



CENTER FOR EURO-ATLANTIC STUDIES - CEAS
progress, determination, influence



Democratization Policy Council

"A global initiative to promote accountability in Western democratization policy"

Karika koja nedostaje

Reforma sektora bezbednosti, 'vojna neutralnost' i EU
integracije u Srbiji

Studija

Novembar, 2014.

Studija je realizovana u okviru zajedničkog CEAS-DPC projekta "Reforma sistema bezbednosti, 'vojna neutralnost' i EU integracije u Srbiji - Kako da EU najbolje iskoristi svoj uticaj da zagovara održive reforme" koji je podržao Balkanski fond za demokratiju Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država

Sadržaj

Akronimi.....	4
Rezime.....	6
Uvod.....	12
I Reforma sistema bezbednosti- značaj, dostignuća i preostali izazovi	16
I.1. Istorijski i socio-politički kontekst RSB u Srbiji od petooktobarskih promena do danas	16
<i>Miloševićeva vremena</i>	16
<i>Postpetooktobarski period</i>	17
I.2. Veza između RSB obaveze saradnje sa Hagom i suđenja pred domaćim sudovima	18
I.3. Prvi ciklus reformi u sistemu bezbednosti (2000–2006. godine).....	19
I.4. Drugi ciklus reformi u sistemu bezbednosti (2006-2012. godine).....	21
I.5. RSB od dolaska na vlast koalicije SNS-SPS 2012. godine	24
I.6. Šta je preostalo da se uradi.....	27
II Vojna “neutralnost” Srbije.....	28
II.1. Najčešće upotrebljavane definicije pojma neutralnost i vojna neutralnost	28
II.2. Vojno svrstavanje Srbije u nedavnoj prošlosti.....	29
II.3. Način na koji je Srbija proglasila neutralnost 2007. godine.....	29
II.4. Strateška dokumenta Republike Srbije i njena vojna neutralnost	32
III Vojna neutralnost, odnosi Srbije i NATO i dometi reforme sistema bezbednosti.....	35
III.1. Period od 2001. do 2005. godine.....	36
III.2. Grupa Srbija - NATO za reformu odbrane.....	37
III.3. NATO vojna kancelarija za vezu.....	38
III.4. Poverilački fondovi Partnerstva za mir	39
III.5. Partnerstvo za mir.....	39
III.6. Institucionalizovanje odnosa Srbije sa NATO od proglašenja vojne neutralnosti 2007. godine	41
III.7. Individualni akcioni plan partnerstva.....	42
III.8. Vlade SNS-SPS i dinamika saradnje sa NATO	44
III.9. Protivrečnost percepcija o NATO, ograničeni domet postojeće saradnje.....	45
IV EU-integracioni alat i reforma sistema bezbednosti (RSB) u Srbiji	47
IV.1. Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU.....	47
IV.2. Istorija proširenja i RSB – ili zašto je Srbija poseban slučaj.....	49

IV.3.	EU-integracioni alat – Poglavlje 31.....	50
IV.4.	EU-integracioni alat – politički kriterijumi i poglavlje 23	52
IV.5.	Bezbednosni sistem i kosovosko pitanje – poglavlje 35	55
IV.6.	EU-predpristupni pregovori i RSB – konzistentan, strateški pristup?	56
V	EU i neki drugi međunarodni akteri promovisanja reforme sistema bezbednosti	58
V.1.	Odnosi EU-NATO	58
V.2.	Odnosi EU i OEBS.....	59
V.3.	Odnosi EU sa nekim domaćim akterima kontrole bezbednosnih struktura u Srbiji.....	60
V.4.	Podrška Ženevskog centra za kontrolu oružanih snaga reformi sistema bezbednosti u Srbiji 61	
V.5.	Bilateralna vojna saradnja i RSB	61
V.6.	Bilateralna vojna saradnja Srbija - Rusija	63
	<i>Srpsko-ruski humanitarni centar u Nišu</i>	65
	Zaključci i preporuke	68
	Aneks.....	73
	Mehanizmi demokratske kontrole službi bezbednosti u Republici Srbiji	73
	Tipovi kontrole.....	73
	Parlamentarna kontrola	73
	Kontrola izvršne vlasti nad službama bezbednosti.....	75
	Sudska kontrola službi bezbednosti	76
	Kontrola nad službama bezbednosti od strane nezavisnih kontrolnih tela	78
	Javna kontrola službi bezbednosti	79
	O Centru za evroatlantske studije.....	81
	O Savetu za politiku demokratizacije	83
	Kontakti	84

Akronimi

BIA	Bezbednosno-informativna agencija
BiH	Bosna i Hercegovina
OCD	Organizacija civilnog društva
DCAF	Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga
DOS	Demokratska opozicija Srbije
DSACEUR	Zamenik vrhovnog komandanta savezničkih snaga Evrope
EBOP	Evropska bezbednosna i odbrambena politika
EDA	Evropska odbrambena agencija
EEAS	Evropska služba za spoljne poslove
EK	Evropska komisija
EP	Evropski parlament
EU	Evropska unija
EUCI	Tajni podaci Evropske unije
EUFOR Althea	Snage Evropske unije (Bosna i Hercegovina)
EUFOR Concordia	Snage Evropske unije (Makedonija)
EUFOR RCA	Snage Evropske unije (Bangui, CAR)
EUNAVFOR	Mornarica Evropske unije Atalanta (Somalija)
EUTM Mali	Misija za obuku Evropske unije (Mali)
EUTM Somalia	Misija za obuku Evropske unije (Somalija)
ICTY	Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju; Haški tribunal
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
IPAP	Individualni akcioni plan partnerstva
KFOR	Snage na Kosovu
MLO	Vojna kancelarija za vezu
NATO	Severno-atlantski savez
OSCE	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

PAP-DIB	Akcioni planpartnerstva za izgradnju institucija odbrane
PzM	Partnerstvo za mir
RDB	Odeljenje državne bezbednosti
RSB	Reforma sistema bezbednosti
SALW	Malo i streljačko nauružanje/Malokalibarsko naoružanje
SB UN	Savez bezbednosti Ujedinjenih nacija
SEDM	Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi
SNS	Srpska napredna stranka
SOFA	Sporazum o statusu snaga
SPS	Socijalistička partija Srbije
SRJ	Savezna Republika Jugoslavija
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
TCP	Prilagođeni program saradnje
TRZ	Tehnički remontni zavod
VBA	Vojnobezbednosna agencija
VKS	Vrhovni kasacioni sud
VOA	Vojnoobaveštajna agencija
WEU	Zapadna Evropska unija
ZBOP	Zajednička bezbednosna i odbrambena politika
ZSOP	Zajednička spoljna i odbrambena politika

