke o njihovom izvođenju, participira u tim aktivnostima.[67] Alijansa prilikom izvođenja operacija odgovora na krizu može sarađivati i sa državama članicama programa "Partnerstvo za mir", pa čak i sa državama koje nisu članice nekog NATO programa. U planiranju i realizaciji navedenih operacija postoje brojna ograničenja, počev od izbora naoružanja i ciljeva koji će biti napadani, pa do dozvoljenih gubitaka Alijanse.

NATO u *Strategijskom konceptu* deklariše da je spreman da pruži vojnu pomoć UN u rešavanju pojedinih kriza, "imajući u vidu da je Savet bezbednosti UN najodgovorniji za očuvanje mira u svetu"[68]. Za odobravanje bilo kakve upotrebe vojnih kapaciteta NATO, jedini nadležni organ je Severnoatlantski savet. Međutim, ni u *Strategijskom konceptu*, a ni u doktrini nigde nije navedeno da je prilikom preduzimanja vojnih akcija potrebna saglasnost SB UN, što je bio slučaj i prilikom intervencije NATO na teritoriji SRJ 1999. godine.

Principi operacija odgovora na krizu su: objektivnost, istrajnost, jedinstvo komandovanja, jedinstvo aktivnosti, kredibilitet, javna vidljivost, bezbednost, fleksibilnost, promocija saradnje i dogovora, nepristrasnost, upotreba sile, uzajamno poštovanje, sloboda vojnih manevara i legitimnost.[69]

---

[65] "Allied Joint Doctrine", NATO Standardisation Agency, 2001, str. 23-1
[66] Isto, str. 22-7
[67] Isto, str. 22-1
[68] Isto, str. 23-2
[69] "Allied Joint Doctrine", NATO Standardisation Agency, 2001, str. 22-2

Operacije odgovora na krizu su: operacije podrške miru i humanitarnim operacijama, operacije pomoći u katastrofama, operacije pretrage i spašavanja, operacije podrške neborbenim operacijama evakuacije, operacije izvlačenja, operacije pružanja vojne pomoći i podrške civilnim vlastima, kao i operacije sprovođenja sankcija i embarga.

Operacije podrške miru predstavljaju najbitniji i najosetljiviji instrument upravljanja krizama. Nakon usvajanja *Strategijskog koncepta* Alijanse u Vašingtonu, u julu 2001. godine izdato je novo, trenutno važeće pravilo operacija podrške miru.

Cilj operacija podrške miru je rešavanje kompleksnih hitnih situacija[70] i robustnih izazova, koje proizvode zemlje u propadanju u nesigurnom i evoluirajućem okruženju[71].

U operacije podrške miru spadaju: čuvanje mira, nametanje mira, prevencija konflikata, uspostavljanje mira, izgradnja mira i humanitarna pomoć.[72] Koja će od ovih operacija podrške miru biti primenjena, zavisi od procene situacije koju donose izvršna tela NATO, ali i od interesa Alijanse. Krize u evroatlantskom prostoru smatraju se rizičnijim, zato što prete da neposredno ugroze bezbednost pojedinih država članica Alijanse.

Operacija podrške humanitarnim operacijama definisana je kao misija koja ima cilj da smanji ljudsku patnju, naročito u situacijama kada lokalne vlasti nisu u mogućnosti ili ne žele da pruže adekvatnu pomoć svojim građanima.[73] Te patnje mogu biti prouzrokovane prirodnim katastrofama ili ratnim sukobima, u kojima lokalne vlasti otežavaju dostavljanje pomoći. Postoje dve podvrste tih operacija - pomoć izbeglicama i raseljenim licima i humanitarna pomoć.

Operacija pomoći u katastrofama tesno je povezana sa podrškom humanitarnim operacijama. Osnovna razlika je u tome što pomoć u katastrofama zahteva bržu intervenciju, te se za njihovo sprovođenje ne upućuju nove snage, kao što je to slučaj kod podrške humanitarnim operacijama, već se koriste snage koje su raspoređene u regionu po nekom drugom osnovu (vežbe, manevri, druge misije).

Operacije pretrage i spasavanja podrazumevaju upotrebu aviona, brodova, podmornica i specijalizovanih timova za pronalaženje i spasavanje unesrećenih ljudi na kopnu i moru.[74] U Čikagu je 1947. godine potpisana Konvencija o međunarodnoj civilnoj avijaciji, a 1979. godine Me-

---

[70] Kompleksan unutardržavni konflikt koji generiše multidimenzionalne rizike ili pretnje regionalnoj i globalnoj bezbednosti, "Peace Support Operations", Military Agency for Standardisation, 2001, str. 107

[71] Isto, str. 11

[72] "Allied Joint Doctrine, NATO Standardisation Agency, 2001, str. 22-9

[73] Isto, str. 22-11

[74] "Allied Joint Doctrine", NATO Standardisation Agency, 2001, str. 22-12

đunarodna konvencija o operacijama pretrage i spasavanja na moru, koje predstavljaju pravni osnov za ovu vrstu operacija.[75]

Na osnovu navedenih konvencija formirani su nacionalni i regionalni centri za pretrage i spasavanja. Regulisano je da, u slučaju intervencije snaga NATO u nekom regionu, nacionalni i regionalni centri nastavljaju svoj rad, kao i da komandanti NATO sarađuju sa njima na poslovima pretrage i spasavanja. U tim slučajevima snage NATO odgovorne su za planiranje i sprovođenje tih operacija.[76]

Operacije podrške neborbenim operacijama evakuacije treba da dislociraju civile[77] koji su u nekoj državi ugroženi. Operacije evakuacije se organizuju i sprovode u slučaju ratnih dejstava ili prirodnih katastrofa, a podrazumevaju pružanje bezbednosti, prijem, kontrolu, premeštanje i hitnu medicinsku pomoć civilima. Kad god je to moguće, operacije evakuacije treba da sprovode snage ugrožene države, uz podršku NATO. Neborbene operacije evakuacije dele se u odnosu na okruženje u kojima se izvode na bezbedne, neizvesne i rizične.

Operacije izvlačenja su misije u kojima snage NATO realizuju ili asistiraju u povlačenju osoblja UN i ostalih misija iz kriznog područja. Operacije izvlačenja uglavnom podrazumevaju neprijateljsko okruženje, te se stoga uvek planira angažovanje snaga za brzo reagovanje, koje treba da pruže sigurnost tokom operacije.

Operacije pružanja vojne pomoći i podrške civilnim vlastima primenjuju se onda kada okolnosti na terenu prevazilaze mogućnosti lokalnih vlasti. Primenjuju se uvek na poziv ugrožene države, a modalitete angažovanja određuje Viši komitet za planiranje civilne zaštite.[78]

Operacije sprovođenja sankcija i embarga koriste se kao instrument prinude kojim se određena država primorava da poštuje međunarodno pravo ili rezolucije Saveta bezbednosti UN. Sankcije podrazumevaju ograničenje kretanja roba, usluga i ljudi u određenom regionu. Najčešći oblici angažovanja snaga NATO su operacije presretanja brodova na moru i uspostavljanje zabranjenih zona u vazduhu.

6. DOMETI NATO MODELA UPRAVLJANJA KRIZAMA

Usvajanjem novog strategijskog koncepta NATO u Rimu 1991. godine, otpočelo je novo razdoblje u upotrebi vojnih snaga u svetu. Već naredne godine Butros Gali, generalni sekretar UN, predstavio je svoju *Agendu za mir* u kojoj se odobrava preventivno upućivanje trupa radi upravljanja krizama.[79] Sadržaj *Agende* predstavljao je svojevrsni presedan, koji je otvorio novi prostor za razvijanje strategije NATO.

---

[75] Isto, str. 22-12

[76] Isto

[77] Pod pojmom "civili" podrazumeva se i nenaoružano vojno osoblje.

[78] Senior Civil Emergency Planning Committee

[79] "UN Agenda for Peace", UN Press Releases, A/47/277 - S/24111, str. 7

Pitanje koje se nameće je da li je Butros Gali napravio stvarni pomak u naporima za rešavanje kriza ili je samo pokušao da, organizaciji na čijem je čelu bio, vrati ugled i pređašnji značaj, kao i da je učini naprednijom od NATO koji se tada nije usuđivao da donese takvu odluku. Ili je ovim dokumentom, pitamo se, legalizovao novi strategijski koncept Alijanse.

Konflikt koji je počeo na Zapadnom Balkanu ostavio je brojne (kontra)efekte u evropskoj i svetskoj javnosti. Brutalnost novih (starih) sukoba užasnula je pre svega Evropu, koja je, osim toga što je u medijima pratila užasne prizore, prva osetila masovne nalete izbeglica. Jugoslovenskom krizom su u poslednjoj deceniji upravljali EU, UN, OEBS i NATO. Vremenom su seređale rezolucije, upućivane su mirovne snage na teren, ali se konflikt ipak preneo i na teritoriju Bosne i Hercegovine. Brojni pregovori započinjani su kako bi došlo do prekida neprijateljstava, ali su bili bezuspešni. Zajednički napori UN, EU, NATO i OEBS doveli su na kraju do sklapanja mira u Dejtonu, koji se i danas poštuje.

Međutim, tradicionalno nerešeni odnosi na Balkanu doveli su do pojave novog konflikta na Kosovu. Iako ni izbliza nije bio intenzivan i brutalan kao prethodni, on predstavlja značajnu istorijsku prekretnicu u međunarodnim odnosima. U jesen 1998. godine tadašnji predsednik Srbije Slobodan Milošević popustio je pred pretnjama i pristao da se u SRJ uputi posmatračka misija OEBS. NATO je procenio da je za rešavanje krize na Kosovu potrebno angažovanje vojnih snaga i pokušao je da takvoj odluci obezbedi podršku uticajnijih država u SB UN. Pošto je ostao bez očekivane podrške, odlučio je da samostalno preduzme vojnu akciju u martu 1999. godine.

Takva odluka predstavljala je jedinstven presedan u međunarodnom pravu i toga su ambasadori NATO u potpunosti bili svesni. I pored velikih javnih debata, donesena je odluka o intervenciji, koja je trajala 78 dana. Tek su završni pregovori dobili institucionalni okvir UN, i to rezolucijom 1244, čijim je usvajanjem praktično okončana intervencija.

Krajnje rešenje konflikta na prostorima Zapadnog Balkana bilo je, uprkos retorici i stremljenjima lokalnih ratovođa, uvek u rukama EU i SAD.[80] Oprobani instrumenti upravljanja krizama na Zapadnom Balkanu nikako ne podsećaju na uređeni model, već na niz nekoordinisanih poteza koji su, ako ništa drugo, služili za samousavršavanje. Osnovni cilj upravljanja krizom[81] bio je postignut - oružani konflikti su zaustavljeni i kriza je vraćena na politički teren. Trenutnu situaciju na Kosovu treba posmatrati kao startnu tačku za projekciju buduće bezbednosne stabilizacije regiona[82], što povećava odgovornost ključnih posednika bezbednosne moći u regionu za očuvanje trajnog mira. U slučaju destabilizacije prilika na Kosovu, postoji velika opasnost da će doći do oživljavanja sukoba[83]. Posledice sukoba nastalih 17. marta ospori-

---

[80] Hadžić Miroslav, "Hronični manjak bezbednosti - slučaj Jugoslavija", Institut društvenih nauka i CCVO, Beograd, 2001, str. 106

[81] "Generic Crisis Management Handbook", NATO/EAPC 1999, str. II-1

[82] Hadžić Miroslav, "Hronični manjak bezbednosti - slučaj Jugoslavija", Institut društvenih nauka i CCVO, Beograd, 2001, str. 111

[83] Hadžić Miroslav, "Hronični manjak bezbednosti - slučaj Jugoslavija", Institut društvenih nauka i CCVO, Beograd, 2001, str. 111

le su stvarnu moć, ali i htenje snaga KFOR da obezbede sigurnost srpskom narodu u pokrajini.

Pitanje je da li se uopšte može diskutovati o primeni "NATO modela upravljanja krizama" u situaciji kada su instrumenti predviđeni tim modelom primenjivani bez reda i koordinacije međunarodnih organizacija. Ni normativni dokumenti NATO, koji regulišu ovu oblast, te sekvence nisu precizno definisali. Pitanje koje se logično nameće je zašto je evroatlantska zajednica, ako je zaista bila spremna da upotrebi silu (što je i uradila), dozvolila višestepeno desetogodišnje prelivanje ratova u bivšim jugoslovenskim republikama. Upravo je niz neuspeha u upravljanju jugoslovenskom krizom generisao određene frustracije u evroatlantskoj zajednici, što je rezultiralo sve lakšom upotrebom sile.[84]

Budući da se može reći da upravljanje krizom na Zapadnom Balkanu još uvek traje, veoma je teško predvideti konačna rešenja, a putem njih i oceniti primenjene modele i/ili instrumente.

ZAKLJUČAK

Nacionalni interesi mogu lakše (i jedino) biti ostvareni ukoliko su jasno definisani i ukoliko uvažavaju realne pozicije i uticaj države u regionu. Svaki nesklad između htenja i mogućnosti može rezultirati gubitkom vremena, a njega u savremenom svetu ima najmanje.

NATO ostavlja pojedinim državama članicama Alijanse i programa "Partnerstvo za mir" ovlašćenja da formiraju tela koja će se na nacionalnom nivou baviti upravljanjem krizama.[85] Ukoliko bi Srbija i Crna Gora ušle u program "Partnerstvo za mir", imajući pri tome u vidu našu bezbednosnu stvarnost, to bi bila prilika da se multidisciplinarnim pristupom, uz postojanje nacionalnog konsenzusa o vrednostima koje se tim modelom štite, uspostave organi i jasne procedure koji bi pomogli smanjenju postojećih tenzija i izbegavanju nastanka novih konflikata na ovim prostorima.

Jasno definisan nacionalni model za upravljanje krizama može doneti velike političke koristi smanjenjem unutrašnjih tenzija, kao i izbegavanjem sada neizbežne internacionalizacije svakog bezbednosnog problema u Srbiji i Crnoj Gori. Pomogao bi, takođe, njihovom rešavanju političkim sredstvima, putem demokratski izabranih institucija društva.

Definisanje nacionalnog (državnog) modela upravljanja unutrašnjim krizama, koji bi bio u skladu sa međunarodnim standardima i okvirima, kao i identifikovanje osnovnih instrumenata i mehanizama donošenja odluka predstavlja izazov za nadležne organe naše države.

Upravo u tom pravcu bi trebalo da ide daljeg proučavanja ovog problema.

---

[84] Isto, str. 116

[85] *Generic Crisis Management Handbook*; NATO/ EAPC 1999, str. 1

Literatura

1. Bonino, Emma, *The UN We Need - No Peace Without Justice*, The Daily Telegraph, 2002.
2. *Communication From The European Commission on Conflict Prevention*, Brussels, 2001, www.europa.eu.int/comm
3. *Creating a Rapid Reaction Mechanism*, Official Journal of the European Communities, 2001, www.europa.eu.int
4. EAPC (COEC): NATO Generic Crisis Management Handbook, Brussels, 1999.
5. *European Security Strategy*, Brussels, 2003.
6. Fisk, Robert, *Blame Someone Else*, The Independent 15/3, London, 2001.
7. Hadžić, Miroslav, (ur): *Reforma sektora bezbednosti, zbornik radova,* G17 Institut, CCVO, Beograd, 2003.
8. Hadžić, Miroslav, *Hroničan manjak bezbednosti – slučaj Jugoslavija*, Institut društvenih nauka, CCVO, Beograd, 2001.
9. Leitao, Antonio, *Some Considerations on Crisis Management Within NATO*, NATO Defense College, Rome 2002.
10. *NATO After Istanbul,* NATO Office of Information and Press, Brussels, 2004.
11. *NATO After Prague,* NATO Office of Information and Press, Brussels, 2002.
12. *NATO Allied Joint Doctrine,* NATO Standardisation Agency, Brussels, 2001.
13. *NATO handbook,* NATO Office of Information and Press, Brussels 2001.
14. *NATO Precautionary System*, The Military Committee, Brussels 2003.
15. *Peace Support Operations,* Military Agency for Standardization, London, 2001.
16. *Povelja UN*, www.un.org/docs
17. Ruth Leger Sivard, *World Military and Social Expenditures,* Washington DC Press, 1999.
18. Simić, Dragan R, *Nauka o bezbednosti - savremeni pristupi bezbednosti*, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002.
19. *The Alliance's New Strategic Concept,* NATO Ministerial Communiques, Rome 1991, www.nato.int
20. *The Washington Treaty,* www.nato.int

Dragana Đurašinović

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA NATO

Uvod

Rad Parlamentarne Skupštine NATO je nedovoljno istražena tema u našoj, ali i u stranoj literaturi, pa ćemo stoga u daljem tekstu pokušati da odredimo ulogu i značaj ovog tela u okviru sektora bezbednosti. Za tu svrhu neophodno je osvrnuti se i na ulogu koju parlamenti imaju u odnosu na oružane snage i sektor bezbednosti u celini. Pokušaćemo zatim da, prikazujući istorijat i članstvo Skupštine[1], ulogu njenog Međunarodnog Sekretarijata i skupštinskih tela, a naročito utvrđujući značaj dokumenata koje Skupština donosi i budžeta kojim raspolaže, utvrdimo ulogu, ciljeve i domete ove institucije. S tim u vezi, posebno će biti ispitan doprinos i značaj koji je Skupština imala prilikom proširenja NATO. Na kraju, pokušaćemo da definišemo i analiziramo odnos Skupštine i NATO, kao i da utvrdimo uticaj koji ona ima na Alijansu. Imajući na umu da ne postoji formalna veza između Skupštine i NATO, nećemo dokazivati samostalnost rada ovog tela, već ćemo ovim esejom pokušati da ponudimo dovoljno dokaza za neophodnost postojanja ovakve institucije van okrilja Severnoatlantskog saveza. Takođe, tokom razmatranja navedenih pitanja osvrnućemo se najviše na period od prvog proširenja NATO, odnosno na period od 1999. godine.

Uloga parlamenta u sektoru bezbednosti

Zakonodavnim aktivnostima parlament instalira mehanizme i utvrđuje procedure upravljanja oružanim snagama. On potom utvrđuje namenu i funkcije oružanih snaga i sastavnih komponenti, te oblike njihove saradnje sa državnim institucijama, medijima i javnim organizacijama. Uz to, u njegovoj je nadležnosti i pravna zaštita društvenih, socijalnih i ličnih prava pripadnika oružanih snaga.[2] Parlament ima dvostruku

---

[1] Termin *Skupština* u daljem tekstu odnosiće se na Parlamentarnu Skupštinu NATO.

[2] Miroslav Hadžić, Skrajnuti parlament, u: "Potraga za bezbednošću – Slučaj Srbija", Dangraf i Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004, str. 90

ulogu – on utiče na javno mnjenje, ali ga i predstavlja. On ima zadatak da javnosti objasni i opravda troškove odbrane, ali i da pre toga to isto objašnjenje zahteva od vlade, kao i da te troškove odobri. Takođe, on odobrava angažovanje vojnih snaga u mirovnim operacijama/*overseas* ili odlučuje o stacioniranju stranih oružanih snaga na svojim teritorijama[3], te predočava eventualne posledice takvog angažovanja, imajući pri tome prvenstveno na umu gubitak ljudskih života[4]. Jednu od najvažnijih nadležnosti parlamenta predstavlja mogućnost proglašenja vanrednog stanja, objavljivanja rata ili zaključivanja mira. Poslanicima za ispunjavanje navedenih nadležnosti, između ostalog, stoje na raspolaganju parlamentarna saslušanja i poslanička pitanja, kao i razne forme parlamentarnog istraživanja slučajeva kršenja zakona, propusta u rukovođenju, eventualnih zloupotreba oružanih snaga ili njihovih pojedinih komponenti.[5]

Međutim, u poređenju sa izvršnom vlašću, parlament se često smatra institucijom manje pogodnom za bavljenje bezbednosnim pitanjima, a kao argument se ističe dugotrajnost procedure neophodne za donošenje odluka u parlamentu, nemogućnost uvida u potrebne informacije, kao i nedostatak potrebne ekspertize. Kao dodatan razlog navodi se i to da parlament nije ustanova u kojoj bi poverljive informacije sa sigurnošću mogle biti sačuvane.[6] Međutim, parlamentu se, kao i u bilo kojoj drugoj oblasti politike, poverava kontrola i nadzor nad izvršnom vlašću, pa se njegov značaj i uloga mere mogućnošću da nametne svoj uticaj vladi, odnosno mogućnošću da menja ili odbije predloge vlade.[7] Ipak, imajući na umu posebne nadležnosti i uloge ove dve grane vlasti, čini se da je određeni stepen tenzije između izvršne i zakonodavne vlasti na neki način neizbežan. Zbog toga je neophodno da postoji jasna podela ovlašćenja i odgovornosti, koja bi osigurala efikasnost izvršne grane vlasti, bez potencijalne opasnosti od akumuliranja vlasti. Pored toga, ona obezbeđuje i podršku javnosti odlukama zakonodavne vlasti. U sektoru bezbednosti je teže postići balans između efikasnosti i demokratije, ali je to neophod-

---

[3] Miroslav Hadžić, *Skrajnuti parlament,* u: "Potraga za bezbednošću – Slučaj Srbija", Dangraf i Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004, str. 90

[4] Simon Lunn, *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice*, u: "Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform – Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector", DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p. 21

[5] Miroslav Hadžić, *Skrajnuti parlament*, u: "Potraga za bezbednošću – Slučaj Srbija", Dangraf i Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004, str. 90

[6] Hans Born, Philipp H. Fluri, Simon Lunn, *Introduction*, u: "Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform – Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector", DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p. 3

[7] *Značaj parlamentarnog nadzora*, u: "Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti: načela, mehanizmi i praksa", Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, Interparlamentarna unija, Ženeva/Beograd, 2003, str. 18

nije učiniti nego u bilo kojoj drugoj oblasti.[8] Značaj parlamenta u ovom sektoru treba da bude očigledan sam po sebi, jer se nijedna bezbednosna politika ne može održati ukoliko nema podršku javnosti, koju se upravo trudi da zaštiti. Kao izabrani predstavnici naroda, parlamentarci predstavljaju "srce demokratskog poretka".[9] Oni predstavljaju birača, pojedinca, u čije ime se oružane snage i angažuju, a čiji porez služi njihovom održavanju.

Uticaj parlamenta na izvršnu vlast varira od zemlje do zemlje[10], a uslovno ga možemo razmatrati posmatrajući dva modela parlamenta. Jedan model predstavlja Kongres Sjedinjenih Američkih Država (SAD) koji, prema Ustavom definisanoj podeli vlasti, igra veoma značajnu ulogu u sektoru odbrane i bezbednosti, a posebno u određivanju budžeta. Kongres vrši nadzor nad radom Ministarstva odbrane, koji često ide do najsitnijih detalja. Iako je Kongres poslužio kao model parlamentarnog nadzora zemljama u tranziciji, praksa je pokazala da ovaj model nije mogao biti jednostavno primenjen, odnosno prenet. Ovo se objašnjava specifičnošću Ustava SAD, kao i činjenicom da kongresmenima na raspolaganju stoji veoma značajna podrška parlamentarne infrastrukture, odnosno zaposlenih u odborima (*committee staff),* kao i podrška eksperata i organizacija. Uz to, na raspolaganju su im i značajna finansijska sredstva. Drugi model je Parlament Velike Britanije čiji se direktan nadzor nad radom Ministarstva odbrane sastoji od glasanja o budžetu za odbranu, mada jednom godišnje i ne u pojedinostima, kao i uz razne debate koje prethode usvajanju.[11] Vladi, međutim, nije potrebno odobrenje Parlamenta za donošenje posebnih odluka o trošenju izglasanog budžeta, te je i u toj oblasti uticaj Parlamenta ograničen. U ovom kontekstu, nije nevažna uloga Nacionalne poreske uprave (*National Audit Office)* koja je odgovorna Parlamentu. Ona detaljnim procenama raznih programa proverava da li je novac efikasno upotrebljen, kao i da li je upotrebljen u one svrhe kojima je namenjen. Ipak, ovakve nadležnosti se moraju posmatra-

---

[8] Simon Lunn, *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice*, u: "Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform – Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector", DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p. 14

[9] Isto, str. 21

[10] Različite prakse i procedure parlamenata u zemljama članicama Parlamentarne Skupštine NATO predstavljeni su u Prilogu. Prilog je preuzet iz "Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform – Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector", DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p. 79

[11] Simon Lunn, *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice*, u: "Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform – Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector", DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p. 21

ti kao rezultat britanske istorije i prakse, jer je uticaj jake izvršne vlasti nastao i kao posledica angažovanja visoko profesionalne državne administracije. Dakle, uloga Parlamenta Velike Britanije i njegovog Odabranog odbora za odbranu (*Select Committee on defence)* mora biti posmatrana i u drugom kontekstu. Naime, njegov najveći doprinos je u informisanju javnosti i pokušaju da sektor odbrane i bezbednosti, putem parlamentarnih saslušanja/*hearings* i izveštaja, učini što transparentnijim. Ostali parlamenti bi, uslovno, mogli biti svrstani u srednji model, odnosno u model koji se nalazi između britanskog i američkog modela. Nemački Bundestag, Parlament Holandije i Parlament Danske predstavljaju modele u kojima zakonodavci imaju izraženiju ulogu i formalnu konsultativnu moć u vezi sa pitanjima koja se tiču nabavke opreme i angažovanja snaga.[12]

Ulogu i značaj parlamenta u sektoru bezbednosti možemo bliže odrediti pomoću pojmova kao što su odgovornost, nadzor i transparentnost. Godišnje glasanje o neophodnim fondovima, bilo da je ono izvršeno nakon dugotrajnog procesa razmatranja kao u SAD, bilo da predstavlja samo formalno odobrenje kao što je to slučaj u Velikoj Britaniji, jeste način na koji parlament kontroliše odgovornost vlade. Koji god da je model kontrole budžeta (*power of the purse)* u pitanju, svaka vlada mora pred parlamentarcima objasniti i opravdati svoj zahtev za odobravanje određenih troškova. Odgovornost se, takođe, postiže i poslaničkim saslušanjima zvaničnika vlade ili osnivanjem odbora (komisije) koji ispituju posebna pitanja. Međutim, najbitnije je to da li i u kojoj meri parlament uspeva da nadzor pretvori u uticaj na donošenje vladinih odluka. Saglasnost parlamenta, koja je vladi potrebna za donošenje određene odluke, takođe predstavlja važan instrument njegovog uticaja u kreiranju odbrambene politike. Neophodno je, smatramo, istaći i obavezu parlamenata zemalja članica NATO da ratifikuju ugovore koji se odnose na proširenje Alijanse. Uz sve navedeno, parlamentarne rasprave i izveštaji odbora pomažu da sektor odbrane postane transparentniji, ali i da se poveća interesovanje javnosti za pitanja odbrane, čime se doprinosi stvaranju opšteg konsenzusa neophodnog za odbrambenu politiku. Rad parlamenta u oblasti odbrane predstavlja važan deo bezbednosnog sektora. On bi trebalo da doprinese stvaranju bezbednosne zajednice u kojoj bi se o bezbednosti slobodno i otvoreno govorilo. Na taj bi način ona prestala da bude svojina i preimućstvo nekolicine.[13]

---

[12] Ministarstvo odbrane Holandije je obavezno da Odbor za odbranu detaljno informiše o odlukama u vezi sa nabavkom opreme koja je skuplja od 50.000 evra, dok je saglasnost parlamenta u Nemačkoj neophodna za nabavku opreme koja prelazi iznos od 25.000.000 evra.

[13] Simon Lunn, *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice*, u: "Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform – Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector", DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p. 23

Uloga Parlamentarne Skupštine NATO

Ideja da Skupština okupi parlamentarce država članica NATO radi zajedničkog razmatranja problema sa kojima se suočava transatlantsko partnerstvo, nastala je ranih pedesetih godina XX veka, a rezultirala je stvaranjem godišnje konferencije NATO parlamentaraca 1955. godine.[14] Inicijativa da Skupština bude osnovana izražavala je želju zakonodavaca da doprinesu preambuli Vašingtonskog ugovora, koji NATO određuje kao "praktičan izraz u osnovi političkog transatlantskog saveza demokratija"[15]. Skupština je osnovana 1954. godine. Na prvom zasedanju, koje je održano jula 1955. godine u Parizu, okupilo se 158 parlamentaraca iz 14 država članica, dok je na 50. zasedanju Skupštine, novembra 2004. godine u Veneciji, bilo preko 300 parlamentaraca iz 26 država članica, iz država pridruženih članica, kao i posmatrača iz 21 države.[16] Skupština predstavlja interparlamentarnu organizaciju zakonodavnih tela iz 26 zemalja članica Severnoatlantske Alijanse, kao i iz 13 pridruženih članica. Njen rad direktno finansiraju parlamenti i vlade članica, a od NATO je razdvojena kako finansijski, tako i administrativno.[17] Belgijski parlament je 1974. godine dodelio Skupštini specijalni pravni status, te se sedište ovog tela nalazi u Briselu.[18]

Kao svojevrsno interparlamentarno telo, Skupština već pola veka unazad predstavlja transatlantski kritički forum za međunarodni parlamentarni dijalog o bezbednosnim, ali i o političkim i ekonomskim pitanjima. Na taj način, ovo telo predstavlja svojim članicama i izvor edukacije, informacija i iskustava. Uloga skupštine je dvojaka: ona pomaže parlamentarcima da efikasnije utiču na nacionalnu odbrambenu politiku, putem efikasnog nadzora svojih vlada, i doprinosi kako stvaranju veće transparentnosti politike Alijanse, tako i lakšem postizanju konsenzusa u okviru NATO. Aktivnosti Skupštine, takođe, čine da rad i politika Alijanse budu transparentnije i razumljivije nacionalnim parlamentima, a time i njihovoj javnosti. Ipak, Skupština je pre telo koje utiče na politiku (*policy influencing)*, nego telo koje donosi političke odluke (*policy-making)*. Dakle, uticaj na vođenje politike i donošenje odluka NATO ostva-

---

[14] Istorijat Skupštine predstavljen je na veb sajtu http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=8

[15] Navedeno prema podacima na linku http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=8

[16] Navedeno prema listi učesnika na zasedanju Skupštine u Veneciji, novembar 2004. godine

[17] *Pamflet/Leaflet Parlamentarne Skupštine NATO*, januar 2003. godine dostupan je u knjizi "Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform – Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector", DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p. 157

[18] Navedeno prema podacima na linku http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=8

ruje se posredno i to putem nacionalnih parlamenata država članica.[19] Pored toga, predsednici vlada članica NATO, prilikom kreiranja politike Alijanse, uzimaju u obzir "kolektivni glas parlamenta" i to onako kako je on formalizovan raspravama, izveštajima, deklaracijama i rezolucijama Skupštine.[20] U tom smislu, cijevi NATO Parlamentarne Skupštine definisani su kao: unapređivanje dijaloga parlamentaraca o glavnim bezbednosnim pitanjima, povećanje njihovog interesovanja i razumevanja povodom glavnih bezbednosnih pitanja i politike Alijanse, predočavanje kolektivnog parlamentarnog mišljenja NATO i vladama zemalja koje su članice Skupštine, postizanje veće transparentnosti politike NATO, a time i većeg stepena ukupne odgovornosti, i jačanje transatlantske veze.[21]

Navedeni ciljevi predstavljaju dugoročnu orijentaciju Skupštine. Oni su, međutim, 1989. godine proširени, te obuhvataju: pomaganje razvoja parlamentarne demokratije u evroatlantskoj zajednici uključivanjem parlamentaraca onih država koje nisu članice u rad Skupštine, pružanje pomoći parlamentima koji teže članstvu u Alijansi, povećanje saradnje sa zemljama kojima više odgovara saradnja nego članstvo, uključujući u to i zemlje Kavkaza i Mediterana, kao i pružanje podrške razvoju parlamentarnih mehanizama i prakse koji su neophodni za efikasnu demokratsku kontrolu nad oružanim snagama.[22] Dakle, od kraja Hladnog rata Skupština je preuzela novu ulogu, tako što je u svoj rad uključila parlamentarce iz zemalja Centralne i Istočne Evrope, koji su težili bližoj saradnji sa NATO. Ona im je pružila značajnu političku, ali i praktičnu pomoć radi jačanja parlamentarne demokratije u tom regionu, dopunjujući i jačajući time NATO Program partnerstva i saradnje.

Značaj Skupštine, međutim, mora biti sagledan i u kontekstu uloge koju poslanici imaju u sektoru odbrane i bezbednosti, posebno imajući u vidu današnje bezbednosno okruženje. Izmenjena lista bezbednosnih izazova, rizika i pretnji, kao i transformacija u okviru NATO, ukazuju da bezbednost može biti ugrožena i različitim nevojnim sredstvima. Ovo,

---

[19] Da ovaj uticaj nije ni zanemarljiv ni nevažan, govori podatak da je na godišnjem zasedanju Skupštine u novembru 2004. godine, generalni sekretar NATO apelovao na okupljene parlamentarce da se "postaraju da političke odluke NATO budu u skladu sa operativnim mogućnostima", odnosno da zakonodavci u nacionalnim parlamentima doprinesu odobravanju budžeta neophodnog za sprovođenje planova Alijanse u delo, ali i da daju saglasnost za slanje trupa u NATO misije.

[20] Simon Lunn, *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice*, u: "Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform – Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector", DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p. 24

[21] Navedeno prema ciljevima Skupštine objavljenim na veb sajtu http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=1

[22] Navedeno prema proširenim ciljevima Skupštine http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=1

tim pre, obavezuje parlament da svoje tradicionalne uloge – nadzor nad odbrambenim i bezbednosnim snagama, uključujući odobravanje budžeta i slanje trupa u mirovne misije, postizanje konsenzusa, osiguravanje transparentnosti, obezbeđivanje i održavanje podrške javnosti – dodatno proširi. Nove uloge i misije oružanih snaga, opšta potreba za sprovođenje reforme odbrane, kao i prožimajući uticaj revolucije u informacionoj tehnologiji, posebno u medijima, zahteva novi oblik parlamentarnog angažmana.[23] Dalje, želja zemalja kandidata da ostvare članstvo i partnerskih zemalja da uspostave mehanizme demokratske kontrole oružanih snaga u isto vreme znači i to da više pažnje mora biti posvećeno parlamentarnoj praksi.

Članstvo

Članstvo u NATO Parlamentarnoj Skupštini podudara se sa članstvom u NATO, tako da su svi parlamenti 26 članica NATO ujedno i članovi Skupštine. Zakonodavna tela sledećih zemalja čine Skupštinu: Belgija (7), Bugarska (6), Kanada (12), Češka (7), Danska (5), Estonija (3), Francuska (18), Nemačka (18), Grčka (7), Mađarska (7), Island (3), Italija (18), Latvija (3), Litvanija (4), Luksemburg (3), Holandija (7), Norveška (5), Poljska (12), Portugal (7), Rumunija (10), Slovenija (3), Slovačka (5), Španija (12), Turska (12), Velika Britanija (18) i SAD (36).[24] Važno je istaći i činjenicu da je broj mandata određene zemlje u Skupštini raspodeljen na pripadnike dva predstavnička tela te zemlje, kao što je to slučaj sa Gornjim i Donjim domom u Velikoj Britaniji, Kongresom i Senatom u SAD, Bundestagom i Bundesratom u Nemačkoj, Kamerom (*Camera*) i Senatom u Italiji, a spisku tih zemalja pridružuju se i Poljska, Rumunija, Španija, Belgija, Češka i Francuska.

Status pridruženog članstva ima trinaest parlamenata. Pridruženim članovima omogućeno je da učestvuju u gotovo svim aktivnostima odbora i pododbora, svim Rose-Roth seminarima[25] i plenarnim sednicama. Na plenarnim sednicama, pridruženi članovi mogu da predlože rezoluci-

---

[23] Preuzeto sa veb sajta Skupštine http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=1

[24] Brojevi u zagradi odnose se na broj mandata koji članice imaju u Skupštini, a ukupan broj poslaničkih mandata iznosi 248.

[25] Skupština je u organizovanju Rose-Roth Programa partnerstva i saradnje prvo uključila zemlje Centralne i Istočne Evrope, a potom i zemlje šireg transatlantskog regiona. Program je usmeren ka pomoći zemljama Centralne i Istočne Evrope u odgovoru na izazove koje donosi proces tranzicije, a koji uključuje primenu nimalo lakih političkih i ekonomskih reformi. Ovaj Program uključuje serije seminara, fokusiranih na regionalna i tematska bezbednosna pitanja, kao i Program obuke za skupštinski *staf*. Seminar, koji podržava DCAF, treba da poveća svest parlamentaraca, ali i da pomogne sticanju kontakata, iskustva i potrebne ekspertize. Posebna pažnja posvećuje se načelu demokratske kontrole oružanih snaga, kao i razvoju praksi i mehanizama za uspostavljanje efikasnog parlamentarnog nadzora nad sektorom bezbednosti.

ju i amandmane na rezoluciju. Oni, takođe, mogu biti i Specijalni pridruženi izveštači odbora i na taj način predstaviti svoje poglede u dokumentima Skupštine. Međutim, nije im omogućeno da glasaju o izveštajima i rezolucijama ili o izboru zvaničnika Skupštine, niti da doprinose finansiranju budžeta Skupštine. Pridruženi članovi dolaze iz parlamenta Albanije (3), Jermenije (3), Austrije (5), Azerbejdžana (5), Hrvatske (3), Finske (4), Makedonije (3), Gruzije (4), Moldavije (3), Rusije (10), Švedske (5), Švajcarske (5) i Ukrajine (6).[26] Od pridruženih članica, jedino Rusija ima dva predstavnička tela, te su članovi u Skupštini NATO sastavljeni od predstavnika *Dume* i *Sovjetske Federacije.*

Status parlamenata posmatrača imaju: Evropski parlament[27], skupštine Bosne i Hercegovine, Izraela, Japana, Srbije i Crne Gore, Skupština Zapadnoevropske unije, Skupština OEBS i Skupština Saveta Evrope[28]. Prema Poslovniku Skupštine, Stalni odbor odlučuje o tome da li će delegacije parlamenata ili zemalja koji nisu članovi Alijanse biti pozvane da učestvuju u radu Skupštine. Stalni odbor, takođe, odlučuje i o broju članova pridružene delegacije, kao i o broju pridruženih članova koji mogu biti raspoređeni u radna tela Skupštine.

Uloga Međunarodnog sekretarijata i rukovodilaca

Sedište Skupštine NATO nalazi se u Briselu, gde je smešten i Međunarodni sekretarijat Skupštine.[29] Sekretarijat ima dvostruku ulogu. On sprovodi većinu istraživanja i analiza potrebnih za rad skupštinskih odbora, a istovremeno obezbeđuje i administrativnu podršku neophodnu za organizovanje plenarnih sednica, seminara, sednica odbora i drugih aktivnosti Skupštine.[30] Sekretarijat je, na čelu sa generalnim sekretarom Skupštine[31], odgovoran za svu administraciju, kao i za obim istraživanja

---

[26] Brojevi u zagradi odnose se na broj mandata koji pridružene članice imaju u Skupštini, a ukupan broj poslaničkih mandata iznosi 59.

[27] Evropski parlament ima pravo da pošalje 10 delegata na zasedanja Skupštine, a oni imaju mogućnost da učestvuju u većini aktivnosti odbora i pododbora. Ovo se čini vrlo značajnim, kada imamo na umu povremene nesuglasice do kojih je dolazilo u vezi sa pojavom Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU (ESDP), a posebno kada imamo na umu prisustvo članova novoosnovanog Pododbora za odbranu i bezbednost (SEDE) na zasedanjima Skupštine.

[28] Navedeno prema Listi učesnika na 50. zasedanju Skupštine u novembru 2004. godine. Na istom zasedanju, Kazahstan je dobio status posmatrača, dok su kao gosti pozvani parlamentarci Alžira, Jordana i Mauritanije.

[29] Međunarodni sekretarijat Skupštine predstavljen je na linku http://www.nato-pa.int/default.Asp?TAB=4

[30] Uloga Sekretarijata utvrđena je Poslovnikom Skupštine http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=346

[31] Generalni sekretar Skupštine je pod direktnom nadležnošću predsednika Skupštine i bira se na period od dve godine, uz mogućnost da tri puta bude izabran za istu funkciju.

i analiza, koji se podnose odborima, pododborima i radnim grupama. Skupštinski *staf*[32] čini oko 30 ljudi, koji ostvaruju blisku saradnju sa NATO i drugim međunarodnim institucijama i organizacijama[33]. Kao i u drugim međunarodnim institucijama, i ovde su zaposleni dužni da rade u najboljem interesu Skupštine, a ne u interesu zemlje iz koje dolaze. Oni ovde ne predstavljaju svoju zemlju, niti su joj odgovorni. Sekretarijat, takođe, pruža parlamentarnim grupama, novinarima ili predstavnicima univerziteta koji dolaze u posetu, informacije o aktivnostima Skupštine, kao i o oblastima kojima se ova institucija bavi. Poslednjih godina, on je i domaćin programa obuke parlamentarnog *stafa* iz pridruženih zemalja članica ili zemalja sa statusom posmatrača.

Rukovodstvo Skupštine NATO čine predsednik Skupštine i četiri potpredsednika, koji imaju mandat godinu dana, kao i blagajnik koji ima mandat dve godine. Oni zajedno sa šefom delegacije iz svake zemlje članice čine Stalni odbor[34]. Stalni odbor je angažovan tokom čitave godine i ima ulogu da neprestano prati aktivnosti odbora i koordinira njihov rad. Ukoliko utvrdi da je to potrebno, može da osniva i pododbore. Ovo telo, takođe, utvrđuje ukupan broj izveštaja koji su podneseni Skupštini na razmatranje, kao i nacrt budžeta pre nego što Skupština konačno bude odobrila predlog na godišnjem zasedanju. Stalni odbor ima ulogu da razmatra sporazume sa pridruženim delegacijama, imenuje/razrešava dužnosti generalnog sekretara i njegovog zamenika, kao i da određuje broj zaposlenih u Sekretarijatu. Jedna od najvažnijih uloga Stalnog odbora je da procenjuje da li su finansijska sredstva Skupštine potrošena prema utvrđenom budžetu, kao i da preduzima sve moguće korake kako bi se uverio, posmatrajući rad Severnoatlantskog saveta NATO, da su preporuke i rezolucije Skupštine primenjene.[35]

Uloga skupštinskih tela

Najvažniji deo posla Skupštine obavljaju skupštinska tela, odnosno pet odbora i osam pododbora. Oni se bave najvažnijim bezbednosnim i političkim izazovima sa kojima se NATO susreće. Dakle, u Skupštini je konstituisano pet odbora: Odbor za civilnu dimenziju odbrane, koji je formirao Pododbor za demokratsko upravljanje; Odbor za odbranu i bezbednost, koji ima pododbore za buduće bezbednosne i odbrambene mo-

---

[32] Termin *staf* će se u daljem tekstu odnositi na zaposlene u Međunarodnom sekretarijatu Skupštine.

[33] Tome posebno ide u prilog činjenica da je sedište Sekretarijata u Briselu, kao što je tu i sedište NATO, Evropskog parlamenta i Evropskog saveta.

[34] Predsednik, potpredsednici i blagajnik, kao i predsednici odbora, nemaju pravo glasa u Stalnom odboru, osim ako ne glasaju kao jedini predstavnici zemlje članice iz koje dolaze.

[35] Nadležnosti Stalnog odbora navedene su prema Poslovniku Skupštine, Rules of Procedure, na http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=346

ći i za transatlantsku bezbednosnu i odbrambenu saradnju; Odbor za ekonomiju i bezbednost, u okviru koga postoje pododbori za ekonomsku saradnju i konvergenciju Istoka i Zapada i Pododbor za transatlantske ekonomske odnose; Politički odbor, koji je obrazovao Pododbor za Centralnu i Istočnu Evropu i Pododbor za transatlantske odnose i Odbor za nauku i tehnologiju, koji je obrazovao Pododbor za proizvodnju vojne tehnologije. Postoje i posebna tela, kao što su Posebna grupa za Mediteran, Zajednička interparlamentarna grupa za nadgledanje sprovođenja Osnivačkog akta NATO-Rusija, Zajednička interparlamentarna grupa za nadgledanje sprovođenja Povelje NATO-Ukrajina.[36]

Tabela br. 1[37]

COMMITTEE/SUBCOMMITTEE	SUBJECTS
Civil Dimension of Security **Special Report**	Stability in the Caucasus Region Civil Protection
Democratic Governance	Prospects for Co-operation with the Central Asian Republics
Defence and Security	NATO Operations: Afganistan, Kosovo and the Potential Role in Iraq
Future Security and Defence Capabilities	NATO's Role in Balkan Security
Transatlantic Defence and Security Co-operation	Progress on the Prague Capabilities Commitments
Economics and Security	Resource scarcity as a source of conflict
East-West Economic Co-operation and Convergence	Transition in Central and Eastern Europe: Possible Lessons for Northern Africa and the Middle East
Transatlantic Economic Relations	China's Economic Emergence: The Implications for the Trans-Atlantic and Global Economies
Political	Dealing with 'states of concern' and failing states
NATO Partnerships/Subcommittee on South-Eastern Europe	Developing NATO's Partnerships
Transatlantic Relations	NATO-EU Co-operation
Science and Technology	The Security of WMD-related material in Russia
Proliferation of Military Technology	The Security implications of Nanotechnology

[36] Podaci o odborima i pododborima navedeni su prema poslednjem godišnjem zasedanju Skupštine, novembar 2004. godine.

[37] Tabela predstavlja teme kojima će se odbori i pododbori baviti u svojim izveštajima tokom 2005. godine.

Odbori pripremaju izveštaje o ključnim pitanjima koja se tiču Alijanse i pripremaju političke preporuke, koje Skupština razmatra na plenarnom zasedanju. Ova skupštinska tela, takođe, dobijaju informacije (*briefing)* od visokih zvaničnika vlade, predstavnika međunarodnih organizacija i drugih eksperata. Zasedanja odbora predstavljaju forume za dijalog i debatu parlamentaraca. Svi odbori sastaju se tokom prolećnog i jesenjeg zasedanja Skupštine. Odbor za odbranu i bezbednost, Odbor za ekonomiju i odbranu, Politički odbor i Stalni odbor sastaju se dodatno jednom godišnje u Briselu kako bi visoki zvaničnici NATO i EU detaljnije informisali članove ovih tela o tekućim aktivnostima svojih organizacija. Odbor za ekonomiju i bezbednost sastaje se jednom godišnje i u sedištu OECD u Parizu, a jedan od pomenutih pet odbora održava sastanke u Severnoj Americi. Takođe, odbori se jednom godišnje sastaju i u Rusiji, dok se ostala zasedanja održavaju po *ad hoc* principu. Pododbori se bave specijalizovanim temama ili regionima, a specijalne grupe, iako se ne sastaju tokom zasedanja Skupštine, održavaju sastanke jednom godišnje i podnose izveštaje.[38] Osim sednica koje odbori i pododbori održavaju tokom godišnjeg zasedanja Skupštine, članovi odbora se sastaju nekoliko puta godišnje i u nekoj od zemalja koja je u statusu pridruženog člana. Tu ih vodeći vladini i skupštinski zvaničnici, kao i eksperti i akademici, informišu o situaciji u toj državi.[39] Čini se da su ovakve posete članova odbora i pododbora veoma značajne, posebno ako imamo na umu da omogućavaju bolje sagledavanje situacije "na terenu", što izveštaje podnesene Skupštini čini mnogo preciznijim.

Sekretarijat, na čelu sa generalnim sekretarom Skupštine, odgovoran je za svu administraciju, kao i za broj istraživanja i analiza koji će biti podneseni odborima, pododborima i drugim grupama. Na osnovu ovih dokumenata, odbori i pododbori sačinjavaju izveštaje koji će biti razmatrani na prolećnom zasedanju Skupštine. Parlamentarcima se tada pruža prilika i da raspravljaju o nacrtu izveštaja. Nakon njihovih izmena i eventualnog ažuriranja, o ovim izveštajima se na godišnjem zasedanju raspravlja, podnose se amandmani i, na kraju, glasa o usvajanju. Tek kada je neki izveštaj usvojen na godišnjem zasedanju, on postaje zvaničan dokument Skupštine, a do tada on predstavlja samo stanovište izveštača koji je član odbora i koga taj odbor bira. Na godišnjem zasedanju odbori prezentuju i političke preporuke, rezolucije ili mišljenja, o kojima glasa Skupština u plenumu. Ono što većinom glasova u Skupštini bude prihvaćeno, prosleđuje se Severnoatlantskom savetu NATO i/ili vladama članicama.

---

[38] Predviđeno je da se Specijalna grupa za Mediteran sastane dva puta tokom 2005. godine, "The Secretary General's Report on Priorities and Activities, novembar 2004.

[39] Više o radu odbora i pododbora na veb sajtu Skupštine NATO http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=141

Uloga skupštinskih tela je veoma važna, pre svega zato što su članovi Skupštine na osnovu afiniteta, ali i predznanja ili geografske pripadnosti, odabrali članstvo u određenom (pod)odboru ili grupi. Od neprocenjivog je značaja i to što su direktori odbora, za razliku od članova, izveštača i predsednika, visoko kvalifikovani profesionalci, a ne političari, odnosno oni predstavljaju deo Međunarodnog Sekretarijata.[40] Čini se, međutim, da bi eventualno poređenje sa sekretarima odbora u nacionalnim parlamentima bilo sasvim pogrešno, imajući na umu činjenicu da direktori, osim što "vode" odbor između dva zasedanja Skupštine, svojim istraživanjem i analizama suštinski doprinose ekspertizi odbora. Direktori, uz pomoć koordinatora odbora, kao i istraživača/*research assistants* i izvršnog pomoćnika/*executive assistants* čine tim. On tokom čitave godine radi na ažuriranju izveštaja i prikupljanju podataka o temama kojima se odbor bavi, a koje na jesenjem zasedanju Skupštine utvrđuje Stalni odbor.[41] Generalni izveštač odbora (*general rapporteur)* predstavlja, takođe, deo tog tima, jer se njegova aktivna uloga prilikom sačinjavanja i ažuriranja izveštaja odvija između dva zasedanja Skupštine. Pored toga, dugogodišnje članstvo u određenom odboru veoma je važno za rad ovog tela.

Značaj dokumenata Skupštine

Da bismo objasnili ulogu i značaj Skupštine, neophodno je osvrnuti se i na procedure i dokumente, koje ovo telo usvaja na plenarnim sednicama. Najvažnije su **preporuke** koje donosi Skupština, jer su direktno adresirane na Severnoatlantski savet NATO. Njima se zahteva preduzimanje određenih aktivnosti radi ostvarivanja ciljeva Skupštine. Odgovor Saveta NATO, odnosno generalnog sekretara NATO na preporuke je obavezan. **Rezolucije** predstavljaju zvaničan stav Skupštine o određenom pitanju, ali ne zahtevaju od Saveta da preduzima određene radnje. One mogu biti adresirane na sve ili na ograničen broj vlada članica NATO, na sve ili na određene parlamente država članica, na vlade i parlamente država koje nisu članice a imaju status pridruženog člana ili na međunarodne organizacije.[42] **Mišljenje** Skupštine podrazumeva njen odgovor na zvaničan zahtev Saveta ili međunarodne organizacije o stavu Skupštine u vezi sa nekim pitanjima iz njene nadležnosti.[43] **Pravilnik**

---

[40] U prilog navedenom, pogledati biografije Skupštinskog *stafa* na http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=552

[41] Oblasti kojima će se skupštinska tela baviti 2005. godine, utvrdio je Stalni odbor na zasedanju u Veneciji, novembra 2004. godine, a predstavljene su u Tabeli br. 1.

[42] Poslovnikom je utvrđeno da članovi Skupštine mogu zahtevati od predsednika da prosledi drugoj međunarodnoj skupštini ili organizaciji bilo koji usvojen dokument, kao i da od njih zatraži mišljenje o tom dokumentu, odnosno o određenom pitanju.