Rezime

Bezbednosni sistem predstavlja važan segment svake države jer se preko njega reguliše monopol države nad silom. Demokratsko ustrojstvo sistema bezbednosti predstavlja jedan od najvažnijih preduslova za svaku demokratsku državu. Zbog toga reforma sistema bezbednosti (RSB) čini jedan od ključnih elemenata demokratske transformacije autoritarnih država, pa tako i post-socijalističkih država posle kraha Hladnog rata. To posebno važi za države Jugoistočne Evrope u kojima je socijalističku eru nasledila ratna decenija. U njoj je došlo do suštinske erozije monopola sile, kao nameran rezultat politike nasilne etnizacije društva i države. Kao jedna od tih država, Srbija je posle 2000. godine krenula u reformu sistema bezbednosti pod komplikovanim društveno-političkim okolnostima kojisu uveliko odredili granice efekta i dometa tih reformi, sprovedenih u poslednjih skoro deceniju i po. Srbija, zato, krajem 2014. godine ulazi u poslednju fazu integracionog procesa u EU – predpristupne pregovore - sa nedovršenim procesom reforme sistema bezbednosti.

Na kraju tog procesa, Srbija u Evropsku Uniju treba da uđe kao novi član, i, kako to definišu Kopenhagenski kriterijumi Unije, kao demokratski ustrojena država sa funkcionalnom tržišnom ekonomijom i sa pravnim tekovinama EU (acquis) uvedenim u nacionalno zakonodavstvo. To, svakako, podrazumeva i da sistem bezbednosti Srbije bude demokratski ustrojen do stepena da može obezbediti stabilan demokratski poredak, odnosno završetak reforme sistema bezbednosti do trenutka ulaska u EU. Evropska Unija, u dosadašnjoj istoriji politike proširenja, reformi sistema bezbednosti, nije posvećivala posebnu pažnju, zato što su zemlje kandidati reforme sprovodile u okviru ispunjavanja uslova za pridruživanje NATO, ili su ih samostalno uspešno sprovele pre ulaska u EU. No, slučaj Srbije je, na neki, način specifičan i zahteva proaktivniju ulogu EU kao spoljnog promotera reforme sistema bezbednosti i to iz više razloga:

Prvo, Srbija je u drugoj polovini prethodne decenije proglasila vojnu neutralnost države. Nedemokratski način na koji je proglašena neutralnost, razlog za donošenje te odluke koja bi u načelu trebala biti strateškog karaktera, reakcija na proglašenje državne nezavisnosti Kosova, teoretska neizgrađenost koncepcije, te njene nekonzistentnosti sa najvažnijim strateškim dokumentima države, uveliko negativno utiču na uspešan dovršetak započetih reformi sistema bezbednosti. Nekonzistentnost proglašene neutralnosti se posebno ispoljava u odnosu Vlade Srbije prema zaoštavanju odnosa

između Zapada i Rusije u kontekstu ukrajinske krize. Drugo, ograničenje saradnje Srbije sa NATO, koja zbog proglašene vojne neutralnosti isključuje zahtev za prijem u članstvo, uveliko umanjuje ulogu ključnog aktera spoljnog promovisanja reformi sistema bezbednosti, koju je Alijansa igrala u slučaju skoro svih prethodnih kandidata za članstvo u EU. Taj nedostatak ne mogu nadoknaditi Zapadne države koje održavaju bilateralnu vojnu saradnju sa Srbijom, a koje se baziraju na obostranoj dobrovoljnosti. EU, tako, ostaje jedini spoljni akter u Srbiji koji snagom politike uslovljavanja (conditionality) može odlučnije uticati na uspešan dovršetak RSB. Treće, sa nastavkom započetog dijaloga između Srbije i Kosova, koji bi trebao voditi do potpune normalizacije i institucionalizacije odnosa, pre ulaska Srbije u EU, te kasnije i do prijema Kosova u Uniju, otpada glavni razlog svojevremeno proglašene vojne neutralnosti. Sistem bezbednosti, dakle, predstavlja područje u kome se predpristupni proces definisan u pregovaračkom okviru EU sudara sa najvažnijim strateškim ciljevima definisanim u dokumentima države Srbije (odbranu teritorijalnog integriteta države, uključujući teritoriju Kosova). Zbog svega gore navedenog Evropskoj Uniji bi reforma sistema bezbednosti Srbije trebala biti jedan od izvornih interesa u predpristupnom procesu.

U tom cilju autori preporučuju:

Evropskoj Uniji, zemljama članicama EU i drugim Zapadnim zemljama:

- Da EU definiše reformu sistema bezbednosti kao važan deo integracione politike prema Srbiji u predpristupnom procesu, da joj pristupe na strateški i konzistentan način, uz efikasno korišćenje raspoloživih alata i sredstava, posebno putem političkih kriterijuma, te kroz poglavlja 23 i 31. Pošto je Zajednička bezbednosna i odbrambena politika najvećim delom ostala u nadležnosti zemalja članica, inicijativa za takav novi pristup mora doći iz njih;
- Da oformi međuresorni tim u koji će biti uključeni nadležni predstavnici Generalne direkcije za proširenje, EEAS, te Delegacije EU u Beogradu;
- Da članovi tima budu upoznati sa konceptom EU o RSB, te da se po potrebi angažuju stručnjaci iz EU ekspertskog tima za RSB;
- Da taj tim održava redovnu komunikaciju sa predstavnicima drugih međunarodnih organizacija koje su angažovane na RSB u Srbiji, sa vojnim atašeima pri ambasadama zemalja članica EU u Beogradu, te sa relevantnim predstavnicima organizacija civilnog društva i stručne javnosti u Srbiji;