[43] Takođe, na predlog Stalnog odbora, Skupština može da postigne dogovor o saradnji sa određenim međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama i da ih pozove da podnesu pisane izveštaje o kojima će biti raspravljano.

određuje unutrašnju organizaciju Skupštine i njenih odbora. Na osnovu izveštaja i rasprava u odborima, generalni i specijalni izveštači prvo predstavljaju nacrte preporuka, rezolucija, mišljenja ili pravilnika odborima, pa ih tek onda, ukoliko ih oni prihvate, podnose Nacrtnom odboru, koji čine Stalni odbor, predsednik i izveštači odbora koji učestvuju u savetodavnom svojstvu. Nacrtni odbor odlučuje o tome da li će taj tekst biti dalje prosleđen Skupštini na usvajanje.[44]

Pitanja kojima se Skupština bavila tokom poslednjih nekoliko godina možemo pratiti proučavajući dokumente usvojene u tom periodu. Poređenja radi, na godišnjem zasedanju Skupštine u Otavi, 2001. godine, usvojene su rezolucije o Belorusiji, Evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici (ESDP), raketnoj odbrani i kontroli oružja, energetskom planiranju, situaciji u J/I Evropi, proširenju NATO, kao i o zaštiti nuklearnih postrojenja u Rusiji. Na istom zasedanju doneta je i Deklaracija o borbi protiv terorizma.[45] Rezolucije donete na godišnjem zasedanju Skupštine u Istanbulu, 2002. godine, odnose se na situaciju u Kalinigradu, reformu NATO i ESDP, Irak, finansiranje terorizma, jačanje transatlantskog bezbednosnog partnerstva, terorizam sa hemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnim oružjem. Deklaracija o transformaciji NATO, koju je Stalni odbor doneo u novembru, predstavljala je preliminarno stanovište Skupštine koje je prethodilo Samitu NATO u Pragu. Deklaracije o proširenju NATO i o Bliskom Istoku donete su na prolećnom zasedanju Skupštine iste godine. Na jesenjem zasedanju 2003. godine u Orlandu, Skupština je izglasala rezolucije o trgovini ljudima, savezničkim akcijama u Iraku, ekonomskom razvoju i bezbednosti, povratku transatlantske sigurnosti nakon rata u Iraku, kao i Rezoluciju o neširenju naoružanja u XXI veku. Na kraju, tokom 50. zasedanja Skupštine u Veneciji, novembra 2004. godine, donete su rezolucije o trgovini decom i suzbijanju širenja nuklearnog oružja, Rezolucija o postkonfliktnoj rekonstrukciji i razvoju u Iraku i Avganistanu, Rezolucija o operacijama NATO u Avganistanu, kao i Rezolucija o jačanju transatlantskog bezbednosnog dijaloga. Stalni odbor je u Bratislavi na prolećnom zasedanju, na koje je Skupština NATO zajedno sa Skupštinom OEBS poslala svoje posmatrače, doneo Izjavu povodom predsedničkih izbora u Ukrajini.[46]

Budžet

Najveći deo finansijskog fonda Skupštine potiče od doprinosa nacionalnih parlamenata ili vlada država članica.[47] Ovi doprinosi zasnovani su na ključu pomoću kog se utvrđuju i kriterijumi za civilni budžet

---

[44] Videti Poslovnik Skupštine, Rules of procedure, na linku http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=203

[45] Deklaracija je dostupna na linku http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=331

[46] Dostupno na veb sajtu Skupštine NATO, na linku http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=20

[47] Dostupno na veb sajtu Skupštine http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=202

NATO. Manji deo subvencija obezbeđuje NATO.[48] Poslednjih nekoliko godina, posebne priloge daju SAD i Norveška, ali i druge zemlje, kako bi podržale aktivnosti u okviru Rose–Roth programa. Norveško Ministarstvo spoljnih poslova obezbedilo je sredstva koja treba da olakšaju rad sa sedam novih država članica, kao i sa zemljama Balkana i Kavkaza. Pre nego što se priključila Skupštini kao punopravan član, Mađarska je davala i posebne doprinose budžetu Skupštine. Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) daje specijalne doprinose i time finansira nekoliko aktivnosti u vezi sa obukom parlamentarnog *staffa* i novih članova parlamenata, a finansira i predstavnika DCAF koji radi u okviru Sekretarijata Skupštine u Briselu. Godišnji budžet Skupštine iznosi oko 3.000.000 evra, a najveći deo koristi se za pokrivanje troškova rada Međunarodnog sekretarijata. Nacionalne delegacije su, međutim, odgovorne za finansiranje učestvovanja svojih članova u aktivnostima koje Skupština organizuje. Blagajnik Skupštine obavezan je da sastavi nacrt budžeta Skupštine, koji na godišnjem zasedanju treba da bude podnesen Stalnom odboru i Skupštini na razmatranje i odobravanje. Iako su nove članice donele i nove novčane doprinose budžetu Skupštine, njihovo priključenje izazvalo je i dodatne troškove. Prema ključu doprinosa u civilnom budžetu NATO predviđeno je da nove članice učestvuju sa 2,67 % u budžetu Skupštine za 2005. godinu.

Uloga Skupštine u proširenju NATO

Padom Berlinskog zida i završetkom Hladnog rata došlo je do promene u međunarodnom bezbednosnom okruženju. Ove promene možemo najpre pratiti posmatrajući transformaciju NATO, a zatim i ulogu koju je Skupština, nezavisno od NATO, igrala u tom procesu. Pri tome, neophodno je podsetiti se faza proširenja Alijanse. NATO je, dakle, devedesetih godina inicirao proces saradnje, a potom i njeno proširenje na zemlje Centralne i Istočne Evrope. Već juna 1990. godine ministri spoljnih poslova su ovim zemljama "pružili ruku prijateljstva i saradnje" i započeli uspostavljanje veze sa sedištem NATO.[49] Samit NATO u Briselu, 1994. godine, uspostavlja program "Partnerstvo za mir" (PzM), koji je otvoren ne samo za članice Severnoatlantskog saveta za partnerstvo NATO[50], već i za ostale zemlje OEBS koje žele da se priključe i unaprede načela Vašingtonskog ugovora, te doprinesu bezbednosti transatlantskog

---

[48] Ukupan budžet Skupštine za 2004. godinu iznosi 3.178.200 evra, dok doprinosi NATO iznose 52.100 evra. Devetnaest zemalja članica uložilo je 3.051.100 evra, dok je za 7 novih članica da u budžetu za 2005. godinu predloženo daju 85.253 evra.

[49] Navedeno prema podacima na linku http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=54

[50] U Kopenhagenu, juna 1991. godine, ministri NATO izdali su saopštenje o partnerstvu sa zemljama Centralne i Istočne Evrope, a potom na Samitu u Rimu i ponudu da se osnuje Severnoatlantski savet za partnerstvo na nivou ministara, ambasadora i odbora.

regiona[51]. Na aktivno učestvovanje u programu "Partnerstvo za mir" gledano je kao na neophodan, iako ne sam po sebi dovoljan, uslov za članstvo u NATO.[52]

Na Madridskom samitu NATO, jula 1997. godine, Češka, Poljska i Mađarska pozvane su da započnu pregovore o pridruživanju, ali je potvrđeno i da NATO ostaje otvoren za nove članove. Nakon što su ove zemlje u decembru potpisale Protokol o pridruživanju, tokom 1998. godine ga je **ratifikovalo** svih 16 parlamenata zemalja članica NATO.[53] Pomenute zemlje su se pridružile Alijansi marta 1999. godine, a već u aprilu su učestvovale na Vašingtonskom samitu. Pored toga, uspostavljen je detaljan Akcioni plan članstva (Membership Action Plan-MAP) za zemlje koje su želele da se pridruže Alijansi.[54] Zemlje obuhvaćene ovim dokumentom podnose Godišnji nacionalni program za pripremu budućeg članstva u NATO. Oni se ažuriraju svake godine, kako bi se ocenio napredak zemlje kandidata. Izveštaj o napretku koji svaka zemlja sačinjava, podnosi se na redovnim prolećnim sastancima i raspravama u okviru Severnoatlantskog saveta za partnerstvo, ali i tokom cele godine u radionicama u kojima učestvuju civilni i vojni eksperti NATO. Godišnji izveštaj o MAP podnosi se i ministrima spoljnih poslova i odbrane NATO na redovnom prolećnom zasedanju. Članovi Odbora za odbranu i bezbednost, Odbora za ekonomiju i odbranu i Političkog odbora Parlamentarne Skupštine NATO se svakog februara, u toku sastanaka sa zvaničnicima NATO, informišu o napretku zemalja obuhvaćenih MAP. Sekretarijat Skupštine se, takođe, redovno sastaje sa zvaničnicima NATO radi ažuriranja informacija o MAP.[55] Na Samitu NATO u Pragu, novembra 2002. godine, šefovi država i vlada zemalja članica pozvali su Bugarsku, Estoniju, Latviju, Litvaniju, Rumuniju, Slovački i Sloveniju da započnu pregovore o članstvu u NATO, a na junskom Samitu u Istanbulu, 2004. godine, ove zemlje su zvanično postale članice Alijanse.[56] Albanija, Makedonija i Hrvatska, međutim, ostale su van najnovijeg kruga proširenja, ali su zajednički osnovale Jadransku povelju.

---

[51] Opširnije o samitima NATO, http://www.nato.int/docu/comm.htm

[52] U tom smislu, Severnoatlantski savet je na Samitu ministara, decembra 1994. godine, odlučio da će se o proširenju odlučivati za svaku državu posebno (*case-by case basis*), ali i to da neke zemlje mogu postati članice pre drugih.

[53] O ulozi koju je Skupština imala, apelujući na svoje članice da ratifikuju ove dokumente, biće više reči kasnije u radu.

[54] Ovaj dokument nije predstavljao naročitu novinu u odnosu na PzM, ali je bio precizniji i davao je veću važnost proceduri sastanaka Saveta "19 + 1" sa pojedinačnim kandidatima.

[55] Iz izveštaja Pododbora za buduće bezbednosne i odbrambene snage, "Military Preparations of NATO Candidate Countries", novembar 2002. godine

[56] Šire o Samitu Alijanse u Pragu, održanom 2002. godine, i Istanbulu (2004. godine) nalazi se na veb sajtu NATO http://www.nato.int/docu/comm

Po završetku Hladnog rata i Skupština se prilagodila novoj misiji kako bi se bolje usaglasila sa novom realnošću u osnovi izmenjenog bezbednosnog i političkog okruženja Evrope. Ona je pomagala zemljama u tranziciji tako što je njihove parlamentarce direktno uključivala u rad Skupštine. Ova institucija je proširila svoj "mandat" 1990. godine kada je zemljama Centralne i Istočne Evrope ponudila mogućnost da dobiju status pridruženog člana. Skupština je, u stvaranju ovih novih odnosa sa pomenutim zemljama, koristila svoj autonomni status u odnosu na NATO. On joj je omogućavao da se aktivira mnogo brže nego što bi to činila Alijansa, kojoj je potreban konsenzus za odlučivanje, kako bi odgovorila na promene koje su iz temelja menjale međunarodno bezbednosno okruženje. Skupština je brzo razvijala bliske odnose sa političkim liderima zemalja tzv. mladih demokratija, a te veze su znatno olakšale dijalog koji bi NATO ubrzo započinjao sa regionalnim vladama. Tadašnji predsednik Skupštine kongresmen Čarli Rouz i senator Bil Rot inicirali su 1990. godine Rose–Roth program seminara i konferencija kako bi produbili saradnju sa parlamentima Centralne i Istočne Evrope. Delegacija Skupštine je učestvovala i u nadgledanju izbora u ovim zemljama, a organizovala je i seminare o parlamentarnom nadzoru odbrambene i bezbednosne politike, kao i druge programe. Ključnu ulogu je, ipak, odigrala kako u usmeravanju Alijanse ka politici proširenja, tako i u stvaranju neophodnog konsenzusa potrebnog za pozivanje novih članova u Alijansu.[57] Uslov za proširenje članstva je ratifikacija parlamenata država članica NATO, koja je dodatno istakla važnost vođenja debate u Skupštini povodom ovog pitanja, dok je program specijalizovanih seminara i obuke za skupštinski *staf* obezbeđivao i blagovremenu praktičnu pomoć za pridruživanje.

Nakon rezolucija usvojenih na zasedanju u Amsterdamu (1999), Berlinu (2000) i Otavi (2001), Skupština je oktobra 2001. godine donela Deklaraciju o proširenju koja je ponovo dala veliku podršku članova Skupštine budućem proširenju Alijanse.[58] Deklaracijom je ukazano na činjenicu da zemlje kandidati osim što sprovode uspešne programe reforme, doprinose i operacijama NATO na Balkanu, kao i borbi protiv terorizma, kako vojnim tako i nevojnim sredstvima, pa time *de facto* doprinose stabilnosti i bezbednosti u evroatlantskom regionu i deluju kao saveznici. Politički odbor Skupštine NATO zadužen je za nevojne aspekte proširenja Alijanse, a procesom proširenja se posebno bavi Pododbor za

---

[57] Uloga Skupštine u proširenju NATO, videti na veb sajtu http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=8

[58] Odgovori generalnog sekretara NATO na navedene rezolucije potvrđuju da je proces proširenja i dalje "ključna politika kojoj će NATO biti potpuno posvećen". Odgovor generalnog sekretara NATO na Deklaraciju br. 306, usvojenu na prolećnom zasedanju Skupštine 2001. godine, kao i na Rezoluciju br. 312, usvojenu na godišnjem zasedanju Skupštine u Otavi 2001. godine.

Centralnu i Istočnu Evropu. Ova tela su radom "na terenu" i posetom zemljama kandidatima[59], zatim sastancima sa najvišim civilnim i vojnim zvaničnicima tih zemalja i dodatnim istraživanjima i analizama dobila veoma dobru sliku o situaciji u svakoj zemlji posebno. Pored toga što se u izveštajima zalažu za to da parlamenti zemalja članica bez odlaganja ratifikuju protokole koji su neophodni za proširenje NATO, odbori apeluju na svoje članove da doprinesu formiranju javnog mnjenja[60], kako bi ohrabrili velike i stalne reforme koje ove zemlje preduzimaju u oblasti odbrane[61]. S druge strane, izveštači skupštinskih odbora upozoravaju da zemlje kandidati, iako na dobrom putu da ispune kriterijume za članstvo, nisu još uvek spremne da se priključe Alijansi, pa "budu li posrnule u sprovođenju reformi, parlamenti država članica mogu da odluče da odlože ili čak odbiju njihovo pridruživanje Vašingtonskom ugovoru, ocenjujući da ta zemlja ne bi mogla biti pouzdan saveznik"[62]. Ipak, na osnovu donetih izveštaja i rezolucija, moguće je izvesti zaključak da je podrška Skupštine proširenju NATO kontinuirana, fokusirana na nevojne oblasti saradnje, ali i da predstavlja doprinos daljoj "politici otvorenih vrata" (*NATO's Open Door policy)*. To se, pre svega, odnosi na zemlje Jugoistočne i Istočne Evrope, ali i na razvoj bližih odnosa sa Rusijom, Ukrajinom i drugim zemljama radi produbljivanja i proširenja bezbednosti u čitavoj evroatlantskoj oblasti.[63]

Pored toga, podrška javnosti u zemljama kandidatima za članstvo u NATO odlučujuća je za pridruživanje Alijansi. Bez dovoljne podrške javnosti, sprovođenje političkih, vojnih i ekonomskih reformi bi, u najmanju ruku, bilo otežano. U svakoj demokratskoj zemlji prilikom određivanja budžetskih troškova postoji pritisak javnog mnjenja da se prioritet dâ troškovima za socijalna pitanja i pitanja zaposlenosti, a na račun troškova koji se izdvajaju za odbranu. Zbog toga, vlade i parlamenti zemalja kandidata moraju objasniti javnosti zašto ulažu u sektor odbrane i bezbednosti, čak i onda kada su finansijski izvori oskudni. I dok NATO i Skupština treba da pomažu promovisanju strategije za informisanje javnosti o vrednostima Alijanse i njenim ciljevima, dotle je zadatak nacionalnih parlamenata da pribave podršku javnosti za pridruživanje Alijan-

---

[59] Politički odbor i Pododbor za C/I Evropu su u periodu 2000-2002. godine posetili devet od deset zemalja kandidata za članstvo u NATO; navedeno prema izveštaju Pododbora za Centralnu i Istočnu Evropu *Proširenja i partnerstva NATO*, januar 2003.

[60] Navedeno u izveštaju Pododbora za C/I Evropu *Proširenja i partnerstva NATO*, januar 2003.

[61] Podaci na osnovu izveštaja Pododbora za buduće bezbednosne i odbrambene snage, *Vojne pripreme zemalja kandidata za članstvo u NATO*, novembar 2002.

[62] Citirano prema izveštaju Pododbora za buduće bezbednosne i odbrambene snage, *Vojne pripreme zemalja kandidata za članstvo u NATO*, novembar 2002.

[63] Navedeno na osnovu izveštaja Pododbora za C/I Evropu *Proširenja i partnerstva NATO*, januar 2003.

si.[64] U izveštaju Pododbora za Centralnu i Istočnu Evropu – *Proširenja i partnerstva NATO* – iz 2003. godine navedeni su podaci o tome koliki procenat javnosti daje podršku članstvu u NATO u zemljama koje su se Alijansi priključile nakon drugog kruga proširenja[65], kao i o tome koliko je predviđeno da ove zemlje godišnje izdvajaju za budžet odbrane[66]. Čini se da je na osnovu tih podataka moguće ustanoviti direktnu srazmeru između podrške javnog mnjenja i izdvajanja za budžet odbrane.

Uloga Skupštine značajna je i u kontaktima sa parlamentarcima mnogih država naslednica Sovjetskog saveza, uključujući Rusiju i Ukrajinu. Pored toga, Osnivački akt o uzajamnim odnosima, saradnji i bezbednosti između Ruske Federacije i NATO, potpisan u Madridu maja 1997. godine, kao i Povelja NATO-Ukrajina, potpisana jula 1997. godine, eksplicitno su ovlastili Skupštinu da intenzivira svoj dijalog i saradnju kako sa Ruskom federalnom Skupštinom, tako i sa ukrajinskom Radom. Na pomenutom samitu NATO u Madridu, šefovima država i vlada obratio se tadašnji predsednik Skupštine senator Vilijam Rot. To što su lideri NATO pozvali senatora da učestvuje na ovom skupu, predstavljalo je prećutno priznanje da Skupština igra ključnu ulogu u stvaranju uslova za proširenje, kao i da će imati centralnu ulogu kako u ohrabrivanju ratifikacije NATO proširenja u parlamentima, tako i u produbljivanju dijaloga sa Rusijom i Ukrajinom.[67] Pojačani napori na parlamentarnom nivou da se, kao rezultat težnje u okviru NATO, proširi zona stabilnosti, nastavljaju se i danas, pri čemu je naglasak na uspostavljanju parlamentarne veze sa regionom Balkana i Kavkaza. Skupština, naporedo sa NATO, razvija i saradnju sa zemljama obuhvaćenim Mediteranskim dijalogom. Možda je za naš region važnija činjenica da se Skupština, i nakon poslednjeg proširenja NATO, zalaže za nastavak "politike otvorenih vrata", pri čemu se Alijansi predlaže da novi krug proširenja ne bude nakon 2007. godine.[68] Ona, ta-

---

[64] Navedeno na osnovu izveštaja Pododbora za C/I Evropu *Proširenja i partnerstva NATO*, januar 2003.

[65] Bugarska je imala 62,9% podrške javnog mnjenja za ulazak u NATO, dok je u Estoniji ta podrška iznosila 58%, u Latviji 66,1%, Litvaniji 68,4%. U Makedoniji se sa 84% tokom 1994. godine podrška smanjila na 25% nakon krize 2001. godine. Rumunija je imala 85% podrške javnosti za pridruženje Alijansi, Slovačka 59,8%, Hrvatska 76%, a Slovenija oko 50%. S tim u vezi, može se pratiti i godišnje izdvajanje ovih zemalja u budžet za odbranu. Parlament Bugarske je izglasao budžet od 2,85% BDP, Hrvatske od 2,4% BDP, Estonije od 2%, Latvije od 1,75%, Litvanije od 2%, a Makedonije od 2,6% BDP. Rumunija će izdvajati 2,38% do 2005. godine, dok Slovačka izdvaja 1,89-2% BDP, a Slovenija 1,55%.

[66] Parlament Bugarske je izglasao budžet od 2,85% BDP, Hrvatske od 2,4% BDP, Estonije 2%, Latvije 1,75%, Litvanije 2%, a Makedonije 2,6% BDP. Rumunija će izdvajati 2,38% do 2005. godine, dok Slovačka izdvaja 1,89-2% BDP, a Slovenija 1,55% BDP.

[67] Navedeno prema podacima o odnosu NATO i Skupštine na linku http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=5

[68] Navedeno iz Deklaracije o proširenju NATO i Deklaracije o transformaciji NATO, koje su usvojene na zasedanju u Sofiji, novembar 2002.

kođe, podseća Alijansu da ostane otvorena za sve evropske demokratije koje žele članstvo i koje su spremne da prihvate Vašingtonski ugovor, koji u članu 10 omogućava da se jednoglasnom odlukom svih članica u članstvo pozove "svaka evropska država koja je u mogućnosti da unapredi Ugovor i doprinese bezbednosti Severnoatlantskog regiona".

Skupština je, osim Programa Rose–Roth seminara i konferencija pokrenutih jula 2002. godine, pokrenula i Program za nove parlamentarce.[69] Ovaj program je počeo sa radom 1999. godine, a namenjen je poslanicima koji su novi u nacionalnim parlamentima ili nisu informisani o radu Skupštine radi upoznavanja sa ulogom i ciljevima NATO. Program se održava jednom godišnje, a podršku dobija od DCAF.[70] Ništa manje nije važna ni uloga Transatlantskog parlamentarnog foruma, koji je pokrenuo Stalni odbor da bi pomogao utvrđivanje prirode transatlantskih razmimoilaženja, ali i sredstava za njihovo otklanjanje. Forum se održava jednom godišnje u Vašingtonu, a fokusiran je na jačanje transatlantske veze, odnosno na jačanje saradnje evropskih i severnoameričkih zakonodavaca.[71] U svim ovim aktivnostima učestvuju i zemlje kandidati za članstvo u NATO kako bi jačale svoje demokratske procese, ali i učile na iskustvima parlamentaraca Alijanse.[72]

Odnos Skupštine i NATO

Formalna veza između NATO Parlamentarne Skupštine i NATO ne postoji, jer Vašingtonski ugovor ne predviđa eksplicitno mogućnost osnivanja interparlamentarne skupštine.[73] Stoga, za razliku od Zapadno-

---

[69] Navedeno prema aktivnostima Skupštine na veb sajtu http://www.nato-pa.int/default.Asp?TAB=3

[70] Prvi kurs je uključivao u svoj rad 42 parlamentarca iz 26 zemalja članica. Ipak, lista učesnika programa u julu 2004. godine, pokazuje da su učesnici uglavnom iz zemalja koje imaju status pridruženog člana.

[71] Skupština je posvetila značajne napore da ojača kontakte sa odborima u Kongresu, kao i da unapredi dijalog između severnoameričkih i evropskih parlamentaraca. Skupština je radi toga 2001. godine pokrenula Parlamentarni transatlantski forum. Prvi Forum, u saradnji sa Atlantskim savetom SAD i National Defence College, održan je decembra 2001. godine, a okupio je 58 parlamentaraca, kao i političke odlučioce SAD, koji su uzajamno raspravljali o velikom broju pitanja i ocenjivali njihov uticaj na transatlantske odnose.

[72] Simon Lunn, *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice,* u: "Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform – Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector", DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/ Geneva, 2003, p. 25

[73] "Svestan sam da je odnos NATO i Skupštine samo neformalan. To me navodi da se zapitam da li bi se formalnom vezom bilo šta poboljšalo. Sumnjam. Jer, kada pogledam ovaj skup danas, mogu da vidim da je ovaj odnos u sasvim dobrom stanju"; Govor generalnog sekretara NATO Jap de Hop Šefera na zasedanju Skupštine, novembar 2004.

evropske interparlamentarne unije i Parlamentarne skupštine OEBS čije osnivanje direktno proizilazi iz osnivačkog ugovora i povelje Zapadnoevropske unije i OEBS[74], Parlamentarna skupština NATO je veoma dugo funkcionisala kao telo potpuno odvojeno od Alijanse iako je istovremeno predstavljala jasan izraz njegove osnovne misije. Da bi NATO formalno priznao Skupštinu, trebalo bi dopuniti Vašingtonski ugovor, ali ne žele sve vlade članice, kao ni svi parlamentarci uspostavljanje takve formalne veze.[75]

Osnova saradnje između NATO i Skupštine postavljena je novembra 1967. godine kada je Severnoatlantski savet NATO preporučio uspostavljanje neformalne veze između ova dva tela. Kao rezultat toga, već naredne godine je uspostavljena procedura po kojoj generalni sekretar NATO, nakon konsultacija sa Severnoatlantskim savetom, mora da odgovori na dokumenta koja Skupština donosi na plenarnim sesijama. Lideri Alijanse su u Deklaraciji o atlantskim vezama (1974) istakli da je "kohezija Alijanse našla svoj izraz ne samo u saradnji između njihovih vlada, već i u slobodnoj razmeni mišljenja između izabranih predstavnika naroda Alijanse". Ova deklaracija, iako bez direktnog pominjanja, suštinski je potvrdila rad Skupštine. Skupština, pored toga, održava blisku saradnju sa NATO.[76]

Najočigledniji primer unapređenih odnosa između Skupštine i NATO predstavlja učestvovanje predsednika Skupštine na samitima šefova država i vlada NATO. Na Madridskom samitu, tadašnji predsednik Skupštine senator Vilijam Rot obratio se šefovima država i vlada, a činjenica da su lideri NATO pozvali senatora predstavljalo je prećutno priznanje da je Skupština igrala ključnu ulogu u stvaranju uslova za proširenje. Samit u Vašingtonu predstavljao je, takođe, prekretnicu za Skupštinu. Tadašnji predsednik Havijer Ruperez obratio se učesnicima samita, dok je dotadašnji predsednik Skupštine kongresmen Dag Birojter[77] izlagao na samitu NATO u Pragu, novembra 2001. godine, kao i na samitu u Istanbulu, juna 2004. godine. Poseban kuriozitet predstavlja zasedanje Skupštine u Veneciji, novembra 2004. godine, jer su tada svi predstavnici Severnoatlantskog saveta NATO, odnosno 26 ambasadora zemalja članica Alijanse, prvi put učestvovali u radu Skupštine, pri čemu su i odgovarali na sva poslanička pitanja.

---

[74] Navedeno prema odnosima NATO-Skupština na linku http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=5

[75] Navedeno prema podacima na veb sajtu Skupštine, http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=5

[76] Preuzeto sa veb sajta Skupštine http://www.nato-pa.int/default.asp?TAB=5

[77] Uticaju Skupštine doprinosi i činjenica da je na njenom čelu niz godina bio Dag Birojter, koji je proveo 26 godina kao kongresmen u SAD. Od novembra 2004. godine, predsednik Skupštine je Pjer Leluš, vodeći član francuske UMP partije, poznavalac bezbednosnih i međunarodnih pitanja i savetnik za diplomatiju predsednika Žaka Širaka.

Odnos Skupštine i NATO je veoma važan za rad Skupštine. Ovaj odnos se gradi godinama, a trenutno podrazumeva tradicionalno prisustvo generalnog sekretara NATO na prolećnom i jesenjem zasedanju Skupštine[78], Zajednički sastanak odbora sa civilnim i vojnim zvaničnicima NATO koji se održava svakog februara, sastanak Stalnog odbora Skupštine sa Severnoatlantskim savetom NATO, izveštaj predsednika Skupštine koji se dostavlja ambasadorima Evroatlantskog saveta za partnerstvo NATO, odgovor generalnog sekretara NATO na dokumenta koje Skupština usvaja, učestvovanje predsednika i generalnog sekretara Skupštine na samitima NATO, učestvovanje članova Skupštine i Sekretarijata na određenim sastancima koje organizuje NATO u okviru Evroatlantskog saveta za partnerstvo, učestvovanje zvaničnika Alijanse na Rose-Roth seminarima, kao i činjenicu da se Program za nove parlamentarce i drugi kursevi i programi koji uključuju skupštinski *staf*, a koje organizuje Skupština, fokusiraju na NATO i odvijaju u njegovom sedištu u Briselu.[79] Povrh toga, tokom čitave godine, postoje stalni i brojni kontakti između odbora Skupštine i visokih zvaničnika Alijanse, dok *staf* Skupštine, održava bliske odnose sa kolegama u NATO. Periodične konsultacije su uspostavljene i sa Upravom za javnu diplomatiju NATO, što bi trebalo da omogući efikasnu koordinaciju aktivnosti i saradnju.[80]

Priroda odnosa Skupštine i Alijanse pokreće pitanje o ulozi koju bi interparlamentarne skupštine trebalo da imaju u odnosu na svoje međuvladine pandane. Različit karakter i način funkcionisanja oba tipa ovih institucija čini uspostavljanje tradicionalne veze, nastale po ugledu na odnos izvršnog i zakonodavnog tela na nacionalnom nivou, teško ostvarljivim. Neposredno kolektivno zakonodavno učestvovanje i uticaj na međuvladine procese neizbežno su ograničeni prirodom odlučivanja zasnovanog na konsenzusu i retkim sastancima, kao i širokom i raznolikom lepezom političkih pogleda. Značaj rada interparlamentarne skupštine je, stoga, u tome što pokazuje parlamentarnost mišljenja o krucijalnim pitanjima, osigurava odgovornost svojom transparentnošću i izgradnjom parlamentarne ekspertize.[81] Kao veoma važnu ulogu Skupštine, potrebno je posebno istaći to što se dokumenta usvo-

---

[78] Za uticaj Skupštine, ne čini se nevažnom činjenica da je aktuelni generalni sekretar NATO Jap de Hop Šefer i sam 16 godina bio parlamentarac.

[79] Navedeno prema: "The Secretary General's Report on Priorities and Activities", koji je razmatran na godišnjem zasedanju Skupštine u Veneciji, novembar 2004.

[80] Neke od sugestija Skupštine Alijansi odnosila se i na na unutrašnje funkcionisanje Alijanse. "Unutrašnju strukturu treba tako usmeravati da generalni sekretar dobije ovlašćenje da popravi uređenje, uz smernice Severnoatlantskog saveta, sa ciljem pravilnog usmeravanja i smanjivanja broja odbora, kao i utvrđivanja da se sredstva koriste za podržavanje revidiranih političkih i vojnih prioriteta. Skupština savetuje preduzimanje napora, kako bi se maksimizirala brzina i efektivnost procesa donošenja odluka NATO, vodeći računa i o načelu konsenzusa" (*Deklaracija o transformaciji NATO*, usvojena na prolećnom zasedanju Skupštine, u Sofiji, 2002. godine).

[81] Navedeno prema *Deklaraciji br. 322 o transformaciji NATO*, usvojenoj na zasedanju Skupštine u Sofiji, 2002.

jena na godišnjem zasedanju prosleđuju NATO, ali i to što je Alijansa obavezna da na njih pošalje odgovor/mišljenje. S tim u vezi, važno je istaći da druga interparlamentarna tela, kao što su Skupština Saveta Evrope ili Skupština Zapadnoevropske unije, nemaju takvu ulogu. Naime, ukoliko onaj na koga se želi uticati ne odgovori putem preporuka, rezolucija, mišljenja ili izveštaja, skupštine predstavljaju samo mesto koje pribavlja informacije parlamentarcima i dobija informacije od njih, što može biti značajno samo za rasprave u nacionalnim parlamentima.[82]

Kao dobra ilustracija neophodnosti uspostavljanja bližih odnosa između NATO i Skupštine, može poslužiti i deo izveštaja Parlamenta. "NATO treba bliže da sarađuje sa Skupštinom u razvoju Programa partnerstva, jačanju i proširenju transatlantske veze, kao i obezbeđivanju da se uloga i misije NATO bolje razumeju od strane javnosti transatlantskog regiona, tako što će povećavati transparentnost i otvorenost. U tom smislu, Alijansa mora da nastavi sa naporima u informisanju javnosti i širenju svoje politike. To zahteva i učestvovanje i aktivnu podršku javnosti širom Alijanse. Članovi Skupštine, takođe, imaju ključnu ulogu u predstavljanju interesa javnosti, kao i u obezbeđivanju potrebnih sredstava za Alijansu. Podrška javnosti mora se održavati kroz potpunu transparentnost, odgovornost i efikasni parlamentarni nadzor. Kao 'kolektivni parlamentarni glas', Skupština NATO igra ključnu ulogu u omogućavanju da politika Alijanse bude transparentnija i odgovornija."[83] Generalni sekretar NATO Jap de Hop Šefer je, pak, na zasedanju u novembru 2004. godine, istakao tri oblasti u kojima bi Skupština trebalo da igra značajnu ulogu u budućnosti, naglašavajući da je ovo telo oduvek predstavljalo sponu između Alijanse, parlamenata i javnosti. Skupština treba da igra ključnu ulogu tako što će doprinositi razumevanju operacija NATO u novom strateškom okruženju, razumevanju potrebe za uvođenje novih vojnih sredstava, kao i doprinositi saradnji kako nacija, tako i institucija, imajući na umu da nove pretnje bezbednosti ne poznaju granice.[84]

Zaključak

U ovom radu pokušali smo da ponudimo dovoljno dokaza koji opravdavaju ulogu i značaj Parlamentarne Skupštine NATO u sektoru bezbednosti. Naime, pokušali smo da utvrdimo koliko se zaista dale-

---

[82] Wim F. van Eekelen, *The Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, u: "Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform – Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector", DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003, p. 73

[83] Deklaracija o transformaciji NATO, usvojena na zasedanju Skupštine u Istanbulu, novembar 2002.

[84] Citirano prema "Secretary Generals Statements at the Extraordinary Meeting Between the NATO Parliamentary Assembly and the NAC, Venice, Italy, 13 November 2004"

ko čuje "kolektivni glas parlamenta", a koliko je to zapravo eho politike i odluka NATO. U pokušaju da proverimo uticaj ovog "kritičkog foruma", uočili smo da ova institucija na prvi pogled ne odudara od sličnih "skrajnutih"[85] interparlamentarnih tela mada je u isto vreme i bitno različita. Imajući na umu da uticaj parlamenata varira u zavisnosti od zemlje, ne treba smetnuti sa uma da Skupština, između ostalih, okuplja parlamentarce iz najuticajnijih zakonodavnih tela, kao što su Kongres, Senat, Duma ili Bundestag, ali i članove pozicije i opozicije. Upravo je Senat 1949. godine ograničio član 5 Vašingtonskog ugovora. "Strane su saglasne da će se oružani napad protiv jedne ili više njih u Evropi ili Severnoj Americi, smatrati napadom na sve članice, a kao rezultat prava na individualnu ili kolektivnu odbranu samoodbranu propisanim u članu 51 Povelje UN, pomoći će članu ili članovima koji su napadnuti tako što će odmah pojedinačno i u saglasnosti sa drugim članicama, preduzeti takve radnje *koje smatra potrebnim*, uključujući i primenu oružane sile, a u cilju obnavljanja i održavanja mira Severnoatlantskog regiona". Ne treba smetnuti sa uma ni dokumenta koje Skupština usvaja glasanjem u plenumu, kao ni njenu obavezu da ta dokumenta prosledi NATO, pri čemu Stalni odbor Skupštine preduzima odgovarajuće mere kako bi se uverio da NATO te sugestije i sprovodi u delo. Potpuna saglasnost sa politikom NATO povodom operacija u Iraku ili formulisanja Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU bila je na iskušenju tokom brojnih debata, koje još uvek traju. U takvim situacijama, uloga parlamentarne debate zaista dobija veliki značaj. Međutim, ukoliko se osvrnemo na izveštaje odbora, koji su svojevrsna analiza pitanja koje Skupština razmatra, primećujemo da su oni ograničenog dometa ukoliko se radi o zemljama koje nisu članice Skupštine. Naime, koliko god da su posete zvaničnika dragocene, njima je teško da dovoljno dobro ocene pravo stanje stvari, zato što te posete nisu česte i informacije im nisu dostupne. Pored toga, zaista je nezamenljiva uloga koju Skupština ima u procesu proširenja NATO. Naime, ovo telo ima mnogo lakše mehanizme saradnje sa državama kandidatima za članstvo nego NATO, a posebno u procesu integrisanja parlamentaraca u rad Skupštine i Alijanse. Takođe, ono doprinosi organizovanjem seminarima, foruma i obuke skupštinskog *stafa*. S obzirom na nedostatak literature u vezi sa ovom temom, čini se da ovaj rad može poslužiti kao osnova za dalju analizu uloge i značaja Parlamentarne Skupštine NATO. Ostaje, međutim, nedorečen odgovor na pitanje da li će, kada i kako NATO biti stavljen pod demokratsku civilnu kontrolu.[86]

---

[85] Miroslav Hadžić, *Skrajnuti parlament*, u: "Potraga za bezbednošću – Slučaj Srbija", Dangraf i Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004, str. 89

[86] Miroslav Hadžić, "Hroničan manjak bezbednosti – Slučaj Jugoslavije", Centar za civilno-vojne odnose i Institut društvenih nauka, Beograd, 2001, str. 124

Prilog

ANNEX 1

Table of Powers Practices, and Procedures of NATO Parliamentary Member[1]

Wim F. van Eekelen

PART A: Committee Structure and Organisation

	1a. Original Name	1b. English Name	2. Number Members	3. Annual Budget	4. Assisting Staff	5. Regulation Source
BEL	Commissie Voor de Landsverdediging/ Commission de la Defence Nationale		17	!	1	RoP and custom
CAN	Attending Committee on National Defence and Veteran Affairs		16	!	3	RoP and custom
CZR	Vybor Pro Obrano A Bezpecnost	Committee on Defence and Security	19	!	4	RoP
DEN	Forsvarsudvalget and Det Udenrigspolitiske Naevn	Defence and Foreign Policy Committee	17	€ 33.333	3	Const, Law, RoP and customs
FRA	Commission de la Défense National et des Forces Armés	Committee for National Defence and Armed Forces	72	€ 130.000	11	Const, Law, RoP and customs
GER	Vertedigungsausschuss	Defence Committee	38		8	Const, RoP and custom ⇨

[1] Research carried out in cooperation between DCAF and NATO-PA.
DCAF: Dr. Hans Born (Project Leader), Mr. Matias Tuler (Research Assistant). NATO-PA: Dr. Wim van Eekelen, Ms. Svetlana Svetova.

	1a. Original Name	1b. English Name	2. Number Members	3. Annual Budget	4. Assisting Staff	5. Regulation Source
GRE	Aiapkhs Emitpomh eonikhs amynas kai eeotepikon ymooeseon	Standing Committee for National Defence and Foreign Affairs	50		1	RoP
HUN	Nemzetbiztonsagi Bizottsag	National Security Committee	15	€ 4000	2	Law and RoP
ICE	–	–	–	–	–	–
ITA	Commissione Difensa della Camera dei Diputati	Defence Committee (Chamber of Deputies)	43!	!	4!	Const, RoP and custom!
LUX	Commission des Affaires Etrangères et Europeennes et de la Defense	Committee for Foreign and European Affairs and for Defence	11		2	RoP
NET	Vaste Kamercommissie Voor Defensie	Standing Committee for Defence	30!	Approx. € 25.000	5	RoP
NOR	Stortinsets Fursvarskomite	Standing Committee on Defence	10		1	Const, RoP
POL	Komisja Obrony Narodowej	National Defence Committee	18		3	Const, law, RoP and custom
POR	Comissao de Defensa Nacional	Committee on National Defence	26		3	RoP
SPA	Comision de Defensa	Defence Comittee	40	!	4	Const, RoP, custom
TUR	Milli Savunma Komisyonu	National Defence Committee	25	€ 130m!	3	RoP and custom
UK	Defence Committee		11	?	7	RoP and custom

PART B: Committee Procedures

	6. Public Meetings	7. Secret Meetings	8. Meeting Frequency	9. Chairman Election	10. Chairman in office	11. Members Reelected	12. Chairma Opposition?	13. Expertise Criterion	14. Previous Discussion	15. Minority Reports
BEL	Y	Y	Once a week	C. Members themselves and political parties	19	13	N	Y	Y	Y
CAN	Y	Y	Twice a week	C. Members themselves	4?	5	N	N		!
CZR	Y	Y	Twice a month	The Parliament and C. Members themselves	10	10	Y	Y	Y	Y
DEN	N	N	Once or twice a month	C. Members themselves and political parties	18	9	N	N	N!	Y
FRA	N	Y	Once a week	C. Members themselves and political parties!	24	32	N	Y	Y	Y
GER	N	Y	Once a week	Political parties	22		N		Y	N!
GRE	N	Y	It depends	C. Members themselves	25	30	N	Y	Y	Y
HUN	N	Y	3/month	The Parliament	10	0	Y	N	Y	Y
ITA	N!	Y	More than twice a week	C. Members themselves	3	6	N	N	Y	Y
LUX	N	Y	1/2/month	C. Members themselves	8	10	N	N	Y	Y
NET	Y	Y!	Once a week	C. Members themselves!	12!	15	N	Y	Y	Y
NOR	N	Y	Once a week	The Parliament and C. Members themselves	13	3	Y	N	Y	!
POL	Y	Y	3/month	C. Members themselves	9	5	N	?	Y	Y ⇨

	6. Public Meetings	7. Secret Meetings	8. Meeting Frequency	9. Chairman Election	10. Chairman in office	11. Members Reelected	12. Chairma Opposition?	13. Expertise Criterion	14. Previous Discussion	15. Minority Reports
POR	N	N	Once a week	C. Members themselves and political parties	22	9	N	Y	Y	Y
SPA	Y	Y	Once or twice a month	C. Members themselves	12	12	N	Y	Y	Y
TUR	Y	Y	1/2/month	C. Members themselves	1	N	N	N	N	Y
UK	Y	Y	More than once a week	C. Members themselves	28	2	N	N	N	Y
US										

PART C: Powers of the Defence Committee

Does the Parliamentary Committee on Defence **and/or** the Parliament (the Plenary) have the following powers?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
16. The Committee has oversight powers (oversight of military, executive, budget, enquires).	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Neither	Yes	
17. The Committee has a legislative function.	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	
18. To initiate legislation on defence issues	Both	Comm.	Both	Parl.	Both	Parl.	Neither	Comm.	Neither	Parl.	Parl.	Both	Comm.	Neither	Parl.	Both	Neither	
19. To amend or to rewrite proposed defence laws	Both	Both	Both	Both	Both	Comm.	Both	Comm.	Both	Parl.	Parl.	Both	Comm.	Comm.	Parl.	Both	Parl.	
20. To question the minister of defence	Both	Comm.	Both	Both	Both	Comm.	Both	Comm.	Both	Both	Both	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Neither	Both	
21. To summon the minister of defence to Committee/Plenary meetings and to testify	Both	Comm.	Both	Both	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Both	Neither	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Both	Both	Parl.	
22. To summon military and other civil servants to committee meetings and to testify	Both	Comm.	Both	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Neither	Comm.	Comm.	Neither	Comm.	Comm.	Both	Comm.	
23. To summon experts from society (NGOs/ Universities /Think Tanks) to committee meetings and to testify	Both	Comm.	Both	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm	Neither	Comm.	Comm.	Neither	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	
24. To obtain documents from the ministry of defence and military	Both	Comm.	Both	Both	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Neither	Both	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	
25. To carry out investigations (parliamentary inquiries) on defence issues	Both	Comm.	Parl.	Both	Both	Comm.		Comm.	Neither	Parl.	Comm.	Comm.	Neither	Comm.	Comm.	Neither	Comm.	
26. To hold hearings on defence issues	Both	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Both		Comm.	Neither	Comm.	Comm.	Neither	Comm.	
27. Does the Plenary of the Parliament often change draft laws submitted by the Parliamentary Committee on Defence?	No			No	No		Yes		Yes	Yes	No	No		No	No		Yes	

Both: power of the Committee and the Plenary
Comm.: power of the Committee
Neither: neither a power of the Committee nor of the Plenary
Plen.: power of the Plenary
Notes: Questions 16 and 17 are introductory and can be answered by yes or no. Questions 18 to 26 show whether it is a power of the Committee on Defence (Com) or a power of the Plenary (Plen), or of both of them (Both) or neither of them (Neither). Question 27 is a general question about practice and can be answered by yes or no.

PART D: Budget Control of Defence Issues

Does the Parliamentary Committee on Defence **and/or** the Parliament (the Plenary) have the following powers or procedures?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
28. Has access to all defence budget documents	Both	Comm.	Both	Both	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Both!	Both	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Plen.	Neither	
29. Has the right to amend and to allocate defence budget funds	Both	Comm.	Both	Plen.	Both			Comm.	Both	Plen.	Plen.	Both	Plen.	Comm.		Plen.	Neither	
30. Control the defence budget by Programmes	Both		Neither	Plen.	Both	Comm.			Comm.	Plen.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	Plen.	Neither	
31. Control the defence budget by projects	Neither		Neither	Plen.	Both	Comm.			Neither	Plen.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	Plen.	Neither	
32. Control the defence budget by line-items	Neither		Neither	Plen.	Comm.	Comm.			Comm.	Plen.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	Plen.	Neither	
33. Has the right to approve or disapprove any supplementary defence budget proposals	Both	Comm.	Plen.	Plen.	Both	Comm.		Plen.	Both	Plen.	Plen.	Both		Plen.	Both	Plen.	Plen.	

Comm.: power of the Committee
Plen.: power of the Plenary
Both: power of the Committee and the Plenary
Neither: neither a power of the Committee nor of the Plenary

PART E: Powers Concerning Peace Missions

Does the Committee on Defence **and/or** the Plenary approve the following aspects of peace missions?

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
34. Participation in peace missions before the troops are sent abroad?	Neither	Neither	Both	Both	Neither		Neither		Both	Neither	Both	Plen.	Comm.	Neither	Neither	Plen.	Neither	
35. The mandate	Neither	Neither	Both	Both	Neither	Both				Neither	Both	Neither	Neither	Neither		Neither	Plen.	
36. Budget		Neither	Both	Plen.	Neither	Both			Both	Neither	Both	Plen.	Neither	Neither	Plen.	Neither	Plen.	
37. The risks for military personnel involved	Neither	Neither	Neither	Both	Neither	Both				Neither	Both	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	
38. Rules of engagement	Neither	Neither	Neither	Both	Neither	Comm.				Neither	Both	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	
39. Command/control	Neither	Neither	Neither	Both	Neither	Com.				Neither	Both	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	
40. The duration of the peace mission	Neither	Neither	Both	Both	Neither	Both				Neither	Both	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	
41. The committee members have the right to visit the troops on missions abroad	Comm.	Both	Com.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	Neither	Comm.	Comm.		Neither	Comm.	Neither	Comm.	

Comm.: power of the Committee
Plen.: power of the Plenary
Both: power of the Committee and the Plenary
Neither: neither a power of the Committee nor of the Plenary

PART F: Powers Concerning Procurement

Powers of Committee on Defence **and/or** the Plenary

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
42. The Minister of Defence is obliged to provide the Committee/Parliament with detailed information on procurement decisions above ...EUR (or USD)	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	Comm. € 25 Mill			Neither	Neither	€ 50.00	Comm. € 0.8 Mill	Comm.		Neither	Neither	Comm.	
43. The Committee/Parliament decides all contracts above EUR (or USD)	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	Comm. € 25 Mill			Neither	Neither	€ 50.00	Comm.	€ 28 Mill		Neither	Neither	Neither	
44. The Committee/Parliament is involved in specifying the need for new equipment	Neither	Comm.	Both	Neither	Both	Comm.			Neither	Neither	Comm.	Neither	Neither		Neither	Neither	Neither	
45. The Committee/Parliament is involved in comparing and selecting a manufacturer and product	Neither	Neither	Both	Neither	Neither				Neither	Neither	Comm.	Comm.	Neither		Neither	Neither	Neither	
46. The Committee/Parliament is involved in assessing offers for compensation & off-set	Neither	Neither	Both	Neither	Neither				Neither	Neither	Comm.	Neither	Neither		Neither	Neither	Neither	

Comm.: power of the Committee
Plen.: power of the Plenary
Both: power of the Committee and the Plenary
Neither: neither a power of the Committee nor of the Plenary

PART G: Powers Concerning Security Policy, Planning and Documents

Powers of Committee on Defence **and/or** the Plenary

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
47. The security policy	Neither	Neither	Both	Neither	Both	Comm.		Plen.		Neither	Comm.	Plen.	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	
48. The defence concept	Neither	Neither	Both	Neither	Both	Comm.		Plen.		Neither	Comm.	Comm.	Neither	Comm.	Neither	Neither	Neither	
49. The crisis management concept	Neither	Neither	Both	Neither	Neither	Comm.		Comm.		Neither	Comm.	Comm.	Neither	Neither	Neither	Plen.	Neither	
50. The force structure/planning	Neither	Neither	Both	Neither	Neither	Comm.				Neither	Comm.	Comm.	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	
51. The military strategy	Neither	Neither	Both	Neither	Neither	Comm.				Neither	Comm.	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	

Comm.: power of the Committee
Plen.: power of the Plenary
Both: power of the Committee and the Plenary
Neither: neither a power of the Committee nor of the Plenary

PART H: Powers Concerning Military Personnel

Powers of Committee on Defence **and/or** the Plenary

	BEL	CAN	CZR	DEN	FRA	GER	GRE	HUN	ITA	LUX	NET	NOR	POL	POR	SPA	TUR	UK	US
52. The Committee/Parliament (the Plenary) approves: The defence human resources mana-	Neither	Neither	Neither	Neither	Both					Neither		Neither		Neither	Neither	Neither	Neither	
53. The Committee/Parliament (the Plenary) approves: The maximum number of personnel em-	Both	Neither	Neither	Neither	Both	Comm.				Neither		Plen		Neither	Neither	Neither	Neither	
54. The Committee/Parliament (the Plenary) approves: High-	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither				Neither	Neither		Neither		Neither	Neither	Neither	Neither	
55. The Committee/Parliament (the Plenary) is consulted by the Minister of Defence about high-	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither				Neither	Neither		Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	Neither	

Comm.: power of the Committee
Plen.: power of the Plenary
Both: power of the Committee and the Plenary
Neither: neither a power of the Committee nor of the Plenary

Izvori

1. Deklaracija o proširenju NATO i Deklaracija o transformaciji NATO, zasedanje Parlamentarne Skupštine NATO u Sofiji, novembar 2002. godine
3. Hadžić, Miroslav, "Hroničan manjak bezbednosti – Slučaj Jugoslavija", Centar za civilno-vojne odnose i Institut društvenih nauka, Beograd, 2001
4. Hadžić, Miroslav, "Potraga za bezbednošću – Slučaj Srbija", Dangraf i Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004
5. Izjava generalnog sekretara NATO na Vanrednom sastanku Parlamentarne Skupštine NATO i Severnoatlantskog Saveta, Venecija, Italija, 13. novembar, 2004. (Secretary Generals Statements at the Extraordinary Meeting Between the NATO Parliamentary Assembly and the NAC, Venice, Italy, 13 November, 2004)
6. Izveštaj generalnog sekretara o prioritetima i aktivnostima, zasedanje Skupštine u Veneciji, novembar 2004. godine

7. Izveštaj Pododbora za C/I Evropu "Proširenje NATO i partnerstva", januar 2003. godine
8. Izveštaj Pododbora za buduće bezbednosne i odbrambene snage, "Vojne pripreme zemalja kandidata za članstvo u NATO", novembar 2002. godine
9. "Nadzor i upravljanje: Značaj parlamentarnog nadzora u sektoru bezbednosti i njegovoj reformi – Zbornik radova o osnovnim aspektima parlamentarnog nadzora nad sektorom bezbednosti", Ženevski centar za kontrolu oružanih snaga, Parlamentarna Skupština NATO, Brisel/Ženeva, 2003 ("Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform – Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector", DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva, 2003)
10. Pamflet Parlamentarne Skupštine NATO, januar 2003. godine
11. "Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti: načela, mehanizmi i praksa", Ženevski centar za kontrolu oružanih snaga, Interparlamentarna unija, CCVO, Ženeva/Beograd, 2003.
12. Poslovnik Parlamentarne Skupštine NATO, Rules of Procedure, novembar, 2003, http://www.nato-pa.int,
13. Vebsajt Parlamentarne Skupštine NATO, http://www.nato-pa.int
14. Vebsajt NATO, http://www.nato.int

III DEO

Zorana Atanasović

POLITIČKA ORIJENTACIJA I STAVOVI GRAĐANA SRBIJE O REFORMI VOJSKE SCG

UVOD

U poslednjim decenijama izmenjeno je globalno bezbednosno okruženje. Izmenjeni bezbednosni izazovi, rizici i pretnje zahtevaju i promenu u razumevanju koncepta bezbednosti i delovanja oružanih snaga. Specifičnosti društava u tranziciji, posebno Zapadnog Balkana koji je opterećen nasleđem iz desetogodišnjih sukoba, nameće dodatne izazove neophodnoj reformi. Pod reformom oružanih snaga u ovom radu podrazumevamo: (1) promene u načinu mišljenja i praktikovanja bezbednosti; (2) promene u konstitucionalnim i institucionalnim aranžmanima; (3) uspostavu i razvoj demokratske civilne kontrole nad oružanim snagama; (4) reformu oružanih snaga, odnosno redefinisanje svrhe i zadataka svake od njihovih komponenti, a skladno tome i izmenu njihove strukture, obuke, opreme i brojnosti i, na kraju, (5) raznovrsne oblike međunarodne bezbednosne kooperacije i viši stepen bezbednosne integracije.[1]

Reforma sektora bezbednosti predstavlja jedan od ključnih momenata tranzicije. Depolitizacija sektora bezbednosti, demokratska civilna kontrola oružanih snaga i težnja evroatlantskim integracijama predstavljaju zahteve postavljene pred oružane snage Srbije i Crne Gore. Ove novine zahtevaju redefinisanje političke uloge, misije i organizacije oružanih snaga. Osnovu reforme čine demokratske institucije i savremeni zakoni, koji ne mogu biti uspostavljeni prostom adaptacijom uspešnih modela, već zahtevaju zrelost političke elite i samog društva. Politička elita treba da bude nosilac reforme, pošto su civili, putem parlamenta, predsednika i vlade, odnosno ministarstva odbrane, nalogodavci i finansijeri vojske. Sa druge strane, ne može se očekivati od Generalštaba da inicira reformu, jer interes vojske nikako ne može biti smanjivanje bu-

[1] Uporedi: Miroslav Hadžić, "Potraga za bezbednošću - slučaj Srbija", Dangraf, CCVO, Beograd, 2004, str. 32

džeta, redukcija naoružanja, personala i rukovodećih pozicija. Poseban problem u Srbiji i Crnoj Gori predstavlja suočavanje sa ratnim nasleđem. Otežavajuću okolnost u reformi predstavlja to što od rasturanja JNA, njene naslednice - VJ, a potom i VSCG - deluju bez strategije nacionalne bezbednosti i politike odbrane, koje su osnova definisanja ciljeva i zadataka vojske.[2]

Reforma oružanih snaga nije problem samo profesionalnih vojnika i političara koji određuju budžet i donose glavne strateške odluke. Građani koji političare dovode na vlast podržavaju ili ne podržavaju određenu politiku i strategiju. Zbog toga je bitno kako građani opažaju različite aspekte bezbednosti, koliko su upoznati sa različitim relevantnim fenomenima (npr. bezbednosnim integracijama, profesionalizacijom vojske i sl.), kako opažaju činjenice i tumače njihovo značenje za reformu sektora bezbednosti, kao i koliki je raskorak između njihovih potreba i mogućnosti države. Istraživanja javnog mnjenja, stoga, predstavljaju nezaobilazan vid posredne komunikacije države i političara sa građanima i korisne su u svim fazama političkih odluka.