- Da EU u izveštajima o napretku za Srbiju, posebno u delu “politički kriterijumi”, te delovima o poglavljima 23 i 31, na sistematski način prati stanje sistema bezbednosti, dinamiku i manjkavosti reformi; To bi trebalo da podrazumeva i davanje preporuka za dalje reforme uz korišćenje imperativnog jezika;
- EU treba da zahteva od Srbije, da u okviru predpristupnog procesa, rešava postojeće ustavne i zakonske nejasnoće i protivrečnosti uloge i pozicije pojedinačnih državnih organa i institucija kao što su: predsednik države, Savet za nacionalnu bezbednost i njegov Biro za koordinaciju službi bezbednosti;
- EU kroz poglavlje 23 treba da prati rad i funkcionisanje vojnih odeljenja sudova i tužilaštava u Srbiji;
- EU treba da da podršku radu Specijalnog tužilaštva za ratne zločine na slučajevima koji se odnose na bivše i sadašnje pripadnike i funkcionere sistema bezbednosti, te da dosledno osudi svaki vid političkog pritiska na rad pravosudnih organa, uključujući i to da oni konačno, ako to smatraju shodnim, počnu da koriste institut “komandne odgovornosti” koji u srpskom zakonodavstvu postoji, ali se ne koristi;
- EU treba adekvatno da razmotri i eventualno usvoji sve preporuke drugih međunarodnih aktera, srpskih nezavisnih organa Ombudsmana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, te organizacija civilnog društva za reformu zakonskih osnova rada delova sistema bezbednosti;
- EU kroz izveštaje o napretku treba da sugeriše Vladi Srbije da preduzme mere u cilju osposobljavanja prostora za kancelarije za sve skupštinske poslanike i zapošljavanje stručnih saradnika. Unija bi trebala pomoći finansiranje kancelarija kroz IPA fondove; plate zaposlenih bi trebalo obezbediti iz državnog budžeta, a u kontekstu budžetskih ušteda koje će se ostvariti kroz planiranu reformu javne uprave; radna grupa SPPa za reformu javne uprave bi mogla da posluži kao forum za planiranje i sprovođenje ovih projekata;
- EU bi u okviru pregovora o poglavlju 31 trebala zahtevati od Vlade Srbije da joj se pruži puni uvid u postojeću bilateralnu vojnu saradnju sa Ruskom Federacijom; Dodatno, EU treba da zahteva informacije o osnovama i načinu funkcionisanja Srpsko-ruskog humanitarnog centra u Nišu;

- U okviru pregovora o poglavlju 35, EU treba da postavi uslov da se iz svih strateških dokumenata države Srbije (Strategija nacionalne bezbednosti, Strategija Strategija odbrane), delovi koji se odnose na odbranu teritorijalnog integriteta zemlje, revidiraju tako da se iz njih isključi teritorija Kosova, shodno članu 38 Pregovaračkog okvira EU sa Srbijom;
- EU treba da insistira na većoj transparentnosti i jasnoći budžetskih linija za sistem bezbednosti, te na jačanju mehanizama finansijske kontrole nad sistemom;
- EU treba da podrži unapređenje uslova za monitoring reformi sistema bezbednosti kao i rada službi bezbednosti od strane organizacija civilnog društva;
- Zemlje članice EU i druge Zapadne države koje održavaju bilateralnu vojnu saradnju sa Srbijom, poput SAD i Norveške, treba uže da koordiniraju pomoć koju pružaju u reformi sistema bezbednosti Srbije.

Vladi Srbije:

- Do ulaska u EU raditi na izradi novenacionalne strategije bezbednosti i nacionalne strategije odbrane, usvojiti nacionalnu strategiju spoljne politike, uzimajući u obzir obaveze države Srbije prema EU, kao i obaveze koje proističu iz Briselskog sporazuma; Uporedo, potrebno je voditi stručnu i širu javnu raspravu o koncepciji vojne neutralnosti i odnosima EU i NATO;
- Rešiti uočene slabosti te problematične elemente u Zakonu o odbrani i Zakonu o oružanim snagama, uključujući nedavno usvojene amandmane na oba zakona;
- Doneti poseban zakon o bezbednosnim proverama, kojim bi se sprečila arbitrarnost prilikom zapošljavanja u sistemu bezbednosti, te smanjile mogućnosti partijske kontrole nad sistemom;
- Uključiti vojna odeljenja pri višim sudovima i tužilaštvima u Srbiji u Vladinu strategiju za reformu pravosuđa te u akcioni plan za poglavlje 23;

- U potpunosti usvojiti preostale predložene mere Ombudsmana i Poverenika sadržane u njihovom predlogu od 14 tačaka, sa svim potrebnim zakonskim i podzakonskim aktima, a pre svega novi zakon o BIA;
- Jačati kapacitet Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka;
- Izmeniti Zakonik o krivičnom postupku koji predviđa da tužilaštvo može "podneti zahtev državnim i drugim organima i pravnim licima da mu pruže potrebna obaveštenja”;
- Insistirati na punoj i doslednoj primeni ustavnih garancija o tajnosti komunikacije, odnosno obezbediti da se presretanje elektronskih komunikacija i pristup zadržanim podacima o komunikaciji građana od strane policije, vrši isključivo na osnovu odluke suda;
- Podstaci pružaoce usluga elektronskih komunikacija na bližu saradnju i samoregulaciju, kako bi se razvio jedinstveni standard kojeg se pridržavaju svi pružaoци usluga;
- Pažljivo pratiti efekte upravo usvojenog Zakona o zaštiti uzbunjivača, a zbog realne sumnje da neće obezbediti potrebnu pravnu i faktičku zaštitu uzbunjivača;
- Otkloniti uočene manjkavosti i pravne praznine postojećeg Zakona o tajnosti podataka kao i stvoriti uslove za efikasniju primenu samog Zakona ili usvojiti novi zakon. Ako postojeći Zakon ostaje na snazi, edukovati organe javne vlasti o Zakonu o tajnosti podataka, i uskladiti preostalu relevantnu normativu u smislu terminologije i postupanja sa tajnim podacima;
- Reformisati preduzeća koja pripadaju namenskoj industriji, rešiti pitanja njihovog dugovanja i obaveza prema lokalnoj zajednici; Povećati transparentnost rada i kontrolu nad državnom kompanijom za izvoz namenske industrije.

Civilnom društvu, stručnoj i drugoj zainteresovanoj javnosti:

Što pre započeti široku javnu raspravu o svim slabostima postojećeg Ustava kada su u pitanju ustrojstvo sistema bezbednosti i arhitektura demokratske i civilne kontrole nad njim, te njegovih eventualnih kontradikcija i manjkavosti koje mogu predstavljati problem u procesu evropskih integracija Srbije.

Uvod

Tema ove Studije je uloga koju Evropska Unija (EU) može zauzimati među spoljnim akterima promovisanja reforme sistema bezbednosti (RSB) u Srbiji, u okviru i uz pomoć njoj razpoloživih instrumenata predpristupnog procesa. Reforma sistema bezbednosti predstavlja jedan od ključnih izazova demokratske transformacije srpske države i društva. Bezbednosni sistem je možda segment bivše socijalističke države koji je najviše bio pogođen negativnom, autoritarnom, ratnom transformacijom državnih institucija u devedesetim godinama. No, i započeta reforma sistema bezbednosti posle 2000. godine razvijala se u složenim, unutrašnjim i spoljno-političkim okolnostima.

Ova Studija istražuje mogućnosti efikasnog nastavka započete reforme u kontekstu EU integracija Srbije, koje su započetim predpristupnim pregovorima u januaru 2014. godine ušle u presudnu fazu. Studija se vodi trima polaznim hipotezama: prvom, da je proces reforme sistema bezbednosti u Srbiji nedovršen, te da spoljni akteri mogu i trebaju imati važan uticaj; drugom, da u jednom presudnom segmentu sistema bezbednosti - odbrambenom, akter koji je u transformacijskim zemljama Istočne i Jugoistočne Evrope tradicionalno imao vodeću ulogu među spoljnim promoterima reformi - NATO, u specifičnom slučaju Srbije, zbog proglašene vojne neutralnosti zemlje, može igrati samo ograničenu ulogu i trećom, da bi zbog toga Evropska Unija morala zauzimati važan položaj u promovisanju RSB u kontekstu EU integracija Srbije. Cilj ove Studije je razvijanje ideja, sugestija i preporuka Evropskoj Uniji kako bi ispunila tu aktivnu, ključnu ulogu promotera RSB.

Reforma sistema bezbednosti (RSB) može se, šire gledano, definisati kao “proces adaptacije aktera sistema bezbednosti na političke i organizacione zahteve transformacije”¹, a reformisan sistem bezbednosti kao sistem koji “efikasno i efektno pruža ljudsku i državnu bezbednost u okvirima demokratske vladavine”². Ova definicija RSB ima pet osnovnih delova. Prvo, efikasnost predstavlja racionalni sklad između ostvarenih rezultata i upotrebljenih sredstava. Drugo, efektivnost se može definisati kao sklad između postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata. Treće, ljudska bezbednost podrazumeva slobodu od straha i pretnji po ljudska prava, po sigurnost i po život

¹Timothy Edmunds. 2007. Security sector reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro. Manchester University Press.

²Heiner Hänggi. 2004. Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. The Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces – DCAF.

pojedinka. Ljudska bezbednost ima dva aspekta. Najpre, ona podrazumeva bezbednost koja čoveka oslobađa hroničnih pretnji, kao što su ubistvo, glad, bolest i represija. Zatim, ona obuhvata zaštitu čoveka od iznenadnih i bolnih poremećaja u obrascima svakodnevnog života – bez obzira na to da li je reč o kući, poslu ili zajednici. Četvrto, državnu bezbednost definišemo kao očuvanje teritorijalnog integriteta, nezavisnosti i suvereniteta jedne države, te političke stabilnosti njenih institucija. Peto, demokratska vladavina se u kontekstu RSB odnosi na legitimnost, reprezentativnost, transparentnost, participativnost (učestvovanje građana), zakonitost i odgovornost prilikom upravljanja sistemom bezbednosti. Kriterijum demokratske vladavine, koji postoji u okviru ovog koncepta, upozorava na to da RSB ne predstavlja jednostavan tehnički proces reorganizacije sistema bezbednosti, kao i na to da koncept RSB nije vrednosno neutralan. Koncept RSB inkorporira vrednosti liberalne demokratije i podrazumeva napor uložen u to da te vrednosti budu i usvojene³.

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS)⁴ pod reformom sistema bezbednosti, upućujući pri tom i na DCAF-ovu definiciju, podrazumeva transformisanje sistema bezbednosti, 'koje obuhvata sve aktere, njihove uloge, odgovornosti i akcije – koji rade zajedno na upravljanju sistemom i njegovom funkcionisanju na način koji je više u skladu sa demokratskim normama i zdravim principima dobrog upravljanja, čime se doprinosi dobrom funkcionisanju bezbednosnog okvira'. Sistem bezbednosti obuhvata oružane snage, policiju, obaveštajnu službu i službu za upravljanje granicom, tela za nadgledanje, kao što su parlament i vlada, pravosudni sistem i kaznenu politiku, vaninstitucionalne snage bezbednosti i grupe civilnog društva.

Reforma odbrane znači transformisanje sektora odbrane određene države tako da za institucije važi sledeće: da su pod civilnom kontrolom; da se rukovode principom odgovornosti i dobrog upravljanja; da održavaju odgovarajuće snage u određenom broju; da imaju reprezentativan sastav; da obuka i oprema odgovaraju strateškom okruženju; da poštuju međunarodne zakone i tako doprinose ostvarivanju nacionalnih i međunarodnih ciljeva vezanih za mir i bezbednost.

³Filip Ejduš. 2009. Koncept reforme sektora bezbednosti. Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Dostupno na: [http://www.bezbednost.org/upload/document/\(5\)_ejdus_2009_koncept_rsb.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/(5)_ejdus_2009_koncept_rsb.pdf)

⁴Reforma sektora bezbednosti. 2008. OEBS. Dostupno na: <http://www.osce.org/sr/odihr/86178?download=true>

Za potrebe ove Studije pod konceptom reforme sistema bezbednosti podrazumevaće se definicija predstavljena u studiji “Koncept reforme sistema bezbednosti” autora Filipa Ejdusa. Koncept RSB sastoji se od četiri elementa: aktera, konteksta, ciljeva i dimenzije. Aktere RSB čine, holistički posmatrano, nedržavne i državne strukture i organizacije odgovorne za zaštitu države i zajednice, od kojih neke imaju monopol na upotrebu sile a neke ne.⁵ Ova studija se prvenstveno bavi segmentom odbrane sistema bezbednosti u Srbiji, ali takođe obuhvata i druge segmente. Iz konceptualnih razloga, pitanje policije je izostavljeno iz analize. Iz istih razloga, pregled odnosa sistema bezbednosti prema fenomenu nasilnog ekstremizma, radikalizaciji i stranim ratnicima, koji je u skorije vreme dobio na značaju u kontekstu pojave ISILa i rata u Ukrajini, takođe ostaje van okvira ove Studije.

Prvo poglavlje ove Studije daje pregled preduzetih reformi sistema bezbednosti u Srbiji posle 2000. godine te društveno-političkog konteksta u kojem su se oni odvijali. Drugo poglavlje analizira proglašenu vojnu neutralnost Srbije, politički kontekst u kojem je ona nastala, te osnovne protivrečnosti u samoj koncepciji neutralnosti koja potiče iz tog konteksta. Treće poglavlje daje presek odnosa Srbije i NATO, ograničenja koja proglašena vojna neutralnost nameće tim odnosima, te kako se takva ograničenja odražavaju na ulogu NATO kao promotera reformi sistema bezbednosti u Srbiji. Četvrto poglavlje analizira mesto reformi sistema bezbednosti u predpristupnom procesu Srbije sa EU, posebno u okviru njene Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, tradicionalni pristup EU pregovorima u tom segmentu, te mogućnosti aktivnijeg pristupa Unije. Peto poglavlje posmatra ulogu drugih važnih, spoljnih i domaćih, aktera promovisanja reformi sistema bezbednosti u Srbiji, te odnose EU sa njima. Posebno je razmatrana uloga bilateralne vojne saradnje Srbije sa državama članicama EU, drugim Zapadnim državama i Rusijom. Studija se mahom bavi odbrambenim segmentom sistema bezbednosti u Srbiji i drugim bezbednosnim snagama – osim policije, koja je iz konceptualnih razloga izostavljena iz analize.