Potreba da reforme budu sprovedene dovodi do potrebe da budu napuštene „stare“ vrednosti, običaji i norme društva i donosi sa sobom egzistencijalne probleme, a time i osećanje neizvesnosti i nesigurnosti. Reforma zahteva suočavanje sa stereotipima, predrasudama i birokratijom velikih sistema, kao što je vojni. Stoga je ispitivanje javnog mnjenja poželjno u svim fazama reforme oružanih snaga: pre donošenja odluka da bi bilo utvrđeno kakvi su stavovi građana o reformi, u fazi sprovođenja odluka da bi bilo olakšano njihovo prihvatanje i nakon sprovođenja reforme kako bi evaluacija reforme bila što potpunije izvršena, kao i da bi bili izvedeni što kvalitetniji zaključci koji će unaprediti buduće delovanje.

Ispitivanje javnog mnjenja počelo je naglo da se razvija tokom I i II svetskog rata kada je uočena moć propagande i medija, da bi krajem XX veka preraslo u pravu industriju. Za ispitivanje stavova građana interesuju se, pored naučnika i stručnjaka, industrija, zdravstvo, državni organi, političari, a ta lista se u današnje vreme sve više širi.[3]

Brojni su razlozi za ispitivanje javnog mnjenja. Jedan od njih je složenost pojma „stav“, koji omogućava uvid u kompleksnost ljudskog ponašanja. Stav obuhvata sve tri oblasti psihičkog života – kog-

---

[2] Miroslav Hadžić, “Sudbina partijske vojske”, Samizdat B92, Beograd, 2001, str. 26

[3] Detaljnije: Jan Hartl, “The Importance of Public opinion in Security and Defence Policy Making”, in: *The Public Image of Defence and the Military in Central and Eastern Europe*, Marie Vlachova (ed.), DCAF, CCVO, Beograd, 2003.

[4] Nikola Rot, “Osnovi socijalne psihologije”, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1994, str. 294

nitivnu, afektivnu i konativnu.[4] Podrazumeva shvatanje i znanje o objektu prema kome postoji stav, ali i sudove, uključujući u to i vrednosne sudove. Stavovi uvek uključuju osećanje u vezi sa objektom prema kome postoji stav i tendenciju da se učini nešto u odnosu na objekat prema kome se zauzima stav, tj. da se pomogne razvijanju nečega prema čemu postoji pozitivan stav, a da se suzbije nešto prema čemu postoji negativan stav. Komponente stava mogu biti više ili manje izražene, a između stepena razvijenosti pojedinih komponenti postoji povezanost, tj. ukoliko je jedna izrazitije pozitivna verovatno će i druge biti izrazitije pozitivne i obrnuto.[5]

Istraživanjem i analizom stavova omogućava se prevazilaženje jednostranosti i sociologističkog i psihologističkog objašnjavanja ljudskog ponašanja, kao i povezivanje dva momenta značajna za društveno ponašanje, odnosno povezivanje delovanja socijalnih činilaca i osobenosti i aktivnosti čoveka. Najzad, poznavanje stavova omogućava (uz izvesna ograničenja) predviđanje ponašanja. Stavovi su najopštije određeni kao tendencija da se pozitivno ili negativno reaguje prema određenim osobama, objektima ili situacijama.[6] Kako je reč o složenom pojmu, iscrpnija definicija Kreča, Kračfilda i Balakija naglašava da je stav trajni sistem pozitivnog ili negativnog ocenjivanja, osećanja i tendencije da se, u odnosu na različite objekte, preduzme akcija za ili protiv.[7] Iz navedene definicije proizilaze karakteristike stava: dispozicioni karakter, stečenost, delovanje na ponašanje i doslednost ponašanja, kao i složenost. Stavovi su relativno trajne strukture koje razvijaju dosledne tendencije u ponašanju. Nisu urođeni, već se formiraju pod uticajem iskustva u toku društvenog života, a pošto predstavljaju odnos prema različitim objektima, utiču na ponašanje i doslednost ponašanja.

Stavovi utiču na sve mentalne funkcije. Oni deluju na selektivnost percepcije, učenje i pamćenje, usmeravaju ocene, sudove i mišljenje. Od njih zavise emocionalno reagovanje, motivacija i postupci.[8] Funkcionalni karakter stavova ogleda se, pre svega, u tome što oni pojedincu omogućavaju da stekne gotove standarde za svoje suđenje i postupke, što mu pomaže da se lakše snađe u ogromnoj raznolikosti situacija sa kojima se kreće, kao i da ih lakše prosuđuje i kategoriše. Takođe, stavovi pomažu zadovoljenju različitih motiva.

---

[5] Prema nekim istraživanjima, između stepena pozitivnosti kognitivne i konativne komponente postoji korelacija koja se kreće između 0,74 i 0,84. Detaljnije o tome: Nikola Rot, "Osnovi socijalne psihologije", Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1994, str. 299

[6] Isto, str. 296

[7] Uporedi: isto, str. 297

[8] Isto, str. 298

Na formiranje i menjanje stavova utiče nekoliko faktora: pripadnost određenoj grupi (porodica, vršnjačka grupa, politička organizacija, nacija), informisanost i znanje o pojavi, kao i personalni momenti (aktuelna motivacija i crte ličnosti – trajne karakteristike ličnosti).[9]

TEORIJSKI DEO

Osnovne odlike političkih partija i njihovih pristalica u Srbiji

Nakon pedesetogodišnjeg jednopartijskog sistema tadašnje SFRJ sa Komunističkom partijom Jugoslavije kao ključnim faktorom društvenog i političkog života, krajem 1989. u Srbiji dolazi do proliferacije političkih partija. Pojavljivanje velikog broja političkih partija nakon komunističkog perioda nije samo karakteristika Srbije, već predstavlja pravilo u svim postkomunističkim zemljama Jugoistočne Evrope. U Srbiji je do kraja 1990. godine formirano oko pedeset političkih partija, a sredinom 1996. njihov broj popeo se na više od 300[10]. Istina, najveći broj novoformiranih partija nije aktivno učestvovao u političkom životu, a mnoge su imale i kratak vek. Sredinom 2002. godine u političkom životu u Srbiji aktivno učestvuje oko trideset partija.[11] Kako bismo bolje razumeli stavove simpatizera različitih političkih stranaka, predstavićemo osnovne odlike političkih stranaka i njihovih pristalica u Srbiji. U obzir će biti uzete parlamentarne stranke koje su, prema istraživanju CCVO[12], beležile više od 4% simpatizera, tj. biće razmatrane SPS, SRS, DSS, DS i G17 Plus. Političke stranke koje su u navedenom istraživanju imale manje od 4% simpatizera u ovom radu ćemo nazvati „manje političke stranke", a zbog malog procenta simpatizera njihove stavove razmatraćemo zajedno.

Socijalistička partija Srbije

Period 1990–2000. godine na političkoj sceni Srbije bio je obeležen dominacijom SPS. Ona predstavlja hijerarhijski tip organizacije na čijem čelu je lider koji ima velika ovlašćenja i moć odlučivanja i u kojoj postoji stroga subordinacija.[13] Slobodan Milošević, predsednik partije, imao je veliku harizmu koja postoji, istina u manjem obimu, i danas, a koja se na vrhuncu njegove moći i popularnosti graničila sa kultom vođe.[14]

---

[9] Isto, str. 335-350

[10] Vladimir Goati, "Partije Srbije od 1990. do 2002. u komparativnoj perspektivi", u: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra*, Vladimir Goati (ur.), Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2002, str. 9

[11] Isto, str. 10

[12] Uporedi: Jasmina Glišić, Miroslav Hadžić, Milorad Timotić, Jovanka Matić, "Javnost SCG o reformi Vojske", I-IV, CCVO, Beograd, 2004.

[13] Vladimir Goati, "Partije Srbije od 1990. do 2002. u komparativnoj perspektivi", naveden izvor, str. 19

[14] Isto, str. 19

SPS je u svom programu[15] zadržala jedan od osnovnih ciljeva socijalizma. Prema njemu država ima monopol u svim segmentima društva, tj. pretenduje da bude „državna partija". Još jednu bitnu karakteristiku ove partije predstavlja njen kritički stav i oponiranje međunarodnoj zajednici, što je, između ostalog, bio jedan od činilaca koji su doveli zemlju do izolacije.

Naglašen je kritički stav i prema reformskim zakonima, naročito prema onim koji bi vodili uvođenju tržišne privrede. Održavanje socijalnog mira bilo je veoma značajno delovanju partije i mnoge odluke donete su radi njegovog očuvanja (zabrana otpuštanja radnika u periodu kolapsa privrede, povlašćene cene osnovnih životnih namirnica i dr.). Izražena nacionalistička crta činili su ovu partiju privlačnom širokim masama u periodu rasturanja SFRJ i etničkih konflikata u Srbiji.[16]

Najveću podršku SPS je imala pre prvih parlamentarnih izbora 1990. godine (više od dve petine biračkog tela).[17] Osipanje biračkog tela ove partije je konstantno, tako da je podrška glasača na parlamentarnim izborima 2002. godine opala na 13% biračkog tela.

Koalicija sa SRS i JUL (crveno-crna koalicija) učvrstila je vlast i obezbedila potpunu dominaciju SPS u svim aspektima društva. Način upravljanja državom i društvom u periodu od 1997. do 2000. godine svrstava Srbiju u kategoriju školskih primera autoritarnog društva.[18]

Političko delovanje SPS obeležila je upotreba radikalnih metoda (progoni političkih neistomišljenika, rešavanje međuetničkih i međudržavnih konflikata nasilnim sredstvima itd.).

Osnovni programski stavovi stranke nisu se promenili ni nakon izbornog „prevrata" i marginalizacije ove političke partije, a njeno delovanje postaje antisistemsko. Istina, beležimo i novine u programu koje odudaraju od nekadašnjih stavova, a koje Srbiju vide u evropskim integracijama. Kritički stav o Haškom tribunalu i NATO, međutim, ostaje i dalje prisutan.[19]

Prema analizi programskih stavova, koju je uradio Institut za društvene nauke u Beogradu (u daljem tekstu IDN), SPS je stranka levog centra. Procena pristalica stranke u najvećoj meri odgovara navedenoj oceni. Mala razlika ispoljava se u pozicioniranju stranke i ona se nalazi nešto više levo od sopstvene ideološke pozicije.[20]

---

[15] Isto, str. 18

[16] Isto, str. 18

[17] Prema broju članova ovo je bila i najveća politička partija, a prema nekim podacima broj članova je 2000. godine iznosio 400.000. Isto, str. 18

[18] Isto, str. 15

[19] www.sps-bg.org

[20] Uporedi: Zoran Slavujević, "Razvrstavanje biračkog tela i relevantnih stranaka Srbije na osi *levica-desnica*", u: Jovan Komšić, Dragomir Pantić, Zoran Slavujević: *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisavanja*, Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2003, str. 138-139

Socijalna struktura pristalica SPS pretrpela je tokom decenije postojanja izvesne izmene. Na samom početku delovanja, struktura SPS odgovarala je strukturi biračkog tela u celini. Do 1992. godine broj pristalica iz kategorije radnika raste, dok od sredine 1995. godine SPS privlači pretežno ruralno stanovništvo, poljoprivrednike, neaktivne birače (penzioneri i domaćice), najmanje obrazovane, najsiromašnije i najstarije glasače.[21]

Prema istraživanju vrednosnih profila pristalica političkih partija u Srbiji, koje je 2001. izveo IDN, dve trećine pristalica SPS odbacuje promene, a njihov procenat u kategoriji pristalica promena najmanji je među pristalicama svih političkih partija. Pristalice SPS smatraju (77%) da je centralizacija garant ekonomskog napretka, a 72% oseća veliko nepoverenje prema drugim narodima. Promene prihvata tek petina pristalica SPS, dok na punom državnom suverenitetu insistira čak 90%. Od psiholoških osobina kod pristalica ove partije izraženi su autoritarnost i konzervativizam, kao i identifikacija sa užim grupama (lokalna i regionalna pripadnost nasuprot osećanju pripadnosti Evropi i svetu).

Vrednosni profil pristalica SPS se krajem 2001. godine podudarao (ro = 0.94) sa vrednosnim profilom pristalica SRS.

Istraživanje vrednosnih dimenzija pristalica političkih partija, koje je IDN sproveo 2003. godine, ukazuje na to da su pristalice SPS izrazito (93%) tradicionalno opredeljene, antireformski orijentisane (87%) i natprosečno konzervativne (68%).

Srpska radikalna stranka

Od osnivanja 1990. godine, SRS propagira svoju „nacionalnu misiju".[22] U doba rasturanja SFRJ, nalazi se na čelu zagovornika etničkih podela i netrpeljivosti. U programu ove partije centralno mesto zauzima ideja o „Velikoj Srbiji", tj. o teritorijalnoj ekspanziji. Radi „uspešnijeg" ostvarivanja ovog cilja, stranka je angažovala i dobrovoljce za odlazak u tadašnja ratna područja.[23]

U programu stranke izražen je kritički stav o reformskim promenama koje bi išle u pravcu uspostavljanja tržišne privrede i privatizacije.[24] Na početku delovanja stranka je izražavala kritički stav o međunarodnoj zajednici i njenim institucijama i odbijana je bilo kakva mogućnost sa-

---

[21] Uporedi, Zoran Slavujević, "Socijalna utemeljenost političkih stranaka pre i posle izbora 2000", u: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra*, Vladimir Goati (ur.), naveden izvor, str. 165

[22] Vladimir Goati, "Partije Srbije od 1990. do 2002. u komparativnoj perspektivi", naveden izvor, str. 18

[23] Jovan Komšić, "Programska evolucija partija", u: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra*, Vladimir Goati (ur.), Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2002, str. 51

[24] Detaljnije o tome: http://www.srs.org.yu/onama/program.htm

radnje. Promena opšte klime nakon 2000. godine dovela je do ublažavanja ovog stava, pa se u predsedničkoj kampanji 2003. godine u programu stranke otvara mogućnost saradnje sa Zapadom. Istina, to je veoma oprezno iskazano, ali predstavlja veliku novinu u programu stranke.[25] U programu je ipak zadržana žestoka kritika Haškog tribunala (jedan od zadataka stranke je „raskrinkavanje delatnosti Tribunala“) i NATO. U ovoj stranci NATO smatraju organizacijom čije članstvo državi donosi samo štete, kao što su, na primer, povećana materijalna ulaganja i odustajanje od zahteva za naplatu ratne štete načinjene tokom bombardovanja 1999. godine (korist se uopšte i ne spominje). Veliki prostor u programu SRS posvećen je pokušaju diskreditovanja političkih protivnika.[26]

Tokom celog svog postojanja SRS se, kao i SPS, zalaže za unitarnu, snažno centralizovanu državu i njenu dominantnu ulogu u svim aspektima društva.[27]

SRS je tipična hijerarhijska organizacija sa predsednikom koji ima vodeću ulogu u donošenju svih odluka i u kojoj postoji stroga subordinacija.[28]

Broj birača koji su joj na parlamentarnim izborima 1992–1997. godine dali podršku iznosio je skoro četvrtinu glasačkog tela. Razjedinjenost opozicije i njeno bojkotovanje izbora jačalo je pozicije SRS. Političku moć joj je uvećala koalicija sa SPS i JUL 1997. godine. Podrška na izborima 2000. godine opada na 8,5% biračkog tela, što marginalizuje uticaj SRS. Raskoli unutar DOS koji su obeležili političku scenu nakon 2000. godine doprineli su rastu popularnosti SRS i izdvojili je kao ozbiljnog opozicionog rivala.

SRS je teško razvrstati na osi „levica-desnica“. Pojedini stavovi ove stranke (npr. nacionalizam, izolacionalizam) karakteristični su za krajnju desnicu, dok su drugi (npr. koalicija sa SPS i JUL) karakteristika levice. Ekstremizam i agresivnost u političkoj borbi predstavljaju karakteristike i krajnje levice i krajnje desnice.

Prema programskim stavovima SRS predstavlja stranku koja se nalazi između centra i levog centra. Samopozicioniranje pristalica (tj. pozicioniranje samih pristalica) na osi „levica-desnica“ pruža se u pravcu od centra ka desnici, dok njene pristalice SRS vide kao partiju krajnje desnice.[29] Evidentan je raskorak između programskih stavova i percepcije pri-

---

[25] http://www.srs.org.yu/izbori/program.htm

[26] Detaljnije o tome: http://www.srs.org.yu/onama/program.htm

[27] Jovan Komšić, “Programska evolucija partija”, naveden izvor, str. 54

[28] Vladimir Goati, “Partije Srbije od 1990. do 2002. u komparativnoj perspektivi”, naveden izvor, str, str. 19

[29] Zoran Slavujević, “Razvrstavanje biračkog tela i relevantnih stranaka Srbije na osi *levica-desnica*”, u: *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisavanja*, Jovan Komšić, Dragomir Pantić, Zoran Slavujević, Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Shtiftung, Beograd, 2003, str. 148

stalica. Pored izmene u tradicionalnom značenju pojmova levice i desnice, moguće objašnjenje ove razlike može biti i u kontradiktornim stavovima stranke po brojnim pitanjima.[30]

Pristalice SRS su, na počecima njenog delovanja, u najvećem procentu bili mladi birači, muškog pola i iz urbanog okruženja. U narednim godinama, stranka postaje privlačna za sloj radnika, a značajno raste i procenat penzionera i nezaposlenih. SRS podjednako privlači i siromašne i bogate.[31]

Prema istraživanju IDN iz 2001. godine, pristalice SRS su najautoritarnije među pristalicama svih političkih partija (82%). Većinu (58%) karakteriše odbacivanje promena, koje je izraženije samo kod pristalica SPS. U skladu sa programom stranke, tri četvrtine njenih pristalica prihvata stav da je jaka centralna vlast uslov ekonomskog napretka. Isti procenat pristalica SRS nema poverenje u druge narode, a četiri petine preferira suverenost po svaku cenu. Vrednosni profil pristalica SRS je u izrazito visokoj korelaciji (0,96) sa vrednosnim profilom pristalica SPS.

Prema istraživanjima IDN iz 2003. godine, nešto više od tri četvrtine ispoljava tradicionalističku vrednosnu orijentaciju (suprotnu modernističkoj). Na liniji „liberalizam-konzervativizam" velika većina (72%) pozicionira se na polu konzervativizma. Antireformsku orijentaciju ispoljava čak 84% pristalica SRS.[32]

Demokratska stranka Srbije

DSS je nastao početkom devedesetih godina XX veka osamostaljivanjem jednog krila Demokratske stranke.[33] Do parlamentarnih izbora 2000. godine, ova stranka bila je u opoziciji, boreći se, kao i ostale opozicione stranke, sa neravnopravnim izbornim uslovima i represijom režima za demokratizaciju Srbije.

Od samog početka, značajno mesto u programu stranke zauzimaju ideje o povratku srpskom identitetu, odnosno „korenima" izgubljenim u socijalističkom periodu. Izražen je antikomunizam i ističe se uloga crkve u državi.[34] Isticanje da je demokratija značajna kao osnova za funkcioni-

---

[30] Isto, str. 147

[31] Zoran Slavujević: "Socijalna utemeljenost političkih stranaka pre i posle izbora 2000", u: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra*, Vladimir Goati (ur.), naveden izvor, 2002, str. 165-166

[32] Detaljnije u: Dragomir Pantić, "Kulturno-vrednosni rascepi kao determinante partijskog pregrupisavanja u Srbiji", u: *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisavanja*, Jovan Komšić, Dragomir Pantić, Zoran Slavujević, naveden izvor, str. 95-127

[33] Detaljnije o tome: http://www.dss.org.yu/istorija/novo_doba.php

[34] Jovan Komšić, "Istorijsko-etnički rascepi i politička pregrupisavanja u Srbiji", u: *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisavanja*, Dragomir Pantić, Zoran Slavujević, naveden izvor, str. 78

sanje i razvoj države, izdvaja DSS od krajnje nacionalističkih političkih partija.[35] Najveći prostor u programu zauzima potreba sprovođenja ustavne reforme donošenjem zakona i stvaranjem pravne države. DSS se zalaže za uvođenje tržišne privrede.[36]

DSS se zalaže za održavanje zajedničke države Srbije i Crne Gore. Regionalizaciju države u ovoj stranci smatraju najefikasnijim vidom državnog uređenja.[37]

Kritički stav o međunarodnoj zajednici prisutan je u programu stranke od osnivanja.[38] Ovaj stav je, razumljivo, bio potisnut neposredno nakon petooktobarske promene vlasti, pošto je izlazak zemlje iz dugogodišnje izolacije bio jedan od prioriteta svih članica DOS. Odnos prema ratnom nasleđu i osuđivanje postupka izručenja haških optuženika neke su od tačaka razdora koje su, istina uz druge nesuglasice i borbu za političku premoć u koaliciji, dovele do istupanja DSS iz republičke vlade i DOS. Kritički odnos prema međunarodnoj zajednici je, sa druge strane, stav koji spaja DSS sa SPS i SRS. Verovatno je stav prema međunarodnoj zajednici bio odlučujući faktor da se razočarane pristalice SRS i SPS nakon izbornog poraza okrenu baš DSS.[39]

Uticaj predsednika partije Vojislava Koštunice je od samog početka dominantan prilikom donošenja odluka i razvoja partije. Sa druge strane, unutrašnja organizacija stranke nije čvrsta i nema strogu subordinacije partijskih nivoa.[40]

Na početku svog delovanja DSS je bila stranka mladih, obrazovanih ljudi, pretežno stručnjaka, službenika i tehničara. Od 2000. godine, kada izlazi iz opozicije, socijalna struktura pristalica se menja. Kao posledica višestrukog uvećanja broja članova, socijalna struktura postaje heterogenija, a DSS postaje najbrojnija stranka koja ima najveću podršku biračkog tela.[41] Dve godine nakon izborne pobede, pristalice DSS u natprosečnom broju čine radnici, penzioneri, birači srednjeg sloja, a visokozastupljene su i domaćice, najstariji birači i niži sloj stanovništva.[42]

Analiza programskih stavova, koju su obavili istraživači IDN, poklapa se sa oficijelnim pozicioniranjem DSS kao partije desnog centra.

---

[35] Jovan Komšić, "Programska evolucija partija", u: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra*, Vladimir Goati (ur.), navedeno delo, str. 54

[36] http://www.dss.org.yu/zasto_postojimo/program.php

[37] Isto

[38] Vladimir Goati, "Partije Srbije od 1990. do 2002. u komparativnoj perspektivi", navedeno delo, str. 24

[39] Podsetićemo da se broj članova DSS nakon izborne pobede DOS uvećao fantastičnih deset puta, paralelno sa naglim smanjenjem broja članova SPS i SRS.

[40] Vladimir Goati, "Partije Srbije od 1990. do 2002. u komparativnoj perspektivi", navedeno delo, str. 17

[41] Zoran Slavujević, "Socijalna utemeljenost političkih stranaka pre i posle izbora 2000", navedeno delo, str. 163

[42] Isto, str. 163

Sa druge strane, pristalice DSS sebe pozicioniraju na mesto koje je nešto više levo od centra, a DSS na mesto koje je nešto više desno od centra.[43]

Prema istraživanju IDN iz 2001. godine, autoritarnost pristalica DSS nalazi se u okviru proseka (52%), ali su pristalice DSS više autoritarne od pristalica DS i DOS, a manje autoritarne od pristalica SRS i SPS. Prema stepenu prihvatanja promena, pristalice DSS se opet nalaze u sredini (58%), između pristalica DS, čija ubedljiva većina (80%) prihvata promene, i značajno manjeg procenta pristalica SRS (28%) i SPS (20%) koji prihvata promene. Svaki drugi simpatizer DSS smatra da centralizovana država čini osnov ekonomskog napretka. Povodom pitanja o ostvarivanju suverenosti SCG po svaku cenu, pristalice DSS su podeljene.[44]

Iako postoji korelacija sa vrednosnim profilom pristalica SPO (ro = 0,67), vrednosni profil pristalica DSS se gotovo poklapa (ro = 0,96) sa vrednosnim profilom čitavog uzorka, što je indikator heterogenosti pristalica ove stranke.

Prema istraživanju IDN iz 2003. godine, pristalice DSS podeljene su na tradicionaliste (34%) i moderniste (37%). Više od polovine ih je konzervativno, a više od dve petine antireformski orijentisano. Pristalice DSS prednjače i u procentu pristalica najjačeg oblika antireformske orijentacije (DSS - 20%, SPS - 19%, SRS -12%).[45]

Demokratska stranka

Formiranje DS obeležilo je početak političkog pluralizma u Srbiji početkom devedesetih godina XX veka.[46] Iz nje se u Srbiji razvilo više stranaka (DSS, DC, G17 Plus, NDS). Prvu deceniju postojanja stranke obeležila je borba za demokratizaciju društva, koja je nailazila na brojne prepreke, kao što su neravnopravni izborni uslovi i represija režima.

Nacionalistički elementi[47] bili su prisutni na početku delovanja stranke. Kraj sukoba u Hrvatskoj i BiH doveo je stranku do fokusiranja na pitanja demokratizacije Srbije. U aktuelnom programu DS u centru pažnje je „moderna Srbija“, a demokrate sebe vide kao „pokretača promena“ u Srbiji. Ističe se i saradnja sa svim narodima iz okruženja i odu-

---

[43] Detaljnije u: Zoran Slavujević, “Razvrstavanje biračkog tela i relevantnih stranaka Srbije na osi *levica-desnica*, naveden izvor, str. 140

[44] Dragomir Pantić, “Kulturno-vrednosni rascepi kao determinante partijskog pregrupisavanja u Srbiji”, naveden izvor, str. 95-127

[45] Detaljnije u: Dragomir Pantić, “Kulturno-vrednosni rascepi kao determinante partijskog pregrupisavanja u Srbiji”, u: *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisavanja*, Jovan Komšić, Dragomir Pantić, Zoran Slavujević, naveden izvor, str. 95-127

[46] Detaljnije o tome: http://www.ds.org.yu/istorijat/index.html

[47] Poput “političke borbe za srpske teritorije”, “ujedinjenja svih moralnih, materijalnih i duhovnih snaga na jednoj nacionalnoj politici”, detaljnije o tome: Jovan Komšić, “Istorijsko-etnički rascepi i politička pregrupisavanja u Srbiji”, naveden izvor, str. 51

stajanje od „ekstremnih nacionalnih projekata“, a u svim verzijama programa DS aktuelno je i poštovanje prava nacionalnih manjina. U programu stranke ostavljene su otvorene mogućnosti za rešavanje statusa Državne zajednice i (eventualnih) budućih saveza. Protivnik je centralizovane države i prihvata autonomiju Vojvodine.[48]

Pristalice DS zalažu se za tržišnu privredu i ličnu inicijativu. Među najznačajnijim prioritetima stranke nalazi se integracija u Evropu i svet, a u skladu sa tim i sprovođenje reformi i praćenje evropskih trendova.

Prema načinu organizacije DS je, slično DSS, stranka u kojoj odluke rukovodstva imaju presudan značaj. Unutrašnja organizacija stranke nema strogu subordinaciju partijskih nivoa.[49] Značajnu ulogu u stranačkom životu DS imao je njen harizmatični vođa Zoran Đinđić.

Na početku svog delovanja DS je bila stranka intelektualaca - više od 50% članova je imalo više ili visoko obrazovanje, a skoro 50% činili su stručnjaci različitog profila. U narednom periodu dolazi do oscilacija u strukturi pristalica stranke, da bi 2002. godine DS bila profilisana kao stranka „dobitnika u tranziciji“ - urbanih, mladih, obrazovanih ljudi, stranka službenika, tehničara, stručnjaka, privrednika, učenika i studenata. Do izborne pobede DOS, podrška biračkog tela kreće se u okviru od 10%. Blagi rast podrške zabeležen je tokom 2001. godine, nakon izbora Z. Đinđića za republičkog premijera i tada je dostigla 15% biračkog tela.[50]

Analizom programskih stavova DS utvrđeno je da je stranka na osi „levica-desnica“ pozicionirana između centra i desnog centra, što odgovara njenom oficijelnom pozicioniranju. Pristalice stranke sebe lociraju u centar, a stranku bliže desnom centru (Slavujević, 2003).[51]

Prema istraživanju IDN iz 2001. godine, pristalice DS karakteriše neautoritarnost (60%), poverenje u druge ljude (58%) i prihvatanje promena (80%). Procenat pristalica DS koji odbacuje centralizaciju države je najveći među pristalicama svih političkih partija (57%), a u skladu sa tim većina odbacuje načelo da suverenost države predstavlja apsolutni prioritet (79%). Vrednosni profil pristalica DS nije u korelaciji sa vrednosnim profilom pristalica DSS, dok je u visokoj negativnoj korelaciji sa vrednosnim profilima SPS (ro = 0,88) i SRS (ro = 0,79).[52]

---

[48] http://www.ds.org.yu/program/index.htm

[49] Vladimir Goati, “Partije Srbije od 1990. do 2002. u komparativnoj perspektivi”, naveden izvor, str. 17

[50] Zoran Slavujević: Socijalna utemeljenost političkih stranaka pre i posle izbora 2000, naveden izvor, str. 164

[51] Detaljnije u: Zoran Slavujević, “Razvrstavanje biračkog tela i relevantnih stranaka Srbije na osi *levica-desnica*, naveden izvor, str. 142-144

[52] Dragomir Pantić, “Vrednosti birača pre i posle demokratskog preokreta 2000. godine”, u: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra*, Vladimir Goati (ur.), naveden izvor, str. 79-127

Prema istraživanju IDN iz 2003. godine, dve trećine pristalica ispoljava modernističku vrednosnu orijentaciju. Iako je veći procenat pristalica konzervativne (39%) nego liberalne orijentacije (22%), značajno je to da je procenat liberalno orijentisanih iznad proseka (15,4%) i da je značajno veći od procenta pristalica političkih partija koje su predmet našeg istraživanja. Pristalice DS najviše čini kategorija proreformski orijentisanih građana (76%).[53] Navedeni vrednosni profil odgovara mladim, visokoobrazovanim, materijalno bolje stojećim građanima i tzv. „modernom gradskom stanovništvu".

G17 Plus

G17 Plus predstavlja specifičnu partiju već po svom načinu postanka. Za razliku od ostalih političkih stranaka, nastala je transformacijom nevladine ekspertske organizacije. Iako još uvek „mlada" politička partija (formirana krajem 2002. godine) učestvovala je, kao nevladina organizacija, u uspostavljanju demokratske vlasti. U periodu koji je prethodio parlamentarnim izborima 2000. godine podsticala je ujedinjenje opozicije i učestvovala u razvoju programa DOS. Nakon uspostavljanja demokratske vlasti, njeni članovi aktivno učestvuju i u vlasti.[54]

Osnovne vrednosti za koje se G17 zalaže su demokratija, uvođenje evropskih standarda i suverenost Srbije. Odskora se zalaže i za samostalnost Srbije kao države, ali ovaj stav nema nacionalističku pozadinu, već predstavlja osnovu za ostvarivanje bržih reformi i integracije sa EU.

Najveći prostor u programu ove partije zauzima ekonomska politika. Osnovni ciljevi vezani su, pre svega, za ostvarivanje slobodnog tržišta - privatne svojine, slobodne inicijative, stabilne valute i takmičarskog okruženja (Program G17 Plus, mart 2004). Razrađeni su i predlozi za unapređenje najveći broj ekonomskih oblasti (finansijski sistem, poboljšanje investicione klime, privatizacija itd.). Program G17 Plus ima razrađena rešenja za širok spektar pitanja koja čine jednu državu (obrađena su čak i prava žena). Transformacija ove nevladine organizacije u političku stranku dovela je do reformulacije nekih ciljeva G17, pa se u programu stranke odriču stava o potpunoj liberalizaciji uloge države, pojačanog isticanja nacionalnih interesa i većeg posvećivanja pažnje socijalnim problemima.[55]

---

[53] Dragomir Pantić, "Kulturno-vrednosni rascepi kao determinante partijskog pregrupisavanja u Srbiji", naveden izvor, str. 95-127

[54] Jovan Komšić, "Demokratski procesi u Srbiji posle 2000 – između etnonacionalističkog i građanskog", u: *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisavanja*, Jovan Komšić, Dragomir Pantić, Zoran Slavujević, naveden izvor, str. 79-80

[55] Isto, str. 79-80

Oficijelno, stranka G17 plus, ne pozicionira se na osi „levica-desnica“. Analiza stavova i izjava funkcionera stranke locira G17 Plus u centar. Percepcija pristalica poklapa se sa programskim pozicioniranjem, a samopozicioniranje stranke dovodi je takođe u centar ose „levica-desnica“.[56]

Prema istraživanjima IDN iz 2003. godine, svaki drugi građanin iz redova pristalica G17 Plus ispoljava modernističku vrednosnu orijentaciju. Dve trećine pristalica je proreformski orijentisano. Navedene vrednosne orijentacije u visokoj su korelaciji sa visokim obrazovanjem, mlađim uzrastom, materijalno boljim statusom, gradskim stanovništvom, što su i osobine pristalica G17 Plus.

* * *

Programi političkih stranaka u Srbiji generalno su veoma uopšteni i odnose se uglavnom na egzistencijalne probleme građana, kao što su: nezaposlenost, unapređenje zaostale privrede i ekonomije, neefikasnost državnog aparata, loša socijalna zaštita itd. Svaka stranka u svom programu na svoj način nudi građanima „bolji život“. U programu svake stranke navedena je potreba da bude sprovedena reforma sektora bezbednosti, ali nije navedeno kako tu reformu sprovesti, koliko će ona trajati i koštati.[57]

U programima političkih partija vojska zauzima zanemarljiv prostor iako država na vojsku i odbranu potroši 3,3% bruto nacionalnog dohotka (636 miliona evra), što ovaj sektor svrstava u kategoriju glavnih potrošača državnog budžeta.[58] Najveći procenat sredstava za finansiranje Vojske SCG potiče iz budžeta Srbije, dok njeni političari nemaju razvijene mehanizme koji bi kontrolisali način na koji vojska „troši“ taj novac. Poseban problem predstavlja i to što u redovima političkih stranaka postoji veoma mali broj stručnjaka za bezbed-

---

[56] Detaljnije o tome: Dragomir Pantić, “Kulturno-vrednosni rascepi kao determinante partijskog pregrupisavanja u Srbiji”, naveden izvor, str. 95-127

[57] Tako, na primer, u programu DSS postoje delovi: Crkva i država, Zaštita životne sredine, Šumarstvo (svakako, i to su aspekti važni za funkcionisanje države), a nije obrađen sektor bezbednosti (uporedi: www.dss.org.yu). U programu SRS Vojska je spomenuta u kontekstu poboljšanja materijalnog položaja njenih pripadnika (istina, to se ne obrazlaže), kao i u kontekstu oštrog protivljenja učestvovanju oružanih snaga u međunarodnim mirovnim misijama (uporedi: www.srs.org.). Izuzetak predstavlja program G17 Plus u kome se spominje potreba donošenja Strategije nacionalne bezbednosti (Srbije) i Zakona o nacionalnoj bezbednosti (Republike Srbije) i u kome se govori o izazovima nacionalnoj bezbednosti i usklađivanju sa međunarodnim procesima integracije. Potreba da bude sprovedena reforma Vojske nije detajnije razrađena (uporedi: www.g17plus.org.yu).

[58] Više o tome u članku: dr Radiša Đorđević, “Reforma sistema odbrane, budžet za 2004. godinu”, www.ccmr-bg.org

nosna pitanja. Za ovaj problem je verovatno zaslužno i političko nasleđe, pošto pojam nacionalne bezbednosti prosečnog građanina još uvek asocira na tajne i misterije koje ostaju u domenu države.

EMPIRIJSKI DEO

Predmet i cilj istraživanja

Predmet ovog istraživanja biće razmatranje uticaja političke orijentacije na stavove građana Srbije o reformi Vojske SCG, i to u periodu od oktobra 2003. do aprila 2004.

Cilj ovog istraživanja je ispitivanje direkcije i ekstremnosti[59] stavova simpatizera različitih političkih partija o reformi Vojske SCG. Indikatori stavova o reformi Vojske u ovom istraživanju su: obaveštenost građana o Vojsci, stavovi građana o stanju u Vojsci i očekivanja građana od reforme Vojske. Drugi cilj predstavlja ispitivanje razlika u stavovima simpatizera različitih političkih partija, kao i ispitivanje stabilnosti ovih stavova.

Hipoteze

Najopštija hipoteza istraživanja je da politička orijentacija utiče na stavove građana o različitim aspektima reforme Vojske SCG. Navedenu hipotezu ćemo konkretizovati na sledeći način:

1. *Stranačka orijentacija, tj. naklonjenost pojedinim strankama u Srbiji pravi razlike u stavovima o Vojsci SCG. Očekuje se da će simpatizeri SPS i SRS imati, shodno njihovoj strukturi i karakteristikama, pozitivniji stav prema Vojsci od simpatizera DS i G17 Plus. S obzirom na podeljenost simpatizera DSS, ostaje da istraživanjem utvrdimo njihove stavove prema Vojsci.*
2. *Stranačka orijentacija, tj. naklonjenost pojedinim strankama u Srbiji pravi razlike u stavovima o reformi Vojske SCG. Očekuje se da će simpatizeri SPS i SRS imati negativan stav o različitim aspektima reforme Vojske SCG, dok će simpatizeri DS i G17 Plus imati pozitivan stav o reformi vojske i spremnije će prihvatati alternative koje nagoveštavaju promenu organizacije vojske i politike razvoja. Očekujemo da će simpatizeri DSS biti na sredini, tj. biće spremniji za prihvatanje reformi nego simpatizeri SRS i SPS, ali će ispoljiti veće rezerve prema njoj nego simpatizeri DS i G17 Plus*.

---

[59] Ispitivanjem stavova, između ostalog, utvrđujemo u kom stepenu se neki objekat prihvata ili odbija, detaljnije o tome u: Nikola Rot, Osnovi socijalne psihologije, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, naveden izvor, str. 309

Obrazloženje: Iako u programima političkih stranaka reforma Vojske ne zauzima veliki prostor, opšta načela pojedinih stranaka i vrednosti njihovih pristalica uticaće na to da se stavovi o ovom pitanju razlikuju. Nezadovoljstvo politikom vladajućih stranaka u svim oblastima, koje konstantno srećemo u izjavama funkcionera SPS i SRS, i tradicionalistička vrednosna orijentacija, antireformska orijentisanost, i natprosečna konzervativnost pristalica SPS i SRS verovatno će biti ispoljene kao negativan stav o reformi vojske.

Kako se u programima DS i G17 Plus naglašava potreba sprovođenja reformi i integracije sa evroatlantskim strukturama, a većina pristalica ispoljava modernističku vrednosnu orijentaciju najzastupljeniju u kategoriji proreformski orijentisanih građana, uz natprosečan procenat liberalno orijentisanih, očekujemo da će pristalice ovih partija u većem procentu od pristalica ostalih političkih partija imati pozitivan stav o reformi vojske.

Očekujemo da će simpatizeri DSS, s obzirom na demokratsku orijentaciju stranke i naglašavanje potrebe sprovođenja reformi, načelno prihvatati reforme vojske. Pošto među članovima rukovodstva stranke[60] postoje rezerve povodom prihvatanja reformi i pošto su simpatizeri DSS podeljeni na tradicionaliste i moderniste, odnosno više od polovine je konzervativno a više od dve petine antireformski orijentisano, očekujemo da će prihvatanje reformi biti slabije izraženo nego kod simpatizera DS i G17 Plus, ali izraženije nego kod simpatizera SRS i SPS.

Varijable

Nezavisna varijabla

Simpatizerstvo/pripadnost pojedinoj političkoj stranci je varijabla koja se dobija odgovorom na pitanje: „Ako bi u nedelju bili održani izbori za Skupštinu Srbije, za koju biste stranku glasali?“

Zavisna varijabla

Stav o reformi vojske

Stav ćemo definisati (Kreču, Kračfildu i Balakiju) kao „trajni sistem pozitivnog ili negativnog ocenjivanja, osećanja i tendencije da se preduzme akcija za ili protiv, a u odnosu na različite objekte“.

Stav bi u ovom slučaju podrazumevao pozitivno ili negativno ocenjivanje reforme vojske, pozitivno ili negativno osećanje prema reformi vojske i tendenciju da se preduzme akcija u odnosu na reformu vojske.

---

[60] Detaljnije o tome u: Miroslav Hadžić, “Potraga za bezbednošću - slučaj Srbija”, Dangraf, CCVO, Beograd, 2004, str. 121-124

Stavovi će biti izvođeni iz odgovora na pitanja iz upitnika o reformi VSCG, koja se odnose na obaveštenost građana o reformi Vojske, njihove stavove o stanju u Vojsci, kao i na očekivanja građana od reforme Vojske.

Instrument

Osnovna tehnika prikupljanja podataka je upotreba upitnika. U ovom istraživanju biće korišćen upitnik koji su sastavili dr Miroslav Hadžić, mr Milorad Timotić i mr Jasmina Glišić, istraživački tim Centra za civilno-vojne odnose, nevladine organizacije iz Beograda, za potrebe dvogodišnjeg istraživanja odnosa javnosti Srbije i Crne Gore prema reformi Vojske. Upitnik se sastoji iz tri dela:

Prvi deo sadrži pitanja kojima se ispituje obaveštenost građana o Vojsci.

Drugi deo sadrži pitanja kojima se ispituju stavovi građana o stanju u Vojsci.

Treći deo sadrži pitanja kojima se ispituje to kakve su preferencije građana u odnosu na reformu Vojske.

U istraživanju će, u skladu sa obimom ovog rada, biti korišćena samo najkarakterističnija pitanja iz navedenog upitnika.

Podaci o istraživanju

Terenski deo istraživanja javnog mnjenja obavljen je u tri navrata: prvi krug u trećoj nedelji oktobra 2003. godine, drugi krug u prvoj nedelji februara i treći krug u prvoj nedelji aprila 2004. godine. Uzorak je u svakom krugu istraživanja brojao oko 1.500 (I krug 1.582; II krug 1.587; III krug 1.647) punoletnih građana Srbije (bez Kosova i Metohije). U odnosu na tip, reč je o slučajnom, troetapnom (jedinica prve etape - teritorija biračkog mesta birana sa verovatnoćom proporcionalnom veličini; jedinica druge etape - domaćinstvo izabrano metodom slučajnog koraka od zadate adrese; jedinica treće etape - član domaćinstva izabran primenom Kiš-tablica), stratifikovanom (stratumi: Vojvodina, Beograd, Centralna Srbija - urbano, ruralno) uzorku.[61]

Podaci su prikupljani standardizovanim neposrednim intervjuom (intervju licem u lice) u prosečnom trajanju od 45 minuta. Terenski deo istraživanja i statističku obradu podataka obavio je tim Strategic Marketing&Media Research Institute iz Beograda.

---

[61] Detaljnije o tome: Jasmina Glišić, Miroslav Hadžić, Milorad Timotić, Jovanka Matić, "Javnost SCG o reformi Vojske", II krug, CCVO, Beograd, 2004, str. 14-15

U uzorcima na kojima su realizovana istraživanja:

1. postoji podjednak broj žena i muškaraca
2. u proseku 20% ispitanika ima od 18 do 29 godina, 16,5% od 30 do 39 godina, 18,6% od 40 do 49 godina ima, 22% od 50 do 64 i 21,3% ima preko 65 godina
3. osnovnu školu ili nezavršenu osnovnu školu ima u proseku 23,1% ispitanika, 59,23% ima srednju školu, a 17,63% ima diplomu više ili visoke škole.

Obrada podataka

Prilikom obrade podataka biće korišćene metode deskriptivne statistike i hi-kvadrat test.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA

a. Deskriptivna analiza

Osnovne karakteristike simpatizera pojedinih stranaka

Na pitanje kojoj stranci bi na izborima poklonili svoje poverenje građani Srbije najčešće odgovaraju da ne mogu da se odluče ili da ne bi izašli na izbore (I krug 42,4%, II krug 37%, III krug 36,4). Najveći postotak neodlučnih i apstinenata beležimo u periodu koji je prethodio parlamentarnim izborima u Srbiji, decembra 2003. godine. Ohrabruje podatak da procenat neodlučnih i apstinenata ima, iako slabo izražen, silazni trend.

Tokom tri kruga ispitivanja, kolebanja u broju simpatizera pojedinih političkih stranaka ostaju u okvirima deset procenata. Međutim, tokom prethodnih izbora pokazalo se da i male razlike mogu dovesti do velikih obrta na političkoj sceni. Na kraju III kruga istraživanja (april 2004) ispoljeno je da je najveći procenat simpatizera SRS (17,2%). Broj simpatizera DS, nakon kolebanja najverovatnije uslovljenog decembarskom predizbornom krizom unutar partije, beleži nešto manji porast koji u III krugu iznosi 16,5%. Procenat simpatizera DSS (I krug 12,7%, II krug 11,7%, III krug 12,9%) i SPS (I krug 4,3%, II krug 4,8%, III krug 4,1%) relativno je stabilan, dok je procenat simpatizera G17 Plus u slabo izraženom, ali pravilnom trendu opadanja (I krug 6,3%, II krug 5,6%, III krug 5%).

Struktura simpatizera političkih stranaka

Analiza sociodemografskih karakteristika simpatizera političkih stranaka treba da omogući potpunije shvatanje razlika u njihovim stavovima.

Najveće promene nakon tri kruga istraživanja beležimo među simpatizerima SRS, gde je od značajno veće zastupljenosti simpatizera muškog pola (61% : 39%) došlo do ujednačavanja broja ispitanika koji pripadaju muškom i ženskom polu (51,1% : 48,9%). Tokom tri faze istraživanja, među simpatizerima G17 Plus rastao je procenat simpatizera ženskog pola, a smanjivao se procenat simpatizera muškog pola.

Iako je u III krugu došlo do izjednačavanja broja ispitanika u odnosu na pol, interesantno je da su žene nešto brojnije među simpatizerima demokratskih opcija, ali su brojnije i u kategoriji neodlučnih i apstinenata. Muškarci su, sa druge strane, brojniji među simpatizerima SRS i SPS.

Naklonost različitim strankama razlikuje se u odnosu na stepen obrazovanja. Procenat ispitanika koji imaju srednju stručnu spremu je najzastupljeniji u svim kategorijama, što odgovara raspodeli u uzorcima. Procenat više ili visokoobrazovanih značajno je veći među simpatizerima DS (I krug 22,8%, II krug 26,4%, III krug 26,4%) i G17 Plus (I krug 23,5%, II krug 28,1%, III krug 27,7%), dok je procenat ispitanika sa nepotpunom/potpunom osnovnom školom značajnije veći među simpatizerima SRS (I krug 25,7%, II krug 29,4%, III krug 30,4%) i SPS (I krug 37,2%, II krug 31,8%, III krug 36,2%). Simpatizeri DSS prema obrazovnom nivou odgovaraju, uz neznatna odstupanja, raspodeli u uzorku. Simpatizeri ostalih političkih stranaka, kao i neodlučni i apstinenti, takođe uz manja odstupanja, odražavaju obrazovnu strukturu uzorka u celini.

Kada naklonost strankama posmatramo u odnosu na uzrast, primećujemo da su najmlađi ispitanici (18–29 godina) procentualno najzastupljeniji među simpatizerima G17 Plus (I krug 30,3%, II krug 30,7%, III krug 20,9%) i DS (I krug 26,4%, II krug 24,7% III krug 21,9%). Uz izvesna kolebanja između I i III kruga istraživanja, broj simpatizera ove dve stranke smanjuje se sa porastom godina života. Sa druge strane, naklonost SPS ima obrnut trend, pa je najveći procenat simpatizera u najstarijim kategorijama (preko 65 godina - I krug 37,3%, II krug 43,9% III krug 35%). Simpatizeri SRS natprosečno su zastupljeni u kategorijama građana „srednjih godina“, od 40 do 64 godine. Procenat simpatizera DSS, uz izvesna kolebanja, blago raste sa porastom godina života i najveći je u kategoriji ispitanika „srednjih godina“. Ipak, simpatizeri DSS prema uzrasnoj raspodeli više od ostalih odražavaju uzorak u celini. Neodlučni i apstinenti, uz manja odstupanja, takođe odražavaju uzorak u celini. Značajan je podatak da se između prvog i trećeg kruga procenat simpatizera manjih stranaka iz kategorije najmlađih ispitanika (18–29 godina) udvostručio.

Iz navedenih rezultata možemo zaključiti da je prosečan simpatizer SRS muškog pola, srednjeg obrazovanja i srednjih godina; prose-

čan simpatizer DSS srednjeg obrazovanja i srednjih godina; prosečan simpatizer DS i G17 Plus je ženskog pola, mlađi i višeg ili visokog obrazovanja; prosečan simpatizer SPS je muškog pola, ima potpuno ili nepotpuno osnovno obrazovanje i iz najstarije je kategorije stanovništva.

Obaveštenost građana o reformi VSCG

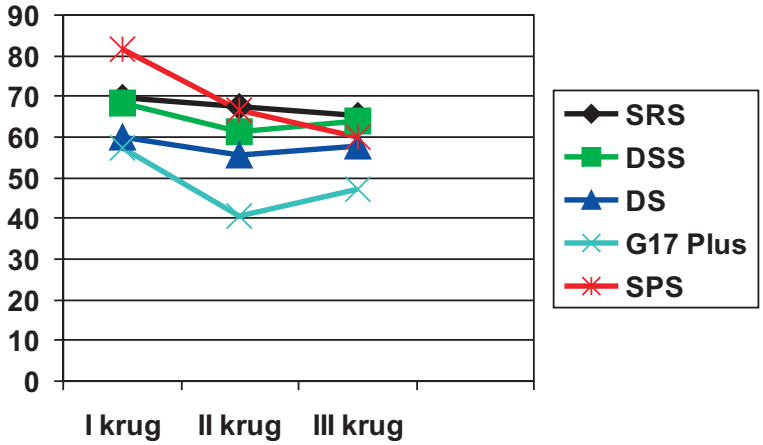
Na kraju III kruga istraživanja možemo zaključiti da se svaki drugi građanin, bez obzira na to koja stranka mu je bliska, interesuje za pitanja koja se tiču odbrane i vojske. Između prvog i trećeg kruga istraživanja interesovanje za pitanja koja se tiču odbrane i vojske pravilno raste među simpatizerima SRS (I krug 48,5%, III krug 61,9%), SPS (I krug 48,3%, III krug 68%) i DS (I krug 44,3%, III krug 57,2%). Suprotan trend, odnosno blagi pad interesovanja uočavamo među simpatizerima G17 Plus (I krug 52,4%, III krug 47,3%), dok je pad interesovanja najizrazitiji među pristalicama manjih političkih stranaka (I krug 45,1%, III krug 36,9%). Procenat zainteresovanosti se kod simpatizera DSS koleba, ali razlike ostaju u okviru deset procenata (I krug 50,3%, II krug 55,8%, III krug 45,3%). Najveći procenat indiferentnih, tj. niti zainteresovanih niti nezainteresovanih je u redovima G17 Plus (I krug 28,1%, II krug 30,1%, III krug 27,9%), kao i u redovima simpatizera manjih stranaka (I krug 27,9%, II krug 24,6%, III krug 31,4%).

Uporedo sa interesovanjem raste i obaveštenost o događanjima u vojsci i odbrani. Obaveštenost raste među simpatizerima SRS (I krug 41,9%, III krug 54,2%), DS (I krug 47,7%, III krug 54,7%) i DSS (I krug 41,4%, III krug 54,9%), dok su promene u kategoriji simpatizera SPS blaže (I krug 47,9%, II krug 42,7, III krug 48,5%). U skladu sa padom interesovanja, procenat obaveštenosti simpatizera G17 Plus ima kolebljiv i silazan trend (I krug 52,1%, II krug 36,7%, III krug 49,8%). Na kraju III kruga izjednačena je obaveštenost simpatizera SRS, DSS i DS. Uz izvesna kolebanja, možemo zaključiti da je svaki drugi građanin, bez obzira na naklonost pojedinim strankama, u potpunosti ili uglavnom obavešten o događanjima u vojsci i odbrani.

Građani o stanju u VSCG

Više od polovine građana, bez obzira na naklonost pojedinim strankama, ima ili u potpunosti ima poverenje u Vojsku. Procenat poverenja u Vojsku, međutim, ima silazan trend u svim kategorijama. Najveće je poverenje među simpatizerima DSS i SRS i kreće se oko dve trećine u različitim fazama istraživanja. Najveći pad poverenja beležimo među simpatizerima SPS.