Ova Studija predstavlja rezultat zajedničkog rada Centra za evroatlantske studije (CEAS) iz Beograda i Saveta za politiku demokratizacije (Democratization Policy Council – DPC)

⁵Filip Ejduš. 2009. Koncept reforme sektora bezbednosti. Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Dostupno na: [http://www.bezbednost.org/upload/document/\(5\)_ejdus_2009_koncept_rsb.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/(5)_ejdus_2009_koncept_rsb.pdf)

sa sedištem u Berlinu. Istraživački tim su činili Jelena Milić, Irina Rizmal (CEAS) i Bodo Weber (DPC). Istraživanje u okviru Studije sprovedeno je u periodu od kraja 2013. godine do novembra 2014. godine. Bazirano je na analizi javno dostupne stručne literature, materijala i originalnih dokumenata, kao i na velikim broju intervju sa državnim zvaničnicima i političkim predstavnicima u Srbiji, ekspertima, predstavnicima Evropske Unije i država članica, predstavnicima NATO i vojnim atašeima pri Zapadnim ambasadima u Beogradu. Intervjui su vođeni u Beogradu, Briselu i Berlinu. Autori Studije se zahvaljuju svim sagovornicima koji su s njima podelili svoje znanje i mišljenja.

Izrada Studije podržana je od strane Balkanskog Fonda za demokratiju iz Beograda (BTD), u okviru projekta „Reforma sektora bezbednosti“, „vojna neutralnost“ i EU integracije Srbije - Kako da EU najbolje iskoristi svoj uticaj da zagovara održive reforme“. Autori bi želeli da izraze zahvalnost BTD-u na ovoj podršci u ime svojih organizacija. Stavovi izneti u ovoj Studiji predstavljaju stavove autora i nužno ne izražavaju stavove Balkanskog fonda za demokratiju.

I **Reforma sistema bezbednosti- značaj, dostignuća i preostali izazovi**

U ovom poglavlju dat je sledeći pregled:

- Ciklusi reforme Sistema bezbednosti (RSB) u Srbiji nakon 5. oktobra 2000. godine.
- Istorijiski teret i težak socio-politički kontekst ovih reformi i ograničenja koja oni predstavljaju za RSB.
- Preostali nedostaci i i dalje potrebne reforme u sektoru bezbednosti.
- Nedostatak smislene RSB od dolaska SNS na vlast 2012. godine.

Tri najčešće analizirana konteksta u kojima se odvija RSB neke zemlje su – postautoritarni, postkonfliktni i razvojni. Pored ova tri konteksta, sve češće se govori i o kontekstu RSB u jakim, razvijenim državama.

I.1. Istorijiski i socio-politički kontekst RSB u Srbiji od petooktobarskih promena do danas

Seriya autoritarnih poredaka koji su prethodili početku uspostavljanja parlamentarne demokratije u Srbiji ostavila je u nasleđe novim vlastima niz teških okolnosti kao što su slab parlament, postojanje nevidljivih centara moći u sistemu bezbednosti i biznisa, sprega države i organizovanog kriminala itd.

Miloševićeva vremena

Tokom 1990-ih godina politički kontekst u Srbiji pre svega su obeležili snažni elementi autoritarnog vladanja Slobodana Miloševića i političke elite oko njega, kao i raspad Jugoslavije i ratovi koji su izbili u bivšim jugoslovenskim republikama. Obeležje ovih ratova bila je izuzetno velika učestalost ratnih zločina ili drugih zločina protiv čovečnosti, počinjeni od strane regularnih jedinica iz struktura sistema bezbednosti Srbije ili paravojnih jedinica koje su imale veze sa državom. Ključne političke činioce u Srbiji u pomenutom periodu predstavljale su elite iz komunističkog perioda, koje su komunističku ideologiju zamenile nacionalističkom, kao i svemoćni aparat državne bezbednosti, koji nije kontrolisao nijedan politički autoritet. Namenska industrija i

spoljna trgovina dopale su u ruke dece generala ili drugih visokopozicioniranih pripadnika bezbednosnih struktura. Pošto su Srbiji nakon početka ratova nametnute sankcije, skoro ceo državni aparat učestvovao je u ilegalnoj trgovini cigaretama i gorivom, što im je omogućilo velika bogatstva preko kojih su dodatno etablirali svoj uticaj u državi i društvu. Nasleđe četiri izgubljena rata, koje je Miloševićeva Srbija vodila, generisalo je još jednu grupu problema, pre svega otvorena statusna pitanja i regionalno nepoverenje.

Postpetooktobarski period

Proces demokratizacije Srbije od početka je bio usporen i činjenicom da je novi režim premijera Đinđića imao vlast samo na republičkom nivou, dok se na nivou tadašnje Savezne Republike Jugoslavije, kojoj su pripadala za RSB dva ključna ministarstva - odbrane i spoljnih poslova, zbog spleta okolnosti oko učešća Crne Gore u izborima i prirode politike Vojislava Koštunice, formiralo jezgro koje nije iskreno bilo posvećeno demokratizaciji SRJ i Srbije. To jezgro je već tada, intenzivno održavalo i zagovaralo jače veze sa Rusijom.

Početak demontiranja kriminalnog Miloševićevog režima sproveden je nenasilnim metodama. Ta strategija podrazumeva i veoma složene kompromise sa predstavnicima prethodnog režima, ne samo sa onima koji su kršili ljudska prava svojih građana radeći u sistemu, već i sa kreatorima i realizatorima ratnih zločina u regionu i na Kosovu, te političkih i etničkih ubistava u ostatku Srbije. Nenasilni metodi smene nedemokratskih režima podrazumevaju i zakonski kontinuitet koji onemogućava radikalnije personalne promene kompromitovanog kadra, što je, takođe, bio slučaj u Srbiji.

Period dolaska na formalnu vlast struktura koje su na republičkom nivou zamenile Miloševićevu vlast, i institucionalno komplikovanih aranžmana koji su mu prethodili, a u kojima su se Miloševićevi kadrovi zadržali u vrhu državnog aparata, pre svega u sistemu bezbednosti na republičkom nivou, imao je karakteristike izuzetno složenog postkonfliktnog konteksta. Vlada pokojnog premijera Zorana Đinđića odmah je bila suočena i sa teškim izazovima pobune Albanaca na jugu Srbije, izvesnog trenda da Crna Gora želi nezavisnost s jedne, te legitimnih pritisaka EU i SAD da saraduje sa Haškim tribunalom kao i složenih odnosa oko primene Rezolucije 1244 SB UN na Kosovu, s druge strane. Ne treba zaboraviti da su građani Srbije samo par meseci pre

petooktobarskih promena proživeli tešku traumu NATO bombardovanja, što je kombinovano sa drugačijim iskustvom SFRJ sa SSSR tokom Haldnog rata u odnosu na zemlje Istočne Evrope, eliminisalo NATO kao ključnog aktera RSB u tom periodu, a što jeste bio slučaj sa zemljama Istočne Evrope. Sve je ovo otežavalo ključni zadatak u postkonfliktnom periodu RSB: postepenu pacifikaciju sistema bezbednosti, u koju spadaju, između ostalog, i problemi demobilizacije, razoružanja, reintegracije, razminiranja, sprečavanja proliferacije lakog i ličnog naoružanja itd.

Razvojni kontekst je karakterističan za siromašne zemlje koje, pre svega ostalog, opterećuju problemi ekonomskog razvoja društva. U takvim okolnostima, RSB se najčešće fokusira na smanjenje bezbednosnog aparata i na preusmeravanje izdvajanja za bezbednost na ekonomski produktivnije delatnosti. U slučaju Srbije on je podrazumevao i teško nasleđe ekonomije devastirane međunarodnim sankcijama, i oštećene NATO bombardovanjem.

Otvaranje dosijea koje su službe čuvale iz ideoloških i političkih razloga (navodno, da se ne bi dovela u opasnost mreža saradnika i doušnika, čime bi se ugrozila njihova efikasnost) stalno je odlagano uz objašnjenje da objektivne okolnosti to ne dozvoljavaju. U suštini, upravo su strukture na koje se proces lustracije trebao odnositi, zbog gore navedenih okolnosti, a koje su ostale dobro etablirane i u novim državnim strukturama, sprečile da proces, i pored usvojenog zakona, ikad i započne.

Ipak, do sredine 2012. godine Srbija je sprovela dva ciklusa RSB, profesionalizovala vojsku, ušla u NATO program Partnerstvo za mir, aplicirala za NATO Individualni plan partnerstva i ispunila najveći deo (sva hapšenja i isporučivanja) obaveza prema Haškom tribunalu.

I.2. Veza između RSB obaveze saradnje sa Hagom i suđenja pred domaćim sudovima

Delom zbog prethodno navedenih složenih strukturalnih aranžmana tadašnjih republičkih i saveznih vlasti, delom zbog činjenice da je Miloševićev režim smenjen nenasilno, uz kontinuitet u zakonodavstvu, a mahom i u kadrovima u sistemu bezbednosti, mahom na osnovu nezadovoljstva na ekonomskom planu i autoritarnosti vladanja u samoj Srbiji, a ne zbog zlodela u regionu s jedne, te zbog specifičnosti samog

Tribunala s druge strane, koji nema svoje organe gonjenja, što je podrazumevalo da optuženi visoki državni zvaničnici i aktivni policijski generali, na primer, sami sebe ili svoje ratne saborce iz vojske i obaveštajnih službi treba da hapse, Đinđićeva vlada se našla u izuzetno nepovoljnom položaju.

Uprkos svim tim izazovima obaveza saradnje sa Hagom bila je, usled nesporovođenja lustracije, skoro jedini zakonski način da se RSB sprovede na kadrovskom nivou. Detaljni izveštaji Fonda za humanitarno pravo o dinamici i prirodi suđenja za ratne i zločine protiv čovečnosti u Srbiji⁶, govore da se u njima mahom sudi direktnim počiniocima zločina najčešće nižerangiranima u sistemu bezbednosti.

Broj i priroda položaja onih optuženih u Hagu, i onih optuženih pred sudovima u Srbiji sa jedne strane, i broj evidentiranih zločina, sa druge strane, koje su počinile srpske snage, daje osnova sumnji da je deo odgovornih ili krivih za zločine ili penzionisan - bez preduzimanja odgovornosti, ili još uvek u aktivnoj službi u sistemu bezbednosti u Srbiji. Imajući u vidu da je Srbija ispunila sve obaveze prema Hagu, EU mora nastaviti na insistiranju na suđenjima pred domaćim sudovima, ne samo zbog pravde već i zbog značaja koje oni imaju za RSB.

I.3. Prvi ciklus reformi u sistemu bezbednosti (2000–2006. godine)

U ovom periodu, po prvi put je uveden princip civilne i demokratske kontrole nad oružanim snagama, a Generalštab i vojne obaveštajne službe potčinjeni su Ministarstvu odbrane. Zakon o policiji⁷ omogućio je formalnu depolitizaciju i profesionalizaciju policijskih snaga. U tom periodu nekoliko vojnih i policijskih generala poslato je u Hag.

U leto 2002. godine usvojena su dva zakona o službama bezbednosti. Zakon o bezbednosnim službama SRJ, regulisao je delatnost civilnih i vojnih službi na saveznom nivou, dok je Zakonom o bezbednosno-informativnoj agenciji, RDB pretvorena u Bezbednosno-informativnu agenciju.

Smatra se da je Zakon o bezbednosnim službama SRJ sastavljen brzo zbog „afere Perišić”, koja je potvrdila odsustvo civilne kontrole nad vojnoobaveštajnim službama i oružanim

⁶Izveštaj o suđenjima za ratne zločine u 2013. Godini. 2014. Fond za humanitarno pravo. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2014/07/Izvestaj-o-sudjenjima-za-ratne-zlo%C4%8Dine-u-Srbiji-u-2013.-godini-ff.pdf>

⁷Zakon o policiji Republike Srbije. „Službeni glasnik RS“ br. 101/2005.

snagama. Stručna javnost je Zakon ocenila kao "moderan zakonski akt". Ovim Zakonom bili su uređeni položaj, funkcije i nadležnosti obavestajnih službi na saveznom nivou, kao i kontrola nad njihovim radom. Pod tim službama podrazumevale su se vojne službe bezbednosti i vojne obavestajne službe, kao i službe bezbednosti i službe za istraživanje i dokumentaciju pri Ministarstvu spoljnih poslova. Najbitnije promene koje je ovaj Zakon doneo odnosile su se na vojnoobavestajne službe, koje su prvi put bile definisane zakonom i koje su, samo uz sudski pristanak, mogle da koriste specijalne procedure i metode kojima se privremeno ograničavaju ustavno i pravno zagarantovana ljudska prava i slobode. Osim toga, Zakonom je vojna policija odvojena od vojnoobavestajnih službi.

Ovaj Zakon značajan je i zato što predstavlja uspostavljanje mehanizama za demokratsku civilnu kontrolu. Vojne službe postale su podređene ministru odbrane i saveznoj vladi, što je bio važan korak koji je vodio ka uspostavljanju civilne kontrole nad vojnim službama, koje su do tada bile podređene načelniku Generalštaba ili komandantima jedinica na nižim nivoima. Ovim Zakonom uvedeni su parlamentarni mehanizmi za nadzor aktivnosti navedenih službi. Osnovana je Skupštinska komisija za kontrolu obavestajnih službi u SRJ, ali ona nije funkcionisala zbog mnogih teškoća u radu Savezne skupštine.