Grafik br. 1 – Poverenje u Vojsku SCG



Nakon pada od dvadeset procenata u odnosu na I krug, u III krugu manje od dve trećine simpatizera ove partije ima poverenje u Vojsku. Nešto slabije, ali još uvek veliko poverenje iskazuju simpatizeri DS (I krug 59,8%, II krug 55,6%, III krug 57,8%), dok je najmanje poverenje simpatizera G17 Plus koje, nakon pada od deset procenata u odnosu na I krug, pada na kraju III kruga ispod polovine pitanih. Bez obzira na pad poverenja u Vojsku, prikazani rezultati ukazuju da je ovo poverenje još uvek veliko među simpatizerima svih političkih stranaka. Skoro trećina simpatizera DS i G17 Plus, ali i pristalica manjih stranaka i apstinenata niti ima, niti nema poverenje u Vojsku. Razlike koje postoje u iskazanom poverenju u Vojsku moguće je objasniti sociodemografskim karakteristikama simpatizera različitih stranaka. Navedeni rezultati su u skladu sa ranijim nalazima prema kojima je poverenje u Vojsku izraženije kod starijih i najslabije obrazovanih ispitanika. Poverenje u Vojsku, prema ranijim istraživanjima, opada uporedo sa rastom stepena obrazovanja i opadanjem godina života, pa nije neobično to što je slabije izraženo među simpatizerima DS i G17 Plus[62] (Grafik br. 1). Prilikom procene stanja naoružanja i opreme Vojske SCG najkritičniji su simpatizeri G17 Plus, jer se više od polovine njih ne slaže sa tvrdnjom da je Vojska dobro naoružana i opremljena (I krug 55,4%, II krug 59,7%).[63] Između dva kruga istraživanja kritičnost raste u svim grupama simpatizera, a najizrazitiji je porast među simpatizerima SRS (I krug 35,7% II krug 50,4%), potom DS (I krug 41,8%, II krug 56%) i DSS (I krug 41,0%; II krug 51,3%). Na kraju drugog kruga istraživanja skoro svaki drugi simpatizer neke manje

[62] Više o razlikama u stavovima s obzirom na sociodemografske varijable u: J. Glišić, M. Hadžić, M. Timotić, J. Matić: "Javnost SCG o reformi Vojske I-IV", CCVO, Beograd, 2003.

[63] Ovo pitanje je izostavljeno u III krugu istraživanja.

stranke, kao i svaki drugi neodlučan ili apstinent smatra da je Vojska loše opremljena. Kritičnost je među simpatizerima SPS značajno manja, pa veći procenat ispitanika iz ove kategorije (I krug 49,4%, II krug 41%) smatra da je Vojska dobro naoružana i opremljena. Izgleda da se građani, polako ali sigurno, „mire“ sa činjenicom da je Vojska SCG, iscrpljena desetogodišnjim ratovanjem i siromaštvom koje je odlika celokupnog društva, zaostala u odnosu na savremene trendove naoružanja i opreme.

Uprkos kritičnosti pri proceni naoružanja i opreme, a u skladu sa visokim poverenjem u Vojsku je i prihvatanje stava da su pripadnici Vojske dobro osposobljeni za izvršavanje zadataka. Ovaj stav prihvata skoro tri četvrtine simpatizera SPS i oko dve trećine simpatizera SRS i DSS, kao i skoro svaki drugi simpatizer DS, G17 Plus. Trećina simpatizera poslednje dve navedene opcije ostaje neodlučna. Skoro polovina simpatizera ostalih političkih stranaka i ispitanika iz kategorije apstinenata i neodlučnih, takođe, smatra da je Vojska u stanju uspešno da izvršava svoje zadatke. Navedeni rezultati su kontradiktorni. Postavlja se pitanje kako loše naoružana i opremljena vojska može biti sposobna za uspešno izvršavanje zadataka. Postavlja se pitanje i kako građani mogu imati visoko poverenje u Vojsku koja nema odgovarajuća sredstva za obavljanje zadataka.[64] Moguće je da građani, iako realno opažaju stanje u Vojsci, po inerciji, tj. usađenim stavovima o „junaštvu“, „nepobedivosti“ i drugim atributima propagiranim tokom decenija, iskazuju veliko poverenje prema Vojsci. Još jedna od mogućnosti je postojanje tradicionalnog shvatanja bezbednosti, po kome je država glavni zaštićeni objekat, a Vojska glavni subjekat očuvanja bezbednosti.[65]

Očekivanja građana od reforme VSCG

Bezbednosne integracije

Podrška pristupanju programu „Partnerstvo za mir“ tokom merenih intervala konstantno raste. Najveći porast beležimo među simpatizerima DSS (I krug 61,6%, III krug 78,7%) i SPS (I krug 44,7%, III krug 55,3%). U skladu sa programima DS i G17 Plus, čija su glavna načela okrenutost integracijama u svim aspektima društvenog života, ubedljiva većina simpatizera ovih stranaka konstantno podržava priključenje programu „Partnerstvo za mir“ (DS: I krug 80,2%, II krug 94,3%, III krug 88,6%; G17 Plus: I krug 83,5%, II krug 81,2%, III krug 88,6%). Podrška pristupanju Partnerstvu raste i među pristalicama manjih političkih partija, gde je nakon III kruga premašila četiri petine, kao i među apstinentima i neodlučnima, gde je premašila dve trećine ispitanika. Kada uzme-

---

[64] J. Glišić, M. Hadžić, M. Timotić, J. Matić, “Javnost SCG o reformi Vojske”, V krug, CCVO, Beograd, 2005.

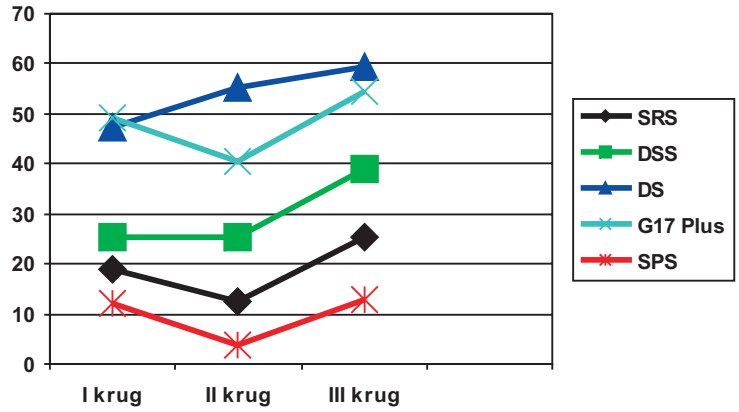
[65] Miroslav Hadžić, “Potraga za bezbednošću - slučaj Srbija”, naveden izvor, str. 12

mo u obzir da više od polovine simpatizera SPS na kraju trećeg kruga podržava učlanjenje u program „Partnerstvo za mir“, možemo zaključiti da postoji visoka i stabilna podrška pristupanju ovom savezu, bez obzira na naklonost pojedinim strankama. Ovakav stav je u skladu sa stavovima zvaničnika svih političkih partija, koji u javnim nastupima ističu važnost pristupanja programu „Partnerstvo za mir“.

Mogućnost pristupanja NATO alijansi, međutim, ima značajno slabiju podršku. Promene u stavovima su raznosmerne. Najveći procenat simpatizera SPS (I krug 79,7%, II krug 85,8%, III krug 73,1%), SRS (I krug 66,7%, II krug 76,7%, III krug 64,1%) i DSS (I krug 55,2%, II krug 61,8%, III krug 47,8%) smatra da naša zemlja ne treba da postane član NATO, a procenat prihvatanja ovog stava ima kolebljiv trend tokom tri faze istraživanja. Sa druge strane, podrška simpatizera DS (I krug 47,2%, II krug 55,1%, III krug 59,5%) i G17 Plus (I krug 49,3%, II krug 40,5%, III krug 54,4%) pristupanju NATO raste. Simpatizeri manjih stranaka su podeljeni, dok svaki drugi iz kategorije neodlučnih/apstinenata ne odobrava učlanjenje u NATO. Ovaj stav je u skladu sa programima političkih partija i izjavama njihovih funkcionera - SPS, SRS i DSS su veoma kritične prema NATO, dok DS i G17 Plus zastupaju stav da bi saradnja i članstvo u ovom savezu pomogli u ostvarivanju nacionalnih interesa (Grafik br. 2).

Ukoliko pogledamo odgovore ispitanika na prethodna dva pitanja, uočićemo da podrška pristupanju vojnim integracijama raste među simpatizerima svih stranaka. Procenat neodlučnih ostaje u okviru petnaest podeoka.

Grafik br. 2 – Naša zemlja treba da postane član NATO



Program „Partnerstvo za mir“, u skladu sa navedenim rezultatima, uživa veće poverenje među građanima nego NATO. Poverenje u program „Partnerstvo za mir“ imaju simpatizeri DS (I krug 51,1%, II krug

40,5%, III krug 34,0%) i G17 Plus (I krug 40,2%, II krug 18,8%, III krug 32,1%) mada je trend poverenja silazan. Sa druge strane, nepoverenje među ostalim kategorijama simpatizera raste, pa na kraju III kruga istraživanja četiri petine simpatizera SPS, dve trećine simpatizera SRS i polovina simpatizera DSS nema poverenje u program „Partnerstvo za mir". Na kraju trećeg kruga dve petine simpatizera ostalih stranaka i nešto više od polovine apstinenata i neodlučnih izražava nepoverenje prema programu „Partnerstvo za mir". Ovi nalazi su u suprotnosti sa rastom podrške priključenju Partnerstvu i verovatno su posledica uverenja da bezbednosne integracije dovode do poboljšanja međunarodnog položaja Srbije. Istaći ćemo i to da političari uglavnom govore o instrumentalnoj dobiti od članstva u vojnim savezima.[66]

Poverenje u NATO je izuzetno malo među svim kategorijama ispitanika. Ubedljiva većina simpatizera SPS (I krug 90,3%, II krug 95,1% III krug 97,7%) uopšte nema ili uglavnom nema poverenja u NATO. Slede simpatizeri SRS (I krug 82,7%, II krug 94%, III krug 88,9%) i DSS (I krug 74,2%, II krug 83,7%, III krug 87,0%). Nedovoljno poverenje je u skladu sa negativnim stavom prema priključenju NATO. Nepoverenje raste i među simpatizerima DS i G17 Plus, pa na kraju III kruga oko dve trećine ispitanika iz ove dve kategorije nema poverenja u NATO. To što ispitanici nemaju dovoljno poverenja u NATO nije iznenađujuće, s obzirom da su građani Srbije, tokom bombardovanja 1999. godine, imali priliku da osete svu snagu razorne moći i ograničene domete NATO u rešavanju kosovske krize.

Naklonjenost pojedinim strankama pravi razlike i u stavu prema učestvovanju Vojske SCG u međunarodnim mirovnim misijama. Oko dve trećine simpatizera SPS i SRS i oko polovina simpatizera DSS smatra da pripadnici Vojske SCG ne treba da učestvuju u međunarodnim mirovnim misijama. Oko polovina simpatizera manjih stranaka i apstinenata takođe ne odobrava učestvovanje Vojske SCG u mirovnim misijama. Sa druge strane, simpatizeri DS (I krug 52,8%, II krug 60,9%, III krug 55,7%) i G17 Plus (I krug 38,4%, II krug 44,6%, III krug 53,2%) prihvataju mogućnost da naša vojska bude uključena u međunarodne mirovne misije. Navedeni stavovi su u skladu sa zvaničnim istupima zvaničnika političkih partija.

U skladu sa prethodnim odgovorom, skoro dve trećine simpatizera SPS i SRS, i oko polovina simpatizera DSS nije odgovorilo na pitanje u koje međunarodne misije Vojska SCG treba da bude uključena. Ispitanici G17 Plus su podeljeni na one koji odbijaju da odgovore na ovo pitanje (I krug 43,8%, II krug 33,8% III krug 33,8%) i na one koji koji prihvataju učestvovanje samo pod okriljem i zastavom UN (I krug 31,0%, II krug 44,2%, III krug 38,8%). Ova opcija privukla je najveći broj simpatizera DS (I krug 45,1%, II krug 51,2%, III krug

[66] Uporedi: Borba, 20. 3. 2003, www.ccmr-bg.org

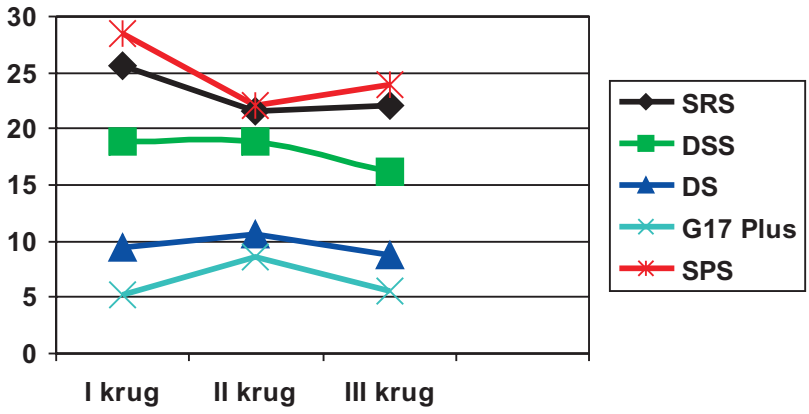
44,5%) i od svih ponuđenih alternativa je najprihvatljivija za ispitanike svih kategorija. Ostale ponuđene alternative privukle su zanemarljiv procenat ispitanika.

Pravci reforme Vojske

Na pitanje koliko je nužno sprovođenje reformi u Vojsci SCG, skoro svaki drugi ispitanik smatra da trenutno ima važnijih stvari o kojima treba brinuti. Među njima prednjači više od polovine simpatizera G17 Plus i DSS. Ohrabruje podatak da podrška hitnom sprovođenju reformi raste među simpatizerima svih političkih stranaka, pa na kraju trećeg kruga istraživanja četvrtina simpatizera SPS i oko trećina simpatizera SRS, DSS i G17 Plus deli ovaj stav. Simpatizeri DS su i ovoga puta najzastupljeniji u kategoriji pristalica hitnog sprovođenja reformi, pošto nešto više od dve petine prihvata ovaj stav. Skoro četvrtina simpatizera SPS smatra da ne postoji potreba za sprovođenje reformi u Vojsci. Izgleda da kod građana polako, ali sigurno raste svest o neophodnosti sprovođenja reforme Vojske kao (pred)uslova celokupne reforme društva. Sa druge strane, pritisnuti neposrednim (ekonomskim) životnim problemima, građani imaju važnije prioritete.

Potpunije razumevanje stava o neophodnosti reforme Vojske SCG pruža podatak da vojska i odbrana, prema viđenju građana, ne zauzimaju vodeće pozicije na listi prioriteta državnog budžeta. Vojska i odbrana zauzimaju tek peto mesto na listi prioriteta i to među simpatizerima SRS, DSS, i SPS, šesto među simpatizerima DS i čak sedmo, poslednje mesto, među simpatizerima G17 Plus. Ovaj stav ne iznenađuje, s obzirom da su razorenoj industriji i nerazvijenoj poljoprivredi, kao i zapuštenom zdravstvu, čije posledice građani neposrednije osećaju, neophodnija ulaganja.

Grafik br. 3 – Ako biste bili u prilici da raspolažete državnim budžetom, za koju biste svrhu najpre izdvojili novac? (odgovor: za unapređenje Vojske i odbrane zemlje)



Najznačajnije mesto među prioritetima državnog budžeta, bez obzira na naklonost određenim strankama, zauzimaju ulaganja u industriju i poljoprivredu. Razlike u stavovima ipak postoje, pa simpatizeri SRS i DSS najveću prednost daju poljoprivredi, potom industriji i medicinskoj zaštiti. Simpatizeri SPS, s obzirom da većinu čine stariji ispitanici, na prvo mesto stavljaju medicinsku zaštitu, potom poljoprivredu i industriju. Među pristalicama DS i G17 Plus prvo mesto na listi prioriteta pripada industriji, drugo medicinskoj zaštiti, a treće školstvu. Raspodela prioriteta odgovara strukturi i interesima simpatizera različitih političkih partija.

Stavovi o prioritetima u sprovođenju reformi Vojske[67] podelili su ispitanike na dve grupe. U prvoj grupi, koju čine simpatizeri SRS, SPS i DSS, lista prioriteta je sledeća: na prvom mestu je modernizacija naoružanja i opreme koju bira skoro dve trećine simpatizera, na drugom profesionalizacija vojske, alternativa koja ima pozitivno rastući trend tokom faza istraživanja i koju na kraju trećeg kruga bira nešto više od polovine ispitanika, a na trećem poboljšanje ekonomskog položaja vojske, što je prioritet za skoro dve petine ispitanika iz ove grupe. U drugoj grupi, među simpatizerima G17 Plus i DS na čelu liste prioriteta nalazi se profesionalizacija vojske, za koju se na kraju III kruga istraživanja zalaže 70% simpatizera ove dve stranke, sledi modernizacija naoružanja i opreme, koja je prioritet za više od polovine simpatizera DS i G17 Plus, a treći prioritet za skoro polovinu, u skladu sa uzrasnom strukturom, predstavlja skraćenje vojnog roka i brojno smanjenje vojske. Na osnovu navedenih rezultata možemo zaključiti da građani realno opažaju prioritete reforme Vojske.

Uspostavljanje demokratske civilne kontrole predstavlja alternativu koja je privukla značajno manji procenat svih ispitanika, ali značajnije veći među simpatizerima DS (I krug 21,0%, II krug 33,6% III krug 18,7%) i G17 Plus (I krug 24,5%, II krug 13,6% III krug 10,2%) i DSS (I krug 14,8%, II krug 13,7% III krug 9,2%) nego među simpatizerima SPS i SRS gde ostaje u okviru deset procenata.

Iako alternativa o profesionalizaciji vojske zauzima visoko mesto kod svih kategorija ispitanika, skoro polovina pitanih slaže se ili se u potpunosti slaže sa tvrdnjom da naša zemlja nije dovoljno ekonomski jaka da izdržava profesionalnu vojsku. Razlike među različitim kategorijama ispitanika nisu značajne.

Ispitanici nemaju blagonaklon stav prema mogućnosti učestvovanja stranih stručnjaka u reformi Vojske. To se, pre svega, odnosi na ubedljivu većinu simpatizera SPS (I krug 87,4%, II krug 71,8%) i SRS (I krug 68,9%, II krug 76,5%)[68] koji odbacuju ovu mogućnost, a isti stav zastupa i više od polovine simpatizera DSS. Sa druge strane, dve petine simpatizera DS i oko trećina G17 Plus smatra da je pomoć stranih stručnjaka u reformi Vojske neophodna.

---

[67] Ispitanici su imali mogućnost da daju do tri odgovora, pa je i suma odgovora prelazila 100%.

[68] Ovo pitanje je izostavljeno u III krugu istraživanja.

b. Naklonjenost pojedinim strankama i stav o reformi VSCG

Prilikom određivanja predmeta istraživanja odlučili smo da ispitamo uticaj naklonosti pojedinim strankama na stav o reformi Vojske SCG, odnosno da utvrdimo po čemu se simpatizeri pojedinih stranaka razlikuju. Zadatak je bio:

1. ispitati uticaj naklonosti pojedinim strankama na stav o Vojsci
2. ispitati uticaj naklonosti pojedinim strankama na stav o reformi Vojske.

Pored prikazane deskriptivne analize stavova, namera ovog rada je i da dubljom statističkom analizom pokaže da li postoje razlike u stavovima ispitanika.

Naklonosti pojedinim strankama i stav o Vojsci

Značajnost hi-kvadrata[69] govori nam da je distribucija stava o Vojsci, s obzirom na naklonosti pojedinim strankama, prešla put od statistički značajnih razlika u stavovima do odsustva statistički značajnih razlika, tj. ujednačavanja po stavovima. U prvom krugu istraživanja (oktobar 2003) bilo je značajno više simpatizera SPS koji su imali pozitivan stav i značajno više simpatizera G17 koji su imali negativan stav o Vojsci.

Tabela br. 1 - Stav o Vojsci i naklonost strankama - I krug

stav	Total	Naklonost strankama				
		DS	DSS	SRS	SPS	G17 Plus
N	1582	218	200	153	68	99
negativan	8.6	6.0	5.3	3.9	7.7	14.4*
neutralan	60.5	61.8	60.0	65.0	46.3	65.4
pozitivan	31.0	32.2	34.7	31.1	46.0*	20.1
Total	100%					

Tabela br. 2 - Stav o Vojsci i naklonost strankama - II krug

stav	Total	Naklonost strankama				
		DS	DSS	SRS	SPS	G17 Plus
N	1587	186	213	295	76	89
negativan	12.4	9.1	5.5••	9.4	8.8	21.3*
neutralan	65.8	67.7	68.9	66.4	61.8	65.2
pozitivan	21.8	23.2	25.6	24.2	29.4	13.5
Total	100%					

[69] Hi-kvadrat test je metoda za proveravanje značajnosti razlika između frekvencija. Šire vidi u: Čedomir Dragićević, "Statistika za psihologe", Savez društava psihologa Srbije, Beograd, 1994, str. 225-238

Tabela br. 3 - Stav o Vojsci i naklonost strankama - III krug

stav	Total	Naklonost strankama				
		DS	DSS	SRS	SPS	G 17 Plus
N	1647	271	213	283	68	83
negativan	12.9	11.0	8.4	11.7	14.6	10.0
neutralan	37.7	34.7	38.0	36.2	45.3	46.0
pozitivan	49.4	54.3	53.6	52.1	40.1	44.0
Total	100%					

Kritičnost simpatizera G17 Plus, tj. statistički značajnije negativan stav o Vojsci zadržao se i u drugom krugu istraživanja (februar, 2004) kada je procenat simpatizera DSS bio znatno slabije zastupljen u kategoriji ispitanika sa negativnim stavom. U trećem krugu istraživanja nisu utvrđene statistički značajne razlike u stavu o Vojsci u odnosu na naklonost strankama. Dobijeni rezultati upućuju na nekoliko mogućih tumačenja. Razlog nedovoljnog poverenja simpatizera G17 Plus možemo tražiti u njihovim sociodemografskim karakteristikama. Oni generalno spadaju u kategoriju ispitanika koja ima slabije poverenje u Vojsku[70]. Međutim, G17 Plus je od januara 2004. godine u Vladi Srbije, a njen predstavnik je ministar odbrane. Moguće je da je postavljanje predstavnika G17 Plus na mesto ministra odbrane uticalo na rast poverenja kod simpatizera ove stranke. Na osnovu navedenih nalaza, prvu hipotezu možemo smatrati samo delimično potvrđenom. Ostaje da zaključimo da naklonost različitim političkim partijama nije faktor koji odlučujuće utiče na razlike u stavovima o Vojsci.

Uticaj naklonosti pojedinim strankama na stav o reformi Vojske

Kako je u istraživanju stavova o reformi Vojske korišćen upitnik koji se sastojao od raznorodnih pitanja, prilikom ispitivanja povezanosti stava i naklonosti političkim partijama uzeta su u obzir pitanja koja ispituju stav o programu „Partnerstvo za mir“ i NATO. Prilikom testiranja hipoteze o distribuciji stava o naklonosti strankama metodom hi-kvadrata, utvrđeno je da postoje značajne i dosledne razlike u stavovima u odnosu na naklonost strankama. Kada pogledamo ćelije tabela, uočavamo da u svakom krugu istraživanja ima značajnije više simpatizera DS i G17 Plus koji imaju pozitivan stav o programu “Partnerstvo za mir“ i NATO.

[70] Kao što je već navedeno, simpatizeri G17 Plus su procentualno najzastupljeniji u kategorijama najmlađih i najobrazovanijih ispitanika.

Tabela br. 4 - Stav prema PzM i NATO i naklonost strankama - I krug[71]

stav	Total	Naklonost strankama				
		DS	DSS	SRS	SPS	G 17 Plus
N	1582	218	200	153	68	99
pozitivan	30.5	51**	29	14••	8••	53**
neutralan	33.8	30	28	33	20	27
negativan	35.7	20••	43	52**	72**	20••
Total	100%					

Tabela br. 5 - Stav o PzM i NATO i naklonost strankama - II krug

stav	Total	Naklonost strankama				
		DS	DSS	SRS	SPS	G 17 Plus
N	1587	186	213	295	76	89
pozitivan	29.6	56**	27	11••	11••	11**
neutralan	30.4	27	30	31	20	20
negativan	40.0	17••	42	58**	69**	69•
Total	100%					

Tabela br. 6 - Stav o PzM i NATO i naklonost strankama - III krug

stav	Total	Naklonost strankama				
		DS	DSS	SRS	SPS	G 17 Plus
N	1647	271	213	283	68	83
pozitivan	36.2	63**	30	18••	13••	53*
neutralan	27.6	21•	34	26	27	30
negativan	36.3	16••	36	55**	60**	17••
Total	100%					

Sa druge strane, značajno je manje simpatizera SRS i SPS koji imaju pozitivan stav o ovim institucijama. Simpatizeri SPS i SRS su značajnije brojni u kategoriji negativnog stava o programu „Partnerstvo za mir“ i NATO. Shodno navedenim razlikama, značajno manji broj simpatizera DS i G17 Plus ima negativan stav o evroatlantskim vojnim strukturama. Razlike u stavovima simpatizera DSS nisu statistički značajne. Kako su

[71] Ćelije tabela su markirane simbolima ukoliko je vrednost u njima značajno iznad, tj. ispod proseka. Legenda:

1. ** - odstupanja iznad proseka, nivo značajnosti 0,01
2. * - odstupanja iznad proseka, nivo značajnosti 0,05
3. •• - odstupanja ispod proseka, nivo značajnosti 0,01
4. • - odstupanja ispod proseka, nivo značajnosti 0,05

statistički potvrđeni raznosmerni stavovi simpatizera različitih stranaka, možemo smatrati da je naša druga hipoteza potvrđena. Razlike u stavovima simpatizera različitih orijentacija su ovim putem još jednom potvrđene i verovatno proizilaze iz razlika u programskim orijentacijama dve grupe stranaka povodom sprovođenja reformi celokupnog društva (a time i VSCG), kao i iz različitih osobina njihovih simpatizera.

ZAKLJUČAK

Na kraju ćemo pokušati da sumiramo sve rezultate ovog istraživanja. Još jednom ćemo napomenuti da je bezbednosno okruženje poslednjih decenija izmenjeno i da izmenjeni bezbednosni izazovi, rizici i pretnje zahtevaju i promene u razumevanju koncepta bezbednosti i delovanja oružanih snaga. Depolitizacija sektora bezbednosti, demokratska civilna kontrola oružanih snaga i težnje ka evroatlantskim integracijama predstavljaju zahteve koji su postavljeni pred oružane snage Srbije i Crne Gore. Ove novine zahtevaju redefinisanje političke uloge, misije i organizacije oružanih snaga. Nosilac reforme bi trebalo da bude politička elita, pošto su upravo civili, putem parlamenta, predsednika i vlade, odnosno ministarstva odbrane, nalogodavci i finansijeri vojske. Potreba za sprovođenje reforme dovodi do potrebe da budu napuštene stare vrednosti, običaji i norme društva, te stoga sobom nosi i osećanje neizvesnosti i nesigurnosti. Reforma zahteva suočavanje sa stereotipima, predrasudama i birokratijom velikih sistema kao što je vojni. Stoga je ispitivanje javnog mnjenja poželjno u svim fazama reforme oružanih snaga i predstavlja nezaobilazan vid posredne komunikacije države i političara sa građanima.

Među simpatizerima različitih političkih stranaka primećujemo sličnosti, ali i izvesne razlike. Razlike u poverenju u Vojsku SCG među pristalicama različitih političkih opcija postoje, ali one nemaju toliku težinu, s obzirom na to da u najgorem slučaju skoro svaki drugi ispitanik ima ili u potpunosti ima poverenje u Vojsku. Naklonost pojedinim strankama, kao što su pokazale detaljnije analize, verovatno nije faktor koji odlučujuće utiče na razlike u stavovima. Postoji nekoliko mogućih objašnjenja velikog poverenja građana u Vojsku. Jedno je da je poverenje u vojsku prenošeno tradicionalno generacijama. Ono verovatno proizlazi iz predstava o vojsci kao instituciji koja ima presudnu ulogu u očuvanju bezbednosti države, čime se stvara osnova za sve ostale funkcije društva. Drugo objašnjenje je da građani relativno retko imaju neposredan kontakt sa vojskom, pa tako nisu u prilici da osete njene slabosti. Istina, poverenje u VSCG ima silazan trend i verovatno bi naknadna ispitivanja omogućila praćenje otpornosti predstava o vojsci koje su bile prenošene svakoj generaciji. Moguće je da rast interesovanja za pitanja koja se tiču vojske i odbrane, kao i rast obaveštenosti o ovim pitanjima ima uticaj na pad poverenja. Građani realno opažaju i neke slabosti Vojske (zaostalo

naoružanje i oprema), pa kritičnost pravilno raste među svim ispitanicima. Kritičnost je veća među ispitanicima G17 Plus i DS. Kritičnost prema stanju u Vojsci, koja je utemeljena na činjeničnom stanju, nije u skladu sa ocenom osposobljenosti vojske. Većina ispitanika smatra da je VSCG dobro osposobljena za izvršavanje svojih zadataka. Izvori ove paradoksalne ocene mogu biti u velikom poverenju u Vojsku ili mogu biti rezultat inercije tj. posledica dugotrajne izloženosti ocenama o izuzetnoj spremnosti i borbenom moralu Vojske. Verovatno bi dodatna istraživanja omogućila pouzdanije zaključke.

Dok je poverenje u Vojsku veliko među simpatizerima svih političkih opcija, značajnije razlike beležimo u stavovima o njenoj reformi. Podrška hitnom sprovođenju reforme raste među simpatizerima svih političkih partija, ali razlike u stavovima predstavljaju pokazatelj različitog viđenja reforme. Ispitanici, bez obzira na naklonost različitim političkim partijama podržavaju priključenje programu „Partnerstvo za mir". Međutim, poverenje u program „Partnerstvo za mir" imaju simpatizeri DS i G17 Plus, dok je nepoverenje ostalih još uvek veliko. Raste i podrška priključenju u NATO, ali je nepoverenje u ovaj savez još uvek veliko. Ispitanici realno opažaju prioritete razvoja društva (razvoj industrije, poljoprivrede itd.) koji su preduslov razvoja vojske, te realno opažaju da SCG još uvek nije u stanju da izdržava profesionalnu vojsku. Sa druge strane, pojedini stavovi o reformi Vojske dele ispitanike u dve grupe. U prvoj grupi su simpatizeri DS i G17 Plus koji prihvataju učestvovanje Vojske SCG u mirovnim misijama, dok su sa druge strane simpatizeri SRS, SPS i DSS koji odbacuju ovu mogućnost. Značajan je i podatak da ispitanici koji prihvataju učestvovanje u mirovnim misijama pod tim podrazumevaju skoro isključivo mirovne misije Ujedinjenih nacija. Razlikuje se i shvatanje prioriteta u reformi. Profesionalizaciju vojske i osavremenjivanje njenog naoružanja svi ispitanici smatraju prioritetom reforme. Pored toga, prioritet reforme, po mišljenju simpatizera SRS, SPS, i DSS, predstavlja i poboljšanje ekonomskog položaja Vojske, a po mišljenju simpatizera DS i G17 Plus, skraćenje vojnog roka i brojčano smanjenje VSCG. Razlike postoje i u shvatanju demokratske civilne kontrole koju češće prihvataju simpatizeri DS i G17 Plus, nego što to čine simpatizeri SRS, SPS i DSS. Ove razlike su u skladu kako sa zvaničnim stavovima ovih stranaka, tako i sa karakteristikama njihovih simpatizera.

Razlike u stavovima o reformi Vojske potvrđene su i dubljom statističkom analizom. Analizom su izdvojene dve grupe ispitanika. Pozitivan stav o reformi Vojske dosledno imaju simpatizeri DS i G17 Plus, dok negativan stav imaju simpatizeri SPS i SRS. Ove razlike su verovatno rezultat različitih programskih stavova dve grupe stranaka, suprotnosti u zvaničnim nastupima njihovih funkcionera i odlika njihovih simpatizera. Podsetićemo još jednom i na to da u zvaničnim programima SRS i SPS, kao i u nastupima njihovih zvaničnika preovladava kritika evroatlantskih

struktura i njihovih misija, dok demokratska civilna kontrola nije suviše često predmet njihovog interesovanja. Integracija u evroatlantske strukture je, sa druge strane, jedan od glavnih ciljeva navedenih u programima DS i G17 Plus, kao i u javnim nastupima njihovih političara. Uz postojanje izvesnih varijacija, razlikuju se i dve grupe simpatizera. Simpatizeri SPS i SRS su tradicionalno opredeljeni, antireformski orijentisani i natprosečno konzervativni, te stoga verovatno teže prihvataju promene koje zahtevaju rekonceptualizaciju sistema bezbednosti. Sa druge strane, simpatizeri DS i G17 Plus, koje karakterišu modernistička vrednosna orijentacija, proreformska i liberalna orijentacija, verovatno zbog svojih karakteristika lakše prihvataju velike novine u shvatanju i praktikovanju bezbednosti. Oni češće prihvataju vojne integracije i mogućnost učestvovanja stranih stručnjaka u reformi Vojske, imaju veće poverenje u međunarodne vojne institucije, češće prihvataju učestvovanje Vojske u mirovnim misijama i češće od druge grupe ispitanika ističu značaj demokratske civilne kontrole. Stavovi simpatizera DSS nisu se izdvojili, što ukazuje da distribucija njihovih odgovora ne odstupa značajno od proseka. Značajno bi bilo da u budućim istraživanjima bude praćeno profilisanje stavova simpatizera DSS.

Literatura

1. Dragićević Čedomir, „Statistika za psihologe“, Savez društava psihologa Srbije, Beograd, 1994.
2. Đorđević Radiša, „Reforma sistema odbrane, budžet za 2004. godinu“, www.ccmr-bg. org
3. Glišić, Jasmina; Hadžić, Miroslav; Timotić, Milorad; Matić, Jovanka, „Javnost SCG o reformi Vojske I-IV“, CCVO, Beograd, 2003/2004.
4. Goati, Vladimir, „Partije Srbije od 1990. do 2002. u komparativnoj perspektivi“, u: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra*, Vladimir Goati (ur.), Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2002.
5. Hadžić Miroslav, „Potraga za bezbednošću - slučaj Srbija“, Dangraf, CCVO, Beograd, 2004.
6. Hadžić Miroslav, „Sudbina partijske vojske“, Samizdat FREEB92, Beograd 2001.
7. Hartl Jan, „The Importance of Public opinion in Security and Defence Policy Making“, u: *The Public Image of Defence and the Military in Central and Eastern Europe*, Marie Vlachova (ed.), DCAF, CCVO, Beograd, 2003.
8. Komšić Jovan, „Demokratski procesi u Srbiji posle 2000 – između etnonacionalističkog i građanskog“, u: *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisavanja*, Jovan Komšić, Dragomir Pantić, Zoran Slavujević, Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2003.

9. Komšić Jovan, „Istorijsko-etnički rascepi i politička pregrupisavanja u Srbiji“, u: *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisavanja*, Jovan Komšić, Dragomir Pantić, Zoran Slavujević, Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2003.
10. Komšić Jovan, „Programska evolucija partija“, u: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra*, Vladimir Goati (ur.), Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2002.
11. Pantić Dragomir, „Kulturno-vrednosni rascepi kao determinante partijskog pregrupisavanja u Srbiji“, u: *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisavanja*, Jovan Komšić, Dragomir Pantić, Zoran Slavujević, Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2003.
12. Pantić Dragomir, „Vrednosti birača pre i posle demokratskog preokreta 2000. godine“ u: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra*, Vladimir Goati (ur.), Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2002.
13. Rot Nikola, „Osnovi socijalne psihologije“, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1994.
14. Slavujević Zoran, „Razvrstavanje biračkog tela i relevantnih stranaka Srbije na osi *levica-desnica“*, u: *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisavanja*, Jovan Komšić, Dragomir Pantić, Zoran Slavujević, Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2003.
15. Slavujević Zoran, „Socijalna utemeljenost političkih stranaka pre i posle izbora 2000”, u: *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra*, Vladimir Goati (ur.), Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2002.
16. www.g17plus. org.yu
17. www.ds. org.yu
18. www.dss. org.yu
19. www.sps-bg. org
20. www.srs. org.yu

Svetlana Stojančić

KOMUNIKACIJA U KRIZNIM SITUACIJAMA – SLUČAJ SCG

UVOD

"Upravljanje krizama" i "krizne situacije" predstavljaju termine koji se sve češće koriste u dnevnopolitičkom saobraćaju. Sve je veći obim literature koja se bavi upravljanjem krizama. Međunarodne organizacije upravljanje krizama određuju kao jedan od svojih prioritetnih zadataka (NATO, OEBS...) i formiraju posebne vojne jedinice koje treba da odgovore na krize. Na univerzitetima se upravljanje krizama izučava kao posebna oblast menadžmenta, a osnivaju se i instituti i akademije na kojima će ova oblast upravljanja biti izučavana.[1]

Da li zbog stvarne potrebe ili trenda, upravljanje krizama predstavlja sve veći izazov kako teoretičarima koji bi trebalo da pruže modele za efikasno i uspešno upravljanje, tako i menadžerima koji „na terenu" dokazuju svoju sposobnost da upravljanjem krizom izbegnu ili na minimum svedu moguće negativne posledice kriznih situacija.

Nakon krize u bivšoj Jugoslaviji, tadašnja SRJ, a sada njena naslednica SCG, suočila se (ponovo) sa problemom Kosova i Metohije (KiM). Loše upravljanje krizom[2] i posledice koje je ono proizvelo nisu poslužile upravljačima kao nauk da će bez valjane strategije upravljanja kriznim situacijama iz svake naredne krize izlaziti kao gubitnici. Nijedna kriza na prostoru bivše Jugoslavije i SCG nije okončana bez učestvovanja i vodeće uloge stranih aktera (SAD, NATO, EU). To je, između ostalog, pokazatelj (ne)sposobnosti domaćih aktera da krizu privedu kraju.

Upravljanje krizom je proces u kome učestvuje veliki broj aktera. Bez razmene informacija, nije moguća ni koordinacija aktera koji upravljaju krizom. Kako krizne situacije zahtevaju brze odgovore radi efikasnog i uspešnog upravljanja, neophodno je da kanali, sredstva i načini komunikacije budu prilagođeni zahtevima kriznih situacija. Adekvatna

---

[1] Vidi: www.ecm-academy.nl

[2] Više o tome: Miroslav Hadžić, „Hroničan manjak bezbednosti – slučaj Jugoslavija", Centar za civilno-vojne odnose i Institut društvenih nauka, Beograd, 2001.

komunikacija u kriznim situacijama, interna i eksterna, predstavlja jedan od preduslova uspešne prevencije, pripreme i odgovora na krizu.

Predmet istraživanja ovog rada predstavlja komunikacija u kriznim situacijama. Cilj nam je bio da proverimo ima li SCG/Srbija strategiju komunikacije u kriznim situacijama i da, ukoliko je ima, utvrdimo valjanost postojeće strategije. Zato ćemo u prvom delu sažeto predstaviti načela komunikacije u kriznim situacijama. U drugom delu, prezentovaćemo rezultate istraživanja o tome kako je politička elita Srbije/SCG informisala građane Srbije/SCG o - tada najznačajnijem društvenom događaju - krizi nastaloj 17. marta 2004. godine na KiM.

Nepostojanje literature o komunikacijama u kriznim situacijama na srpskom jeziku govori i o stepenu (ne)izučavanja ove oblasti na srpskom govornom području. Još jedan pokazatelj koji ide u prilog tome je nepostojanje ustaljenog, prihvaćenog prevoda engleskog termina "crisis communication" koji bi u bukvalnom prevodu na srpski jezik značio "krizne komunikacije". Za upotrebu termina "komunikacija u kriznim situacijama" odlučili smo se, pošto smatramo da ovako formulisan termin preciznije govori o sadržaju predmeta istraživanja, kao i da više odgovara duhu srpskog jezika.

Literatura o komunikacijama u kriznim situacijama na engleskom jeziku uglavnom se odnosi na krizne situacije u korporacijama, a u literaturi dominira praktični pristup ovoj oblasti. Kako se istraživanje odnosi na društvenu krizu koja je zahtevala odgovor i reakciju države, manjak teorijskih rasprava o ovoj temi, kao i oskudna literatura o komunikacijama u kriznim situacijama u državnim institucijama, predstavljali su otežavajuću okolnost prilikom izrade ovog rada.

I UPRAVLJANJE KRIZOM

I.1. Kriza/krizna situacija

Pojam krize vrednosno je neutralan. Da li će ishod biti negativan ili pozitivan zavisi i od umeća upravljanja krizom. Krizna situacija predstavlja i novu mogućnost, odnosno situaciju otvorenu za različita rešenja, koja pruža mogućnost preraspodele moći i sticanja novih pozicija u odnosu na početne pozicije aktera krize. Tako kriznu situaciju možemo tumačiti i kao početnu tačku za ostvarivanje bolje ili lošije pozicije, odnosno boljeg ili lošijeg stanja.[3]

Krizna situacija predstavlja izazov vrednostima i normama nacije, političke zajednice, društvene grupe ili institucije. Dodatni izazov akterima krize predstavlja potreba da brzo odgovore na krizu - u krat-

---

[3] S. Fink, „Crisis Management: Planning for the inevitable", AMACOM, New York, 1986, u: *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing and Responding*,Timothy Coombs, SAGE Publications, London, 1999, str. 2

kom vremenskom roku i u situaciji visoko nestabilnih okolnosti - što otežava planiranje, a kalkulisanje čini neizvesnim. Stoga, „kriza postoji kad centralni akteri situaciju razumeju i tumače kao stanje ugroženosti bazičnih i/ili važnih vrednosti i interesa; posedovanja ograničenog vremena za reakciju, kao i visoke neizvesnosti (ishoda, posledica)“.[4]

Kakav će ishod krize biti, između ostalog, zavisi i od odabira strategije upravljanja krizom.

I.2. Faze upravljanja krizom

Krizna situacija, posmatrana iz ugla komunikacija, predstavlja svaki događaj koji je različit od uobičajenih, svakodnevnih, redovnih događaja, tj. događaj koji nije planiran[5] i koji može izazvati negativne konsekvence po ciljnu grupu/grupe, instituciju ili društvo (političku zajednicu).

Kriza je nepredviđen, ali ne mora biti i neočekivan događaj.[6] U skladu sa tim, možemo reći da pravovremeno prepoznavanje indikatora krize omogućava prevenciju krizne situacije, kao i pripremu za upravljanje krizom.

Da bi upravljanje krizom bilo uspešno, treba da bude plansko, obuhvatno, raznovrsno, pravovremeno, dugoročno i ciljno.[7]

Upravljanje krizom (*crisis management*) predstavlja “set faza kreiran da bi se suprotstavilo krizi i umanjila šteta naneta krizom”.[8] Četiri osnovne faze upravljanja krizom su: prevencija, priprema, odgovor (na krizu) i učenje.[9]

Faza prevencije krize podrazumeva identifikovanje indikatora krize i preduzimanje aktivnosti radi sprečavanja razbuktavanja krize ili, ukoliko je moguće, sprečavanja nastanka krizne situacije.

U fazi pripreme neophodno je identifikovati “ključna mesta”, tj. pojave koje bi mogle imati najveći uticaj na ishod krize. U ovoj fazi formira se i krizni komunikacioni centar, određuje se portparol i pro-

---

[4] Miroslav Hadžić, predavanje na Specijalističkim studijama bezbednosti 2003/2004, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, www.ccmr-bg.org/specijalisticke studije/; posećen 23.11. 2004. godine

[5] „Public Information and Communication as a Strategic Policy Instruments“, radni materijal kursa *Government Communication*, 1-7. 2. 2004, u Hagu, u organizaciji Vlade Kraljevine Holandije

[6] Timothy Coombs, „Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing and Responding“, SAGE Publications, London, 1999, str. 2

[7] Miroslav Hadžić, predavanje na Specijalističkim studijama bezbednosti 2003/2004, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, www.ccmr-bg.org/specijalisticke studije/; posećen 23. 11. 2004. godine

[8] Timothy Coombs, „Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing and Responding“, SAGE Publications, London, 1999, str. 4

[9] Isto, str. 4

verava funkcionisanje kriznog komunikacionog sistema.[10] Takođe se, u skladu sa postojećom strategijom komunikacije u kriznim situacijama, kreira i plan komunikacija u kriznim situacijama. Naime, već postojeći plan prilagođava se specifičnostima nastale krize.

Treću fazu predstavlja faza realizacije plana komunikacije u kriznim situacijama.[11] Ova faza je ključna za odnose sa javnošću. Naime, akteri koji upravljaju krizom u ovoj fazi dobijaju ili gube podršku javnosti. Od toga zavisi i to da li će uspeti da stimulišu racionalan odgovor ciljne grupe i dobiju od nje potrebnu podršku, kao i da li će, ako bude bilo potrebno, uspeti da je stimulišu da učestvuje u rešavanju krize, što bi doprinelo njenom rešavanju.

Poslednju fazu upravljanja krizom predstavlja svođenje rezultata, tj. evaluacija procesa upravljanja. Tada se analizira ceo proces komuniciranja u kriznoj situaciji, kristališu potezi koji su imali pozitivan efekat na okončanje krize, kao i oni koji su negativno uticali ili otežavali upravljanje krizom. U ovoj fazi proverava se da li su strategija i njoj primeren plan komunikacije u kriznim situacijama valjani, tj. primereni situaciji. Proverava se i sposobnost aktera koji su upravljali krizom. Cilj ove analize predstavlja identifikovanje ključnih dobrih i loših poteza koji su uticali na upravljanje krizom da bi, u narednoj kriznoj situaciji, bili izbegnuti oni koji proizvode negativne posledice, a primenjivani oni koji doprinose uspešnom okončanju krize. Zato se ova faza i zove "lesson learned" (naučena lekcija).[12]

I.3. Komunikacija u kriznim situacijama

Komunikacija predstavlja proces razmene informacija. Preciznije, „komunikacijom se označava proces recipročne razmene poruka, ideja i htenja".[13]

Krizna situacija zahteva brzu, jasnu i mobilizatorsku reakciju relevantnih aktera - odnosno brzu distribuciju relevantnih informacija - kao i jasne i nedvosmislene poruke. Neophodno je predstaviti razmere krize, ponuditi objašnjenje njenog nastanka, kao i adekvatno rešenje. Time će u ciljnoj grupi biti mobilisani racionalan odgovor na krizu i podrška politici rešavanja krize, kao i stimulisani oblici učestvovanja ciljne grupe u rešavanju krize, koji mogu doprineti njenom uspešnom okončanju.

---

[10] Komunikacioni sistem podrazuvema kanale i sredstva komunikacije unutar institucije koja upravlja krizom, između aktera koji upravljaju krizom, kao i kanale i sredstva komunikacije sa javnošću, tj. sa medijima i ciljnim grupama.

[11] O planu komunikacije u kriznim situacijama vidi str. 10

[12] Timothy Coombs, „Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing and Responding", SAGE Publications, London, 1999, str. 4-5

[13] Toma Đorđević, „Komunikacija", u *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 493

Ciljnoj grupi moraju blagovremeno (u što kraćem vremenskom periodu) biti ponuđene jasne i precizne informacije o razmerama, pojavnim oblicima i mogućim posledicama krize kako bi bila pobuđena njena pažnja, ali i adekvatna i delotvorna reakcija. Sve to je potrebno da bi bili izbegnuti nezainteresovanost ili preterano emotivna, stihijska, nasilna ili nekontrolisana reakcija, koja bi mogla da produbi krizu umesto da doprinese njenom rešenju.

Takođe, njoj moraju biti ponuđene jasne i nedvosmislene poruke o uzrocima krize i načinu njenog rešenja, kao i o mogućim posledicama. Ako bi ključni akteri ciljnoj grupi slali kontradiktorne informacije i iznosili suprotne stavove, u njoj bi bio stvoren osećaj konfuzije i nesigurnosti i time bi bila umanjena mogućnost sprovođenja delotvorne akcije. Do toga dolazi i ukoliko ne postoji saglasnost relevantnih aktera u vezi sa glavnom porukom, kao i ukoliko ne postoje koordinacija i stalna razmena informacija. Treba dodati i to da je broj relevantnih aktera veći što je kriza složenija, te da je onda i koordinacija među njima teža.

Da bi bilo odgovoreno zahtevima efikasne komunikacije u kriznim situacijama, neophodno je da postoje koordinacija i stalna razmena informacija među ključnim akterima. To se postiže uspostavljanjem kriznog komunikacionog centra/kancelarije u koji se informacije slivaju. Odatle se one distribuiraju akterima koji upravljaju krizom, kao i akterima koji komuniciraju sa javnošću.

II STRATEGIJA KOMUNIKACIJE U KRIZNIM SITUACIJAMA

Imajući u vidu to da krizne situacije zahtevaju brze, jasne i efikasne reakcije i odgovore, kao i to da tada nema vremena za planiranje, neophodno je imati unapred pripremljenu strategiju i plan komunikacije u kriznim situacijama. S tim u vezi, u pripremi strategije komunikacije u kriznim situacijama ključna rečenica počinje rečju „kada“, a ne „ako“.

Strategija se priprema da bi bili izbegnuti nepoželjni efekti i izazvani poželjni, kao i da bi, što je skoro najvažnije, bio umanjen osećaj nesigurnosti ciljnih grupa. U zavisnosti od krize (uzroka, intenziteta, značaja, mogućih posledica...), strategijom komunikacije mogu biti izbegnuta nepoželjna i izazvana poželjna ponašanja. Naime, teži se smanjivanju emotivnih, a favorizuju se racionalna ponašanja.

Da bi to bilo postignuto, potrebno je da strategija komunikacije bude bazirana na znanju:

- o tome kako ljudi reaguju onda kada nastane određena vrsta kriza
- o tome koja vrsta informacija im je tada potrebna

- o tome kako im pružiti potrebne informacije - kojim sredstvima, u kom obliku, kojim tempom i u kom obimu
- o tome koje mere treba preduzeti da bi bile limitirane moguće negativne konsekvence.[14]

Strategija komunikacije u kriznim situacijama predstavlja okvirni dokument kojim su jasno određeni glavni ciljevi koje treba postići, načini i metode ostvarivanja ciljeva, kao i ključni akteri. Da bi ciljevi bili ostvareni na što efikasniji i efektivniji način, strategijom je definisana i koordinacija svih aktera koji su uključeni u realizaciju.

Strategija komunikacije u kriznim situacijama treba da sadrži:

– ciljeve
– listu ključnih ciljnih grupa
– poruku
– listu mogućih rizika i pretnji po instituciju i ciljnu grupu
– listu nadležnih institucija i određenje njihovih nadležnosti
– plan komunikacije u kriznim situacijama.

Plan komunikacije u kriznim situacijama treba da sadrži:

- plan odnosa sa javnošću (planiranje direktnih obraćanja ciljnoj grupi, izjave, intervjue, konferencije za novinare, saopštenja, ažuriranje veb sajta, uspostavljanje ili korišćenje već postojećih e-mail lista itd.)
- listu najadekvatnijih kanala i načina prenošenja poruke ciljnoj grupi
- listu izvora informacija, odnosno određivanje glavnih izvora informacija za određene sadržaje ili poruke
- monitoring realizacije plana i efekata koji su postignuti
- plan razmena informacija sa donosiocima odluka
- plan internih komunikacija (linije komunikacije i razmene informacija unutar institucije)
- plan koordinacije među institucijama (npr. ministarstava), tj. njihovim službama za informisanje
- evaluaciju plana komunikacije i realizacije plana

III STUDIJA SLUČAJA

Informisanje građana Srbije/SCG tokom događaja na KiM u martu 2004. godine

Za potrebe ovog rada istraženo je TV izveštavanje o krizi izazvanoj događajima na KiM u martu 2004. godine.

---

[14] „Public Information and Communication as a Strategic Policy Instruments“, radni materijal kursa „Government Communication“, 1-7. 2. 2004, u Hagu, u organizaciji Vlade Kraljevine Holandije

Početak krize vezan je za događaj odigran 16. marta, na KiM. Tada su se tri dečaka albanske nacionalnosti utopila u reci Ibar, blizu Kosovske Mitrovice. Kosovski mediji su kao uzrok nesreće naveli to da su četvorica dečaka skočila u reku bežeći od Srba koji su pokušali da ih napadnu.[15] Kako nisu umeli da plivaju, trojica dečaka se udavilo, a jedan je uspeo da prepliva do suprotne obale. Sutradan, 17. marta bili su organizovani protesti i albanskog i srpskog stanovništva, a došlo je i do sukoba demonstranata sa UNMIK i KFOR. Talas nasilja zahvatio je skoro celu teritoriju KiM. Nekoliko stotina srpskih kuća, kao i kuća drugih manjina na KiM bilo je spaljeno, a više od 4.000 ljudi bilo je prinuđeno da napusti svoje kuće.[16] Na Kosovu i Metohiji tokom tih događaja spaljen je veliki broj pravoslavnih manastira i crkava, a u Nišu i Beogradu, u noći između 17. i 18. marta, bile su zapaljene džamije.

Imajući u vidu dugogodišnji konflikt između srpskog i albanskog stanovništva na KiM, možemo reći da je smrt tri albanska dečaka bila samo povod, a ne suštinski uzrok krize.[17]

Ovaj period izabrali smo za analizu, zato što su zbivanja na KiM postala „centralni krizni događaj koji ugrožava društvenu zajednicu".[18] To je bila prilika da se, analizom poruka ključnih aktera domaće političke scene prezentovanih na televiziji povodom ovih događaja, proveri da li Srbija/SCG ima strategiju komunikacije u kriznim situacijama.

Odabrali smo televiziju zato što ovaj medij, posebno u kriznim situacijama, ima ključnu ulogu u informisanju javnosti.[19] Za najveći broj građana televizija predstavlja medij koji oni najviše koriste da bi se informisali[20], a za državne i partijske lidere ona predstavlja najznačajniji

---

[15] Izveštaj Privremenog komesara za medije Roberta Gijeta, Priština, april 2004. str. 1, nepoznat izdavač

[16] Isto, str. 1

[17] Više o tome: Dušan Janjić, „Kosovo – Between Conflict and Dialogue", Forum for Ethnic Relation and Centre for Tolerance and Dialogue, Belgrade – Podgorica, 2004

[18] Jovanka Matić „Medijsko izveštavanje o odbrani i vojsci", u: *Javnost Srbije i Crne Gore o reformi Vojske*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004, str .87. „Medijskom formatizacijom događaja, „kosovski čvor" je od hronične teme, koju televizija redovno prati, ali koja ima mali publicitet, ponovo postao najaktuelnija i ključna zajednička tema javnosti", isto, str. 87

[19] „Od sredine osamdesetih godina zapaža se predominacija upotrebe vizuelnih simbola, a od prenosnih sredstava, najtraženija je televizija", Miroljub Radojković, „Informacija", u: *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 411

[20] Prema istraživanju Centra za civilno-vojne odnose („Javnost Srbije i Crne Gore o reformi Vojske – IV krug"), televizija predstavlja najvažniji izvor informisanja za skoro dve trećine građana u Srbiji i za više od polovine građana u Crnoj Gori. Istraživanje se sprovodi kvartalno, počev od aprila 2003. godine. Prikaz i interpretacija rezultata na adresi: www.ccmr-bg.org

medij koji im omogućava brzo plasiranje poruka i direktno obraćanje javnosti[21].

Istraživanjem su bile obuhvaćene tri TV stanice u Srbiji – državna televizija *RTS*, privatna stanica *TV BK* i privatna stanica *TV B92*, koja ima misiju da deluje kao javni servis. Svaka od njih obraća se drugačijoj publici, pa je praćenje sve tri predstavljalo težnju da bude obuhvaćena raznovrsna TV komunikacija.

Uzorak istraživanja činile su glavne informativne emisije odabranih TV stanica – „Dnevnik 2" *RTS*, „Telefakt" *TV BK* i „Vesti u 19.15" *TV B92* – a praćene su u periodu od 17. do 23. marta 2004. godine. Ove emisije odabrane su kao uzorak, zato što redovni informativni programi, od celokupne TV produkcije, predstavljaju glavni izvor informacija, na koji se građani oslanjaju da bi se obavestili o aktuelnim zbivanjima.

Istraživanjem su obuhvaćeni samo oni prilozi u informativnim emisijama, u kojima su prikazane aktivnosti ili izjave državnih zvaničnika i institucija Srbije/SCG povodom krize na KiM, tokom marta 2004. godine.

U istraživanju je korišćena metoda kvantitavno-kvalitativne analize sadržaja. Jedinica analize bio je prilog, s tim što su analizirani samo oni delovi priloga u kojima se govori o aktivnostima državnih zvaničnika ili institucija Srbije/SCG, ili oni u kojima se oni pojavljuju u ulozi izvora informacija ili nosilaca stavova. Kako bi se dobio detaljniji pregled svih tema i subjekata koji o njima govore, u analizi tematske strukture i strukture izvora informacija kao jedinica analize korišćen je deo priloga, tj. jedna tematska celina u kojoj jedan subjekt govori o jednoj temi.

Istraživanjem su beleženi učestalost priloga o aktivnostima i izjavama relevantnih subjekata o kosovskoj krizi marta 2004. godine, izvori informacija, tj. stavova, kao i ciljevi i predlozi rešenja pomenute krizne situacije.

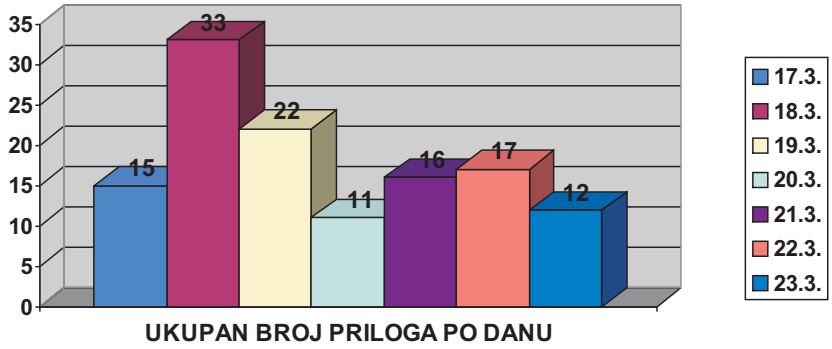
Posebna pažnja posvećena je usaglašenosti poruka koje su bile prenošene ciljnoj grupi. Komparacijom izjava državnih funkcionera kao glavnih aktera koji u kriznim situacijama prenose poruke putem medija i time utiču na stavove, ali i na aktivnost ciljnih grupa, želeli smo da pokažemo da li su oni građanima Srbije/SCG prenosili jedinstvenu i jasnu poruku koja se odnosi na definisanje krize, njene uzroke i moguća rešenja.

---

[21] "Predominantnost televizije objašnjava se činjenicom da se u političkom diskursu sve manje koriste argumenti, a sve više simboli sposobni da provociraju osećanja i raspoloženja", Miroljub Radojković, „Informacija", u: *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 412

III.1. Učestalost poruka o aktivnostima relevantnih državnih aktera i državnih institucija

Ukupno je analizirano 126 TV priloga, tj. 465 pasusa.



UKUPAN BROJ PRILOGA PO DANU

Državni funkcioneri su se građanima najviše obraćali drugog dana krize, tj. 18. marta, a najmanje 23. marta. Najviše poruka o kosovskoj krizi građanima su uputili državni i partijski zvaničnici drugog, a zatim trećeg dana krize, 18 i 19. marta. Drugog dana bilo je (33) dvostruko više priloga, nego što ih je bilo prvog dana (15). Razlog tome je što se drugog dana u rešavanje krize uključio veći broj aktera nego prvog dana, ali i to što su u Beogradu i Nišu tokom noći 17/18. marta upaljene džamije, pa je komentarisanje ovog čina bilo dominantna tema više od četvrtine priloga (8) 18. marta.

Broj priloga o aktivnostima državnih aktera i državnih institucija opada četvrtog dana, kada je zabeleženo duplo manje priloga (11) nego trećeg dana krize (22), dok se njihov broj povećava petog dana (16) i šestog dana (17). Poslednjeg dana dolazi do opadanja broja priloga (12), što je uslovljeno opadanjem intenziteta krize.

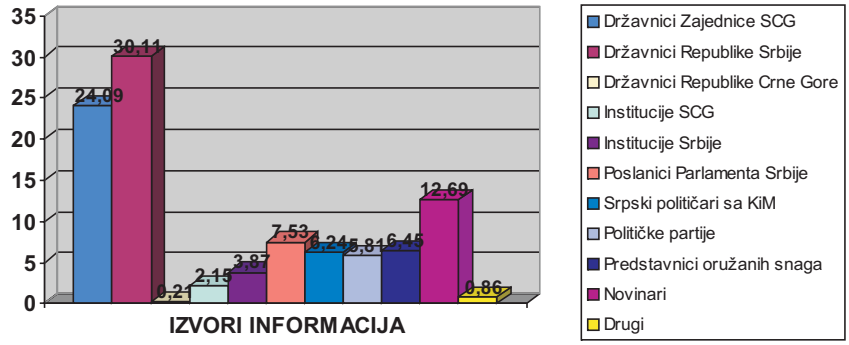
III.2. Izvori informacija

Ukupno je registrovano 64 subjekta, koji su razvrstani u 12 kategorija: funkcioneri Državne zajednice SCG (DZ) - predsednik DZ, članovi Saveta ministara i institucije DZ; ministarstva; Vrhovni savet odbrane (VSO); državni funkcioneri Republike Srbije - premijer, predsednik Skupštine koji je u to vreme bio i vršilac dužnosti predsednika Srbije, članovi Vlade Srbije; institucije Republike Srbije - Vlada, ministarstva, Koordinacioni centar; oružane snage SCG/Srbije - Vojska SCG, Žandarmerija i policija; novinari; predstavnici republičkih organa Crne Gore i predstavnici političkih partija. Poslanici u Skupštini Srbije identifikovani su kao poslanici samo onda kada su iznosili stavove koji se odnose na stavove i aktivnosti Parlamenta Srbije i skupštinskih odbora. Onda kada

su poslanici prezentovali partijske stavove, svrstavani su u kategoriju političkih partija. Poslanici Srpskog nacionalnog veća (SNV) i Koalicije Povratak kodirani su kao srpski političari sa KiM, a ne kao poslanici Skupštine Srbije.

Razvrstavanje institucija i pojedinaca u različite kategorije (npr. ministar spoljnih poslova i Ministarstvo spoljnih poslova) urađeno je da bi bilo utvrđeno koliko su često institucije izvori informacija, a koliko su to pojedinci, tj. ministri ili predsednici državnih institucija. Isto tako, trebalo je utvrditi da li se kancelarije za odnose sa javnošću, ako i gde postoje, pojavljuju i u kojoj meri se pojavljuju kao nosioci informacija. S tim u vezi, namera nam je bila da utvrdimo da li se kao personalni izvori informacija pojavljuju samo prvi ljudi ministarstava i drugih državnih institucija ili stavove iznose i portparoli, tj. profesionalci koji bi trebalo da poseduju specifične veštine i znanja i koji su obučeni za obraćanje javnosti i komunikaciju sa medijima u kriznim situacijama.

Zbirno, institucije Srbije i SCG pojavljuju se kao izvor informacija samo 28 puta od analiziranih 465 (6,02%), dok personalni predstavnici vlasti SCG i Srbije čine više od polovine ukupnih izvora informacija (54,19%), ili 252 od 465, što znači da se pojavljuju 9 puta više nego institucije.



Kao izvori informacija ili kao nosioci stavova o kosovskoj krizi na televiziji su se najčešće pojavljivali vodeći funkcioneri državnih institucija Republike Srbije (30,11%), a zatim institucija DZ (24,09%).

Sledeći najčešći izvori informacija bili su novinari (12,69%), a ređe od njih su o aktivnostima, planovima i stavovima političke elite govorili poslanici Skupštine Republike Srbije (7,53%).

Predstavnici oružanih snaga iznosili su malo češće svoje stavove (6,45%)[22] nego što su to činili srpski političari sa KiM (6,24%) i pred-

[22]Od toga predstavnici VSCG zanemarljivo češće (3,44%) nego predstavnici policije i Žandarmerije (3,01%).

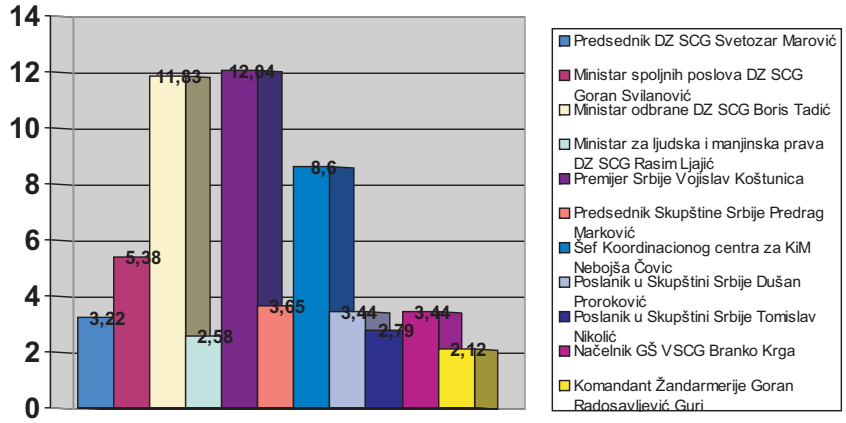
stavnici političkih partija (5, 81%). Institucije Republike Srbije kao izvor informacija nalaze se na 7. mestu (3,87%), a institucije DZ na 8. mestu (2,15%). Informacija o stavu koji zauzima predstavnik pokrajinskih organa Vojvodine zabeležena je u samo dve tematske celine (0,43%).

Informaciju o ulozi republičkih organa Crne Gore u rešavanju krize, građani su u pomenutim terminima čuli samo jednom (0,21%), i to kada je *TV BK* prenela da je predsednik Skupštine Crne Gore Ranko Krivokapić najavio „da će na međunarodnoj konferenciji o KIM, koja će biti održana naredne nedelje u Švajcarskoj, ponuditi da CG bude posrednik u rešavanju kosovskog problema. Crna Gora može da bude mesto susreta Beograda, Prištine i međunarodne zajednice, naveo je Krivokapić za podgorički list *Vijesti*" (*TV BK*, 21. mart).

Sudeći prema akterima koji su učestvovali u rešavanju krize, dešavanja na KiM bila su u centru pažnje Srbije i SCG, ali bez učestvovanja Crne Gore. Međutim, nisu se ni sve institucije SCG bavile ovim problemom, pa tako Skupština SCG nije imala stav o trenutnoj krizi. Nije, na primer, zakazana vanredna sednica povodom novonastale situacije u zemlji, kao ni sednica odbora Skupštine SCG, a ni poslanici Parlamenta DZ nisu komentarisali trenutnu krizu. Sve ovo ukazuje na to da nije bilo organizovanog napora da se u rešavanje krize uključi i ova institucija DZ i da se putem nje mobiliše javnost Crne Gore, kad već državni organi ove države članice DZ nisu bili uključeni u rešavanje kosovskog problema.

Rezultati pokazuju da se nijedan od relevantnih državnih ili političkih aktera, kao ni državna institucija ili kancelarija nisu izdvojili kao ključni komunikator sa javnošću, već je tu ulogu istovremeno obavljalo nekoliko aktera.

Od pojedinačnih ličnosti, građanima su o kosovskoj krizi najčešće govorili premijer Srbije Vojislav Koštunica (12,04%) i ministar odbrane SCG Boris Tadić (11,83%). U grupi najviše zastupljenijih personalnih nosilaca informacija bio je i šef Koordinacionog centra za KiM Nebojša Čović (8,6%).



Prema intenzitetu obraćanja javnosti, iza Nebojše Čovića nalazili su se ministar spoljnih poslova SCG Goran Svilanović (5,38%), predsednik Parlamenta Srbije Predrag Marković (3,65%), načelnik GŠ VSCG Branko Krga (3,44%) i predsednik Odbora za KiM Narodne skupštine Republike Srbije Dušan Proroković (3,44%). Predsednik DZ Svetozar Marović nalazi se tek na 8. mestu liste subjekata (3,22%).

Iza njega, na listi najviše zastupljenih subjekata, nalaze se narodni poslanik iz Srpske radikalne stranke (SRS) Tomislav Nikolić (2,79%), ministar za ljudska i manjinska prava SCG Rasim Ljajić (2,58%) i komandant Žandarmerije Goran Radosavljević Guri (2,15%).

Kako napred navedeni političari i predstavnici oružanih snaga čine skoro tri petine od ukupnog broja svih aktera domaće političke scene koji su građanima slali poruke o krizi na KiM (59,14%), a samo premijer Srbije, ministri odbrane i spoljnih poslova SCG, kao i šef Koordinacionog centra za KiM više od jedne trećine (37,42%), u daljem radu će uglavnom biti predstavljene komparacije poruka koje su oni prenosili javnosti Srbije/SCG.

Iako su građani Srbije/SCG najčešće imali prilike da čuju stavove predsednika Vlade Srbije, premijer Srbije se građanima nijednom nije obratio direktno kao gost u TV studiju. Njegovo direktno obraćanje javnosti zabeleženo je samo u tonskim izveštajima sa konferencija za novinare (nakon sednice Vlade Srbije 17. 3. 2004. godine, posle razgovora sa ruskim ministrom za vanredne situacije Sergejom Šojguom 22. 3. 2004. godine i tokom boravka u Briselu 23. 3. 2004. godine), kao i sa mitinga koji je organizovala Vlada Srbije (18. 3. 2004. godine). Nakon sednice Vlade Srbije, 17. marta, premijer Vlade izneo je stav o postojećoj krizi i izvestio građane o merama koje će institucije Republike Srbije i DZ preduzeti, ali ne i o tome kakav će biti njihov cilj.

> "*Organi Državne zajednice odmah će pokrenuti inicijativu za vanrednu sednicu Saveta bezbednosti UN i o tome sam razgovarao sa predsednikom Svetozarom Marovićem. Načelnik Generalštaba Vojske Jugoslavije, Vojske SCG stupiće u neposredan i stalan kontakt sa glavnokomandujućim KFOR, i prve razgovore te vrste je već obavio. Sutrašnji sastanak Vrhovnog saveta odbrane preduzeće druge odgovarajuće mere bezbednosti i zaštite*" *(Vojislav Koštunica, TV B92, 17. 3. 2004. godine).*

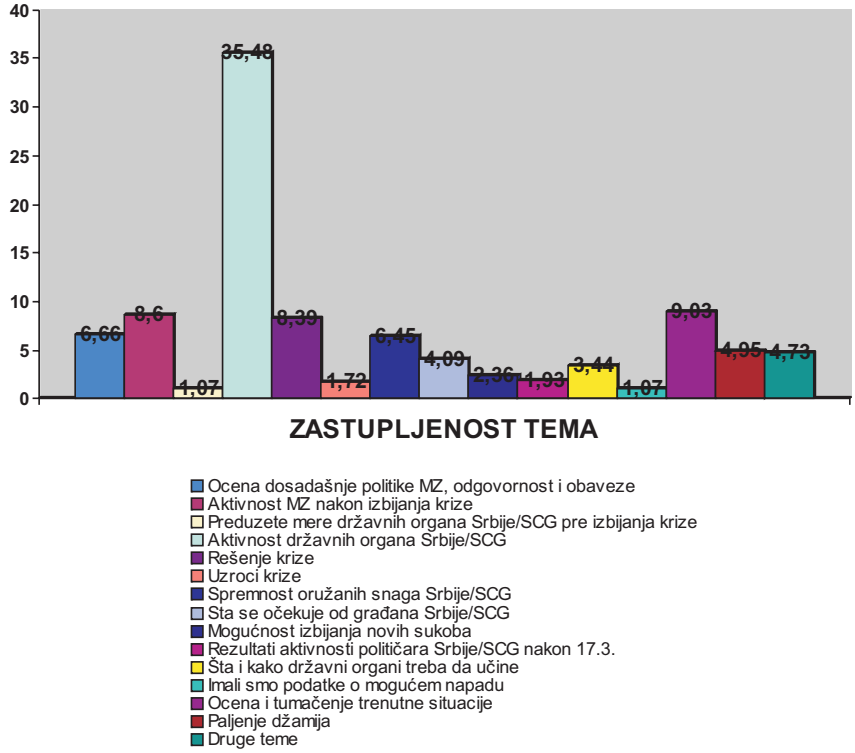
Kao gost u TV studiju (što gostu daje priliku da se direktno obrati gledaocima, a ne novinarima ili učesnicima mitinga) na analiziranim TV stanicama, od ključnih državnih funkcionera Srbije pojavili su samo šef Koordinacionog centra za KiM Nebojša Čović[23] i predsednik Skupštine Srbije, tada i vršilac dužnosti predsednika Srbije, Predrag

[23] dva puta na *TV BK*, 19. i 21. 3. 2004. godine, jednom na *TV RTS*, 20. 3. 2004. godine i jednom na *TV B92*, 21. 3. 2004. godine

Marković[24]. Od predstavnika DZ, tu priliku iskoristili su samo ministar odbrane SCG Boris Tadić[25] i ministar za ljudska i manjinska prava SCG Rasim Ljajić[26], a u ime oružanih snaga komandant Žandarmerije Goran Radosavljević Guri[27].

III.3. Teme

Politička elita Srbije/SCG, kao i predstavnici Žandarmerije i Vojske SCG najčešće su obaveštavali javnost o svojim aktivnostima, tj. o merama koje preduzimaju radi rešavanja novonastale krizne situacije (35,48%).



Približno istu pažnju posvetili su oceni i tumačenju trenutne situacije (9,03%), kao i merama i aktivnostima koje povodom novonastale krize preduzimaju predstavnici MZ nakon 17. marta (8,6%). Koliko su govorili o merama MZ, skoro istim intenzitetom govorili su i o mogućim rešenjima krize (8,39%). Rešenja krize većina je nudila uglavnom 22. i 23. marta, a izuzetak je bio premijer Srbije Vojislav Koštunica koji je predlog rešenja nudio već prvog dana.

---

[24] jednom na *TV B92*, 19. 3. 2004. godine
[25] jednom na *TV BK*, 17. 3. 2004. godine i jednom na *RTS* 19. 3. 2004. godine
[26] jednom na *TV BK*, 18. 3. 2004. godine
[27] jednom na *TV B92*, 20. 3. 2004. godine

"Mislim da ono što se dešava, što se desilo danas na KIM, pokazuje da je jedna vrsta teritorijalnog obezbeđenja, teritorijalne autonomije za Srbe na KIM, nešto što im može obezbediti sigurnost, pogotovu kada se pokazalo da, evo na ovom današnjem primeru, to nije u stanju da učini KFOR" (Vojislav Koštunica, RTS, 17. 3. 2004. godine).

Rešenja, iako međusobno različita[28], ipak su nuđena tokom poslednja dva dana, dok su predstavnici političke elite Srbije/SCG o uzrocima koji su doveli do nastanka krize govorili izuzetno retko (1,72%). Veću pažnju posvetili su kritici dosadašnje politike MZ na KiM (6,66%), nego politici Srbije/SCG prema KiM (1,07%). Kada se i govorilo o tome, građani su saznali samo to da se aktivnost naših državnih organa u proteklom periodu uglavnom svodila na upozoravanje MZ da može doći do sukoba na teritoriji KiM, što je potkrepljeno izjavama da smo imali podatke o mogućem napadu (1,07%).

Političari su, uz predstavnike oružanih snaga Srbije/SCG, više pažnje posvetili spremnosti i podizanju borbene gotovosti oružanih snaga, mogućoj ulozi Vojske i Žandarmerije u "smirivanju situacije" i pružanju pomoći snagama MZ na KiM (6,45%), nego tome na koje načine građani Srbije/SCG mogu pomoći u rešavanju krize (3,87%). O ovoj temi je, uglavnom, počelo da se govori tek nakon paljenja džamija u Beogradu i Nišu, i to u sklopu izjava kojima je njihovo paljenje osuđeno (4,95%).

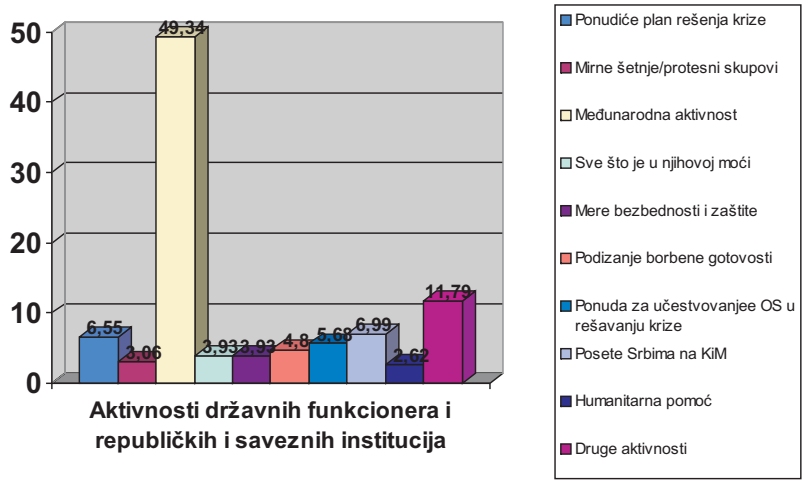
Pored drugih tema (4,73%), govorilo se i o mogućnostima izbijanja novih sukoba (2,36%). Građani su od svojih predstavnika i od samih predstavnika vlasti mogli čuti predloge šta bi državni organi trebalo da učine kako bi kriza bila rešena (3,44%).

Kako su predstavnici političke elite Srbije/SCG najčešće govorili o merama koje preduzimaju radi rešavanja novonastale krizne situacije, beležili smo koliko često su informisali javnost o rezultatima svojih aktivnosti. Ispitivanje je pokazalo da su o rezultatima govorili 18 puta manje (1,93%). To govori o (ne)ostvarenim rezultatima političke elite Srbije/SCG u upravljanu krizom.

Beležili smo, takođe, koje su to mere i aktivnosti preduzimali državni funkcioneri i institucije Srbije/SCG. Izabrani predstavnici građana javnosti su predočili da je najviše pažnje i vremena bilo posvećeno razgovorima i sastancima sa predstavnicima MZ (49,34%). U sklopu međunarodnih aktivnosti, građanima je predočeno da je aktivnost njihovih predstavnika mnogo više bila usmerena na upućivanje zahteva MZ da preduzme odgovarajuće mere (18,34 %), nego što je bila usmerena na to da vlast Srbije/SCG ponudi MZ plan rešenja za KiM (6,55%). Jednu od aktivnosti preduzetu u cilju rešavanja krize, predstavljale su mirne šetnje/protestni skupovi (6,99%).

---

[28] Vidi dijagrame na str. 225



Jedna od mera bila je i ponuda da oružane snage Srbije/SCG, u saradnji sa snagama MZ, učestvuju u smirivanju situacije na KiM (5,68%). U skladu sa tim, a da ne bi došlo do prelivanja krize, političari i predstavnici oružanih snaga obaveštavali su javnost o podizanju borbene gotovosti jedinica Vojske SCG (4,8%).

Predstavnici državnih organa Srbije/SCG izjavljivali su i da će učiniti sve što je u njihovoj moći (3,93%), ne navodeći, pri tome, šta bi to konkretno moglo biti. Isto tako, govorili su da će preduzeti sve potrebne mere (3,93%), opet ne precizirajući koje su to konkretne mere.

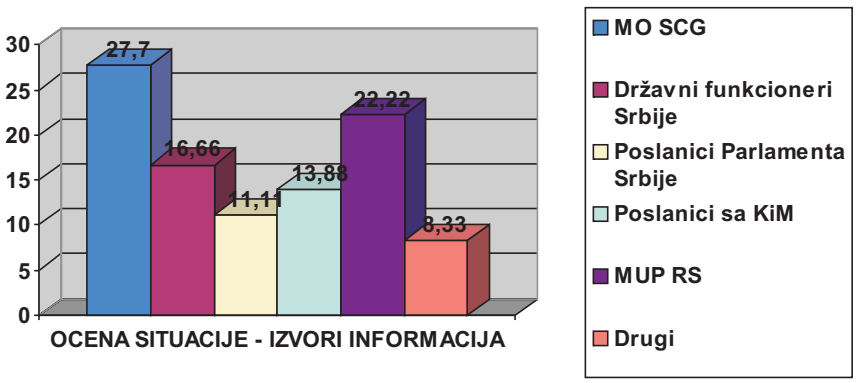
Pored drugih aktivnosti (11,79%, na primer zakazivanja sednica 3,06%), predstavnici republičkih organa Srbije, informisali su građane i o humanitarnoj pomoći koja se prikuplja i dostavlja stanovništvu na KiM (3,49%).

III. 4. Ocena situacije i mogućnost prelivanja krize

Pored novinara od kojih su građani dobijali direktne izveštaje sa terena, javnost su o stanju na KiM, iako ne često[29], informisali i državni zvaničnici, kao i poslanici koji su tada bili na KiM. Zvanične informacija o stanju na KiM, građani su dobijali od 17. do 21. marta, dok 22. i 23. marta niko od zvaničnika nije izvestio građane o stanju na KiM, bez obzira na to što je poslednja informacija o stanju na KiM, koju su građani od državnih zvaničnika dobili 21. marta, bila da se situacija stabilizuje, ali da i dalje postoji mogućnost novih napada.

> *„Mi sada imamo nešto bolju situaciju na prostoru KiM – nešto mirniju, ali i dalje veoma neizvesnu i niko ne može da sa sigurnošću pretpostavi šta će se sve događati“ (Nebojša Čović, TV BK, 21. 3. 2004. godine).*

[29] Ocena trenutne situacije i tumačenje stanja 9,03 %



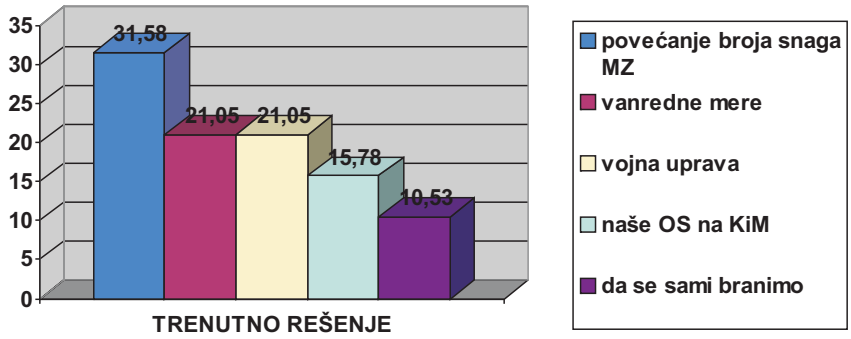
U ovom slučaju praćenja situacije i njene procene može se uočiti podela nadležnosti između MUP RS i MO SCG. Predstavnici MUP RS i Žandarmerije iznosili su samo procene koje se odnose na mogućnost prelivanja sukoba na teritoriju Srbije, kao i bezbednosne procene stanja u Srbiji, dok je ministar odbrane Boris Tadić iznosio ocene koje su se, u okviru ove teme, isključivo odnosile na situaciju na KiM i mogućnost eskalacije nasilja na KiM.

O situaciji na KiM najčešće je govorio Nebojša Čović, a zatim su to činili Vojislav Koštunica i Boris Tadić. Pored njih, ocenu trenutne situacije iznosili su i poslanici Skupštine Srbije, srpski političari sa KiM, predstavnici republičke vlasti i oružanih snaga, a samo jednom je to učinio predstavnik neke od političkih partija.

Tokom svih šest dana je u vezi sa situacijom na KiM dominirao stav da je stanje na KiM nestabilno, da je situacija teška, kao i da postoji mogućnost novih napada. Bezbednosna situacija u Srbiji ocenjivana je kao stabilna i iznošen je stav da ne postoji mogućnost prelivanja nasilja, osim 19. marta kada je *TV BK* prenela ocenu ministra unutrašnjih poslova Srbije Dragana Jočića „da su mogući incidenti na jugu Srbije, kako bi bila skrenuta pažnja sa Kosova, a srpske snage bezbednosti bile naterane da reaguju“ (*TV BK*, 19. 3. 2004. godine).

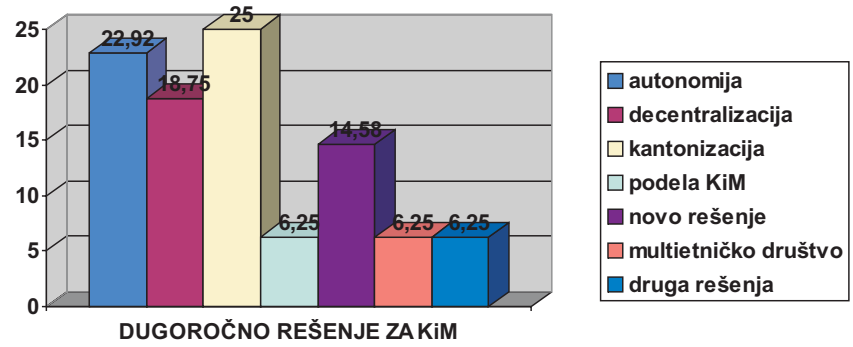
III.5. Rešenja

Kada su predlagali rešenja krize, ključni akteri govorili su o rešenju trenutne situacije, kao i o konačnom rešenju za KiM. Međutim, činili su to uglavnom ne precizirajući o čemu konkretno govore. Mnogo više su se bavili konačnim rešenjem (71,64%), nego rešenjem trenutne situacije (28,36%). Kako krizna situacija zahteva brz odgovor na postojeću situaciju, kao i što brže uspostavljanje normalnog stanja, ovaj rezultat predstavlja jedan od pokazatelja neumeća aktera političke scene Srbije/SCG da upravljaju krizom.



Rešenja za prevazilaženje krizne situacije ponuđena su u samo 19 od 465 analiziranih jedinica. I u tako malom broju, ponuđeno je 5 različitih rešenja – odlazak naših oružanih snaga na KiM (3), povećanje broja pripadnika oružanih snaga MZ (6), uvođenje vanrednih mera (4), uspostavljanje vojne uprave (4) i samoodbrana naroda na KiM (2).

Saglasnost nije postojala ni oko konačnog rešenja za KiM, pa su tako predstavnici političke elite Srbije/SCG predlagali kantonizaciju (25%), autonomiju (22,92%), decentralizaciju (18,75%), neko novo rešenje (14,58%), podelu KiM (6, 25%), multietničko društvo (6,25%) i druga rešenja (6,25%).

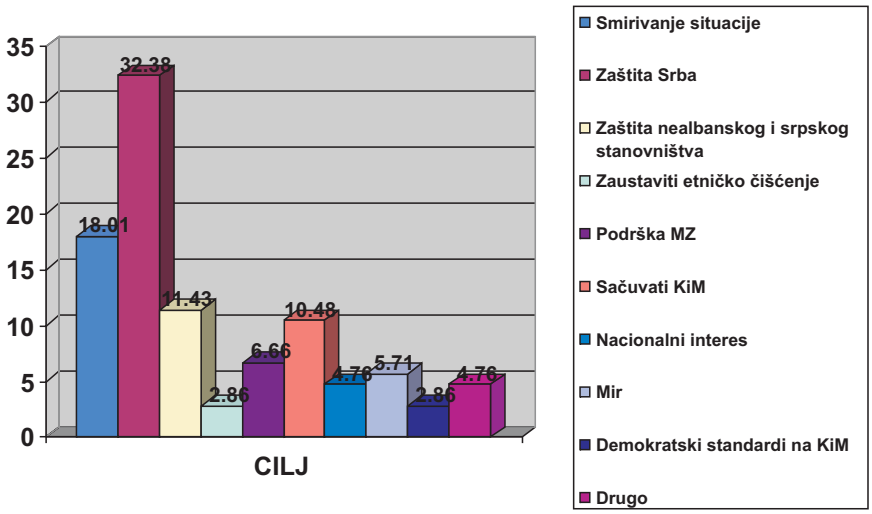


Sve predloge za konačno rešenje, osim multietničkog KiM, pominje nekoliko subjekata. Izgradnju multietničkog društva, kao konačnog rešenja za KiM, predlagao je samo Svetozar Marović.

Imajući u vidu to da su predstavnici građana relativno retko predlagali rešenja krize, a i to da se u tako malom broju izjava nudi nekoliko rešenja, možemo zaključiti da ni o ovom pitanju nije postojala saglasnost političke elite Srbije/SCG koja je tada upravljala krizom. Raznolikost ponuđenih rešenja, nerazjašnjavanje razlika i specifičnosti pojedinih rešenja (npr. kantonizacija – decentralizacija – autonomija), mogli su proizvesti samo još veći stepen konfuzije i više nejasnoća kod građana Srbije/SCG.

III.6. Ciljevi

Rezultati pokazuju razlike u određivanju cilja koji Srbija/SCG treba da ostvari prilikom rešavanja kosovske krize.



U mnoštvu ciljeva, izdvaja se zaštita Srba na KiM (32,38%). Na drugom mestu nalazi se smirivanje situacije (18,01%). Pored ova dva, izabrani predstavnici građana smatrali su da cilj politike Srbije/SCG treba da bude zaštita nealbanskog i srpskog stanovništva (11,43%), kao i sprovođenje diplomatskih aktivnosti kako bi se sačuvalo KiM (10,48%). Jedna od poruka bila je i da sve što je preduzeto kao cilj ima dobijanje podrške MZ (6,66%), kao i da se aktivnosti preduzimaju radi uspostavljanja mira na KiM (5,71%), ali i zaštite nacionalnog interesa (4,76%). Najređe se moglo čuti da je cilj političke elite Srbije/SCG uspostavljanje demokratskih standarda na KiM (2,86%). Pored navedenih, predstavnici državnih institucija Srbije/SCG navodili su i druge ciljeve (4,76%) svojih aktivnosti (npr. zaštitu kulturne baštine na KiM).

Bez obzira što je prioritet ključnih aktera Srbije/SCG koji su upravljali krizom bio da informišu građane o merama i aktivnostima koje preduzimaju[30], ostalo je nejasno šta je, zapravo, bio cilj politike vladajućih elita Srbije/SCG u periodu od 17. do 23. marta.

III.7. Poruke građanima

Izjave o mogućoj ulozi građana Srbije/SCG u rešavanju krize registrovane su ukupno 28 puta (6,02%). Poruke koje bi usmerile aktivnost građana pojavile su se tek nakon paljenja džamija u Beogradu i Nišu, to-

[30] Vidi dijagram na str. 223

kom noći 17/18. marta. I tada su građanima često slate uopštene poruke koje nisu imale konkretan sadržaj.

> „*Još jedanput nam je potrebna vaša snaga, vaša volja, vaša odlučnost, jer dobro znate da nas bez Kosova nema. Šta da kažemo ko smo, šta smo bez Kosova. Niko i ništa*“ *(Vojislav Koštunica, RTS, 18. 3. 2004. godine).*
>
> *“Braćo i sestre, ono postoji i postojaće i vekovi su prošli i dušmani su protutnjali ovim prostorima, ali sačuvaćemo ga i danas, na početku novog veka, kao što smo ga kroz tolike vekove sačuvali” (Vojislav Koštunica, TV B92, 18. 3. 2004. godine).*

Na koji način i kojim sredstvima će KiM “biti sačuvano”, premijer Srbije nije saopštio. Iako je poručio da su “još jedanput” potrebni snaga, volja i odlučnost građana, nije naveo na koji način bi građani trebalo da pokažu snagu, volju i odlučnost. Najveći broj izjava o tome kako bi građani mogli biti angažovani odnosile su se na to da na nasilje ne treba odgovarati nasiljem i da se od njih očekuje mirna i racionalna reakcija (12). Međutim, kao razlog zbog koga ne treba pribegavati nasilju nije bila navođena samo osuda nasilja, već su često bile navođene i posledice koje nasilje u toj situaciji može izazvati.

> *“Još jedanput u ime Vlade Srbije apelujem da se na nasilje ne odgovara nasiljem, jer je svako nasilje u osnovi isto. Zato što cenu svakog nasilnog akta na ulicama Beograda i drugih gradova koliko danas mogu da plate nezaštićeni Srbi na KIM. Zato što pojedinim nasilnim aktima, kojih je bilo u Beogradu i u drugim gradovima Srbije, možemo da prizovemo teroriste i van našeg područja” (Vojislav Koštunica, TV B92, 18. 3. 2004. godine).*

Pored poruka da se na nasilje ne odgovara nasiljem, građani su pozvani da učestvuju u mirnim protestima (8) i time, između ostalog, “pokažu da su za mir”.

> *“Sutra u 12 časova cela Srbija treba da ustane i da najjače što može poruči da smo za mir” (Kojadinović, TV B92, 18. 3. 2004. godine).*

Od 19. marta predstavnici vlasti, iako ne često (8 puta), pozivaju građane da pružanjem humanitarne pomoći pomognu saniranju nekih od posledica krize, ali ne navode mesta na kojima se prikuplja humanitarna pomoć i šta je sve potrebno prikupiti. Tek dva dana nakon prvog apela za prikupljanje humanitarne pomoći, a četiri dana od eskalacije krize (21. 3. 2004. godine), Vlada Srbije u saradnji sa Vojskom SCG promoviše organizovanu akciju prikupljanja humanitarne pomoći.

Na osnovu učestalosti poruka o mogućem angažmanu građana Srbije/SCG možemo zaključiti da politička elita Srbije/SCG nije znala ili umela da aktivnost građana usmeri u pravcu rešavanja krize i smanjivanja tenzija. Sam čin spaljivanja džamija u Beogradu i Nišu govori da upravljači krizom nisu na adekvatan način odgovorili izazovima krizne situacije.

ZAKLJUČAK

Strategija komunikacije u kriznim situacijama ne može biti kreirana bez strategije upravljanja krizom. Naime, ona bi trebalo da bude sastavni deo državne strategije upravljanja krizom.[31] Rezultati prethodnih kriza na prostoru bivše Jugoslavije, kao i Srbije/SCG pokazatelj su odsustva strategije upravljanja u kriznim situacijama. U tome pronalazimo jedan od razloga nepostojanja strategije komunikacije u kriznim situacijama.

Rezultati istraživanja pokazali su da ključni akteri u upravljanju krizom tokom kosovske krize marta 2004. godine nisu imali jedinstven cilj. Sledstveno tome, rešenja koja su predlagali, dugoročna i trenutna, bila su, takođe, međusobna različita. Nalazi istraživanja govore da politička elita Srbije/SCG ili nije znala kako ili nije smatrala da postoji potreba da i građane Srbije/SCG uključi u rešavanje krize. Iako su predstavnici političke elite najčešće govorili o merama i aktivnostima koje preduzimaju radi rešavanja krize, konkretni rezultati njihovih aktivnosti ostali su nepoznati javnosti.

U situaciji kada ne postoji konsenzus o cilju koji je potrebno ostvariti i kada ne postoji koordinacija među akterima krize, izlišno je očekivati da će upravljači krize postići saglasnost oko osnovne poruke koju će upućivati građanima. Iz toga proizilazi da nema ni precizno utvrđenih tehnika i načina komunikacije kako među akterima krize, tako i sa javnošću. U toj situaciji, nemoguće je odrediti ključne nosioce informacija, tj. osobu/e ili instituciju koja će informisati javnost o krizi i aktivnostima koje se preduzimaju. To povlači za sobom i nemogućnost formiranja tima koji će plan komunikacija u kriznim situacijama, ukoliko postoji, realizovati.

O nepostojanju koordinacije i saglasnosti oko osnovnog cilja, kao i o nedostatku strategije komunikacije, građane su, poslednjeg analiziranog dana krize, izvestili i sami akteri koji su učestvovali u upravljanju krizom.

---

[31] „How to Write a Communication Strategy for an Australian Government Campaign“, Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet, Government Communication Unit, str. 2, www.gcu.gov.au/code/pdf/communication_strategy.pdf , posećen 14.10.2004.

"Mora da se zna ko stoji iza tog plana, ko ga promoviše u kojoj instituciji, ko ide u Vašington, ko ide i Brisel, ko razgovara u UN, na koji način nastupamo – mora da se razvije jedna strategije zastupanja naših nacionalnih interesa u međunarodnoj javnosti. Drugačije ponašanje ovog trenutka proizvodi direktnu nacionalnu katastrofu"[32] *(Boris Tadić, TV BK, 23. 3. 2004. godine).*

Da Srbija, odnosno DZ SCG nije imala „plan za KiM", potvrđuju i izjave aktera krize.

„Sada je potrebno da se sedne, da se napravi zajednička nacionalna strategija. To je jedan široki konsenzus u kome će učestvovati i skupština, sva srpska pamet i crkva i Akademija i univerziteti i instituti, znači sve što imamo od pameti, kako bi se složio jedan jedinstveni koncept koji će sprovoditi Vlada. Ja sam uveren da će se sve te razlike sada raspršiti, zaobići i da ćemo iskoristiti ovaj težak trenutak za srpski narod, da ćemo znati da postavimo pravu strategiju" (Nebojša Čović, TV BK, 21. 3. 2004. godine).

"Ja smatram da država Srbija mora imati potpuno jasan plan za Kosovo i Metohiju i mislim da ova situacija u kojoj se danas nalazimo mora biti upotrebljena na najbolji mogući način da se zaštite naši nacionalni i bezbednosni interesi na Kosmetu" (Boris Tadić, RTS, 21. 3. 2004. godine).

Srbija/SCG još uvek, sudeći prema informacijama dostupnim javnosti, nema „plan za KiM", a nema ni strategiju upravljanja krizama. Ako posledice prethodnih kriza nisu dovoljan razlog političkoj eliti Srbije/SCG da izradi strategije upravljanja krizama, a zatim i strategije komunikacije u kriznim situacijama, onda je odsustvo strategije pokazatelj nespremnosti i/ili nesposobnosti aktera domaće političke scene da se suoče sa izazovima sopstvenog društva.

---

[32] Komentar nakon posete Vojislava Koštunice Briselu, 23. 3. 2004. godine. Koštunica je tada razgovarao sa predstavnicima EU i NATO i kao rešenje za KiM predložio kantonizaciju Pokrajine.

Bibliografija

Knjige i stručni radovi

1. Coombs, Timothy, „Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing and Responding“, SAGE Publications, London, 1999.
2. Đorđević, Toma, „Komunikacija“, u: *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
3. Glišić, Jasmina, „Obaveštenost građana u vojsci“, u: *Javnost Srbije i Crne Gore o reformi Vojske – IV krug*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004.
4. Hadžić, Miroslav, „Hroničan manjak bezbednosti – slučaj Jugoslavija“, Centar za civilno-vojne odnose i Institut društvenih nauka, Beograd, 2001.
5. Jane’s Information Group, Jane’s Crisis Communication Handbook, UK, 2003.
6. Janjić, Dušan, „Kosovo – Between Conflict and Dialogue“, Forum for Ethnic Relation and Centre for Tolerance and Dialogue, Belgrade – Podgorica, 2004.
7. Matić, Jovanka, „Medijsko izveštavanje o odbrani i vojsci“, u: *Javnost Srbije i Crne Gore o reformi Vojske – IV krug*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004.
8. Negrine, Ralph, „The Communication of Politics“, SAGE Publications, London, 1996.
9. Radojković, Miroljub, „Informacija“, u: *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.

Drugi izvori

1. Izveštaj privremenog komesara za medije Roberta Gijeta (Robert Gillette), Priština, april 2004. godine, nepoznat izdavač
2. Miroslav Hadžić, predavanje na Specijalističkim studijama bezbednosti 2003/2004, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, www.ccmr-bg.org/specijalisticke studije/
3. „How to Write a Communication Strategy for an Australian Government Campaign“, Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet, Government Communication Unit, www.gcu.gov.au/code/pdf/communication_strategy.pdf
4. Public Information and Communication as a Strategic Policy Instruments“, radni materijal kursa „Government Communication“, 1-7. 2. 2004, u Hagu, u organizaciji Vlade Kraljevine Holandije

IV DEO

Milan Nikolić

TERITORIJALNI PRINCIP U ORGANIZOVANJU POLICIJE SRBIJE

UVOD

Teritorijalni princip organizovanja policije predstavlja elementarni nivo, odnosno početni uslov za uspostavljanje efektivne policijske strukture. Naime, problemi u funkcionisanju naše policije nastaju zbog raznovrsnih uzroka. Po svemu sudeći, način na koji je primenjen teritorijalni princip predstavlja prauzrok, a time i početni uslov za razrešenje većine problema. Ovaj esej predstavlja pokušaj da za ovakvo uverenje budu izneseni argumenti.

Esej ima četiri dela u kojima se bavimo teritorijalnim principom. U prvom delu namera nam je da prikažemo teorijski osnov na kom se zasniva značaj ovog principa za ostvarivanje efektivne policijske organizacije. Drugi deo predstavlja kraći prikaz postojećeg načina na koji je teritorijalni princip primenjen u organizovanju policije Srbije. Treći deo predstavlja pokušaj da se istakne značaj teritorijalnog principa za ostvarivanje koncepta policije u zajednici i bezbednosti zajednice, što predstavlja značajnu strategiju u savremenim policijama i aktuelni trend kod nas. Četvrti deo eseja sadrži predloge za sprovođenje određenih inovacija u vezi sa primenom teritorijalnog principa u organizovanju policije u Srbiji.

Čini nam se potrebnim da ovde istaknemo da naša policijska organizacije još uvek nije dovoljno otvorena, što utiče na to da nedostaju potrebni podaci, a i na to da je obim postojećih istraživanja ove teme skroman. Ovo je svakako uticalo i na sadržaj eseja.

TERITORIJALNI PRINCIP U ORGANIZOVANjU POLICIJE

Određenje ključnih pojmova

Reč teritorija potiče od latinske reči *terra* što znači zemlja, odnosno od reči *territorium* što znači zemljište i od pamtiveka predstavlja neizostavni deo ljudskog življenja. Stvaranjem država, teritorija postaje jedan

od osnovnih atributa koji je čine. "Teritorija je onaj prostor u kome jedna država vrši svoju vlast"[1], kaže prof. Lukić i dodaje "da država ima teritorijalnu suverenost, tj. ima vrhovnu, najvišu vlast nad licima na svojoj teritoriji"[2]. Dakle, teritorijalni princip podrazumeva uzimanje u obzir celokupne zemlje (teritorije) nad kojom jedna država vrši vlast.

Prema mišljenju prof. Milosavljevića "danas se reč policija prvenstveno koristi da označi posebno organizovanu službu ili više službi za održavanje javnog reda i poretka, za prevenciju i represiju kriminaliteta i izvršavanje zakona, kao i pripadnike te službe, odnosno tih službi"[3].

Prihvatimo li mišljenje da ljudi priznaju onu vlast koja poseduje moć da zaštiti, onda sledi da organizovanje policije po teritorijalnom principu obuhvata potrebu države da svoju vlast (moć da zaštiti) obezbedi na prostoru svih svojih zemalja (teritorija). Uzimajući u obzir savremeno značenje reči policija, ovde se govori samo o onom delu vlasti koji treba da štiti javni red i poredak, prevenciju i represiju kriminaliteta i izvršavanje zakona.

Na putu do sadržaja pojma "teritorijalni princip u organizovanju policije" potrebno je odrediti i značenje pojma organizovanja. Organizovanje (organisatio) znači pravljenje, stvaranje organizacije[4], a prema prof. Milosavljeviću "rad na uspostavljanju organizacione strukture naziva se procesom organizovanja i predstavlja jedan od najsloženijih poslova, jer zahteva potpuno poznavanje ciljeva organizacije, principa organizacionog povezivanja, prirode posla, procedura rada, sposobnosti kadra i dr., kao i izuzetan smisao za analitičko-sistematski pristup problemima".

Dakle, mogli bismo zaključiti da teritorijalni princip u organizovanju policije predstavlja metod, put da policija bude organizovana na takav način da država može postići ostvarivanje vlasti, odnosno da može zaštititi javni red i poredak, kao i obezbediti prevenciju i represiju kriminaliteta i izvršavanje zakona na prostoru svih svojih zemalja.

Takođe, treba reći da je broj principa organizovanja veliki i da se teritorijalni princip može smatrati jednim od njih, s tim da je naše mišljenje da on spada u red principa koji su primarni.

Poslovi policije u Republici Srbiji

U nizu spoljašnjih faktora[5] koji utiču na organizacionu strukturu policije pažnju ćemo posvetiti poslovima policije, s obzirom na to da smatramo da poslovi prezentuju predmet rada policijske organizacije, čime se ona i razlikuje od drugih.

---

[1] Lukić, R. R., Košutić B., "Uvod u pravo", sedmo izdanje, Beograd, Naučna knjiga, 1985, str. 40

[2] Naveden izvor

[3] Milosavljević B., "Nauka o policiji", Beograd, Policijska akademija,1997, str. 7

[4] Vujaklija M., "Leksikon stranih reči i izraza", Beograd, Prosveta, 1985, str. 639

[5] Prema prof. Milosavljeviću, na uspostavljanje organizacione strukture policijske organizacije utiču spoljašnji i unutrašnji faktori, kao i tip organizacione strukture i dr., naveden izvor, str. 408-409

Budući da u našem pozitivnom zakonodavstvu postoji termin "unutrašnji poslovi", a ne "poslovi policije", biće neophodno prvo utvrditi ove poslove, a potom među njima, s obzirom na njihovu prirodu, utvrditi one na koje se može primeniti teritorijalni princip. Zakon o ministarstvima[6] utvrdio je u čl. 3 poslove koje obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova[7], i to su:

1. *zaštita života, lične i imovinske bezbednosti građana*[8]
2. *sprečavanje i otkrivanje krivičnih dela i pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih dela, kao i njihovo privođenje nadležnim organima - održavanje javnog reda i mira*
3. obezbeđivanje zborova i drugih okupljanja građana
4. obezbeđivanje određenih ličnosti i objekata, uključujući u to i strana diplomatska i konzularna predstavništva na teritoriji Republike Srbije
5. očuvanje bezbednosti, regulisanje i kontrola saobraćaja na putevima
6. očuvanje bezbednosti državne granice i kontrola prelaska granice, kretanja i boravka u graničnom pojasu
7. *regulisanje boravka stranaca*
8. kontrolisanje prometa i prevoza oružja, municije, eksplozivnih i određenih drugih opasnih materija
9. *zaštita od požara*
10. regulisanje državljanstva
11. izdavanje jedinstvenog matičnog broja građana
12. evidentiranje prebivališta i boravišta građana
13. izdavanje ličnih karti
14. izdavanje putnih isprava
15. pružanje međunarodne pomoći i drugih oblika međunarodne saradnje u oblasti unutrašnjih poslova
16. obučavanje kadrova
17. upravno rešavanje u drugostepenom postupku po osnovu propisa o izbeglicama
18. obavljanje drugih poslova određenih Zakonom.