Narodna skupština Srbije usvojila je i Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji. Ovim zakonskim aktom Resor državne bezbednosti (RDB) je odvojen od Ministarstva unutrašnjih poslova i pretvoren u Bezbednosno-informativnu agenciju (BIA), koja je direktno podređena Vladi Srbije i nalazi se pod njenom kontrolom. Kada je reč o njenim funkcijama, ovo je služba „mešovitog tipa”, jer obavlja i obavestajne i kontraobavestajne zadatke i funkcioniše kao služba bezbednosti (zaštita Ustavom uspostavljenog poretka). Stručna javnost, koja je pozdravila izdvajanje agencije iz Ministarstva, ipak je kritikovala i zakon u celini, kao i neke od njegovih odredbi. Zakon, na primer, sadrži samo 28 članova, čime se materija ne reguliše precizno i dovoljno. Obavestajni i kontraobavestajni elementi nisu jasno razdvojeni, a isto važi i za funkcije službe bezbednosti. Dalje, ovim zakonskim aktom, koji je u suprotnosti sa Zakonom o službama bezbednosti SRJ, nisu precizno navedene i definisane metode rada Agencije, jer se navodi da Agencija, u skladu sa svojim nadležnostima, primenjuje „odgovarajuće operativne metode, mere i akcije i koristi odgovarajuća operativno-tehnička sredstva”.

I.4. Drugi ciklus reformi u sistemu bezbednosti (2006-2012. godine)

Maja 2006. godine Srbija i Crna Gora su se konačno razišle, što je Srbiji dalo više prostora za odlučnije sprovođenje reformi. Nažalost, novembra 2006. godine, u okviru jalovih nastojanja da spreči nezavisnost Kosova, Srbija je usvojila novi Ustav u kome su odredbe o demokratskom nadzoru nad sistemom bezbednosti nedovoljne ili kontradiktorne.

Novi Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, usvojen je 11. decembra 2007. godine. Njime se predviđa postojanje tri službe: Bezbednosno-informativna agencija (BIA), koja je posebna organizacija, Vojnobezbednosna agencija (VBA) i Vojnoobaveštajna agencija (VOA), koje su organi uprave u sastavu Ministarstva odbrane. Na osnovu Zakona o državnoj upravi, ove tri agencije su organi državne uprave koji obavljaju specifične poslove autoritativnog karaktera. Akt koji bliže određuje delovanje i uređenje Bezbednosno-informativne agencije je Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji. Ona poseduje status pravnog lica, a njenim radom rukovodi direktor, koga postavlja i razrešava Vlada. Zakon o Vojnoobaveštajnoj i Vojnobezbednosnoj agenciji uobličava organizaciju vojnobezbednosno-obaveštajnog sistema. VOA i VBA su organi uprave u sastavu Ministarstva odbrane, obe agencije su samostalne u obavljanju poslova iz svojih nadležnosti i imaju status pravnog lica, njihovim radom rukovodi direktor, koji za to odgovara ministru odbrane.

Ministar odbrane ima niz ovlašćenja u odnosu na vojne službe bezbednosti i pred vladom ima odgovornost za njihov rad. Organizaciona šema svih ovih službi može se naći u odgovorima Vlade Srbije na Upitnik Evropske komisije.⁸

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije ne pominje službe koje postoje pri Ministarstvu spoljnih poslova – Služba za istraživanje i dokumentaciju i Služba bezbednosti – na osnovu Zakona o službama bezbednosti SRJ. Takođe, one se ne pominju ni u Zakonu o spoljnim poslovima, što znači da je njihovo dalje postojanje bez zakonskog osnova, odnosno da su one ukinute. Međutim, ostaje nejasno zbog čega u Zakonu o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije nije, izričito utvrđeno kad one prestaju sa radom, i propisano šta će biti sa zaposlenima, opremom, dokumentima i arhivama koji su bile u posedu tih službi, a što se uobičajeno čini u slučaju ukidanja državnih institucija.

⁸Odgovor Vlade Republike Srbije na upitnik EU. Oblast: Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika. Dostupno na: <http://ceas-serbia.org/root/prilozi/spoljna-bezbednosna-odbrambena-politika.pdf>

S obzirom da je u Ustavu Srbije propušteno i regulisanje postojanja Saveta za nacionalnu bezbednost, ono je uvedeno kroz spomenuti Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije iz 2007. godine. Ovim Zakonom su, između ostalog, regulisani njegova nadležnost, sastav i način rada. Savet se, u okviru svog delokruga:

- stara se o nacionalnoj bezbednosti tako što razmatra pitanja iz oblasti bezbednosti;
- koordinira rad državnih organa koji čine sektor bezbednosti i razmatra mere za unapređenje nacionalne bezbednosti;
- usmerava i usklađuje rad službi bezbednosti tako što razmatra obaveštajno-bezbednosne procene;
- određuje prioritete i načine zaštite i usmerava ostvarivanje nacionalnih interesa koji se sprovode obavljanjem obaveštajno-bezbednosnih delatnosti;
- usmerava i usklađuje rad službi bezbednosti;
- daje Vladi mišljenje o predlozima budžeta službi bezbednosti, o predlozima godišnjih i srednjoročnih planova rada službi bezbednosti, kao i o predlogu za postavljenje i razrešenje rukovodilaca službi bezbednosti;
- stara se o usaglašenoj primeni propisa i standarda za zaštitu podataka o ličnosti, kao i drugih propisa kojima se štite ljudska prava koja mogu da budu ugrožena razmenom informacija ili drugim operativnim radnjama.⁹

Nadležnosti Saveta uglavnom se svode na saradnju i koordinaciju elemenata sektora bezbednosti, i to onih tradicionalnih – vojske, policije i tajnih službi. Interesantno je to da je poseban akcenat stavljen na usmeravanje i usklađivanje rada tajnih službi. Štaviše, Odlukom o osnivanju Saveta predviđeno je i postojanje Biroa za komunikaciju. On treba operativno da usklađuje rad tajnih službi i u njegov sastav ulaze sekretar Saveta i rukovodioci službi bezbednosti. Biro za komunikaciju posebno utvrđuje zadatke koji se izvršavaju operativnim usklađivanjem delatnosti službi bezbednosti, osniva mešovite radne grupe za operativne zadatke i analizira rezultate operativnog usklađivanja, te o tome, po potrebi, izveštava Savet.