Analiza unutrašnjih poslova utvrđenih zakonom, s obzirom na njihovu prirodu, ukazuje na to da teritorijalni princip može biti primenjen na sledeće poslove: (1) zaštitu života, lične i imovinske sigurnosti građana; (2) sprečavanje i otkrivanje krivičnih dela i pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih dela i njihovo privođenje nadležnim organima; (3) održavanje javnog reda i mira; (4) regulisanje boravka stranaca i (5) zaštitu od požara. Ovakvo mišljenje

---

[6] Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 19/2004.

[7] Zakon o ministarstvima poznaje poslove državne uprave koje obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova, što ćemo, radi jednostavnijeg pisanja, nazivati unutrašnjim poslovima.

[8] Italikom su označeni unutrašnji poslovi na koje, po našem mišljenju, treba primeniti teritorijalni princip kao primarni princip.

temelji se na uverenju da se događaji koji predstavljaju predmet ovih poslova mogu dogoditi na bilo kom delu teritorije, a da to nije moguće unapred ničim ograničiti ili predvideti. Budući da nema ni jednog posla kojim se bave ljudi, a da se on ne odvija na zemlji (osim aktivnosti u svemiru), ovo su poslovi za čije obavljanje policija treba da bude tako organizovana da pokriva celokupnu teritoriju države. Na primer, posao kontrolisanja bezbednosti, regulisanja i kontrole saobraćaja na putevima odvija se, takođe, na teritoriji, ali je ona unapred, pravno i faktički definisana, te se ovaj posao obavlja na procentualno malom delu ukupne teritorije, kao što je to slučaj i sa poslom očuvanja bezbednosti državne granice i kontrole prelaska granice, kretanja i boravka u graničnom pojasu i sl.

Odnos teritorijalnog principa i predmeta rada policijske organizacije

Mišljenje po kome se policija smatra složenim sistemom[9] opšte je prihvaćeno, tako da o tome treba voditi računa prilikom razmatranja modela primene teritorijalnog principa na organizovanje policije. Ovo stoga, što posmatranje sistema[10] razmatranjem njegovog dela ili razmatranjem u odnosu na jedan kriterijum vrlo lako može da dovede do pogrešnih zaključaka. Da bi ovo bilo izbegnuto, treba prihvatiti tzv. sistemsko mišljenje. Na taj način se uvek razmišlja i o delu i o celini. Sledstveno rečenom, da bi bila postignuta pravilna primena teritorijalnog principa organizovanja policije potrebno je dovesti ga u vezu kako sa delovima, tako i sa celinom policijske organizacije, odnosno zajednice.

Policijsku organizaciju, po našem mišljenju, čine[11] ljudi, predmet rada[12], sredstva za rad, pravila rada i način rada[13]. Mada ovi elementi či-

---

[9] Prof. Bogoljub Milosavljević je, analizirajući brojna gledišta, došao do toga da bi policiju trebalo definisati kao "složen sistem profesionalnog tipa, koji je organizovan radi održavanja javnog reda i poretka u društvu i koji je u te svrhe snabdeven zakonskim ovlašćenjima i potrebnim sredstvima, uključujući u to i sredstva prinude", "Nauka o policiji", str. 17

[10] Određenja pojma "sistem" su mnogobrojna, a za ovu priliku poslužićemo se shvatanjem Dr Šandora Šereša, iznetog u radu: "Teorija sistema", Subotica, Ekonomski fakultet, 1984, str. 29: "sistem je celina izvesnih delova, pri čemu se celina proizvoljnog dela sa ostatkom celine, ostvaruje posredstvom proizvoljne fizičke ili logičke relacije. "

[11] Prof. Milosavljević navodi sledeće elemente organizacije: ljudi, ciljevi, materijalna i tehnička sredstva, unutrašnja struktura i sistem komunikacije i status organizacije ("Nauka o policiji", str. 407), a kao elemente policijskog sistema shvaćenog u smislu sistemskih teorija, navedeni elementi su: ciljevi ili zadaci i zahtevi okruženja, resursi, procesi rada, procesi upravljanja i povretne informacije, "Nauka o policiji", str. 427

[12] Predmet rada u policijskoj organizaciji predstavljaju poslovi policije i ove izraze, u okvirima ovog, rada treba razumeti na takav način.

[13] Iako nije uobičajeno, naše je mišljenje da elementom organizacionog sistema, pored navedenih, treba smatrati i vreme kao sveprisutnu kategoriju koja prožima i utiče na sve drugo i bez koje ne bismo mogli govoriti o dinamičnosti, promenjivosti policijskog, a ni nekog drugog sistema.

ne i mnoge druge organizacione sisteme[14], sadržaj predmeta rada je onaj element koji policijsku organizaciju razlikuje od svih drugih. Znanja, sposobnosti i veštine ljudi, sredstva za rad, pravila i način rada mogu biti slični kao u drugim organizacionim sistemima, ali predmet rada policijske organizacije predstavlja takav deo stvarnosti koji ovaj organizacioni sistem čini različitim od svih drugih organizacija. S obzirom na ovo, primenu teritorijalnog principa organizovanja policije treba ispitati u odnosu na ovaj element. Primena ovog principa na ljude, sredstva za rad, pravila i način rada policijske organizacije ne razlikuje se mnogo u odnosu na ostale organizacione sisteme, osim onoliko koliko se u odnosu na druge organizacije razlikuje predmet rada policijske organizacije.

Međutim, predmet rada bitno utiče i na specifičnosti znanja, sposobnosti i veštine koji su potrebni u policijskoj organizaciji, te predstavlja kriterijum bitnih svojstava ostalih elemenata policijske organizacije, što bi moglo biti tema posebne rasprave.

Dakle, suštinu teritorijalnog principa u organizovanju policije treba tražiti u odnosu ovog principa i onog dela predmeta rada policije, na koji on može biti primenjen. Međutim, do sada nije rečeno koji su to policijski poslovi. Naime, analizom pozitivnog zakonodavstva Srbije identifikovani su unutrašnji, ali ne i policijski poslovi na koje može biti primenjen teritorijalni princip. Kako unutrašnji poslovi predstavljaju i poslove policije, treba se zapitati koji su unutrašnji poslovi podobni da na njih budu primenjeni teritorijalni princip i policijski poslovi. U traganju za odgovorom ponići će savremeno shvatanje poslova policije.[15] S obzirom na to, možemo zaključiti da su unutrašnji poslovi, koji su identifikovani kao poslovi podobni za primenu teritorijalnog principa, u isto vreme i policijski poslovi.

Prilikom primene teritorijalnog principa na neki od policijskih poslova, susrešćemo se sa tim da je definicija poslova suviše uopštena. Na primer, reći da je policijski posao održavanje javnog reda i mira predstavlja suviše uopšten iskaz, iz kog se ne vidi šta to tačno znači. Slobodan Miletić u "Pojmovniku policijskog prava"[16], navodeći značenje pojma

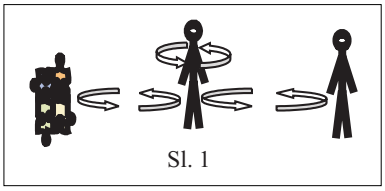
---

[14] Prema tzv. Buldingovoj klasifikaciji po složenosti ponašanja sistema, od devet nivoa, osmi nivo predstavlja organizacione sisteme, "U ovu klasu spadaju razni organizacioni oblici života i rada, kao što su na primer: radna organizacija, grad, republika, (ministarstvo), sportski tim, i sl. Po mišljenju autora ove klasifikacije, u ovoj klasi najsloženiji su realni sistemi", navedeno prema Š. Š., naveden izvor, str. 39

[15] Prof. Milosavljević nakon sadržajne analize zaključuje da policijske zadatke možemo grupisati u tzv. zadatke iz domena javne bezbednosti i zadatke iz domena održavanja poretka vlasti. Pod zadacima iz domena javne bezbednosti podrazumeva: sprečavanje i suzbijanje kriminaliteta, "socijalno-uslužni rad", održavanje javnog reda i mira u užem smislu, patrolnu delatnost, kontrolu javnih nereda, kontrolu i regulisanje saobraćaja, pogranične poslove i poslove u vezi sa strancima, zaštitu od požara, administrativne i ostale zadatke iz domena javne bezbednosti; naveden izvor, str. 158

[16] Miletić S., "Pojmovnik policijskog prava", Beograd, Službeni glasnik, 2001, str. 21

"zadaci policije", kaže da su "zadaci policije – svrsishodne službene radnje, od kojih svaka predstavlja zaokruženu celinu, a više srodnih radnji (zadataka) – odgovarajući posao policije". Uzimajući u obzir rečeno, možemo zaključiti da posao policije čini više zadataka (radnji). Dakle, treba se pitati koji su to zadaci (radnje) koji čine posao održavanja javnog reda i mira. Odnosno, trebalo bi da za svaki posao koji želimo da podvrgnemo teritorijalnom principu utvrdimo koji ga zadaci (radnje) čine. Ovo stoga, što jedan čovek može preduzimati radnju, odnosno nizove radnji i tako izvršavati zadatke, dok takvo činjenje više ljudi predstavlja ostvarivanje poslova.


Sl. 1

Na ovom mestu načinićemo manju digresiju, koja bi trebalo da pomogne tokom daljeg razmatranja glavne teme. Naime, događaji u ljudskoj zajednici, osim slučajeva više sile, predstavljaju ponašanja ljudi, i to ponašanje u odnosu na sebe i u odnosu na druge ljude ili stvari.[17] Na osnovu ovog elementarnog nivoa odnosa, u zavisnosti od toga na koja pitanja se odnosi razmatranje ga razmatramo (analiziramo), možemo ući u svaki deo saznanja postojeće civilizacije (nauku, filozofiju, religiju).

Predmet našeg razmatranja odredio je pitanja u odnosu na koja ćemo posmatrati ove odnose. To su pitanja zaštite života, tela, imovine i zajednice čoveka, svega što može biti ugroženo različitim pretnjama koje označavamo kao prekršaj, krivično delo, požar, stranac.

Do sada smo odredili značenje pojmova teritorija, policija, organizovanje, unutrašnji, odnosno poslovi policije, elementi policijskog sistema, predmet rada policijske organizacije, odnos posla i zadatka, te nam je preostalo da, nakon identifikovanja zadataka koji čine poslove policije, vidimo kako na njih utiče teritorijalni princip.

Određivanje zadataka koji čine poslove policije, a koje ovde posmatramo, predstavlja prvi nivo razlikovanja, odnosno izdvajanja policije iz opšteg, te je stoga vrlo značajno ustanoviti pravilan princip tog razlikovanja. U isto vreme, to predstavlja značajnu teškoću i ključni izazov.

Pet poslova[18] koje ćemo ovde razmatrati možemo posmatrati iz različitih uglova, na primer, u odnosu na objekat zaštite (život, imovina, stranac, red i mir, okupljanje građana); u odnosu na cilj koji treba posti-

---

[17] Stvar shvatamo u smislu koji mu je dat u krivičnom pravu.

[18] Izrazom "pet poslova", radi racionalizacije sadržaja teksta, nazivamo unutrašnje poslove koji u okviru policijske organizacije treba da budu ostvarivani u skladu sa teritorijalnim pricipom (zaštita života, lične i imovinske bezbednosti građana; sprečavanje i otkrivanje krivičnih dela i pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih dela i njihovo privođenje nadležnim organima; održavanje javnog reda i mira; regulisanje boravka stranaca i zaštita od požara).

ći (zaštita, održavanje, obezbeđivanje); u odnosu na radnje koje mogu biti učinjene u vezi sa pojedinim poslovima (podnošenje krivičnih i prekršajnih prijava, vršenje uviđaja, obavljanje razgovora, patroliranje, tajno posmatranje i praćenje, planiranje) i dr.

Namera nam je da do suštine zadataka, koji čine ove poslove, dođemo posmatranjem izazova, rizika i pretnji povodom čijeg otklanjanja su ovi poslovi i nastali. U vezi sa ovim, možemo postaviti pitanje o tome gde izvorno nastaju izazovi, rizici i pretnje. Zapravo, treba uočiti zadatke (radnje) koje valja činiti kako bi bili otklonjeni uzroci ugrožavanja, i to prilikom njihovog nastajanja. Prethodno učinjena digresija pokazuje da je nivo odnosa na kome izvorno nastaju izazovi, rizici ili pretnje, u stvari, odnos čoveka prema sebi, prema drugom čoveku i/ili prema stvarima. Praktično to znači da, ukoliko izvor ugrožavanja predstavlja odnos čoveka prema samom sebi, možemo kao posledicu takvog odnosa imati samoubistvo. Ukoliko je to odnos čoveka prema čoveku, posledica mogu biti prekršaji javnog reda i mira, krivična dela učinjena protiv života i tela ljudi i dr. Kada je u pitanju odnos čoveka prema stvarima, posledica su sva počinjena imovinska krivična dela i dr. Svakako, iz ovih elementarnih odnosa mogu nastajati i složena ugrožavanja bezbednosti kao što je, na primer, teroristički akt koji sadrži sva tri elementarna odnosa (čoveka prema samom sebi – samoubistvo, čoveka prema čoveku – ubistvo velikog broja drugih ljudi i čoveka prema stvari – uništavanje imovine ogromne vrednosti).

Efektivno otklanjanje ugrožavanja bezbednosti može biti postignuto samo na nivou na kome i nastaje, i to uspostavljanjem istovrsnih odnosa, najmanje istog kvaliteta onima koji vode ugrožavanju bezbednosti. Dakle, pet poslova ostvaruje se putem zadataka koji treba da obezbede odnos čoveka prema samom sebi, odnos čoveka sa drugim ljudima i odnos čoveka prema stvarima. Sledeće pitanje koje se nameće je koji su to zadaci (radnje). Naše mišljenje je da su to osnovni zadaci poznavanja čoveka, zatim uspostavljanja odnosa sa čovekom (samim sobom, odnosno drugim), kao i zadaci poznavanja prirode stvari.

Uzimajući u obzir navedena tri zadatka[19], možemo zaključiti da je poznavanje čoveka univerzalni zadatak i da, stoga, to isto važi i za primenu teritorijalnog principa, dok je uspostavljanje odnosa sa čovekom i poznavanje stvari uslovljeno teritorijalnim principom onoliko koliko se na različitim delovima teritorije nalaze različiti ljudi, odnosno stvari.

Da bi policijska organizacija uspešno ostvarila ovih pet poslova, potrebno je da na celoj teritoriji države ostvari ova tri zadatka - poznavanje čoveka, uspostavljanje odnosa sa čovekom i poznavanje stvari. Na ovaj način, ona će na elementarnom nivou biti sposobna da otklanja izazove,

---

[19] Izrazom "tri zadatka" obuhvatamo sledeće zadatke – odnos čoveka prema samom sebi, odnos čoveka prema drugim ljudima i odnos čoveka prema stvarima.

rizike i pretnje koji nastaju u odnosu čoveka prema sebi, prema drugom čoveku i prema stvarima. Ostvarivanje ovih zadataka dovodi do ostvarivanja stabilne bezbednosti građana, zajednice i države.

Policijska organizacija primenom teritorijalnog principa u ostvarivanju ovih pet poslova treba u svom sistemu funkcionisanja da uspostavi takve odnose kojima će biti sposobna da, shodno broju građana i stvari, kao i obimu izazova, rizika i pretnji, na svakom delu teritorije ostvari zadatke poznavanja čoveka i stvari, kao i zadatak uspostavljanja odnosa sa čovekom.

Realizacija teritorijalnog principa predstavlja osnovni uslov za uspostavljanje policijske organizacije. Svi drugi principi ili potrebe mogu uticati na njega, ali nikada toliko ili tako da on suštinski bude narušen. Ostvarivanje pet poslova izvršavanjem navedena tri zadatka na celoj teritoriji, ključni je uslov postizanja svrhe postojanja i rada policije i svaki razlog kojim se ovo narušava, ma kako osnovano izgledao u nekom trenutku, suštinski ruši policijsku organizaciju. Takođe, bilo koja aktivnost kojom se želi obezbediti uspešnost policijske organizacije, a koja primarno ne uspostavlja, održava i unapređuje teritorijalni princip ostvarivanja pet poslova izvršavanjem ova tri zadatka, pretrpeće neuspeh.

Stanje policijske organizacije u Srbiji danas je rezultat decenijskog narušavanja prvog uslova[20] organizovanja policijske organizacije. Ovovremene namere da policijska organizacija Srbije ponovo bude osposobljena da ostvaruje svoju suštinsku namenu, ostaju bez uspeha. Raspoloživa sredstva ne ulažu se u uspostavljanje i realizovanje prvog uslova, nego se troše na druge aktivnosti koje, po pravilu, samo izgledaju kao najbolje rešenje. Zapravo, reč je o rešenjima koja predstavljaju reagovanje na posledice i koja ničim ne dotiču stvarne uzroke problema organizacije, već ih samo osnažuju. Ova rešenja često postaju marketing, i to loš marketing koji služi podizanju dnevnog, nedeljnog i, u najboljem slučaju, mesečnog rejtinga.

TERITORIJALNI PRINCIP U POLICIJSKOJ ORGANIZACIJI SRBIJE[21]

U prethodnom delu rada naveli smo svrhu teritorijalnog principa u organizovanju policijskog sistema. Namera nam je da u ovom delu prezentujemo opštu skicu pravne i faktičke realizacije ovog principa u policijskoj organizaciji Srbije. U vezi sa tim će biti naznačeni pravni okviri

---

[20] Prvi uslov – primena teritorijalnog principa u ostvarivanju pet poslova policije izvršavanjem tri zadatka.

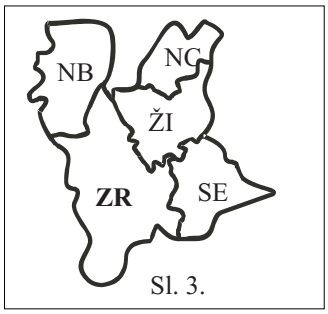
[21] Sadržaj ovog dela eseja oslanja se na informacije iznete u sledećem radu Talijan, M., Aranđelović, D. i Velimirović, D., "Organizacija i poslovi uniformisanih pripadnika policije", VŠUP, Beograd, 2001, str. 215-240

podele teritorije, kao i predstavljeni kriterijumi koji bi trebalo da je uslovljavaju. Takođe, navešćemo poslove i zadatke koji su propisani policajcima poretka, što će biti prikazano i na primeru iz prakse.

Teritorijalna podela u policiji Republike Srbije

Teritorijalni princip u policiji Srbije definisan je zakonskim i podzakonskim aktima. Njima je prostor Republike podeljen na više delova na kojima su obrazovani Sekretarijati unutrašnjih poslova. Teritorija Sekretarijata obuhvata prostor više opština i uglavnom se podudara sa teritorijom za koju su obrazovani Okruzi[22], te su tako obrazovana 33 Sekretarijata unutrašnjih poslova (sl. 2 - podela teritorije Republike na Sekretarijate unutrašnjih poslova, tzv. SUP).

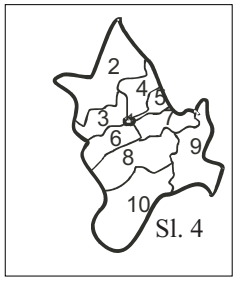
Sl 2.



Sl. 3.

Teritorija Seketarijata je dalje podeljena na teritoriju policijskih stanica. Uglavnom se nadležnost policijske stanice (tzv. policijske stanice poretka) prostire na teritoriju jedne opštine, dok je teritorija većih opština podeljena na nekoliko policijskih stanica (sl. 3 - prikaz podele teritorije Sekretarijata Zrenjanin, koju čini područje opština Zrenjanin, Novi Bečej, Sečanj, Žitište i Nova Crnja).

Teritorija policijskih stanica podeljena je na manje celine, tzv. bezbednosne sektore koji se, u principu, uspostavljaju za teritoriju koja nije manja od teritorije jedne mesne zajednice (sl. 4 – prikaz podele teritorije opštine Zrenjanin na bezbednosne sektore).



Sl. 4

Prema dostupnim informacijama, možemo zaključiti da je teritorija Republike Srbije[23] podeljena na 33 Sekretarijata, 233 policijske stanice poretka, kao i na oko 1.000 bezbednosnih sektora[24].

Kriterijumi podele teritorije u policiji Srbije

Prilikom utvrđivanja veličine bezbednosnog sektora, koji ne može biti manji od teritorije jedne mesne zajednice, u obzir treba uzeti:

1. bezbednosnu problematiku
2. broj i gustinu naseljenosti stanovništva

---

[22] http://www.mup.sr.gov.yu/ (20. 10. 2004. godine)
[23] U ovo je uključena i teritorija Kosova i Metohije.
[24] http://www.mup.sr.gov.yu/domino/mup.nsf/sema244.jpg (20.10. 2004. godine)

3. stepen urbanizacije
4. privredno-ekonomsku razvijenost
5. koncentrisanost materijalnih dobara
6. broj i značaj objekata
7. razvijenost saobraćaja i turizma
8. blizinu državne granice
9 druge regionalne i lokalne karakteristike određenog područja.

Na teritoriji bezbednosnog sektora mogu biti uspostavljani patrolni i pozornički rejoni[25], a na to utiču:

1. broj i značaj objekata
2. gustina naseljenosti
3. gustina saobraćaja
4. stanje javnog reda i mira
5. struktura i broj izvršenih krivičnih dela i prekršaja
6. druge okolnosti značajne za bezbednost.

Osim navedenih faktora koje treba uzeti u obzir prilikom određivanja teritorije bezbednosnog sektora, odnosno pozorničkog ili patrolnog rejona, nisu data uputstva o tome kako ih treba primeniti, niti su dati vrednosni kriterijumi na osnovu kojih bi mogle biti kvantifikovane različite situacije. S obzirom na ovo, mogli bismo pretpostaviti da praktična primena ovih faktora dovodi do toga da njihovo značenje (sadržaj, opseg i doseg) bude vrlo različito tumačeno. Takođe, ona dovodi do toga da primena teritorijalnog principa u policijskoj organizaciji Srbije bude uglavnom svedena na prihvatanje podele područja veličine jedne ili više mesnih zajednica. Čini se da ovo može dovesti i do toga da područja bezbednosnih sektora obuhvate prostor na kojim živi od nekoliko hiljada od nekoliko desetina hiljada stanovnika, odnosno da promene u odnosu na pojedine faktore, koji bi trebalo da utiču na definisanje teritorije bezbednosnog sektora, nemaju praktičan značaj.

Poslovi i zadaci koje policija obavlja na teritoriji bezbednosnih sektora

Pre nego što pažnju usmerimo ka poslovima i zadacima koje treba obavljati, odnosno izvršavati u bezbednosnom sektoru, potrebno je upitati se ko te poslove i zadatke treba da obavlja. Kako navode Talijan i drugi autori, ove zadatke treba da obavlja najmanje pet, odnosno sedam policajaca među kojima je jedan rukovodilac. S obzirom

[25] Patrolni rejon je deo bezbednosnog sektora i uglavnom postoje dva takva rejona. On služi da bi patroli policije bilo ograničeno kretanje na uže područje. Pozornički rejon je vrlo mali deo teritorije, odnosno deo ulice, trg i sl. u kojima, najčešće zbog većeg prisustva ljudi, stalno postoje jedan ili više policajaca.

na pomenuto, za poslove, tj. zadatke na teritoriji Republike treba angažovati minimalno 5-7.000 radnika policije od ukupno 16.300.[26]

Analizom poslova i zadataka koje treba obaviti u bezbednosnom sektoru, možemo zaključiti da je reč o 14 poslova i 54, odnosno 62[27] zadatka, s tim da rukovodilac policajaca u bezbednosnom sektoru odgovara i za izvršavanje nekoliko dodatnih zadataka, kao i za vođenje dokumentacije koju predstavlja tzv. dosije sektora. On sadrži 28 priloga, koje čini niz pojedinačnih dokumenata.

U odnosu na listu poslova koju smo ranije utvrdili prema važećem Zakonu o ministarstvima, možemo reći da će policajci u sektoru obavljati sve poslove Ministarstva, osim poslova u vezi sa izdavanjem i regulisanjem državljanstva, jedinstvenog matičnog broja građana, kao i u vezi sa pružanjem međunarodne pomoći, obučavanjem kadra i rešavanjem u drugostepenom postupku po osnovu propisa o izbeglicama. Međutim, baviće se i zaštitom bezbednosti države i otkrivanjem i sprečavanjem delatnosti usmerenih na podrivanje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka, što važećim zakonima nije propisano.

Analiza zadataka koje policija treba da obavi u sektoru, u skladu sa 14 poslova Ministarstva, ne upućuje na postojanje bilo kakve pravilnosti. Neki od zadataka, nezavisno od posla na koji se odnose, podrazumevaju: prikupljanje podataka i obaveštenja; operativni nadzor nad licima; pružanje neposredne pomoći i ostvarivanje saradnje; operativni rad; prisustvo, osmatranje i preduzimanje drugih mera i radnji; otkrivanje i uočavanje mesta i nosilaca kriminalne aktivnosti; operativnu kontrolu nad mestima, objektima, sredinama i licima; prikupljanje obaveštenja i podnošenje operativnih informacija; preduzimanje operativnih mera i radnji; obezbeđenje mesta izvršenja krivičnog dela i preduzimanje mera i radnji radi pronalaženja i hvatanja počinilaca krivičnih dela i obezbeđenje dokaza; nadzora i kontrole nad licima; vršenje potražne delatnosti; preduzimanje posebnih akcija; otkrivanje i rasvetljavanje krivičnih dela; preventivno delovanje na području sektora; nadzor i kontrolu povratnika; prikupljanje podataka i obaveštavanje o pojavama; prikupljanje podataka, obaveštenja i saznanja; pružanje pomoći; otkrivanje i sprečavanje snimanja objekata čije je snimanje zabranjeno; otkrivanje stranaca koji neprijateljski i subverzivno deluju; otkrivanje i kontrolu stranaca koji se povezuju sa rodbinom, prijateljskim i drugim vezama, unutrašnjih ekstremista i terorista; ostvarivanje uvida u rad stranih diplomatsko-konzularnih predstavnika; prikupljanje i proveravanje podataka značajnih za dobijanje ili gubljenje državljanstva; preventivno delovanje radi spreča-

---

[26] Podatak navodi dnevni list *Kurir*, str. 2, 16. 11. 2004. godine, pozivajući se na izjavu Ministra Jočića datu tokom 13. sednice Odbora za bezbednost Skupštine Republike Srbije, 15. 4. 2004. godine.

[27] Razliku između 54 i 62 zadatka predstavlja 8 zadatka koje će policija poretka obavljati u sektoru u slučaju da u njemu nema saobraćajne policije.

vanja požara, obezbeđivanje mesta požara, eksplozija ili havarije; prikupljanje podataka i obaveštenja o ponašanju naših državljana za vreme boravka u inostranstvu; prikupljanje podataka i obaveštenja o unutrašnjim ekstremistima, teroristima i strancima jugoslovenskog porekla i njihovim vezama; ostvarivanje kontrole na mestima na kojima se vrši prodaja ili rasturanje inostrane štampe i drugih publikacija i dr.

Rukovodilac u sektoru, pored obaveze neposrednog izvršavanja navedenih zadataka, treba i da: planira, organizuje i usmerava rad, pruža stručnu pomoć, izdaje neposredne zadatke i vrši kontrolu obavljanja poslova; ličnim zapažanjem, korišćenjem sredstava i metoda u operativnom radu i na drugi način, prati stanje bezbednosti u sektoru; predlaže vreme rada i konkretne zadatke pripadnika policije u sektoru i prati njihovo izvršavanje; izveštava rukovodećeg radnika u stanici o stanju bezbednosti i obavljanju poslova u sektoru i predlaže način vršenja poslova u sektoru i sprovođenje posebnih akcija; priprema i organizuje radne sastanke na kojima se analizira stanje bezbednosti, utvrđuju zadaci i konkretna zaduženja svakog pripadnika policije; učestvuje u vršenju uviđaja krivičnih dela izvršenih u sektoru, a ako se radi o prigraničnom sektoru, u vršenju uviđaja povrede državne granice; neposredno sarađuje sa pripadnicima operativnih linija rada i ostalih jedinica policije; odgovara za celokupno stanje bezbednosti i vršenje poslova na sektoru, kao i da pravilno vodi, ažurira, koristi i čuva dosijea sektora.

Predviđenih 5, odnosno 7 policajaca teško mogu biti u stanju da dostignu potreban nivo realizacije predviđenih poslova i zadataka. Tako, pretpostavka da oni u bezbednosnom sektoru obavljaju gotovo sve poslove Ministarstva izgleda neostvarljiva, što je svakako i jedan od razloga neuspešnosti ovakvog koncepta rada u policiji Srbije.

Ostvarivanje tzv. sektorskog rada na prostoru PS Zrenjanin

Prikazaćemo primenu teritorijalnog principa organizovanja policije na području Srednjobanatskog okruga i/ili opštine Zrenjanin, i to na osnovu dostupnih podataka za 2003. godinu, kao i na osnovu njihove interpretacije. Međutim, značajno je reći i to da ne postoje organizovani i sistematizovani podaci na osnovu kojih lako i jednostavno može biti vršena potrebna analiza. Ovo se odnosi kako na informacije u okviru policijske organizacije, tako i na one van nje, te stoga predstavlja jedan od osnovnih ograničavajućih faktora u prikazu potpunog, preciznog i jasnog stanja stvari.

Od devet datih kriterijuma koji utiču na formiranje bezbednosnog sektora, čini se da njih sedam (stepen urbanizacije, privredno-ekonomska razvijenost, koncentracija materijalnih dobara, broj i značaj objekata, razvijenost saobraćaja i turizma, blizina državne granice, kao i druge karakteristike regiona i lokala) nema efektivan uticaj.

Za razliku od prethodno pomenutih, bezbednosna problematika, broj i gustina naseljenosti stanovništva predstavljaju efektivne kriterijume, koji imaju uticaj na opredeljivanje teritorije bezbednosnih sektora, te će o njima biti nešto više reči.

Teritorija Srednjobanatskog okruga zauzima površinu od 3.258 km^2 i na njoj se nalazi 208.456[28] stanovnika prosečne starosti 40,4 godine, odnosno oko 64 stanovnika na km^2. Čini ga teritorija opština Zrenjanin, Novi Bečej, Sečanj, Žitište i Nova Crnja. Na ovoj teritoriji uspostavljena su 22 bezbednosna sektora u kojima poslove policije obavlja oko 500 radnika policije (ovlašćena službena lica koja poslove obavljaju u uniformi), odnosno u proseku 1 policajac dolazi na oko 400 građana.

Građani su u 2003. godini policiji prijavljivali oko 33 događaja dnevno, što ukupno iznosi oko 12.000 događaja[29], (oko 54% na području Zrenjanina; 10% na području Žitišta; 12% na području Sečnja; 18% na području Novog Bečeja i 6% na području Nove Crnje). Evidentirano je

	A		B	
	dog/sta	dog /km^2	kd/stan	kd/km^2
Zrenjanin	20	5,06	70	1,42
Novi Bečej	12	3,54	99	0,43
Žitište	29	1,36	304	0,13
Nova Crnja	11	4,44	105	0,46
Sečanj	11	2,76	77	0,41

oko 2.500 krivičnih dela gonjena po službenoj dužnosti, od čega 73% na području Zrenjanina, 3% na području Žitišta, 11% na području Sečnja, 8% na području Novog Bečeja i 5% na području Nove Crnje. Takođe, na području Okruga prijavljen je jedan događaj koji dolazi na oko 17 stanovnika ili 3,5 događaja na km^2 (stupac A u tabeli prikazuje odnos po opštinama) i jedno krivično delo koje dolazi na oko 80 stanovnika ili 0,8 krivičnih dela na km^2 (stubac B u tabeli prikazuje odnos po opštinama).

Na teritoriji ove opštine, na 1.323 km^2, nalaze se 22 naseljena mesta, u kojima živi 132.051 stanovnik, odnosno u proseku 100 stanovnika na km^2. Ova teritorija podeljena je na 12 bezbednosnih sektora.

---

[28] Podaci o stanovništvu dati su na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku iz 2002. godine.

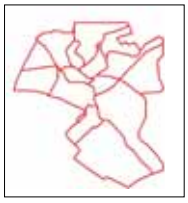
[29] Broj prijava građana policiji Zrenjanina 2000. godine bio je oko 6.700; 2001. godine oko 8.000, a 2002. godine oko 11.000.

Za opštinu Zrenjanin ćemo, pored prikaza podele teritorije na bezbednosne sektore, navesti i podatke po mestima koja čine te sektore, a time i podatke o sektorima - broj stanovnika, površinu, broj krivičnih dela i prekršaje javnog reda i mira. Budući da bezbednosni izazovi, pretnje

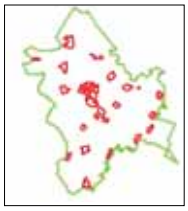
mesto	br. st.	km^2	st./ km^2
Zrenjanin	79773	27,71	**2937**
Mihajlovo	1004	0,7	**1670**
Ečka	4513	3,61	**1434**
Stajićevo	1999	1,54	**1338**
Elemir	4690	4,19	**1128**
Knićanin	2034	1,99	**1121**
Lazarevo	3308	3,18	**1084**
Perlez	3818	3,61	**1077**
Lukićevo	2077	2,06	**1068**
Belo Blato	1477	1,7	**1036**
Aradac	3461	3,55	**1006**

mesto	br. st.	km^2	st./ km^2
Botoš	2148	2,43	**1005**
Melenci	6737	7,6	**957**
Taraš	1140	1,28	**904**
B. Despotovac	1620	2,18	**833**
Tomaševac	1765	2,33	**819**
Farkaždin	1386	1,95	**814**
Klek	2959	3,43	**796**
Čenta	3119	3,95	**763**
Jankov Most	636	0,99	**760**
Orlovat	1789	2,56	**755**
Lukino Selo	598	1,13	**577**

i rizici nastaju u međuljudskim odnosima, u prethodnoj tabeli je, uz osnovne podatke o mestima i broju stanovnika, istaknuta i gustina naseljenosti. Pretpostavljamo da veća gustina naseljenosti utiče na nastajanje većeg broja bezbednosnih problema i stoga ovaj parametar treba uvažavati prilikom ostvarivanja teritorijalnog principa u organizovanju policije.



Kako u određivanju teritorije bezbednosnih sektora postoji uslov da teritorija mora biti veličine najmanje jedne mesne zajednice, prikazana je teritorijalna podela opštine Zrenjanin, sa osnovnim podacima o teritoriji, stanovništvu i bezbednosnoj problematici.



Pre svega, treba reći da su podaci u tabelama[30] realni, ali da u policijskoj organizaciji Srbije nisu u upotrebi, jer su posebno sastavljeni za potrebe ovog rada. Iz tog razloga nedostaju i svi podatci za sektore 9-12.

Ukoliko posmatramo pokazatelje o broju i gustini naseljenosti stanovništva, možemo zaključiti da se broj stanovnika po sektorima kreće od 5.240 do 21.239, da je površina ovih sektora od 1,44 km^2 do 13,07 km^2 (navedene su površine naseljenih mesta, a ne ukupne površine atara) i da se gustina naseljenosti kreće od 770 do 9.167 stanovnika po km^2. S obzirom na to, broj i gustina naseljenosti, kao i površina teritorije nemaju bitniji uticaj na podelu prostora bezbednosnih sektora.

---

[30] Radi preglednosti teksta, tabele koje su ovde pomenute date su u prilogu ovog teksta.

Površina, broj stanovnika, kao i gustina naseljenosti nemaju bitniji uticaj ni na utvrđivanje broja policajaca koji će se baviti poslovima i zadacima u pojedinim sektorima, jer se pretpostavljeni broj policajaca u odnosu na broj stanovnika kreće od jednog policajca na 403, do jednog policajca na 2.379 stanovnika, odnosno na jednog realno prisutnog policajaca ide od 655 do 4.759 stanovnika. Pored ovoga, nemoguće je ustanoviti ni valjanu korelaciju između broja policajaca i gustine naseljenosti u sektorima, s obzirom na to da u sektoru sa najvećom gustinom naseljenosti nema najviše policajaca (9167:7), odnosno da najviše policajaca ima na prostoru koji nema najvišu gustinu naseljenosti (11:3355).

Podela teritorije u odnosu na bezbednosnu problematiku izgleda tako da broj događaja po bezbednosnim sektorima iznosi od 191 do 1.160, odnosno od 102 do 267 krivičnih dela, odnosno od 50 do 236 prekršaja. U odnosu na iznesene podatke o bezbednosnoj problematici i stvarno prisutnim policajcima u sektorima, teško je uočiti postojanje značajnije korelacije, jer na jednog projektovanog policajca dolazi od 27 do 102 događaja - od 13 do 25 krivičnih dela ili od 6 do 26 prekršaja, a u odnosu na stvarno angažovanog policajca dolazi od 64 do 247 događaja - od 19 do 68 krivičnih dela i od 8 do 52 prekršaja.

Za razliku od gore navedenih odnosa (broj i gustina naseljenosti - podela teritorije na bezbednosne sektore, bezbednosna problematika - podela na bezbednosne sektore, projektovani i stvarno prisutni policajci - podela na bezbednosne sektore), kod odnosa gustine naseljenosti i površine prostora stanovanja i bezbednosne problematike možemo zapaziti visok stepen korelacije.[31]

broj stanovništva	događaja	krivičnih dela	prekršaja.
3	1	1	1
6	2	2	6
2	3	3	2
5	4	4	4
4	6	6	5
8	5	5	3
7	7	8	8
1	8	7	7

Broj stanovnika ne možemo dovesti u visok stepen korelacije sa pojedinim pokazateljima bezbednosne problematike. Očigledno je da se najviše bezbednosnih problema pojavljuje u prva četiri sektora, međutim broj stanovnika u ovim sektorima ima dosta drugačije pozicije.

Četiri bezbednosna sektora u kojima je gustina naseljenosti najveća predstavljaju, u visokom stepenu korelacije, i četiri sektora sa najvećim brojem bezbednosnih problema.

gustina naseljenosti	događaja	krivičnih dela	prekršaja
2	1	1	1
4	2	2	2
1	4	4	4
3	3	3	5
5	5	8	6
8	6	5	3
6	7	7	8
7	8	6	7

[31] U sledeće tri tabele brojevi označavaju broj sektora koji su u svakoj koloni uneti opadajućim redosledom, tj. od sektora koji ima najveću vrednost za pojedini pokazatelj do onog sa najmanjom vrednošću.

površina	događaja	krivičnih dela	prekršaja
6	1	1	1
3	2	2	2
7	4	4	4
5	3	8	5
8	5	5	8
4	7	3	3
1	6	7	6
2	8	6	7

Tri bezbednosna sektora sa najmanjom porvšinom u isto vreme predstavljaju i tri sektora sa najizraženijom bezbednosnom problematikom, tako da mislimo da površina sektora, takođe, ima visok stepen korelacije sa bezbednosnim problemima.

Izgleda da je najugroženije područje prvog, drugog, četvrtog, a potom trećeg bezbednosnog sektora. Ovaj redosled ugroženosti ne odgovara ni pretpostavljenom, ni stvarno prisutnom broju sektorskih policajaca. Štaviše odstupanja su značajna, posebno kada je u pitanju treći sektor čija se problematika, prema našem viđenju, nalazi na četvrtoj poziciji, a broj projektovanih i, posebno, broj stalno prisutnih policajaca na prvom mestu. Za razliku od ovog, četvrti sektor, prema našem viđenju, ima treću poziciju ugroženosti, a broj stvarno prisutnih policajaca na njemu nalazi se u redu najmanje ugroženih prostora.

Ovi pokazatelji mogu biti tumačeni najmanje na još dva načina. Prema jednom, moglo bi biti zaključeno da je na trećem sektoru stanje dobro, upravo zbog većeg prisustva policajaca na njemu, ali bi moglo biti i procenjeno da broj stanovnika (treći sektor ima najveći broj stanovnika) nije u bitnoj korelaciji sa bezbednosnom problematikom. Svakako, da bi ovakve i slične dileme bile razrešene, treba izvršiti dodatnu analizu, koja će obuhvatiti duži vremenski period.

Pored posmatranja broja i gustine naseljenosti stanovnika i bezbednosne problematike, treba uzeti u obzir i ukupan obim poslova policijske stanice u čijoj se nadležnosti nalaze bezbednosni sektori. U pitanju su različiti poslovi organizovani po različitim principima. Međutim, međusobna sveuslovljenost značajno utiče na ostvarivanje teritorijalnog principa i ne samo da utiče, već su iskustva proteklih godina posvedočila da su u pitanju uglavnom negativni uticaji, koji su štetili teritorijalnom principu.

U posmatranoj policijskoj stanici tokom 2003. godine radnici policije ostvarili su 361.224 sata rada za koje su plaćeni, ali su stvarno radili 405.599 sati, što je za **44.375** sati više od predviđenog.[32] U radu smo, stoga, prikazali tzv. delatnosti, odnosno druge aktivnosti na koje je utrošeno radno vreme radnika policije, a zatim ih svrstali prema redosledu vremena utrošenog na njih u ukupnom broju sati rada. Pored ovoga, ove aktivnosti smo grupisali, prema našem viđenju, u tri kategorije, želeći da

[32] Pokazatelji o predmetu i obimu rada radnika policije prikazani su prema podacima koji mogu biti smatrani vrlo realnim. Međutim, s obzirom na iskustva i nepostojanje valjane tehnologije registrovanja predmeta rada putem vremena rada, ove podatke treba prihvatiti načelno.

pokažemo koliko vremena su policajci utrošili na određene aktivnosti. U prvu kategoriju ubrojali smo poslove za koje smatramo da su uslovljeni teritorijalnim principom (bold), drugu grupu čine poslovi za koje, smatramo, teritorijalni princip nije bitan (podvučeno linijom) i treću grupu čine stanja u kojima su policajci bili nezavisno od posla, a koja se računaju u ukupno radno vreme (italik).

patrola – 28,17
dežurstvo – 21,59
bolovanje – 12,75
god. odmor– 8,50
pozorn.– 7,62
pos. zad.– 5,38
rukovođ.– 3,88
adminis.–3,67
operativ.–3,20
obezbeđ.–1,68

Prema ovim pokazateljima **39,23**% vremena utrošeno je na poslove policije koji su u vezi sa teritorijalnim načinom rada policije, 33,61% utoršeno je na poslove koji nisu u vezi sa teritorijalnim principom (ili tzv. sektorskim načinom rada) i *27,13%* utrošeno je na "nepolicijske" aktivnosti koje su plaćene. S obzirom na broj policajaca, možemo reći da se njih 68 bavilo poslovima policije na teritoriji, 58 poslovima policije nezavisno od teritorije i 47 tokom godine nije radilo. Ukoliko uzmemo u obzir pokazatelje o broju policajaca koji su stvarno angažovani na teritoriji i pretpostavimo da je na četiri bezbednosna sektora, o kojima nemamo podatke, bilo angažovano od 5 do 7 policajaca, dobićemo broj od 66 policajca, tako da prikazane odnose možemo smatrati vrlo realnim i pored toga što im, s obzirom na pomenuto, može biti prigovoreno.

nastava–1,24
punkt –1,11
vanr. ods.– 0,34
nadzor – 0,23
udaljenje – 0,18
sastanak – 0,16
smotra – 0,16
sprovođ.– 0,11
asistenc.– 0,01
pos. akcij.– 0,01

Dakle, mogli bismo zaključiti da teritoriju opštine Zrenjanin, po važećem teritorijalnom principu, svakodnevno štiti oko 68 policajaca, odnosno da jedan policajac štiti 1.940 stanovnika i pokriva prostor od 1,23 km^2 površine naseljenih mesta ili 19,46 km^2 ukupne površine opštine.

TERITORIJALNI PRINCIP PRIMENjEN U KONCEPTU POLICIJE U LOKALNOJ ZAJEDNICI

Osnovne odrednice

Potreba države da održi vlast utiče na to da ona štiti opstanak, teritorije, vlast, ali i stanovništvo. Priroda države da čini samo ono i onoliko koliko je minimalno potrebno da bi postigla svoje ciljeve, utiče i na načine (koncepte) kojima ona ostvaruje zaštitu. Od kraja 18. veka, kada nastaju prve savremene policijske organizacije, menjali su se, zajedno sa promenom društvenih odnosa, prirodom vlasti, izazova, pretnji i rizika bezbednosti, kao i nauke i tehnologije, i načini na koje država, putem policijske organizacije, ostvaruje zaštitu. Tokom druge polovine 20. veka, a posebno na njegovom kraju, došlo je do ozbiljnih preispitivanja vlada-

jućih paradigmi bezbednosti, a time i do ozbiljnih promena u mišljenju i ostvarivanju bezbednosti policijskih organizacija.

Procesi globalizacije, rušenje višedecenijske strukture odnosa globalne bezbednosti (urušavanje i nestanak istočnog vojnog bloka), novi bezbednosni izazovi, pretnje i rizici (terorizam, oružje za masovno uništavanje, organizovani kriminal i sl.), civilizacijski napredak u shvatanju značaja ljudske bezbednosti (bezbednost pojedinca i ljudska prava), neslućeni napredak nauke i tehnologije i značajan rast broja stanovnika doveli su, tokom 90-ih godina prošlog veka, do značajnih izmena u dotadašnjoj paradigmi bezbednosti. Pored stavljanja pojedinca[33] u središte interesovanja, kao i pored zadržavanja redefinisanih koncepcija kolektivne bezbednosti i odbrane, sve više preovlađuju svest o globalnoj međuzavisnosti stvari i težnje da budu uspostavljeni mehanizmi za unapređenje i širenje sveukupne stabilnosti[34]. Ovo dovodi do preispitivanja uobičajenog značenja suverenosti država, stvaranja regionalnih zajednica, kao i do težnji ka globalnoj saradnji, odnosno do shvatanja da je moguće mešati se u tzv. unutrašnja pitanja država onda kada je narušena ljudska bezbednost ili kada treba otkloniti savremene izazove, rizike i pretnje bezbednosti.

Promišljanje bezbednosti ne prihvata parcijalno mišljenje, već teži sveobuhvatnosti. Kada danas govorimo o nacionalnim strategijama bezbednosti, u isti mah mislimo i na sve njene servise - kosmičke, vojne, civilne, tajne, javne - koji treba da imaju međusobno uravnotežene ciljeve i izbalansirane zadatke. Kada govorimo o svrsi, ciljevima, zadacima i načinima rada policijskih organizacija, onda neizostavno treba misliti i na globalnu uslovljenost, tj. uslovljenost koja ide iz celine ka delu, ali i na uslovljenost koja proizilazi iz bezbednosnih izazova, pretnji i rizika koji su u delokrugu rada policijskih organizacija.

Kada je reč o policiji u lokalnoj zajednici i bezbednosti zajednice, onda ne greše ni oni koji je smatraju filozofijom, načinom rada ili na-

---

[33] Dr Dragan R. Simić, "Nauka o bezbednosti – savremeni pristupi bezbednosti", Službeni list, Beograd, 2002; "Koen ističe da su *zaštita i unapređenje osnovnih sloboda pojedinca nukleus iz kojeg treba da zrače svi oblici bezbenosti*. On, zapravo, uzima kao istoznačne kovanice pojedinačnu bezbednost i ljudska prava, i naziva ih (...) *ljudska bezbednost*. Takva, *ljudska bezbenost*, po njegovom mišljenju, treba da bude stožer svakog u stvarnosti utemeljenog sistema međunarodne bezbenosti, koji se gradi liberalno-demokratksim načelima."; str. 93

[34] "... zamisao saradnje u bezbednosti koju on (prof. Ričard Koen - prim. aut.) predlaže, obuhvata četiri *prstena*: 1. pojedinačna bezbednost; 2. kolektivna bezbednost; 3. kolektivna odbrana i 4. unapređenje i širenje stabilnosti. Ova zamisao saradnje u bezbednosti (...) predstavlja spoj dve dobro poznate ustanove međunarodne bezbednosti, kolektivne odbrane i kolektivne bezbednosti, i dva nova činioca: pojedinačne bezbednosti (...) i organizovanog napora da se staranje o bezbednosti i stabilnosti ne zaustavi na granicama zemalja koje su članice sistema saradnje u bezbednosti (cooperative Security System) – *unutrašnja bezbednost* članica sistema, naime, zavisi i od stanja u bližem i širem okruženju prema kojima se zauzima aktivan odnos. ", naveden izvor, str. 87

činom organizovanja i sl. Zapravo, reč je o postavci koja ima višeslojnu osnovu, ali i o postavci od koje se očekuje postizanje kompleksnih ciljeva.

U značajnom broju razvijenih zemalja kako zapada, tako i istoka, promišljanjem bezbednosti u odnosu na odgovornost policijskih organizacija isprobavaju se različiti sadržaji koncepta policije u zajednici i bezbednosti zajednice. Ovo ne znači odustajanje od postojećih načina rada policije, već predstavlja težnju ka njihovom preoblikovanju i dovođenju na nivo prihvatljive efektivnosti u skladu sa ovovremenim paradigmama sveta i bezbednosnim izazovima, pretnjama i rizicima. Policijske organizacije različitih zemalja, u nameri da postignu ovovremene ciljeve policijskih organizacija, kao i u nameri da prevaziđu različite probleme sa kojima se na tom putu suočavaju, shvataju da mogućnosti koje nudi koncept policije u zajednici i bezbednosti zajednice mogu značajno doprineti postizanju željenog.

Većina policijskih organizacija oseća nedostatak korisnih informacija o bezbednosnim izazovima, pretnjama i rizicima, kao i potrebu intenzivnije komunikacije sa okruženjem. Ideje i zahtevi za ostvarivanje ljudske bezbednosti, tj. lične i imovinske bezbednosti pojedinca, kao i ostvarivanje ljudskih prava treba pretežno da budu svrha rada policijskih organizacija. Klasičan način rada, organizovanja i shvatanja policijskih organizacija ne može da dosegne ovako postavljene zahteve, te stoga postoji potreba da on bude promenjen i usavršen. Stoga je, tokom 80-ih, a posebno 90-ih godina, u jednom broju zemalja počelo isprobavanje različitih tehnika kojima se mogu dostići ovako visoki ciljevi.

Jedna od kritika upućenih na račun policijskih organizacija ticala se njihovog represivnog načina rada, tj. sposobnosti policijske organizacije da u dejstvo stupi tek nakon što se desio bezbednosni problem (ubistvo, silovanje, krađa, tuča i sl.). Ova kritika uticala je na to da policijske organizacije počnu da razvijaju preventivno delovanje, tj. delovanje pre nego što nastupe posledice. Kada je reč o represivnom i preventivnom reagovanju policijske organizacije, reč je, zapravo, o vremenu u kome će policijska organizacija upotrebiti sredstva koja su joj na raspolaganju. Ispitivanjem ovlašćenja koja policijska organizacija ima na raspolaganju, nameće se pitanje njihove podobnosti za preventivnu upotrebu. Pored ovoga, prilikom razmatranja pitanja bezbednosti u upotrebu ulazi i nedovoljno jasan pojam preemptivnog reagovanja, koji na vremenskoj skali možemo smesti između represivnog i preventivnog reagovanja. Zapravo, represivno je reagovanje na već poznat slučaj, na situaciju koja se dogodila, preventivno je reagovanje na moguću ili moguće situacije, a preemptivno reagovanje bi bilo reagovanje na situaciju koja samo što se nije dogodila ili je na neki način već počela da se dešava, ali još uvek nisu nastupile posledice. Za ovo reagovanje je od ključnog značaja pouzdana informacija o tome šta, ko, kad, gde i kako ugrožava bezbednost. Povo-

dom represivnog, preventivnog i preemptivnog reagovanja postoji niz dilema, što bi mogao biti predmet posebnog razmatranja. U vezi sa tim, mogli bismo reći da bezbednosnim izazovima odgovara preventivno reagovanje, rizicima preemptivno, a pretnjama represivno delovanje.

Pored ovoga, jedna od značajnih primedbi na rad policijske organizacije bila je zatvorenost ove organizacije, njena težnja ka samodovoljnosti, što je stvorilo dvostruki problem. S jedne strane, policija je počela da gubi potrebno poverenje javnosti, a time je, s druge strane, došlo do smanjivanja priliva potrebnih obaveštajnih podataka o bezbednosnim pojavama. Ovo je umnogome uticalo na smanjenje ukupne efikasnosti i efektivnosti policijske organizacije. Koncept policije u lokalnoj zajednici i bezbednost zajednice jedan je od načina kojima policijska organizacija želi prevazići i ponovno uspostaviti, održati i unaprediti komunikaciju sa okruženjem, ali ne samo marketinški, već i suštinski.

Takođe, policijske organizacije su trpele i trpe značajne kritike zbog brutalnosti svojih pojedinih pripadnika. Ovo, takođe, bitno narušava kredibilitet policijskih organizacija. Da bi ovakvi problemi bili smanjeni, policijske organizacije su imale potrebu da javnosti prikažu načine svog rada i načine borbe protiv nezakonitog postupanja svojih pripadnika, kao i probleme sa kojima se suočavaju u radu. I ovaj deo ciljeva policijska organizacija želi postići projektom policije u lokalnoj zajednici i bezbednosti zajednice, i to tako što će građani biti više uključeni u unutrašnje tokove rada policije, toliko da u pojedinim situacijama i direktno utiču na mere i način rada.

Ideje da se policija pojavi kao zaštitnik ljudskih prava, zapravo kao predstavnik vlade koji građane treba da štiti od sebe same, predstavlja poseban izazov koji, takođe, treba rešiti. Da bi to bilo postignuto, treba ostvariti što bližu i otvoreniju komunikaciju sa građanima.

Da bi ovo bilo postignuto, u policijskim organizacijama počeli su sa primenom strateškog planiranja i razvijanja različitih politika za postizanje pojedinih ciljeva. Takođe, razvijan je koncept policije u lokalnoj zajednici i bezbednosti zajednice, za koji se smatra da produktivno rešava niz nagomilanih problema.

Koncept policije u lokalnoj zajednici treba shvatiti kao niz različitih politika koje treba postići. Tako su, na primer, razvijene metode ili tehnike koje treba primeniti na probleme kao što su tzv. SARA[35] i KAPRA[36]. Njih može primenjivati svaki pripadnik policijske organizacije u svom svakodnevnom radu. Učinjeni su napori da budu definisani novi zadaci policijske organizacije. U policijsku praksu uvodi se analiza slučaja (case study) kao opšteprihvaćeni metod naučnog saznanja, koji treba da omogući efikasno učenje na osnovu uočenih nedostataka ranijih

---

[35] Scanning **Analysis Response Assessment,** tehnika američke policije

[36] Clients **Analysis** Partnership **Response Assessment,** tehika kanadske policije

aktivnosti. Uvođenje "neighborhood watch programs" predstavlja jednu od politika engleske policije kojom ona uključuje širok krug građana u prikupljanje obaveštajnih saznanja o raznim bezbednosnim pojavama i događajima. Stvaranje community–oriented policing (COP), jedna je od strateških politika policije u Americi, kojom ona želi da postigne kvalitetnije reagovanje na bezbednosne probleme u zajednici.

Ovim politikama i različitim metodama pažnja se usmerava ka problemima kao što su: nasilje prema deci, starim osobama i nasilje u porodici; narkomanija; krađe u prodavnicama, na ulici, vandalizam i nasilje u školama; buka; slikanje grafita itd.

Koncept policije u lokalnoj zajednici i bezbednost zajednice zasnovan je na mišljenju koje nije uobičajeno u radu policijskih organizacija, tako da je primena ovog koncepta još uvek na nivou probe. Ovaj koncept podrazumeva preoblikovanje policijskog znanja. On utiče na procese, odnose i organizacione oblike u policijskoj organizaciji, ali osnovu njegove prirode čine fleksibilnost i težnja da bude obezbeđena stabilnost susretanja i reagovanja policijske organizacije sa stvarnošću.

Bitan element ovog koncepta čini i kvalitet obaveštajnih podataka kojima se raspolaže. On stoga utiče na razvijanje komunikacije i analitičkih sposobnosti policijskih organizacija, a time ih vodi ka sposobnostima procene i prognoze, koje su, opet, osnova proaktivnog reagovanja. Dakle, značajan element ovog koncepta predstavlja praćenje društvenih odnosa na određenom prostoru (npr. mapiranje kriminaliteta i sl.), uočavanje problema i reagovanje na njega.

Zapravo, moglo bi se reći da koncept policije u lokalnoj zajednici i bezbednosti zajednice predstavlja vrstu pokreta čiji je cilj da u centar pažnje bude stavljena ljudska bezbednost, kojom će se baviti svi ljudi, vođeni policijskom organizacijom i uz ozbiljnu podršku vlada. Takođe, to je koncept kojim se prevazilazi uobičajeni način na koji su vlade ostvarivale bezbednost građana. On od isključive odgovornosti, a time i prava vlade, zaštitu pomera ka odgovornosti građanina.

Ako je zaštita prvo bila samozaštita, potom zaštita roda i plemena, gospodara, kralja i vlade, onda bismo mogli reći da se sada vraća samozaštiti koju će organizovati i voditi vlada. Ovo stoga, što je shvaćeno da je tako efektivnije, jeftinije, fleksibilnije i stabilnije.[37]

Koncept policije u lokalnoj zajednici u policiji Srbije

Prihvatajući potrebu da se menja, u policijskoj organizaciji Srbije je krajem 2001. godine započet proces organizovanog strateškog promišljanja o policiji. Na njemu je rađeno i tokom 2002. godine, da bi krajem

---

[37] Ovakav trend može biti doveden i u vezu sa povećanjem broja stanovnika, tj. većina zemalja dostigla je kritičan broj stanovnika, tako da načini funkcionisanja policijskih organizacija praktikovani zadnja dva-tri veka više nisu efektivni. U prilog ovome mogu biti uzeti i načini ogranizovanja policijskih službi država koje su kritičan broj stanovnika dostigle ranije (npr. Kina, Indija i sl.).

2003. godine javnosti bio prezentovan dokument koji je sadržao osnovne ideje o nužnim promenama u policijskoj organizaciji Srbije. Prilikom razmišljanja o promenama, postajalo je evidentno da koncept policije u zajednici i bezbednosti zajednice svakako treba integrisati u policiju Srbije, te je stoga, jula 2002. godine, obrazovna Komisija za razvoj i implementaciju ovog koncepta. Komisija je imala 12 članova i, osim prof. dr Branislava Simonović činili su je oficiri policije. Za njenog predsednika imenovan je pukovnik Miloš Vojnović.[38] Zadatak ove komisije bio je "da sačini konkretne planove i utvrdi strategiju i druge elemente od značaja za razvoj i implementaciju pilot projekta *Policija u lokalnoj zajednici* i da, u skladu sa tim, preduzima planirane aktivnosti, kao i da, u saradnji sa predstavnicima lokalne vlasti i sekretarijata unutrašnjih poslova, obrazuje opštinsko telo za bezbednost sa kojim će razvijati i implementirati navedeni projekat".

Pilot projektom bile su obuhvaćene teritorije Odeljenja unutrašnjih poslova Novi Bečej, Zvezdara, Vrnjačka Banja i Kragujevac. U ostvarivanje ovog projekta bili su uključeni i međunarodni eksperti OEBS, grupe RAMZES iz Velike Britanije, Švajcarske direkcije za razvoj i saradnju, kao i eksperti Direktorata policije Kraljevine Norveške. Treba naznačiti da ovaj projekat korespondira i sa aktivnostima uspostavljanja multietničke policije u opštinama Medveđa, Bujanovac, Vranje i Preševo, kao i sa aktivnostima u Bačkoj Palanci i Požegi. Svrha ovog projekta definisana je kao "uspešno sprovođenje rada policije u lokalnoj zajednici i bezbednosti zajednice, uz promovisanje odgovornosti, nepristrasnosti i efikasnosti u policijskom radu". Prema zamisli, u ovaj projekat spadaju: "Rad policije u lokalnoj zajednici; Planovi za bezbednost zajednice i poboljšan rad lokalne zajednice u pogledu odgovornosti, rukovođenja poslovima, planiranja, sprovođenja obuke i boljeg sprovođenja kriminalističkih istraga, kao podrška radu policiji u lokalnoj zajednici i bezbednosti zajednice".[39]

Bez upuštanja u analize i komentarisanje dosadašnjih dosega ovog projekta, navešćemo nekoliko viđenja. Prema mišljenju pukovnika Vojnovića "dosadašnje aktivnosti, i pored izuzetne pomoći i angažovanja međunarodnih i sopstvenih snaga na ovom projektu, ne daju još uvek očekivane rezultate, posebno ne na jugu Srbije"[40]. Pored ovoga on smatra i da "ovo ipak još uvek deluje kao dogradnja, odnosno transformacija dosadašnjeg sektorskog rada".

---

[38] U ovu komisiju imenovani su i pukovnik Zdravko Skakavac, poručnik Aleksandar Vasilijević, potpukovnik Vojislav Jović, pukovnik Blagoja Milinić, pukovnik Marko Sekulić, pukovnik Radmilo Bošnjaković, potpukovnik Dragan Paunović, potpukovnik Dragan Manojlović, major Saša Stanišić i major Golub Gačević.

[39] Miloš Vojnović, "Policija u zajednici", *Bezbednost*, 03/04, Beograd, str. 442

[40] Isto, str. 451

Prema mišljenju jednog broja članova Komisije, u proteklom periodu Programi prevencije su uglavnom dobro planirani, s tim što je njihova realizacija stala. Podrška lokalne samouprave najčešće je izražena učestvovanjem u preventivnim aktivnostima Saveta za bezbednost i pružanjem finansijske pomoći nabavkom dela opreme. Kao probleme, oni uglavnom navode to da raspoređeni rukovodioci nisu u dovoljnoj meri upoznati sa elementima modela rada "policija u lokalnoj zajednici", da izostaje učestvovanje drugih linija rada, da nije izvršeno ustaljivanje pripadnika policije u sektorima, kao i da izostaje potrebna kreativnost u prevazilaženju razlika između novih i tradicionalnih metoda rada. Takođe, navode da je rad u okviru Projekta za policijsku strukturu dodatna obaveza, pa je nužno vanredno angažovanje svakog starešine, što je teško uklopiti u postojeće redovne obaveze. Edukacija za realizaciju ovakvog Projekta nije bila dovoljna, a postoji i centralizovan odnos sa sredstvima informisanja, što dodatno otežava odsustvo profesionalnih službenika za odnose sa javnošću na nivou policijskih stanica. Realizaciju otežava i nepostojanje normativnih akata kojima bi predstavnici lokalne samouprave bili obavezani, zatim Saveti za bezbednost ne funkcionišu kako je predviđeno, a nedostaju i potrebni materijalni resursi.

DFID[41] je aprila 2004. godine sačinio Izveštaj o statusu projekta "Policija u lokalnoj zajednici u Srbiji", s tim da je u njemu posmatrano stanje u samo četiri opštine pilot projekta - Opštini Novi Bečej, Zvezdara, Vrnjačka Banja i Kragujevac. Težeći tome da ne izmenimo smisao rečenog, navešćemo samo neke delove ovog izveštaja, za koje nam se čini da mogu prikazati stanje stvari u ovom domenu. U izveštaju je navedeno "da se promene odvijaju brže na terenu, nego u centru (...) postaje sve jasnije da rad policije u zajednici može postati katalizator reforme policije u celoj Srbiji (...) u četiri pilot opštine zabeležen [je] izvanredan napredak (...) neophodno je obezbediti osnovu u infrastrukturi, naročito računarsku opremu (...) jasna strategija komunikacije treba da postoji u Ministarstvu (...) neophodno je sprovesti izvesne reforme zakonodavstva (...) neophodna je bliska koordinacija i saradnja svih aktera (...) MUP treba da naglasi neophodnost decentralizovanog pristupa (tamo gde je on moguć) (...) istraživačke i analitičke sposobnosti treba unaprediti, kao i mogućnost izvršavanja procene stanja (...) postoji potreba za razvojem programa obuke kadra na nacionalnom nivou (...) nije moguće stvoriti jedan homogen model policije u lokalnoj zajednici i bezbednosti zajednice koji će biti korišćen kao obrazac za sve buduće aktivnosti".

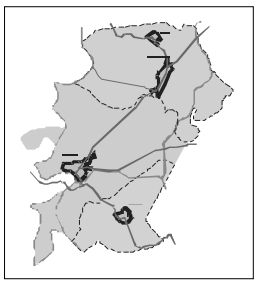
Da bismo utvrdili značaj teritorijalnog principa u organizovanju policije, nije od posebne važnosti detaljno analiziranje pomenutog projekta, međutim, ima značaja to što i koncept policije u zajednici i bezbednosti zajednice kao osnovu imaju teritorijalni princip. Dakle, policijska or-

[41] Department for International Development

ganizacija jednim svojim delom treba da bude usmerena ka ljudima koji žive na nevelikom prostoru i da u komunikaciji sa njima iznalazi načine postizanja svrhe postojanja policije.

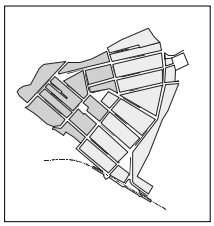
Projekat policije u lokalnoj zajednici u Novom Bečeju

Naš osnovni cilj je da prikažemo primenu teritorijalnog principa u policijskoj organizaciji Srbije i stoga ćemo ovde predstaviti stavove i njihovu praktičnu primenu u okviru projekta policije u lokalnoj zajednici i bezbednosti zajednice koji se ostvaruje kod nas. Ovaj prikaz, kako je već navedeno, biće zasnovan na dosadašnjoj praksi na području opštine Novi Bečej.

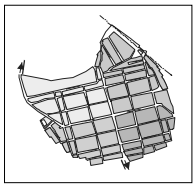


Na teritoriji opštine Novi Bečej nalaze se četiri naseljena mesta: Novi Bečej sa oko 14.500 stanovnika, Kumane sa oko 3.800 stanovnika, Novo Miloševo sa oko 6.700 stanovnika i Bočar sa oko 2.000 stanovnika. Na ovom području, koje je podeljeno na tri bezbednosna sektora, u 2003. godini građani su policiji prijavili 2.222 događaja, od čega je bilo oko 300 krivičnih dela i oko 700 prekršaja.

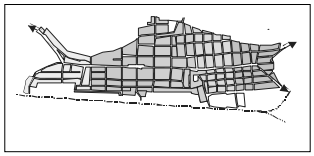
Da bi bili ostvareni ciljevi definisani u projektu policije u lokalnoj zajednici, pored uobičajene podele teritorije na bezbednosne sektore, svako mesto podeljeno je i na uže teritorijalne jedinice, a za svaku od tih teritorija odgovoran je jedan policajac.



Na području Bočara, gde se godišnje dogodi oko 20 krivičnih dela i oko 30 prekršaja, angažovana su dva pripadnika policije. Dakle, u ovom području angažovan je jedna policajac koji dolazi na 1.000 stanovnika, odnosno na desetak krivičnih dela i petnaestak prekršaja ili na oko 17 krivičnih dela i 26 prekršaja po km^2.



U području Kumana angažovana su četiri policajca, odnosno jedan policajac na oko 950 stanovnika. U ovom mestu godišnje se dogodi oko 50 krivičnih dela i 100 prekršaja, odnosno oko 16 krivičnih dela i 32 prekršaja po km^2 ili oko 13 krivičnih dela i 25 prekršaja po policajcu.



Na području Novog Miloševa, godišnje se dogodi oko 80 krivičnih dela i 120 prekršaja, za koje je angažovano 5 policajaca, dakle jedan policajac za oko 16 krivičniih dela i 24 prekršaja. U ovom području na oko 1.300 stanovnika dolazi jedan policajac, a na km^2 dogodi se 19 krivičnih dela i 30 prekršaja.

Područje Novog Bečeja podeljeno je u osam zona za koje je odgovorno 12 policajaca, odnosno jedan policajac odgovoran je za oko 1.200 stanovnika. Na ovom području dogodi se oko 100 krivičnih dela i 350 prekršaja ili oko 8 krivičnih dela i oko 30 prekršaja po policajcu, odnosno oko 16 krivičnih dela i 57 prekršaja po km^2.

Ključne podatke, prema našem mišljenju prikazaćemo u narednoj tabeli.

Mesto	st.	km^2	polic.	kd	jrm	2/3	2/4	2/5	2/6	4/3	5/4	6/4
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Novi Bečej	14.452	6,17	12	100	350	2342	1204	145	41	1,9	8	29
Novo Miloševo	6763	4,12	5	80	120	1642	1353	85	56	1,2	16	24
Kumane	3814	3,14	4	50	100	1215	954	76	38	1,3	13	25
Bočar	1895	1,41	2	20	30	1344	948	95	63	1,4	10	15
Ukupno	26.924	14,84	23	250	600	1814	1171	108	45	1,5	11	26

U odnosu na prikazano, možemo reći da je ostvarivanjem teritorijalnog principa u okviru projekta policije u zajednici teritorija podeljena na mala područja koja spadaju u odgovornost jednog policajca. Ona u proseku imaju 1,5 km^2 (posmatrajući površinu naseljenih mesta, a u odnosu na površinu opštine jedan policajac pokriva 27 km^2) i u njima živi oko 1.200 stanovnika za koje je zadužen po jedan policajac. Tu se u proseku dogodi oko 11 krivičnih dela, odnosno 26 prekršaja po policajcu. Ako bismo ove parametre preneli na stanje u Republici, došli bismo do podatka da bi policijska organizacija samo za projekat policije u zajednici trebalo da angažuje oko 6.500 policajaca ili da, prema primanjima u 2004. godini, izdvoji oko 2 milijarde dinara za njihove godišnje plate.

ZAKLJUČAK

Značaj teritorijalnog principa u organizovanju policije proizlazi iz značaja koji teritorija ima za održanje i stabilnost države, sadržaja vladajuće paradigme o bezbednosti, načina na koji je najefektivnije ustrojiti ukupnu strukturu u policijskoj organizaciji, svrhe i ciljeva koje policijska organizacija u sistemu bezbednosti zemlje treba da ostvari, kao i iz načina upravljanja i rukovođenja policijskim sistemom.

U organizovanju policije prvi kriterijum treba da bude primena teritorijalnog principa. Prilikom njegove primene ne treba težiti postizanju velikog broja ciljeva, kao što je, na primer, izvršavanje "svih unutrašnjih poslova". Ovaj princip treba da obuhvati samo deo ključnih ciljeva i, s obzirom na stvarni proces, izgradi potrebne odnose i odgovarajuće organizacione oblike. Ciljevi koji nisu uključeni ili nisu u celosti uključeni u teritorijalni princip organizovanja policije, treba da budu postignuti na druge načine, ali tako da ne narušavaju proces, odnose i organizacione oblike kojima se ostvaruje teritorijalni princip, već da mu doprinose.

Da bi bila postignuta efektivnost ovog principa, potrebno je odrediti jasnu svrhu, ciljeve, zadatke i aktivnosti koji treba da budu ostvareni, kao i kriterijume ocenjivanja uspešnosti. U ovom pogledu, potrebno je ostvariti potpunu javnost i time obezbediti stvarni legitimitet organizacije.

Pri ostvarivanju zamisli organizovanja policije po teritorijalnom principu treba posebnu pažnju posvetiti pitanjima ljudstva, sredstava, načina rada, procesa i pravila rada. Takođe, od ključnog je značaja definisanje strateških, odnosno akcionih planova, zato što ostvarivanje ove zamisli zahteva vreme i ne bi trebalo da trpi zbog dnevnih, aktuelnih društevenih, a pre svega političkih dešavanja.

Da bi obezbedila opstanak (fizički, nacionalni, državni) ljudska zajednica ima potrebu da ostvari teritorijalni integritet, političku samostalnost i određeni kvalitet života. Opstanak zajednice predstavlja njenu sposobnost da zaštiti i ona to postiže na različite načine, u zavisnosti od vrednosti koju štiti. Policijska organizacija postoji da bi zaštitila jedan broj vrednosti iskazanih predmetom rada ove organizacije (poslovi i zadaci). Analiza sadržaja poslova policije (u radu nazvanih "pet poslova") ukazuje na jedan deo vrednosti koje treba štititi, u bilo koje vreme i na bilo kom delu državne teritorije.

Struktura policijske organizacije je složena i na njeno funkcionisanje utiču različiti principi, ali bi teritorijalni princip trebalo da bude među osnovnim principima i da predstavlja uslov drugim principima, koji će ga dopunjavati.

Suština vrednosti, koju ostvarivanjem poslova policijska organizacija treba da zaštiti, nalazi se u odnosu čoveka prema samom sebi, prema drugom čoveku i/ili stvarima, tako da saznanje o ovim odnosima predstavlja elementarni zadatak policijske organizacije. Dakle, tek postizanjem znanja o sebi, drugom i stvarima (u radu imenovana kao "tri zadatka") policija/policajac može ostvariti svojih "pet poslova". Takođe, struktura policijske organizacije mora biti tako ustrojena da svojom efektivnošću odgovara strukturama koje ugrožavaju vrednosti. U suprotnom, ona neće postizati rezultate.

Realnost šireg okruženja, naše zemlje i naše policijske organizacije, kao i teorijske misli i praktično postupanje predstavljaju činioce koji utiču na stvaranje ukupne policijske strukture, a time i na deo zasnovan na teritorijalnom principu. Na nivou globalnih stremljenja, bezbednost pojedinca, odnosno ljudska bezbednost postaje sve značajnija. Stanje u našoj zajednici utiče na to da bude uspostavljen balans između našeg i svetskog (pre svega regionalnog) nasleđa, što treba da bude oličeno u uspostavljanju struktura u policijskoj organizaciji. Stanje struktura naše policijske organizacije je u svim elementima koji je čine (ljudski resurs, predmet rada, način rada, pravila za rad i sredstava za rad) višestruko nestabilno, pa je potrebno sprovesti temeljnu rekonstrukciju, koja će pod-

razumevati preispitivanje svih elemenata strukture (sistemski rezon). Neophodno je detaljno proceniti procese i na osnovu postojećeg stanja, a u skladu sa preovlađujućim paradigmama, izgraditi nove odnose i organizacione oblike u strukturi policijske organizacije. Međutim, i pored značajnih napora prilikom sprovođenja rekonstrukcije policijske strukture, ovaj proces još uvek nije dotakao nijednu ozbiljnu smetnju efektivnog funkcionisanja ove organizacije. Takođe, ni u primeni teritorijalnog principa, koji smatramo osnovnim, nije bilo kreativnih rešenja.

Rekonstrukcija složenih struktura, kao što je to struktura policijske organizacije, podrazumeva strateško promišljanje i delovanje, koji su uslovljeni prirodom procesa promena. Strateško promišljanje i delovanje podrazumevaju ostvarivanje objektivno potrebnih i mogućih akcija, a ne akcija zasnovanih na subjektivnim procenama, tako da u našoj policijskoj organizaciji ovakav način mišljenja još uvek nije u dovoljnoj meri prisutan.

Dakle, da bi bila uspostavljena valjana struktura policijske organizacije primenom teritorijalnog principa, odnosno ostvarivanjem "pet poslova" putem izvršavanja "tri zadatka" potrebno je:

- utvrditi teritoriju na kojoj treba vršiti zaštitu
- imenovati vrednosti (tradicionalne i ovovremene) koje na teritoriji treba zaštititi
- proceniti stepen ugroženosti vrednosti koje treba zaštititi
- kreirati efektivne strukture policijske organizacije, koje će biti sposobne da zaštite
- utvrditi šta smeta postizanju efektivne zaštite u postojećoj policijskoj strukturi
- projektovati od nižih ka višim nivoima, a uvoditi od viših ka nižim nivoima optimalan model policijske strukture (vodeći računa o svim njenim elementima) koji će biti sposoban efektivno da zaštiti
- utvrditi strategiju ostvarivanja projektovanog modela

Pri svemu ovome, treba voditi računa da se na svako pitanje o tome šta treba uraditi daju bar dva (prema našem mišljenju optimalno je tri) konkretna odgovora o tome kako nešto uraditi.

Postojeći model primene teritorijalnog principa u Srbiji stvorio je praktično teritorijalnu podelu policije na osnovu "nepolicijskih", odnosno "nebezbednosnih" potreba, jer je ukupna podela teritorije uslovljena administrativno-teritorijalnom podelom zemlje koja ide od mesnih zajednica do okruga. Pored ovoga, jedan broj policijskih, odnosno bezbednosnih kriterijuma nedovoljno je precizno određen, pa pored toga što su dati odgovori na pitanje šta uraditi (npr. gustina naseljenosti ili bezbednosna problematika), nije dat nijedan odgovor na pitanje kako uraditi. Takođe, od ukupnog obima poslova radnika policije, 40% radnih sati se uglavnom ostvaruje po teritorijalnom principu. Treba, međutim, uzeti u

obzir i to da posebna analiza može pokazati koliko tog vremena radnici policije stvarno utroše na obavljanje policijskih poslova. Pored ovoga, pretpostavljeni obim poslova i zadataka koje treba realizovati na teritoriji, prosto je neostvariv. Ovakav koncept primene teritorijalnog principa u organizovanju policije Republike Srbije doveo je do stvaranja nefleksibilne, gotovo feudalne podele teritorije, koja se projektuje i uspostavlja od viših ka nižim nivoima i koja je neosetljiva na zbivanja u stvarnosti (procesu), tako da ona ni konceptualno, a ni praktično ne može efektivno da funkcioniše.

Pored ovoga, svrhu svog postojanja policija želi da postigne putem funkcionalnih izvršilaca, a ne putem funkcionalne organizacije. Naime, kod nas se od policajaca očekuje da ostvaruju niz funkcija policijske organizacije. Na to ukazuje veliki broj raznovrsnih poslova i zadataka koji su stavljeni u nadležnost policajca. Od njega se očekuje da se bavi i praćenjem bezbednosne problematike, i analizom, i planiranjem, i rukovođenjem, i neposrednim izvršavanjem zadataka, a da sve to, po mogućnosti, obavlja u istom danu. Dakle, umesto da bude stvorena struktura policijske organizacije kojom će biti ostvarene pojedine funkcije ili delovi procesa rada, a u kojoj će ljudi ostvarivati pojedine zadatke, kod nas se teži stvaranju višefunkcionalnih i multidisciplinarnih policajaca. Ovaj proces kod nas ide u suprotnom smeru, pa se, na najvišim nivoima vertikalne strukture organizacije, izdvajaju elementarne sposobnosti i veštine pojedinca i od njih stvaraju funkcionalni delovi organizacije, na primer, svojstvo čoveka da prilazi hrani, pretvoreno je u organizacionu celinu čija je svrha donošenje hrane, veština upravljanja automobilom, pretvorena je u organizacionu celinu šofera, veština pisanja pretvorena je u organizacionu jedinicu daktilografa i sl.

Koncept policije u lokalnoj zajednici, koji treba razlikovati od koncepta ostvarivanja bezbednosti zajednice, teži tome da teritorijalnu podelu primeri potrebama stvarnosti, odnosno da zadaci policije budu u vezi sa problemima građana. Ovi koncepti teže tome da povežu postojeću strukturu policijske organizacije Srbije sa načinima rada koji su se pokazali kao produktivni u drugim zemljama. Međutim, iako izgleda apsurdno, ovakve namere proizvode suprotne rezultate od očekivanih. Ovo se dešava zato što kod nas postoji težnja da se i ovaj koncept ostvari od vrha organizacije ka nižim nivoima, odnosno po naređenju, bez potrebnog sistemskog načina razmišljanja, čime se praktično postiže samo novi "namet na vilajet".

U budućnosti bi trebalo promeniti, i to na nivou zakonodavnog određivanja poslova policije, prvi od pet poslova koje smo identifikovali kao podesne za primenu teritorijalnog principa. Umesto "zaštite života, lične i imovinske bezbednosti građana" posao policije treba da bude "ostvarivanje ljudske bezbednosti", i to u značenju koje mu daje prof. Koen. Na ovaj način, postojeći izraz postaje predmetno konkretniji i, u

najmanju ruku, ne deli ljude na građane i negrađane, a u predmet rada policijske organizacije uključuje "ljudska prava". Budući da pitanje ljudskih prava nastaje na relaciji vlada-pojedinac, odnosno na relaciji vlada-grupa ili zajednica, ovakvim definisanjem posla policije vlada bi stvorila ozbiljnu institucionalnu pretpostavku kojom bi ljude čuvala od sebe same, a time bi postigla i ostvarivanje tradicionalnog principa čojstva. Ovako opredeljen posao policije uticao bi na suštinsku promenu njene unutrašnje strukture. Prema našem viđenju, taj deo strukture policije predstavljao bi jednu stranu primene teritorijalnog principa u organizovanju policije, i to njegovog proaktivnog dela.

Preostala četiri posla policije su po svojoj prirodi takva da ih ostvaruju različite strukture unutar policijske organizacije primenom različitih principa organizovanja. Međutim, svaki od tih poslova ima jedan deo koji je neophodno ostvarivati primenom teritorijalnog principa. Vrlo preciznim definisanjem tih delova (mislimo da su ključni kriterijumi podele potreba da bude upotrebljena sila i dobijena pouzdana informacija), biće stvoren predmet rada koji će činiti drugu stranu posla policije ostvarenog teritorijalnim principom, a time i drugi deo strukture, koji će po svojoj prirodi biti reaktivan. Jednostavno, zamena reaktivnog delovanja policije proaktivnim nije ostvarljiv cilj, ali je zato ostvarljivo to da unutar policijskih struktura budu obezbeđeni i jedan i drugi princip koji će se dopunjavati.

Radi racionalizacije daljeg teksta, usvojićemo nazive kojima ćemo opisati dva dela policijske strukture, u kojima će biti ostvarivani poslovi primenom teritorijalnog principa. *Hoter* (homo-terra) će biti naziv za policajca koji će ostvarivati prvi od pet zadataka, a taj deo policijske strukture nazvaćemo *hoterski*. Drugi deo policijske strukture nazvaćemo *visterski* (vis–terra).

Hoteri treba da budu organizovani tako da jedan policajac pokriva 5.000 stanovnika, a da njihov broj može biti korigovan u odnosu na bezbednosnu problematiku, gustinu naseljenosti i površinu na kojoj žive "njegovi" stanovnici. *Visteri* treba da budu organizovani tako da pokrivaju teritoriju, pre svega, u odnosu na bezbednosnu problematiku.

Ovi delovi strukture policijske organizacije imaće manje zadataka, koji se međusobno razlikuju, a biće im potrebna edukacija, koja ima zajedničku osnovu, ali i značajne razlike u odnosu na to kojoj grupi pripadaju. U odnosu na prirodu predmeta rada, za *hotere* je značajno da na određenom području provedu duže vreme[42], dok za *vistere* to nije od presudnog značaja. Primera radi, procenjujemo da je za područje opštine

---

[42] Dinić, B., "Oblici delatnosti i način postupanja pripadnika milicije u vršenju službe", Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd, 1982, na str. 46 o ovome kaže: "Poznavanje lica i teritorije jeste jedan od osnovnih preduslova za uspešno vršenje poslova bezbednosti. Međutim, ma koliko ovo izgledalo jednostavno i lako, ne može se bez posebnih napora ostvariti."

Zrenjanin potrebno oko 25 *hotera* i između 60 i 70 *vistera*. Naravno, ovo znači da bi procenat utroška vremena na ove poslove, koji je do sada iznosio oko 40%, trebalo da iznosi oko 60% ukupnog vremena.

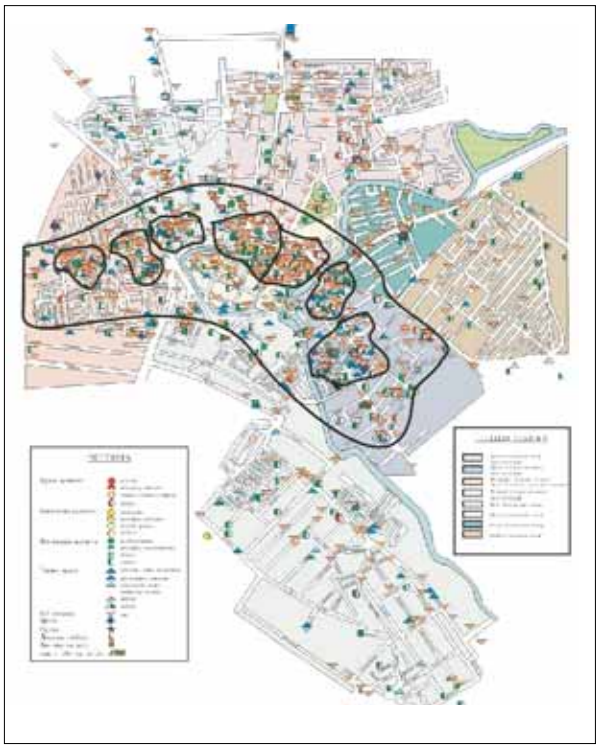
U daljem tekstu će nešto više prostora biti dato radu *hotera*, jer *visteri* na manje-više klasičan način obavljaju posao policije.

Hoteri bi trebalo da u potpunosti obezbede izvršavanje tri zadatka o kojima je već bilo reči, tj. treba da ovladaju znanjem o sebi, znanjem o ljudima i njihovim međusobnim odnosima u svom području, kao i znanjem o stvarima u tom području. Oni nemaju zadatak da otkrivaju nedozvoljena dela, niti njihove izvršioce (što ne znači da kad se "sudare" sa takvim stvarima ne treba da reaguju). Njihov osnovni zadatak je da indentifikuju ugrožavanja tj. izazove, rizike i pretnje po ljudsku bezbednost. Oni će nositi uniformu, ali ne moraju da nose oružje. Dovoljno je, na primer, da sa sobom nose sredstvo veze i šok-sprej. Njihova osnovna aktivnost biće komunikacija. Podnosiće izveštaje o pitanjima koja su prepoznali kao probleme zajednice, a koja se tiču pojedinačne bezbednosti ili ljudskih prava. Oni se ne informišu o bezbednosnim pojavama i događajima, već njih o tome informišu. Oni treba da postignu takav stepen poznavanja sebe, ljudi i stvari u svom području da sve druge strukture policijske organizacije mogu upotrebiti njihova znanja onda kada se poslom nađu u njihovom području. *Hoteri* mogu biti uključeni u različite projekte prevencije ili biti njihovi nosioci. Oni stvaraju posebnu strukturu, a njihov rad koordinira jedan rukovodilac tog nivoa teritorije opštine, odnosno jedan nivoa okruga i od dva do tri činovnika koji usaglašavaju rad svih *hotera* u Republici. Njihovu strukturu bi po proceni činilo oko 2.000 policajaca.

Hoteri bi trebalo da imaju osnovnu policijsku edukaciju, da budu činovnici koji su desetak godina obavljali poslove vistera, da imaju sklonost ka komunikaciji sa drugim ljudima i značajnu edukaciju kako bi ovladali znanjima o sebi, drugima i stvarima. Oni bi vremenom trebalo da budu činovnici sa isključivo visokim obrazovanjem, koji bi imali značajno višu platu od *vistera*. Svoj posao obavljali bi oko desetak godina, a potom bi jedan deo njih prelazio u supervizore koji neposredno učestvuju u procesu rada u osnovnim jedinicama policije. S obzirom na prirodu ovog rada, nije moguće do kraja prikazati ovaj princip, ali ćemo reći još to da je ovakvu strukturu u policiji Srbije moguće razviti i dovesti do pune funkcionalnosti u periodu od 5 do 7 godina.

Kada je reč o *visterima*, možda bi trebalo napraviti razliku između tipičnog sektorskog načina rada i načina rada koji bi *vister* trebalo da obavlja. Na prikazanoj slici su različitim bojama označene teritorije bezbednosnih sektora. Prema važećim pravilima, za svaki sektor se određuje najmanje 5-7 policajaca. Kao što smo videli, ovi sektori nisu u visokoj korelaciji sa bezbednosnom problematikom, a na svaki od njih se upućuje različit broj policajaca. Na kartu je, pored prikaza teritorije bezbedno-

snih sektora, unesen i ukupan broj bezbednosnih pojava i događaja koji su se dogodili u Zrenjaninu tokom 2003. godine. Crnom linijom su označena područja najveće ugroženosti, odnosno prostor zone srednje ugroženosti, a preostali deo je teritorija sa najmanjim stepenom ugroženosti. Raspoređivanje *vistera* trebalo bi da bude u skladu sa zonama ugroženo-



sti, a ne da bude vršeno prema unapred određenom planu prostornog rasporeda. Dakle, *visteri* bi provodili različito vreme na pojedinim delovima teritorije, što bi zavisilo od stepena ugroženosti. Prema gornjem prikazu, očigledno je da podela teritorije na mesne zajednice nije u vezi sa ugrožavanjem bezbednosti.

Struktura koju bi stvorili *hoteri* i *visteri* uticala bi na promenu ostalih delova policijske organizacije, posebno u policijskim stanicama, kao i na promenu pravila rada, načina rukovođenja, administracije, tehnologije i dr.

Prilog

MZ	sektor	stanov.	površina	događaja	kd	jrm	stranaca	požara	pred. pol.	ima polic.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Centar Mala Amerika	1	5.240	1,44	1160	267	236	18	2	13	8
Dositej Obradović	2	13.200	1,44	1020	252	155	19	0	13	7
Sonja Marinković Veljko Vlahović Aradac	3	21.239	6,33	1015	207	88	16	1	16	11
Nikola Tesla Žarko Zrenjanin	4	10.184	2,16	742	204	110	6	2	14	3
Grandulica Šumica Mihajlovo Jankov Most	5	11.222	5,01	370	135	104	10	1	7	4
Mužlja Bolnica-Berbersko Sava Kovačević	6	14.276	8,51	609	147	157	14	6	6	3
Dolja-Crni Šor Klek	7	7.256	5,02	256	102	50	25	1	7	3
Zeleno Polje Lazarevo	8	10.133	4,92	191	135	62	14	2	7	3

MZ	sektor	stanovništvo	površina
1	2	3	4
Melenci Elemir Taraš	9	12567	13,07
Botoš B. Despotovac Tomaševac Orlovat	10	7322	9,5
Perlez Knićanin Čenta Farkaždin	11	10357	11,5
Ečka Lukićevo Lukino Selo Belo Blato Stajićevo	12	10664	10,04

SEKTOR	3/4	3/5	3/6	3/7	3/10	3/11	5/4	6/4	7/4	10/4	11/4	5/10	5/11	6/10	6/11	7/10	8/11
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	3639	5	20	22	403	655	806	185	164	9	6	89	145	21	33	18	30
2	9167	13	52	85	1015	1886	708	175	108	9	5	78	146	19	36	12	22
3	3355	21	103	241	1327	1931	160	33	14	3	2	63	92	13	19	6	8
4	4715	14	50	93	727	3395	344	94	51	6	1	53	247	15	68	8	37
5	2240	30	83	108	1603	2806	74	27	21	1	1	53	93	19	34	15	26
6	1678	23	97	91	2379	4759	72	17	18	1	0,4	102	203	25	49	26	52
7	1445	28	71	145	1037	2419	51	20	10	1	1	37	85	15	34	7	17
8	2060	53	75	163	1448	3378	39	27	13	1	1	27	64	19	45	9	21

Izvori i literatura

1. Aranđelović, D, Mesto i uloga vođe sektora u organizaciji rada na bezbednosnom sektoru, Bezbednost, 02, 1997, 249-256.
2. Aussant, G, Policijski službenik – profesionalac u službi lokalne zajednice, Bezbednost, 02, 1994, str. 209-212.
3. Beckley, A, Human rights for Police Officers and Support Staff – The Pocket Guide, The New Police Bookshop, Surrey, England, UK, 2000.
4. Dimitrijević, V, i Paunović, M, Ljudska prava, udžbenik, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997.
5. Dinić, B, Oblici delatnosti i način postupanja pripadnika milicije u vršenju službe, Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd, 1982.
6. Đorđević, O, Leksikon bezbednosti, Partizanska knjiga, Beograd, 1986.
7. Ffeltes, T, Koncept zero (nulte) tolerancije, Bezbednost, 04, 2001, str. 541-548.
8. Hadžić, M, (ur), Reforma sektrora bezbednosti – zbornik radova, G 17 Institut, Beograd, 2003.
9. Ignjatović, Đ, Kriminologija, 3. izdanje, Nomos, Beograd, 1996.
10. Istraživanje mišljenja u policiji o radu policije u lokalnoj zajednici, Odeljenje za sprovođenje zakona, Misija OEBS-a u SRJ, Beograd, oktobar, 2002.
11. Kešetović, Ž, Zadovoljstvo zajednice policijom: zapadno australijsko iskustvo, Bezbednost, 04, 1197, str. 515-533.
12. Lukić, R, i Košutić, B, Uvod u pravo, sedmo izdanje, Beograd, Naučna Knjiga, 1985.
13. Miletić, S, Pojmovnik policijskog prava, značenje 650 pojmova iz oblasti unutrašnjih poslova, Službeni glasnik, Beograd, 2001.
14. Milosavljević, B, Klasična lokalna policija i koncept policije u zajednici, Bezbednost, 03, 1995, str. 289-298.
15. Milosavljević, B, Ljudska prava i policija – standardi ljudskih prava za policiju, priručnik, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2004.
16. Milosavljević, B, Nauka o policiji, Policijska akademija, Beograd, 1997.
17. Monk, R, Izveštaj o radu policije u SRJ, OEBS, Beč, jul 2001.

18. Nikolić, M, Neka pitanja organizovanja i načina obavljanja unutrašnjih poslova, Bezbednost, 05,1997, str. 728 – 741.
19. Opažanje policije u Srbiji, istraživanje, Partner, Beograd, decembar, 2002.
20. Pravna enciklopedija, 1-2, Savremena administracija, Beograd, 1989.
21. Predlog plana za razvoj i implementaciju projekta policija u lokalnoj zajednici, MUP RS, Uprava policije, 14 broj 1650/02-II, Beograd, jun 2002.
22. Pugh, M.G, Dobar policajac: kvalitet, uloge i koncepcije, Bezbednost, 6/94, str. 713-718.
23. Šereš, Š, Teorija sistema, Ekonomski fakultet, Subotica, 1984.
24. Simić, D, Nauka o bezbednosti – savremeni pristupi bezbednosti, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002.
25. Simonović, B, Predlog za institucionalizovanje prevencije kriminala u Srbiji, Bezbednost, 03, 2001, str. 261-189.
26. Simonović, B., Uloga policije u prevenciji kriminala na nivou lokalne zajednice, Bezbednost, 01, 2001, str. 33-54.
27. Simonović, B, Uloga strategijske osnove programa prevencije kriminala na nivou lokalne zajednice – svetska iskustva, Bezbednost, 02, 2001, str. 162-184.
28. Skakavac, Z, Neki aspekti donošenja i primene Uputstva o načinu organizovanja i vršenja unutrašnjih poslova na bezbednosnom sektoru, Bezbednost, 05, 1997, str. 633-639.
29. Slater, J, Izveštaj o proceni stanja ljudskih prava, etike i standarda policijskog funkcionisanja u Saveznoj Republici Jugoslaviji, Srbiji i Crnoj Gori, Savet Evrope, Komitet za rad policije, Strazbur, septembar, 2001.
30. Slater, J, Strateško planiranje i reforma policije, Bezbednost, 06, 2003, str. 913-918.
31. Srbija: projekat policije u lokalnoj zajednici – Izveštaj o statusu projekta, DFID - Department for International Development, Beograd, april 2004.
32. Stanovništvo: popis stanovništava, domaćinstava i stanova u 2002, 1 nacionalna ili etnička pripadnost: podaci po naseljima, Republički zavod za statistiku Srbije, Beograd, 2003.
33. Stanovništvo: popis stanovništava, domaćinstava i stanova u 2002, 2 pol i starost: podaci po naseljima, Republički zavod za statistiku Srbije, Beograd, 2003.
34. Stavovi građana Srbije prema policiji, istraživanje, Partner, Beograd, XII 2002.
35. Talijan, M, Aranđelović, D, Velimirović D, Organizacija i poslovi uniformisanih pripadnika policije, Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd, 2001.
36. Vojnović, M, Policija u zajednici, Bezbednost, 03, 2004, str. 431-452.
37. Vujaklija, M, Leksikon stranih reči i izraza, fototipsko izdanje, Prosveta, Beograd, 1985.

Zoran Krstić

PSIHOLOŠKO-SAVETODAVNA SLUŽBA U POLICIJI

UVOD

Dve značajne odlike savremenog, globalizacijom zahvaćenog sveta – stavljanje bezbednosti pojedinca na prvo mesto i problem terorizma, organizovanog kriminala i drugih nevojnih oblika izazova, rizika i pretnji - stavljaju sve službe koje se bave bezbednošću pred nove, znatno teže zadatke. Jedan od jako važnih stubova odbrane bezbednosti, kako pojedinca tako i celokupnog društva, jeste policija. No, policija je, bez obzira na brojnost, obučenost i tehničku opremljenost, slaba onoliko koliko je slaba najslabija karika u lancu – policajac. Da bi teško ostvariv cilj – očuvanje bezbednosti – ipak bio ostvaren, neophodno je da sve ili barem većina prepreka koje stoje na putu uspešnog obavljanja posla svakog policajca budu opažene, neutralizovane i otklonjene. Stoga, ovaj rad ima cilj da bliže ukaže na probleme sa kojima se policajci svakodnevno susreću, kao i da predloži neke od načina na koje oni mogu biti otklonjeni.

Konkretno, na sledećim stranama bavićemo se zaštitom psihičkog zdravlja pripadnika policije. Psihička stabilnost, pored obučenosti, tehničke opremljenosti i motivisanosti za uspešno obavljanje zadataka, predstavlja veoma važan, nekada i odlučujući faktor. Važnost ovog aspekta je u velikoj nesrazmeri sa pažnjom koja mu je posvećena. Bez namere da tražimo objašnjenje zašto je tako, probaćemo da ukažemo na to da je neophodno postojanje službe koja bi se bavila kako prevencijom, tako i pravovremenim radom sa policajcima. Naime, usled prirode svoga posla, oni često dolaze u dodir sa događajima koji mogu uticati na njihovu psihičku sposobnost, a to ih može ometati da uspešno obavljaju svoj posao.

Istorijat

Iako interesovanje za ono što je u čovekovom biću, odnosno za "psihičko" postoji "od kako je sveta i veka"[1], psihologija je kao nauka konstituisana tek sedamdesetih godina XIX veka. Kako je vreme prolazilo, tako je oblast njenog interesovanja proširivana, pa ona ubrzo postaje „nauka o pojavama i sadržajima svesti", „nauka o ponašanju", te „nauka koja se bavi svesnim sadržajima, nesvesnim pojavama, kao i ukupnim čovekovim ponašanjem i reagovanjem".[2] Bilo kako bilo, psihologija utemeljena na korenima i društvenih i prirodnih nauka, veoma se brzo razvijala i ponudila niz praktičnih znanja širokoj oblasti interesovanja i delovanja ljudi. Jednu od tih oblasti koja je, čini se, dosta „profitirala" od saradnje sa psihologijom predstavlja krajnje praktična oblast rada policije. Jako široka i obostrano korisna saradnja između ove dve oblasti u najvećoj meri razvijana je u anglosaksonskom policijskom modelu. Ovaj rad je, stoga, pretežno baziran na iskustvima policijskih organizacija SAD, Velike Britanije, Australije i Novog Zelanda.

Psiholozi počinju „druženje" sa policijom kasnih 60-ih godina XX veka, posle građanskih nemira u nekoliko većih gradova u SAD. Tada je, tačnije 1968. godine, „Nacionalna savetodavna komisija za pitanje građanskih nemira" ukazala na to da postoji potreba da budu uvedene metode odabira zaposlenih, koje bi poboljšale kvalitet rada pripadnika policije. Ona poziva policijska odeljenja da traže stručnu pomoć psihologa prilikom određivanja profila ličnosti kandidata koji treba da ima odgovarajuće lične karakteristike da bi mogao da obavlja policijski posao. Tako je prvi posao psihologa u policiji bio primena odgovarajućih psiholoških testova prilikom izbora pravih ljudi za ovaj odgovoran i težak posao. Vremenom policijski zvaničnici uviđaju da od psihologa mogu imati još koristi, te početkom 80-ih pokreću program savetovanja za policajce, koji treba da im pomogne da lakše izlaze na kraj sa stresnim situacijama na poslu. Saradnja je dalje razvijana, tako da krajem 80-ih veći broj policijskih agencija koristi usluge psihologa. Kako je vreme odmicalo, rastao je i broj psihologa i oblastima u kojima su oni bili neposredno angažovani. Taj rast prati i razvoj novih disciplina, kao što su policijska psihologija, kriminalistička psihologija i dr.

Trenutno stanje u svetu

Danas u policijskim službama širom sveta radi veliki broj psihologa. Takav stepen angažovanja uglavnom predstavlja posledicu intenzivnog razvoja praktičnih oblasti psihologije, od kojih su neke blisko

---

[1] Još su Aristotel i Platon promišljali o duši (psyho) i govoru (logia)

[2] Radonjić, 1994.

povezane sa obavljanjem policijskog posla. Trenutno, psiholozi obavljaju sledeće poslove:

- rukovode ljudskim resursima (vrše selekciju i funkcionalo raspoređivanje)
- pripremaju ljudstvo za delovanje u kritičnim situacijama
- pomažu u prevazilaženju ličnih i porodičnih problema zaposlenih u policiji
- sprovode debrifing posle traumatskih događaja
- pružaju psihološku pomoć porodicama pripadnika policije
- formiraju specijalne timove
- sprovode treninge za unapređenje međuljudskih odnosa unutar same organizacije
- osmišljavaju i unapređuju programe za obuku policajaca
- pomažu u prilagođavanju novih pripadnika uslovima života i rada u policijskom kolektivu
- pomažu u pravljenju profila ličnosti prekršioca zakona
- asistiraju u pregovorima za oslobađanje talaca, pokušaja samoubistva i slično
- pomažu prilikom istrage – ispitivanja
- sprovode forenzičku hipnozu
- pružaju savete o ophođenju prema osobama sa mentalnim poremećajima
- rade na poboljšanju odnosa sa lokalnim stanovništvom.

Kao što se iz gore navedenog može videti, broj oblasti u kojima su psiholozi angažovani zaista je veliki i činjenica je da se svakim danom taj broj sve više povećava. Stiče se utisak da je glavni problem uključivanja psihologa u rad policije bio rušenje početnih strahova i nepoverenja, te da se, kad je on savladan, otvorilo veliko neistraženo polje saradnje koje je obema stranama bilo od velike koristi.

Stanje u Srbiji

Trenutno stanje u srpskoj policiji, barem kada je u pitanju angažovanje psihologa, više je nego loše. Dva osnovna razloga takvog stanja su mali broj zaposlenih psihologa, sa jedne, i jako ograničeno polje njihovog delovanja, sa druge strane. Prema nezvaničnim podacima kojima trenutno raspolažemo[3], na 22.815 policajaca angažovano je svega desetak psihologa, čiji se posao uglavnom svodi na selekciju kandidata.

Pored problema za koje bismo mogli reći da su inherentni prirodi policijskog poziva i kao takvi zajednički pripadnicima policija širom sveta, čini se da, kada je Srbija u pitanju, postoji i niz dodatnih, otežа-

[3] Prema: „Izveštaj o radu MUP Republike Srbije u 2003. godini“

vajućih okolnosti. Pod ovim, pre svega, podrazumevamo negativno nasleđe dešavanja na ovim prostorima tokom 90-ih godina - ratovi, drastično opadanje društvenog standarda, politička zloupotreba policije, visok stepen kriminogenizacije društva, a i same policije, separatizam, terorizam, bujanje organizovanog kriminala itd. Posao koji je u najidealnijim uslovima i u najbolje uređenim društvima jedan od najnezahvalnijih i najstresnijih, u događajima koji su obeležili proteklu deceniju zahtevao je od pripadnika naše policije dodatni napor. Kako je bilo ostati živ i zdrav (fizički i psihički) uprkos pretnjama sa ulice (kriminal), iz samog sistema (zloupotreba, korupcija), ali i u sopstvenoj kući (siromaštvo), verovatno znaju samo oni koji su kroz taj pakao prošli. Za takve uslove rada policajaca ne može pripremiti nijedan kurs, nijedna škola, ni akademija.

Iako su ovi negativni činioci (uglavnom) iza nas, pitanje je koliko su njihove posledice sanirane. Koliko je nama poznato, u Srbiji nikada nije pokrenuta akcija koja bi evidentirala postojeće stanje i eventualno predložila neke mere kojima bi problemi mogli biti prevaziđeni. Vreme možda može odigrati ulogu i doneti zaborav, ali uzdati se samo u to, glupo je i neodgovorno.

PRIRODA POLICIJSKOG POSLA I ULOGA PSIHOLOŠKO-SAVETODAVNE SLUŽBE

Priroda posla

Da je policijski posao stresogen i nepredvidiv, opšte je poznata stvar. Dok "običan čovek" teži tome da u svom životu razvije što efikasnije strategije izbegavanja ili amortizovanja stresnih i kriznih situacija, policajac zbog prirode svog posla, koji počiva na stalnoj izloženosti opasnosti i spremnosti policajaca da na njih efikasno reaguje, često rizikuje da i sam postane žrtva događaja.

Policajci moraju posedovati dovoljno fizičkih i psihičkih karakteristika da bi mogli da obavljaju više zadataka istovremeno, bez gubitka kognitivne i emocionalne kontrole i uprkos fizičkoj ugroženosti. Od njih se očekuje da poznaju i poštuju zakon, pokažu snagu i samouverenost, a da istovremeno ostanu uzdržani i empatični, odnosno da budu u stanju da obave zadatak uprkos provokacijama, nejasnoćama i stalno prisutnoj pretnji da će psihički ili fizički biti povređeni (Shusman, Inwald & Knatz, 1987; Silva, 1990).[4]

Verovatno će i oni građani koji nemaju simpatije prema pripadnicima policije, priznati da je posao policije težak, nezahvalan, a često i veoma opasan. Policajci su svakodnevno u kontaktu sa osobama koje

[4] Prema: Fay, 1999.

su agresivne, impulsivne, sklone kršenju zakona. Oni izlažu svoj život opasnostima i dolaze u direktan dodir sa surovostima i užasima sa kojima većina ljudi ili ne dolazi u dodir ili dolazi sa bezbedne udaljenosti, gledajući televiziju ili čitajući novine. Pored svakodnevne „mrvilice", policajce često kritikuju i na njih se žale građani, mediji, pravni sistem, zvanična vlast, razne socijalne službe i administrativne službe unutar same policije (Blau, 1994).[5]

Svakodnevni susreti sa ljudima koji, zarad postizanja nekog cilja, ne prezaju ni od čega (kršenja zakona) i pri tome neretko prolaze nekažnjeno, neumitno utiče na to kakav pogled na svet će policajac imati. Dodatnu otežavajuću okolnost predstavlja i činjenica da policajci, uprkos tome što su oni ti koji bi takva ponašanja trebalo da spreče, u izvesnom broju slučajeva nemoćni da nešto učine, pa moraju da se pomire sa svojom neefikasnošću (Graves, 1996). Čest izvor stresa predstavlja i neefikasnost samog krivično-pravnog sistema. U prilog tome govore istraživanja Krosa, Margolisa i Harela (Kroes, Margolis, Hurrell, 1974)[6] koji nalaze da 56% policajaca u funkcionisanju sudskog sistema vidi značajan izvor stresa. Pod tim se podrazumevaju donošenje sudskih odluka koje ograničavaju policijske procedure, obustave postupaka, ublažavanje kazni počiniocima krivičnih dela, pojavljivanje na sudu, nepoštovanje policije koje iskazuju sud i tužioci itd.

Značajan izvor stresa predstavlja i stav javnosti, što se ogleda bilo u preteranoj kritičnosti rezultata njihovog rada, bilo u nezainteresovanosti za saradnju iako je obavljanje policijskog posla važno za čitavo društvo.

Kolbel (Kolbell, 1995)[7] definiše stres kao stanje narušene fiziološke i psihološke ravnoteže, koje je nastalo usled nedovoljnosti čovekovih resursa da ga prevaziđe, kao stanje do koga dolazi kada čovekovi resursi nisu dovoljni za prevazilaženje zahteva koje pred njega stavlja neki događaj, pa usled toga dolazi do narušavanja fiziološke i psihološke ravnoteže. MekGrat (McGrath, 1992)[8] definiše stres kao opažanje neujednačenosti između onoga što se od osobe očekuje i onoga što je ona u tom trenutku u stanju da pruži, ali i opažanje da će to dovesti do daljih (negativnih) posledica.

Stresne ili traumatske situacije često su povezane sa kritičnim incidentima. **Kritični incident** je svaka situacija sa kojom se policajac susretne, a koja u njemu može izazvati neobično jake, fizičke i psihičke reakcije. Ove reakcije mogu imati potencijal da utiču na sposobnost normalnog funkcionisanja bilo u samoj situaciji, bilo kasnije u životu. Takve reakcije predstavljaju normalan ljudski odgovor na abnormalne

---

[5] Prema: Miller, 2000.
[6] Prema: Milovanović, 1998.
[7] Prema: Fay, 1999.
[8] Isto

situacije iako policajci, najčešće zbog treninga kroz koji prolaze ili kolega kojima su okruženi (Everly & Mitchell, 1997), mogu misliti da to nije tačno. Kritična situacija može biti i svaka ona situacija u kojoj je očekivanje policajca da je sposoban da se nosi sa situacijom dovedeno u pitanje (Mitchell, 1990b; Ryan & Brewster, 1994).[9]

U kritične događaje koje navode Mičel i Brej (Mitchell & Bray, 1990)[10] spadaju:

- pogibija kolege policajca
- ozbiljna povreda kolege
- ozbiljan incident sa velikim brojem poginulih/povređenih
- samoubistvo kolege
- incident u kome dete izgubi život
- incident u koji je umešana osoba koju policajac poznaje
- incident u kome postoji izloženost zaraznim bolestima
- incident koji dovodi do suđenja
- događaj koji privuče veliko interesovanje medija.

Kerucka (Keruczka, 1996) još dodaje da su kritični događaji i:

- situacije u kojima je upotrebljeno vatreno oružje
- svaka situacija u kojoj je život policajca ugrožen
- smrt i ozbiljna povreda druge osobe koju je izazvao policajac
- situacija u kojoj postoji držanje talaca.

Može se reći da je kritični incident svaki događaj koji svojom stresogenošću i potencijalnim negativnim implikacijama prevazilazi uobičajene mehanizme odbrane osobe. To je obično iznenadan, snažan događaj koji prevazilazi njen iskustveni okvir. Kako navodi Kerucka (1996), definicija kritičnog događaja mora u izvesnoj meri da ostane fluidna, jer ono što pogađa jednu osobu, ne mora da pogađa i drugu i obrnuto. Smrt deteta najverovatnije neće na isti način uticati na policajca koji je i sam roditelj i na onoga koji to nije.

Posledice ovakvih događaja se u kliničkoj terminologiji označavaju kao post traumatski stres sindrom (PTSS). Ova pojava prvo je uočena među vojnicima. Kod mnogih vojnika koji su se vratili iz rata, primećeno je da imaju specifične posledice učestvovanja u raznim stresnim situacijama. Ova pojava se tada nazivala „borbenim premorom". Međutim, 1980. godine američko psihijatrijsko udruženje zvanično je priznalo da postoji i civilna verzija ovakvog premora, koja je postala poznata kao PTSS. Post traumatski stres sindrom definisan je kao razvijanje karakterističnih simptoma koji su posledica takvih psihički uznemiravajućih događaja koji prevazilaze uobičajeno ljudsko iskustvo. U najčešće navođene simptome spadaju:

- noćne more
- nesanica

[9] Isto
[10] Isto

- preterana, dugotrajna uzbuđenost
- potreba za povlačenjem, izolacijom
- strah
- pomišljanje na samoubistvo
- napadi panike, gubitka kontrole
- poremećaji u opažanju protoka vremena
- stalno vraćanje misli na kritični događaj.

Simptomi, takođe, mogu uključivati i oslabljenu memoriju kombinovanu sa nametljivim, uznemiravajućim slikama iz samog incidenta, razdražljivost, preosetljivost na spoljašnje nadražaje, slabu koncentraciju, poremećaj sna, anksioznost, depresiju, fobična izbegavanja, socijalno povlačenje i zloupotrebu psihoaktivnih supstanci. Takođe, jako je važno pomenuti i pogoršanje međuljudskih odnosa (bilo sa kolegama, bilo sa građanima), koje je ustanovljeno u velikom broju istraživanja (Blau, 1994; Cummings, 1996; Fullerton et al., 1992; Kirschman, 1997).

Kako se stres kao posledica kritičnih događaja manifestuje na fizičkom, kognitivnom i emotivnom planu, policajci mogu iskusiti samo neke ili sve ove reakcije, i to odmah ili nakon nekog perioda odlaganja. Iako će u nekim slučajevima većina simptoma posle nekoliko nedelja nestati ili biti smanjena, jedan broj policajaca će patiti od trajne emocionalne traume, koja će negativno uticati na njihovo obavljanje posla i prouzrokovati ozbiljne probleme u privatnom životu.[11]

Kao što se već iz navedenog da videti, postoji veliki broj situacija koje mogu narušiti psihičku stabilnost svakog policajca. Iako je učestalost dešavanja navedenih događaja relativno mala, važno je obratiti pažnju na to da, na primer, samoubistvo kolege na pogađa samo njegove najbliže saradnike, već i ceo kolektiv. Gubitak jednog čoveka (pogibija, samoubistvo, napuštanje službe) može "postaviti nekoliko vremenskih bombi" kod ostalih zaposlenih, koje će samo čekati neke nove incidente kako bi bile aktivirane.

Takođe, za mnoge ne postoji neki (jedan) određeni događaj koji izaziva poremećaj u ponašanju, ali do tačke pucanja (prekida) dolazi zbog kumulativnog efekta, odnosno zbog težine svakodnevnih stresova koji se talože tokom karijere. Većina policajaca se i sa rutinskim poslovima i sa iznenadnim stresnim događajima nosi tako što uključuje različite situaciono adaptivne i odbrambene mehanizme, kao što su potiskivanje, pomeranje, izolovanje osećanja, humor (često grub, tzv. "crni") ili generalno tako što "pregura" određenu situaciju. Takođe, jedan od vidova odbrane može biti i razvijanje izdvojene „policijske kulture", zatvorenog društva u kome se okupljaju oko onoga što mnogi

[11] Kureczka, 2002.

zovu „naš posao“. „Naš posao“ postaje njihov život iz koga polako isključuju druge aktivnosti i odnose (Blau, 1994).[12]

Važan dodatak ovoj priči daje Bol (Bohl, 1995)[13] koji kaže da je važno zapamtiti da kritični incident ne treba definisati u odnosu na ono što se desilo, već u odnosu na uticaj koji je takav događaj imao na individuu. Jedan od najpoznatijih psihotraumatologa Pjer Žane (Pierre Janet) kaže da od toga kako osoba vidi, odnosno razmišlja o traumatskom događaju, u najvećoj meri i zavisi koliko će se brzo od njega oporaviti. Kada čovek doživi nešto tako, on dovodi u pitanje razna ubeđenja koja ima o sebi samom. Janof-Bulman (Janoff-Bullman, 1985) govori o preispitivanju uverenja u vlastitu nepovredivost, viđenja sebe u pozitivnom svetlu, kao i vere u uređenost i smislenost sveta oko nas. Još je Frankl (1959) govorio o tome kako u osnovi psiholoških poremećaja leži upravo nemogućnost da bude pronađen smisao života koji živimo. Čini se da ne postoji zanimanje koje u tolikoj meri i tako često dovodi do preispitivanja toga šta je smisao života i kakva je stvarno ljudska priroda kao što je to policijski posao.

Kako će neki događaj uticati na pojedinca, zavisi od velikog broja faktora. U literaturi se navodi važnost postojanja socijalne podrške, određenog imovinskog stanja, unutrašnjeg ili spoljašnjeg lokusa kontrole, optimističkog ili pesimističkog pogleda na svet.

Takođe, važno je pomenuti da neki izvori stresa leže u samom načinu na koji je organizovana policijska služba. Milovanović (1998) navodi preterani formalizam, prekomeran birokratski rad, nedovoljno učestvovanje u procesu donošenja odluka koje se direktno odnose na policajce, smenski rad, neadekvatne prilike za napredovanje, pristrasno ili neodgovorno rukovodstvo policijskog odeljenja ili ministarstva koji, takođe, u dužem vremenskom periodu mogu predstavljati značajan izvor stresa za svakog policajca.

Na ovom mestu čini se veoma važnim izvestan prostor posvetiti i samom **policijskom kolektivu**. Svaki policijski kolektiv ima snažan uticaj na svest, osećanja, motivaciju i postupke svakog člana. Kao takav, on može posredovati između spoljnog sveta i doživljaja sveta koji policajci imaju. Taj uticaj može biti i pozitivan i negativan. Važne odlike svakog policijskog kolektiva su postojanje konformizma, sugestivnosti, visokog stepena identifikacije, kao i snažnog kolektivnog pritiska. Glavnu prednost pripadnosti policijskom kolektivu predstavlja podrška, koja može biti i bedem odbrane od negativnih spoljnih pritisaka. Problem nastaje onda kada takav sistem počne da ispoljava neke negativne karakteristike i kada, zahvaljujući velikom uticaju koji ima, postaje generator problema.

---

[12] Prema: Miller, 2000.

[13] Prema: Fay, 1999.

Posledice

Dešava se da posledica ovako teških uslova rada bude to da policajci razviju neke maladaptivne mehanizme odbrane. U najvažnije od njih bi spadali:

- samoubistvo
- napuštanje službe
- cinizam i antipatija prema idealizmu
- povlačenje iz društva
- porodični problemi
- razni drugi problemi

Samoubistvo

Istraživanja Gibs (Gibbs, 1994), Beijen (Beijen, 1995b), Mek-Kaferti (McCafferty, 1992)[14] pokazuju da je u SAD stopa samoubistva među policajcima dva do tri puta veća od stope koja predstavlja nacionalni prosek. Takođe, dva puta veći broj policajaca (oko 300) izgubi život tako što ga sam sebi oduzme, nego obavljajući svoj posao.[15] U Njujorku je, na primer, ovaj procenat još veći. Najveći broj ovih policajaca su mladi pozornici, koji nemaju nijednu mrlju u dotadašnjem dosijeu. Policajci pod stresom se veoma teško odlučuju da zatraže pomoć, jer postoji strah da će im biti oduzeto oružje ili da će im na neki drugi način biti ugrožena karijera.[16] Stoga oni nastavljaju da žive sa problemima sve dok jednog dana oni ne postanu suviše veliki i dok se samoubistvo ne učini kao jedini izlaz. To što policajci imaju lak pristup oružju, takođe, utiče na brojnost samoubistava.

Ukoliko posledice koje samoubistvo policajca ostavlja posmatramo kroz posledice koje ono ostavlja na njihovu porodicu, prijatelje i kolege, shvatićemo da je i jedan takav slučaj previše. Svako samoubistvo kolege može jako negativno uticati kako na kolege koje se bore sa svojim problemima, tako i na celokupni policijski kolektiv.

Napuštanje službe

Prema istraživanju Horna (James Horn)[17] iz 1992. godine, 70 % policajaca koji su upotrebljavali vatreno oružje na dužnosti napusti policiju u roku od 5 godina. Do sličnih rezultata došli su i Ajob (M.

---

[14] Prema: Fay, 1999.
[15] Cummings, 1996; Hays, 1994; McCafferty et al., 1992; Seligman et al., 1994.
[16] Prema: Miller, 2000.
[17] Prema: Mashburn, 1993.

Ayoob, 1980)[18] i Sevel (Sevell, 1988).[19] Takođe, jednim starijim istraživanjem rađenim početkom 80-ih godina u SAD, ustanovljeno je da 70% policajaca koji su bili umešani u smrtonosnu upotrebu oružja, a kojima nije pružena nikakva profesionalna pomoć, napusti posao u roku od 7 godina, što je rezultat povezanosti ličnih i poslovnih stresova.

Zanimljiv podatak navodi i Bener (Banner, 1994).[20] U odeljenje policije u San Hozeu, u periodu od 1972. do 1987. godine, 52 policajca bilo je u situaciji da upotrebi vatreno oružje prilikom obavljanja službe. Od tog broja, njih 17 je tokom nekog perioda napustilo službu. U to vreme u tom odeljenju nije bio zaposlen psiholog ili neka druga osoba koja bi se bavila takvim događajima. Od kada je napravljen tim koji reaguje u takvim situacijama, od 122 policajca koja su bila umešana u takve incidente, nijedan nije napustio službu.

Iako je napuštanje službe još i najbenigniji mehanizam odbrane, barem sa stanovišta pojedinca, on za sam policijski kolektiv i društvo u celini predstavlja jako veliki gubitak.

Cinizam i antipatija prema idealizmu

Cinizam je „prezrivo nepoverenje u ljudsku prirodu i motive“, kako kaže Berend (Bernd, 1980). Cinična osoba ne očekuje ništa drugo, osim najlošijeg u ljudskom ponašanju. Ukratko, cinizam je nešto suprotno od idealizma, istine, pravde, dakle, suprotno od svih onih vrlina za koje su se policajci zakleli da će ih čuvati i podržavati.

Cinizam nepovoljno utiče na produktivnost policajaca, na moral kolega i zaoštrava odnose u zajednici. To, takođe, rađa i loš kvalitet života samih policajaca i njihovih porodica. U nekim slučajevima cinizam može prethoditi emocionalnim problemima, biti posledica lošeg vladanja, brutalnosti i korupcije (Graves 1996). Uzroci njegovog javljanja mogu biti mnogostruki.

Pored stanja na ulicama i gubitka respekta prema zakonu, stalna stagnacija na poslu, takođe, doprinosi cinizmu policajaca.[21] Ovo se često odnosi na pozornike koji imaju potrebu za nekim novim, obogaćujućim iskustvima. Za one policajce koji ne mogu biti unapređeni, što se dešava većini, posao nudi veoma malo nagrade i još manje zadovoljstva. Umesto toga, posao može postati mučan, dosadan, naročito za one policajce koji imaju malo više obrazovanja i visoka očekivanja. U društvu koje uspeh definiše u materijalnom smislu, nedostatak napredovanja dovodi do daljih frustracija, razočaranja i smanjivanja sa-

---

[18] Prema: Kureczka, 2002.
[19] Prema: Miller, 2000.
[20] Prema: Fay, 1999.
[21] John Stratton, “Police Passages”, Manhattan Beach, CA: Glennon, 1984

mopoštovanja. Tako unesrećeni, oni ne mogu napadati javnost/društvo koje su se zakleli da će čuvati, pa u sebi čuvaju mržnju i postaju žrtve cinizma. Kako navodi Grejvs, cinični policajci ne brinu više o vrednostima koje su ih dovele u policiju. Umesto toga, oni često na te vrednosti gledaju sa prezirom.

Najveći broj istraživanja ove pojave u policijskoj populaciji rađen je u SAD, kasnih 60-ih i sredinom 70-ih godina prošlog veka. Radeći razne studije, istraživači su utvrdili da je cinizam najrasprostranjeniji u policijskim odeljenjima u velikim gradovima, i to među nižim oficirima koji imaju završen koledž. Ove studije pokazale su da cinizam raste tokom prvih 10 godina službe, a onda počinje polako da opada, da bi na kraju nestao. Značajno je pomenuti i to da su oni policajci koji su primili nagrade zahvalnosti imali mnogo niže nivoe cinizma od drugih.[22]

Novija istraživanja (Grejvs, 1996) ukazuju na to da postoji bliska povezanost stresa i sindroma sagorevanja sa pojavom cinizma. Sve ove pojave prouzrokovane su upravo prevelikim zahtevima koje pred policajce stavlja njihovo zanimanje. Kao i cinizam, tako i sagorevanje i stres mogu uticati na smanjenje učinka, otuđenje i pribegavanje raznim negativnim mehanizmima odbrane.

S ovim je blisko povezana i pojava antipatije prema idealizmu. Jedan od glavnih razloga zbog kojih se mladi ljudi odlučuju za policijski posao jeste služenje društvu.[23] Kada se suoče sa neočekivano agresivnim ili indiferentnim okruženjem, kao i sa pravnim sistemom koji omogućava kriminalcima da se slobodno kreću, policajci koji su bili puni optimizma počinju da se osećaju kao da su izdati i kao da su direktne žrtve nepravde. Oni ubrzo nauče da idealizam koji su poneli iz škole (sa akademije) i etički kodeks policije ne odgovaraju realnosti. Polako počinju da gube veru u više ciljeve, pravdu, dobrotu u ljudima, u mogućnost izgradnje pravednijeg i srećnijeg društva. I poslu i ljudima iz okoline pristupaju sa podozrenjem, ne ostavljajući mogućnost da se desi nešto lepo, pozitivno i tako zapadaju u spiralu, koja sama sebe održava i koja nema kraja. Kada jednom prihvate ovakve stavove, oni sami, ali i zajednica kojoj pripadaju, trpe zbog smanjenog učinka, što dalje produbljuje problem.

Povlačenje iz društva

Surova realnost sa kojom se sreću na ulicama, a naročito u velikim gradovima u kojima su veće stopa kriminala i anonimnost, često može da zatekne, iznenadi policajce koji tek stignu sa akademije. Veliki broj situacija koje iskuse i u kojima dolaze u dodir sa najnepoštenijim, naj-

---

[22] Arthur Neiderhoffer, "Behind the Shield: The Police in Urban Society", Garden City, NY: Doubleday Anchor, 1969; and Robert Regoli, "Police in America", Washington, DC: R.F. Publishing, Inc., 1977, Graves, 1996

[23] John Stratton, "Police Passages", Manhattan Beach, CA: Glennon, 1984

agresivnijim članovima zajednice, utiču na to da oni gube veru u druge i razvijaju stav „mi protiv njih". Ubrzo počinju da veruju samo kolegama policajcima, ljudima koji jedini pored njih vide svet onakvim kakav on zaista jeste. Nažalost, često se dešava da starije kolege svet vide na sličan način i time još više pojačavaju ovakve stavove. To dovodi do toga da se policajci sve manje druže sa ljudima van kruga policajaca, a vremenom počinju da se povlače i iz odnosa sa svojim prijateljima i familijom. Što se policajac više povlači iz društva, to više gubi svoju socijalnu sigurnosnu mrežu (norme i vrednosti koje mu pomažu da vidi svet oko sebe kao nešto što ima smisla) i sve dublje zapada u stanje zbunjenosti, otuđenosti, apatije i frustriranosti. Povlačenje od drugih biva dodatno usložnjeno ukoliko policajac izgubi i veru u zakon. Često se dešava da nauče kako da manipulišu zakonom u svakodnevnom radu kako bi se snašli u onome što zovu „nefunkcionalan pravni sistem".[24]

Porodični problemi

Sve gore navedeno policajac teško može ostaviti iza sebe onda kada skine uniformu. Negativni stavovi o ljudima, neizvesnost, nezadovoljstvo sobom, okolinom i celokupnim sistemom, neminovno utiče i na njegove odnose sa najbližima, o čemu govore i rezultati većeg broja istraživanja.[25]

Iako među istraživačima ne postoji saglasnost povodom stepena razvoda pripadnika policije (Blekmor 1978, Švarc i Švarc 1975, Teri 1981), skoro svi se jednoglasno slažu u oceni da posao policajca izaziva prilično veliki stres u samoj bračnoj zajednici. Kao najvažniji izvor stresa navodi se problem otvorenosti, iskrenosti i spremnosti za emocionalno ulaganje u porodicu. Pokazalo se da posle nekog vremena zaposleni u policiji postaju povučeni, tajnoviti (Parker & Roth 1973), više emocionalno udaljeni i manje posvećeni svojoj deci i supruzi (Reiser, 1974, 1978; Stratton, 1975, 1978; Hageman, 1978; Maynard & Maynard, 1980). U nameri da zaštite porodicu od surove realnosti sa kojom se svakodnevno susreću policajci prestaju da pričaju o događajima sa posla, pokušavaju da izoluju svoja osećanja i stoga vremenom postaju sve manje osetljivi i za probleme svojih najbližih.

Istraživanje koje je Džonson[26] (Johnson, 1991) sproveo na velikom broju policajaca i njihovih porodica pokazalo je da:

---

[24] Neiderhoffer, 1969; Regoli, 1977; Graves, 1996.

[25] Sheehan, 1990; Hartsough, 1990; Reiser, 1974, 1978; Parker & Roth, 1973; Stratton, 1975, 1978.

[26] Johnson, L. B., "On the front lines: Police stress and family well-being", Hearing before the Select Committee on Children, Youth, and Families House of Representatives: 102 Congress First Session May 20, Washington DC: US Government Printing Office, 1991, p. 32-48

- 77% partnera policajaca smatra da njihov partner trpi ozbiljan stres na poslu, koji posredno utiče i na njihovo funkcionisanje u porodici
- 40% porodica policajaca ima iskustvo sa nasiljem u porodici (naspram 10% u običnoj populaciji)
- 90% partnera smatra da bi policija za sve svoje zaposlene morala da obezbedi neki vid savetovanja za rešavanje kako bračnih, tako i problema vezanih sa poslom, što je možda najvažniji podatak do koga je ovo istraživanje došlo.

Članovi porodice često predstavljaju podesne žrtve za ispoljavanje negativnih emocija policajaca koji su pod stresom. Oni se često nađu u dilemi da li da budu podrška policajcu ili da se prepuste i dozvole sebi da budu ranjivi, usamljeni i da i sami vape za podrškom. Kako stare, deca policajaca koji pate od PTSS, počinju da ispoljavaju iste strahove, emocije i cinične stavove prema svetu kao i njihovi roditelji (Kurecka, 2000).

Ostali problemi

Gore navedene posledice teškog posla zaposlenih u policiji, nažalost, nisu i jedine. Kod policajaca postoji visok rizik od razvijanja raznih štetnih navika (poroka) kao što su kockanje, neumereno pušenje, alkoholizam i zloupotreba psihoaktivnih supstanci (Glosik 1988).[27] Takođe, u nekim istraživanjima je dokazivana i povezanost uslova rada sa prekomernom upotrebom sile[28] i prevremenim penzionisanjem[29], a navodi se i to da policajci završavaju u bolnici u značajno većem procentu od obične populacije, kao i da su na trećem mestu po broju prevremenih smrtnih slučajeva (Sevel 1988).[30]

Kada uzmemo u obzir sve navedeno, postaje jasna veličina problema, odnosno postaje jasno da je neophodno preduzeti korake kako bi postojeći rizici bili otklonjeni, a šteta koja je već načinjena sanirana.

Psihološka služba

Iz prethodnih redova postaje jasan i značaj formiranja psihološke službe, koja bi se stručno, odgovorno i blagovremeno bavila sprečavanjem nastanka navedenih problema i radom na njima onda kada se oni ispolje. Dva najvažnija zadatka koja bi takva služba obavljala bili bi:

---

[27] Prema: Milovanoviću, 1998.

[28] Prema: Anderson, 2002.

[29] U policiji Los Anđelesa u skorije vreme broj zahteva za odlazak u prevremenu penziju povećan je 82%, a 63% zahteva povezano je sa posledicam stresa na radu.

[30] Prema: Miller, 2000.

- debrifing stresnog kritičnog događaja
- savetovanje, odnosno sprovođenje terapija, što predstavlja način rešavanja raznih psihičkih problema sa kojima se pripadnici policije mogu susresti.

Debrifing stresnog kritičnog događaja

Debrifing je proces koji treba da umanji, stiša psihološki uticaj traumatskog događaja i spreči kasniji razvoj post traumatskog stres sindroma (PTSS). On služi kao mehanizam za rano otkrivanje osoba kojima bi možda trebalo pružiti dodatnu psihološku pomoć/podršku.[31] Sličnu definiciju daje i Miler (2000) koji kaže da je BSKD (brifing stresnog, kritičnog događaja) strukturisani oblik intervencije, dizajniran da ubrza, unapredi emotivno procesuiranje traumatskih događaja, i to pretresanjem – ventilacijom i normalizacijom reakcija, kao i pripremom za buduća iskustva. Za razliku od psihoterapije, debrifing kao cilj nema katarzu, dubinsku promenu sržnih karakteristika osobe.

Psihološki debrifing ili brifing stresnog kritičnog događaja (BSKD) uobičajeno se radi dva do tri dana nakon njegovog odvijanja i taj proces treba da provede osobu kroz niz faza/nivoa dizajniranih tako da smanjuju simptome stresa.

Iako su komponente ovog pristupa bile obuhvaćene u ranijim vidovima terapijskog rada sa traumatizovanim ljudima, BSKD je za korišćenje u radu sa policajcima i pripadnicima hitnih službi prvi zvanično formulisao Džef Mičel sa svojim kolegama.[32] Danas je Mičelov model BSKD, prihvaćen i implementiran u odeljenja javne bezbednosti u SAD, Velikoj Britaniji, Australiji i u drugim delovima sveta.

Prema ovom modelu, postoji veći broj znakova na osnovu kojih kolege i nadređeni mogu da primete da je nekom njihovom kolegi potrebno obezbediti BSKD. U to bi spadalo sledeće:

1. pokazivanje/ispoljavanje značajnih promena u ponašanju osoblja
2. pravljenje značajnih grešaka koje se javljaju nakon stresnog događaja
3. često ispoljavanje znakova stresa u ponašanju osoblja
4. pojavljivanje osećanja uzbuđenosti, uznemirenosti većeg broja pojedinaca u grupi
5. traženje pomoći
6. neobičnost i nesvakidašnjost događaja koji se desio.

Uobičajeno je da se u strukturi BSKD nalazi jedan ili više psihologa, kao i jedan ili više kolega policajaca specijalno obučenih za de-

[31] Mitchell, 1995.
[32] Mitchell, 1983, 1988, 1991; Mitchell & Bray, 1990; Mitchell & Everly, 1996.

brifere. Debrifing se obično sprovodi kao grupni sastanak, koji traje oko dva do tri sata.

BSKD ima sedam standardnih faza:

1. uvod
2. činjeničnu fazu
3. fazu razmišljanja, premišljanja
4. fazu reakcije/reagovanja
5. simptom fazu
6. edukativnu fazu
7. završnu fazu

Sevel (1993, 1994) je ovaj model adaptirao i napravio sličan kako bi on bio primeren posebnim potrebama inspektora koji rade na slučajevima višestrukih ubistava i drugim jako teškim zločinima. Glavni ciljevi ovog procesa su:

1. ventilacija intenzivnih osećanja
2. istraživanje (prorađivanje) nekih simboličnih značenja koje događaj može imati za policajca
3. pružanje grupne podrške
4. iniciranje ispoljavanja tuge u podržavajućem okruženju
5. demontaža zablude o jedinstvenosti, neobičnosti
6. razuveravanje da su intenzivna osećanja u ovakvim slučajevima nešto nenormalno
7. pripremanje za nastavak rada „procesa tuge“ i procesa “nošenja sa stresom” i u narednim nedeljama i mesecima
8. pripremanje na mogućnost da, kao reakcija na ozbiljnu krizu, budu razvijeni/ispoljeni fizički, kognitivni i emocionalni simptomi
9. edukovanje o tome šta su normalni i abnormalni odgovori na stres
10. davanje podrške za nastavak daljeg bilo grupnog, bilo individualnog rada.

Pored ponuđenih postoji i Bolov program (Bol 1995)[33] koji se samo neznatno razlikuje od prethodna dva.

Bez obzira za koji se model opredelimo, čini se je od ključnog značaja da ovakav tretman bude **obavezan** za svakog pripadnika policije koji je prošao kroz neki kritični događaj. Na ovaj način bi bilo izbegnuto to da se policajci boje da će ih, ako potraže pomoć, ostali gledati kao da su ludi ili da su slabići. Ovim načinom oni ne moraju sami da traže pomoć, a ipak mogu da rade na problemu, podele iskustva, strahove, kao i da pitaju i dobiju odgovore. O prednostima ovakvog ustrojstva sistema piše MekMejns (McMeins1990).[34]

---

[33] Prema: Miller, 2000.

[34] Prema: Fay, 1999.

Savetovanje, terapija, prevencija

Pored aktivnosti koje se sprovode nakon nekog traumatskog događaja, veoma je važno i to da postoji psihološka služba stalnog karaktera, koja je uključena u samu policijsku organizaciju i koja bi tako mogla uspešno da pruža usluge savetovanja i psihoterapije.

Savetovanje predstavlja odnos "jedan na jedan", koji klijentu treba da pomogne da nauči, ovlada veštinama koje mu mogu pomoći da uspešnije izlazi na kraj sa raznim životnim situacijama, dok je psihoterapija definisana kao proces u kome terapeut pomaže klijentu da reorganizuje svoju ličnost. Suštinska razlika između ove dve tehnike nalazi se u dubini njihovih zahvata.

Do rezultata koji potvrđuju efikasnost savetovanja i psihoterapije u radu na problemima sa kojima se suočavaju policajci, došlo se u mnogim istraživanjima. Možda najbolji opis celog procesa daje Kurecka (2002) koji je prošao put od klijenta do osobe koja pruža profesionalne usluge drugim ljudima:

„... Osećao sam se usamljenim... Pokušao sam da izolujem svoje emocije ... bojao sam se da će me, zbog toga što se viđam sa terapeutom, proglasiti za slabog ili ludog ... nisam bio siguran šta će moja porodica, prijatelji i kolege misliti o meni... Kroz terapiju/savetovanje sam naučio da su emocije koje sam osetio „normalne" za ljude koji prođu kroz upotrebu oružja na poslu koje kao posledicu ima nečiju smrt. Vremenom, počeo sam da prihvatam svoja osećanja kao normalna i da slobodno pričam drugima o pomoći koju sam dobio. Na moje iznenađenje, moja porodica, prijatelji i kolege su me u tome podržali..."

Ništa nije više frustrirajuće za policajca na terenu od uverenja da je prepušten samom sebi, odnosno da ga nadređeni ne podržavaju. Oni su možda već iskusili da će izostati podrška javnosti, verujući da ono što oni rade ili prođe nezapaženo ili biva podređeno neobjektivnom i nepravednom preispitivanju.[35] Stoga, organizovanje treninga i službe za savetovanje samim ljudima na terenu govori da je neko „gore" svestan kroz šta oni prolaze i da im je stalo do dobrobiti svakog od njih. Postojanje ovakve službe može dovesti do toga da očekivanja koja policajci imaju od svojih organizacije i stvarnost budu usklađeniji.[36]

Mnogi policajci se osećaju zadovoljno ako pronađu sigurno mesto van „akvarijum" atmosfere koja vlada u odeljenju (stanici), jer terapijska seansa predstavlja odmor, predah od stalnih priča o poslu.[37] Ovo je

---

[35] Mashburn, 1993.

[36] Prema: Mashburn, James T. Reese, "Critical Incidents, Now There's Help", Behavioral Science in Law Enforcement, Quantico, Virginia: U.S. Government, FBI Academy, 1993

[37] Mashburn, 1993.

pogotovo istinito u slučajevima kada je problem zbog koga je policajac došao na terapiju manje povezan sa poslom, a više sa spoljnjim pritiscima i teškoćama, kao što su porodični problemi, alkoholizam i drugi problemi koji mogu povratno uticati na situaciju na poslu.

Važno je naglasiti i to da bi ovakva služba, da bi ostvarila najveći mogući efekat, trebalo da bude program koji je integrisan u samo policijsko odeljenje, kao i da ima potpunu podršku i povezanost sa administracijom (Blau 1994, Sevel 1986).[38]

Takođe, potrebno je istaći da u SAD ne postoji pitanje u vezi sa tim da li su psihološke službe potrebne, već se raspravlja samo o modalitetima njihovog rada. Glavna dilema koja se nameće je da li takve usluge treba da pruža terapeut zaposlen u odeljenju ili je za taj posao bolje angažovati terapeuta „spolja" koji je, samim tim, manje umešan u dešavanja unutar odeljenja i rezistentan na ogovaranja, glasine i slično (Blau, 1994; Silva, 1991).[39]

Psiholog unutar službe biće bolje upućen i imaće ujedno više iskustva sa direktnim pritiscima sa kojima je osoba suočena. Međutim, osoba koja je zaposlena unutar odeljenja ujedno je i osoba koja radi na proceni spremnosti svih zaposlenih za obavljanje posla, kao i na proceni njihovih postignuća, što može biti u konfliktu sa pozicijom nepristrasnog pomagača. Psiholog, psihoterapeut koji dolazi „spolja" može imati manje iskustva sa pritiscima i celokupnom situacijom unutar odeljenja, ali zato prilikom terapije može imati veći manevarski prostor.[40]

Iskustvo, kako navodi Mešburn (1993), govori da policajcu koji iskreno traži pomoć nije toliko važno da terapeut zna sve o njegovom poslu, koliko mu je važno da to bude osoba kojoj može da veruje i koja je spremna da razume u kakvoj se on situaciji nalazi. Policajac će u toj situaciji biti i više nego srećan da takvoj osobi pruži sve neophodne informacije. On očekuje da terapeut uloži celog sebe u terapiji kao što to i oni rade prilikom obavljanja svakodnevnog posla.

Važno je da policajci shvate da im stručne osobe mogu pomoći da se bolje i efikasnije bore sa problemima, kao i da ih to što prihvataju takvu pomoć ne čini manje vrednima. Kako se odnos sa terapeutom sve više bude uspostavljao, policajac će se osećati sve opuštenije i vremenom će početi da se oseća udobno i zaštićeno u terapijskoj situaciji. Silva (Silva, 1991) navodi da je za uspostavljanje međusobnog poverenja važna:

1. tačna, precizna, brižna empatija
2. spontanost, taktičnost, fleksibilnost
3. raspoloživost, pristupačnost
4. poštovanje
5. konkretnost.

---

[38] Prema: Miller, 2000.
[39] Isto
[40] Isto

Postojanje psihološke službe u policiji ima, možda i važniju, funkciju u prevenciji negativnih pojava. Organizovanje grupnih sastanaka, radionica na kojima bi se govorilo o strahovima, očekivanjima i iskustvima drugih moglo bi pomoći da policajci mnogo bolje savladavaju stresne situacije onda kada se one dogode.

O važnosti preventivnog rada govore i nalazi istraživanja Milera i Birnbauma (1988)[41], koji ukazuju na to da su policajci, koji su tokom svoje obuke bili upoznati sa PTSS, bili u mogućnosti da mnogo efektivnije izlaze na kraj sa simptomima, odnosno posledicama koje on sobom nosi. To stoga što su oni ranije mogli da prepoznaju simptome i ranije zatraže pomoć.

Takođe, u razgovoru sa ostalim kolegama na ovakvim okupljanjima, policajci mogu da uvide da i drugi imaju iste strahove i probleme, što ih može podstaći da otvorenije pričaju o svojim osećanjima, da tragaju za rešenjima i da se tako bolje pripreme za ono što ih možda čeka (Pirson, 1989).[42]

PREDNOSTI I PROBLEMI PRIHVATANjA PSIHOLOŠKO - SAVETODAVNE SLUŽBE U POLICIJI

Ljudi koji se bave organizovanjem policije često nisu u stanju da prepoznaju važnost postojanja službi koje pružaju dodatnu psihološku pomoć policajcima sve dok se ne desi neki neočekivani incident. Tek to ih natera da probaju da organizuju neku akciju, program ili službu koja bi trebalo da redukuje stres kome su njihovi zaposleni izloženi.

U narednim redovima bavićemo se očekivanim prednostima i teškoćama koje možemo očekivati od/prilikom uspostavljanja ovakve službe.

Prednosti

Dve glavne prednosti uspostavljanja ovakve službe bile bi:

1. veća efikasnost
2. niži troškovi.

Uspostavljanjem funkcionalne službe koja bi odgovorno, profesionalno i kvalitetno obavljala svoje zadatke, mogli bismo očekivati veću efikasnost koja bi se ogledala u:

- povećanju motivacije
- smanjivanju odsustvovanja sa posla (kašnjenja, bolovanja)
- smanjivanju slučajeva napuštanja službe
- uspostavljanju boljih međuljudskih odnosa u kolektivu
- uspostavljanju boljeg odnosa policije sa lokalnom zajednicom.

---

[41] Prema: Kureczka, 2002.

[42] Prema: Mashburn, 1993.

Zanimljivu dopunu ovoj priči daje i Braun (2000) koji govori da nema uspešnog razvijanja koncepta „policajca u zajednici“ bez obrazovanja stručne psihološke službe koja bi se bavila edukacijom, savetovanjem i preventivnim radom na psihološkim problemima.

Kada su u pitanju **troškovi** uspostavljanja ovakve službe, postavlja se pitanje koliko bi ovakva služba koštala. Iako se na ovakvo pitanje može odgovoriti novim pitanjem o tome koliko košta život, psihička stabilnost, zdravlje jednog policajca ili čitavog kolektiva, probaćemo da ovde idemo drugim putem. U SAD, dakle društvu koje je mnogo bogatije nego što je naše, glavni argument za uvođenje ovakve službe bilo je upravo pitanje koliko "nebavljenje", odnosno zanemarivanje tog problema košta državu. Fuler (1991)[43] navodi da zamena jednog policajca koji je pet godina u službi košta 100.000$ (u ovu cifru su uključeni treninzi koje je prošao, znanje koje ima, iskustvo...). Ovo je samo deo priče ili njen sam kraj. Pre nego što se odluči da napusti službu, osoba sa kojom nije rađeno na problemima vezanim za jedan ili više kritičnih incidenata u značajno većem procentu:

- donosi pogrešne odluke
- ispoljava razne disciplinske probleme
- duže odsustvuje sa posla
- učestalije kasni na posao
- umornija je i samim tim manje efikasna.

Pored toga, u SAD su policajci dobili dosta veliku količinu novca na osnovu žalbi koje su uputili sudovima zbog toga što im njihova odeljenja nisu obezbedila uslove za rešavanje posledica prolaženja kroz razne kritične incidente povezane sa poslom.

Prema podacima koje navodi Brosnan (Brosnan, 1999), svaki dolar uložen u saniranje posledica stresa kod pripadnika policije, šestostruko se vraća kao ušteda, smanjenjem troškova koje sa sobom nosi odloženo saniranje posledica.

Teškoće

Pored već navedenih, čini se jako važnim pomenuti i neke probleme, teškoće koje se mogu očekivati prilikom uspostavljanja ovakve službe, a koje proizvode sami akteri. Dva glavna problema mogu biti:

1. Način na koji policajac opaža psihologa

Kao što je već spomenuto, policajci uglavnom nemaju baš lepo mišljenje o psiholozima, psihoterapeutima i psihijatrima koji svojim "psihoglupostima" omogućavaju kriminalcima da se izvuku. Neki od njih imaju strah od promene na gore, gledajući na psihoterapiju kao na

[43] Prema: Kureczka, 2002.

nešto srodno „ispiranju mozga“, odnosno kao na ponižavajuće i za muževnost ugrožavajuće iskustvo. Oni doživljavaju to kao iskustvo u kome oni leže na krevetu i ridaju, pričajući o svom teškom detinjstvu. Još češće je ideja da neko ima potrebu da dobije „mentalnu pomoć“ doživljena kao nešto što ukazuje na slabost, kukavičluk, nedovoljnu sposobnost da se obavlja dužnost.

Iako je efikasnost pomoći koju policajac dobija od ovakvog tima više puta potvrđena, policajci u velikoj meri imaju problem da prihvate ponuđenu pomoć (Quinn, 1994; Violanti, 1995). Policajci tradicionalno izbegavaju da traže terapiju ili pomoć, jer se iza toga krije ubeđenje da drugi ljudi ne mogu razumeti njihove probleme (Benner, 1982), kao i to da „pravi policajci“ ne treba da imaju takve probleme (Linden & Klein, 1988).[44]

Pored toga, zaposleni psiholozi su često bliži administraciji nego policajcima na terenu, pa se tako dešava da kada policajac bude poslat psihologu veliki problem predstavlja pitanje poverenja (Super & Blau, 1997).[45]

Jedan od najvećih strahova svakog klijenta (pa i policajaca) jeste strah da ne bude izdat/izneveren. Velika iskrenost i otvorenost često mogu da ih uplaše, jer ne znaju šta sve terapeut može otkriti o njima. Postoji strah od toga da bi psiholog to mogao objaviti/obznaniti. Izgraditi neku vrstu ugovora, odnosno uveriti policajca u poverljivost informacija, zahteva vreme i marljiv, uporan rad psihologa. Ali ovaj deo puta, bez obzira koliko bio mučan, moramo proći ukoliko želimo efikasnu, uspešnu terapiju.

Otežavajuću okolnost čini i to što policijska kultura ne prihvata otvoreno ispoljavanje emocija.

U okruženju koje postoji unutar policijskih odeljenja neki policajci s pravom osećaju strah od osude, stigmatizacije, podsmeha/ismejavanja, kao i to da neće moći da napreduju u poslu i da će ih kolege odbaciti ukoliko budu opaženi kao tip ljudi koji popušta pod pritiskom. Takođe, što je jako značajno, pojedine kolege koje nešto kriju, mogu osetiti da ih to što njihov kolega ide na „ispiranje creva“ kod tamo nekog ugrožava, jer se time stvara mogućnost da bude otkriveno ono što oni pokušavaju da sakriju (Miler, 1995, 1998c).[46]

Policajci često predstavljaju izdvojenu/usamljenu grupu i zbog toga se oni mogu opirati tome da pričaju sa ljudima van svoje struke ili da pokažu „slabost“ pred svojim kolegama u mnogo većoj meri nego što to čine pripadnici nekih drugih hitnih službi ili ostalih službi koje se bave javnom bezbednošću. Policajci obično rade ili sami ili u paru, za razliku od, na primer, vatrogasaca ili ekipa hitne pomoći, koji su i

---

[44] Fay, 1999.
[45] Isto
[46] Prema: Mashburn, 1993.

obučavani za timski rad (Blau, 1994; Cummings, 1996; Kirschman, 1997; Reese, 1987; Solomon, 1995).[47] Sve ovo postavlja posebne izazove pred kliničare koji pokušavaju da identifikuju probleme policajaca, rade sa njima i pomognu im u rešavanju tih problema.

2. Način na koji psiholog opaža policajaca

Psiholozi, takođe, mogu predstavljati problem. Naime, oni često imaju predrasude prema policajcima, ne razumeju se u policijski posao, a ne mogu ni lako razumeti stresne situacije sa kojima se policajci svakodnevno susreću (Bener 1982).[48]

Osobe koje bi se bavile ovim poslom trebalo bi u potpunosti da poznaju funkcionisanje policijskog sistema. Oni moraju biti upoznati sa organizacijom policijskog odeljenja i njegovom strukturom moći kako bi mogli razumeti radno okruženje policajca sa kojim su u kontaktu. Ono što ponekada predstavlja otežavajuću okolnost u komunikaciji jeste poseban humor koji policajci imaju (izgrađen pod uticajem čestog dodira sa mnogim negativnim aspektima ljudske prirode).[49]

Posledica svega navedenog, može biti ta da psiholog ima problem sa tim da se se uživi u ono o čemu mu policajac priča. Policajac to lako oseti i to, na kraju, dovodi do toga da on izgubi poverenje u terapeuta, čime je okončana i poslednja nada da će terapija biti uspešna. Kada psiholog počne da radi sa policajcem, on ubrzo shvati da policajac procenjuje terapeuta u istoj onoj meri u kojoj i terapeut procenjuje njega. Često policajac želi da sazna sve o povezanosti terapeuta sa policijom, njegovo mišljenje o policajcima, kao i o prethodnom radu sa drugim ljudima iz policije. U takvim situacijama psiholog mora dobro da se potrudi kako ne bi pokazao ljutnju ili uznemirenost zbog toga što policajac nema u njega dovoljno poverenja. Umesto toga, on bi trebalo da se potrudi da radi na izgradnji odnosa koji će biti baziran na obostranom poštovanju.

ZAKLJUČAK

Na prethodnim stranama izložili smo veliki broj razloga zbog kojih bi bilo neophodno organizovati psihoterapijsko–savetodavnu službu unutar policijskih stanica. Naveli smo veliki broj rizika koje sobom nosi policijski poziv, ali i značajan broj posledica do kojih on može dovesti. Takođe, ukazali smo i na potencijalno velike koristi koje bi od ovakve službe imali i policajci i policijska organizacija i društvo u celini. Iskustva drugih to potvrđuju. Naravno, na tom putu mogu se

[47] Miller, 2000.
[48] Prema: Fay, 1999.
[49] Silva, 1991.

očekivati i problemi, ali oni se daju veoma lako kontrolisati i prevazići ukoliko se na njih na vreme obrati pažnja. Oni nikako ne mogu biti izgovor za to da se ne upustimo u jedan ovako zahtevan, ali i obećavajući poduhvat.

Bilo kako bilo, unositi ispravke u sistem koji, po rečima nekih čelnika policije, odlično funkcioniše, stvarno deluje totalno nelogično. Ipak, postoji nada da će se u okviru sprovođenja postojećih (predstojećih) reformi naći i oni odgovorni pojedinci koji uviđaju značaj postojanja ovakve službe.

Literatura

1. Ainsworth B. Peter "Psychology and Policing", Willan Publishing, Cullompton, 2002.
2. Anderson J. Beverly, "The Echoes of Violence in the Police Family", 2002, www.giftfromwithin.org/html/echoes.html
3. Anderson S. Gregory, Robin Litzenberger, Darryl Plecas. „Physical Evidence of Police Officer Stress", Policing 2002.Vol.25
4. Aranđelović Dušan, „Mesto i uloga vođe sektora u organizaciji rada na bezbednosnom sektoru", Bezbednost 2/ 1997.
5. Behrend R. Kenneth, "Police Cynicism: A Cancer in Law Enforcement?" FBI Law Enforcement Bulletin, August 1980.
6. Bettinger Keith "Critical Incidents: Debriefing and Immediate Aftercare", www.tearsofacop.com/police/articles/afthercare.html
7. Brosnan W. Michael, "Post Traumatic Stress Disorder and the police officer", WomenPolice, Winter 1999, Vol.33
8. Brown Ed, "Transitioning the role of police psychologists", Law & Order, May 2000, Vol.48.
9. Brown Jenifer, Cooper Cary, "Stress and the senior police manager"; Policing in central and eastern Europe, 1996.
10. Constant Terry, "Not so obvious police stress", www.tearsofacop.com/police/articles/
11. Fay Joel, "A Narrative Approach to Critical and Sub-Critical Incident Debriefings", 1999, www.narrativeapproaches.com
12. Feltes Tomas, "Koncept zero (nulte) tolerancije" Bezbednost 4/ 2001, str. 541 – 548
13. Finn Peter and Esselman Tomz Julie, "Developing a low enforcement stress program for officers and their families", Issues and Practices in Criminal Justice, 1996.
14. Ganster Daniel, Pogon Milan, Duffy Michelle, "Organizational and interpersonal sources of stress in Slovenian Police Force", Policing in central and eastern Europe, 1996.
15. Graves Wallace, " Police cynicism: causes and cures", FBI Low Enforcement Bulletin, June 1996.

16. Goldfarb Daniel, "In Search of the Silly Thought", www.theiacp.org/ pubinfo/pc/98author.htm
17. Herron Shawn , "Dealing with the aftermath", Sheriff, May/Jun 2001,Vol.53
18. Kešetović Želimir, "Zadovoljstvo zajednice policijom: zapadno australijsko iskustvo" Bezbednost 4/ 1997, str. 515 – 531
19. Kinchin David , "The trauma of police work", Law & Order, Mar 2000, Vol.48
20. Klinger David, "Police responses to officer involved in shootings", Issues and Practices in Criminal Justice, 2001.
21. Kostić Ivan, "Kriminalistička psihologija", Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd, 1998.
22. Kureczka W. Arthur, "Critical incident stress in low enforcement – cover story", FBI Low Enforcement Bulletin, February- Ìarch, 1996.
23. Kureczka W. Arthur, "Surviving Assaults After the Physical Battle Ends, the Psychological Battle Begins - Perspective - Police, in the Line of Duty", FBI Low Enforcement Bulletin, January 2002.
24. Liberman M. Akiva, Suzanne R Best, Thomas J. Metzler, Jeffrey A. Fagan, "Routine occupational stress and psychological distress in police", Policing: 2002, Vol.25
25. Lynch W. Gerald, "Police training in human dignity", www.ncjrs.org/policing/
26. Mashbum D. Michael, "Critical incident counseling – importance of counseling for police officers", FBI Low Enforcement Bulletin, September 1993.
27. Miller Laurence, "Law enforcement traumatic stress: clinical syndromes and intervention strategies", 2000, www.practicalpsych.com/law_enforce_publications.html
28. Milosavljević Bogoljub, "Nauka o policiji", Policijska akademija, Beograd, 1997.
29. Milovanović Radojko, „Policijska psihologija", Policijska akademija, Beograd, 1995.
30. Ni He, Jihong Zhao, Carol A Archbold. „Gender and police stress: The convergent and divergent impact of work environment, work-family conflict, and stress coping mechanisms of female and male police officers" Policing, 2002, Vol.25
31. Pugh M. George, "Dobar policajac: kvaliteti, uloge, koncepcije" Bezbednost 4/2001. str. 713 – 718
32. Radonjić Slavoljub, „Uvod u psihologiju", Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1994.
33. Quinnett Paul, "QPR: police suicide prevention - questioning, persuading and referring", FBI Low Enforcement Bulletin, July 1998.
34. Stephens Christine, "Debriefing, social support and PTSD in the New Zealand police: Testing a multidimensional model of organizational traumatic stress", The Australian journal of Disaster and Trauma Studies, 1996.
35. Weisburd David, Greenspan Rossann, "Police Attitudes Toward Abuse of Authority: Findings From a National Study" National Institute of Justice – Research in brief, May 2000.
36. Zukauskas G, K Dapsys, E Jasmontaite, J Susinskas, "Some psychosocial problems of police officers in Lithuania" Policing, 2001, Vol.24.

O CENTRU

CENTAR ZA CIVILNO-VOJNE ODNOSE je nestranačko, nepolitičko i neprofitno udruženje građana. Osnovano je i registrovano avgusta 1997. godine u cilju istraživanja celine odnosa između vojske i društva sa stanovišta modernog mišljenja i praktikovanja individualne, nacionalne, regionalne i globalne bezbednosti. Za te svrhe Centar se posebno bavi problemima reforme sektora bezbednosti i oružanih snaga u tranzicijskim i postkonfliktnim zemljama, te izgledima za njihovo stavljanje pod demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor.

Središnja tačka stručnih i javnih aktivnosti Centra je smeštena u bezbednosno polje Srbije i Crne Gore. Sa tog stajališta Centar i njegovi saradnici beleže i mere posledice promena u regionalnom, evroatlantskom i globalnom okruženju po bezbednost SCG. Potom, na osnovu analize spoljnih i unutrašnjih izazova, rizika i pretnji, ispituju njene bezbednosne kapacitete. Odatle su u fokusu istraživanja i javnog delovanja Centra potreba, sadržaji, zahvat i dinamika reforme sektora bezbednosti i oružanih snaga u SCG, kao i tempo njihovog stavljanja pod demokratsku civilnu kontrolu. Posebna se pažnja posvećuje istraživanju i javnom tematizovanju potrebe, toka i tempa bezbednosnog uključenja SCG u regionalne, evroatlantske i globalne procese saradnje i integracije.

Svoje istraživačke nalaze Centar redovno, a u različitim formama, predstavlja stručnoj i široj javnosti u želji da doprinese širenju i jačanju javne podrške reformi sektora bezbednosti u SCG. Iz tog razloga Centar se, samostalno ili u saradnji sa drugim naučnim i obrazovnim institucijama, sistematski bavi obrazovanjem i izdavaštvom u sferi bezbednosti. U tom cilju Centar sarađuje sa domaćim i stranim, vladinim i nevladinim institucijama i organizacijama.

Veb sajt Centra:
www.ccmr-bg.org

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна бибиотека Србије, Београд

327.56: :351.88(497. 11+497. 16) (082)
355.3(497.11+497.16)(082)
351.86(497.11+497.16)(082)
327.88: :323.28(082)
341.232.1(082)

NACIONALNA i globalna bezbednost : zbirka radova specijalizanata Fakulteta političkih nauka. - Beograd : Centar za civilno-vojne odnose, 2005 (Beograd : Goragraf). - 291 str. ; 24 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 86-83543-36-6

a) Безбедносни сектор - Србија и Црна Гора - Зборници b) Безбедност (политика) - Зборници c) Међународни тероризам - Зборници d) Оружане снаге - Реформа - Србија и Црна Гора - Зборници
COBISS.SR-ID 121844748