⁹ Djordje Popović. 2009. Savet za nacionalnu bezbednost Republike Srbije. Centar za civilno-vojne odnose. Dostupno na: http://www.bezbednost.org/upload/document/popovic_2009_savet_za_nacionalnu_bezbednost.pdf

Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije u delokrug rada Saveta nije izričito stavljen rad na sastavljanju najvažnijih strateških dokumenata, pre svega Strategije nacionalne bezbednosti. Ova nadležnost bi možda mogla da potpadne pod široku odredbu koja podrazumeva da Savet nadležnim državnim organima predlaže mere za unapređenje nacionalne bezbednosti. Nažalost, ni u samom Ustavu nije regulisano postojanje Strategije nacionalne bezbednosti.¹⁰

Pomenuti Zakon reguliše i rad tajnih službi, pa je pitanje da li rad Saveta treba regulisati ovim ili posebnim zakonom. Savet bi svojim radom morao da obuhvati celokupan sektor bezbednosti, odnosno morao bi da uspostavi jedinstven sistem koordinacije. Nepostojanje sistemskog pristupa i institucionalnih rešenja arhitekturi bezbednosnih službi može biti velika prepreka uspešnom funkcionisanju Saveta. Stručna javnost smatra da nadležnosti koje Savet ima svakako govore u prilog tome da njihovo postojanje mora biti regulisano najvišim pravnim aktom-Ustavom.¹¹ Ona ukazuje i na problematičan sastav Saveta, u kome, na primer, nisu ministar spoljnih poslova, predsednik Vrhovnog suda, Republički javni tužilac i predsednik Narodne skupštine, odnosno predsednik Odbora za odbranu i bezbednost Skupštine, kao ni predsednik Odbora za kontrolu službi bezbednosti, koji bi morali da budu zastupljeni.

Velike rasprave u javnosti izazvala je činjenica da je Zakonom predviđeno da sekretar Saveta po automatizmu bude šef kabineta predsednika Srbije, što je kasnije ispravljeno, ali opet na kontroverzan način-da ga postavlja direktno predsednik Srbije. Ovim se pravnim aktom, kao i prethodnim Zakonom, koji je predvideo postojanje Saveta i funkciju predsednika republike u njemu, koji nisu Ustav, menjaju nadležnosti predsednika Srbije, što je protivustavno. Imajući u vidu da je na mesto sekretara Saveta postavljen tadašnji potpredsednik Vlade i ministar odbrane, Aleksandar Vučić, potonja odluka očito je bila politička i doprinela je jačnju njegove vlasti nad sitemom bezbednosti na uštrb principa podele vlasti i demokratske kontrole. Dodatno, Vučić je kao kao ministar odbrane bio i član i koordinator operativnog tela Saveta-Biroa za koordinaciju službi bezbednosti. Koliko je autorima Studije poznato, on i dalje, sada sa pozicije

¹⁰ Djordje Popović. 2009. Savet za nacionalnu bezbednost Republike Srbije. Centar za civilno-vojne odnose. Dostupno na:

http://www.bezbednost.org/upload/document/popovic_2009_savet_za_nacionalnu_bezbednost.pdf

¹¹ Djordje Popović. 2009. Savet za nacionalnu bezbednost Republike Srbije. Centar za civilno-vojne odnose. Dostupno na:

http://www.bezbednost.org/upload/document/popovic_2009_savet_za_nacionalnu_bezbednost.pdf

predsednika Vlade, obavlja ove dve nespojive funkcije. Dodatno, Savet za nacionalnu bezbednost nije zasedao od 2012. godine.

Zakon o odbrani i Zakon o vojsci usvojeni su 2009. Godine, a aktuelni Zakon o policiji 2011. godine. Hapšenja Radovana Karadžića, Ratka Mladića i Gorana Hadžića pružilo je Srbiji novu priliku da popuni neke od praznina u radu na reformi sistema bezbednosti. U tom periodu Srbija je profesionalizovala svoju vojsku i nastavila s uvođenjem NATO standarda. Usvojeni su novi, poboljšani zakonski propisi – kojima se proširuju nadležnosti skupštinskih odbora zaduženih za oblasti bezbednosti i odbrane.

I.5. RSB od dolaska na vlast koalicije SNS-SPS 2012. godine

Srbiju je u periodu od formiranja prve SNS - SPS vlade 2012. godine potreslo nekoliko ozbiljnih afera uzrokovanih pre svega: curenjem podataka iz sistema bezbednosti-uglavnom zaraćenih struja iz Ministarstva unutrašnjih poslova i policije; odsustvom normative ili neusaglašenosti normative u sistemu, partijskim zloupotrebama i jačanjem partijske umesto demokratske kontrole nad sistemom i poremećenim balansom ucena - posledicom zavisnog sudstva.

U julu 2012. godine, predstavnici nezavisnih organa Ombudsman Saša Janković i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljub Šabić, ukazali su na alarmantni raskorak između ustavnih prava - kada je reč o praćenju elektronskih komunikacija i zaštiti podataka - i prakse, kao i na probleme koje takva situacija može izazvati i već izaziva, predstavljajući 14 tačaka¹², odnosno preporuka, kako bi se ovakva situacija prevazišla. U njima se, između ostalog, sugeriše da je potrebno usvojiti novi zakon o BIA. Neke od predloženih mera, pre svega one koje se tiču nedostataka uočenih i u godišnjim izveštajima Evropske komisije (EK) o napretku Srbije u funkcionisanju BIA i vojnih agencija, kao i zakoni o privatnom obezbeđenju i detektivima su usvojeni.

Nadalje, u septembru 2013. godine donet je niz uredbi koje bliže uređuju Zakon o tajnosti podataka, kao što su Uredba o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti "državna tajna" i "strogo poverljivo", Uredba o bližim kriterijumima za

¹²Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. 6.7.2012. Faktičko stanje u oblasti zaštite privatnosti u značajnom raskoraku sa ustavnim garancijama. Dostupno na: <http://www.poverenik.rs/ym/saopštenja-i-aktuelnosti/1386-konferencija-za-medije.html>

određivanje stepena tajnosti "poverljivo" i "interno" u Kancelariji Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka, i Uredba o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti "poverljivo" i "interno" u Bezbednosno-informativnoj agenciji, kojima se jača kapacitet Zakona.

U postupku je i donošenje Uredbe o bližim kriterijumima za određivanje dokumenata stepena tajnosti „poverljivo” i „interno” za najveći broj organa javne vlasti, kao i Zakona o tzv. informacionoj bezbednosti koji bi normativno trebalo da zaokruži oblast zaštite tajnih podataka na nacionalnom nivou.

Iz Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka ukazuju i na to da je u toku formiranje interresorne radne grupe za izmene i dopune Zakona o tajnosti podataka, koja ima za cilj otklanjanje uočenih manjkavosti i pravnih praznina postojećeg Zakona, kao i stvaranje uslova za njegovu efikasniju primenu. Javna rasprava po pitanju izmena i dopuna ovog Zakona očekuje se u prvom tromesečju 2015. godine.

U julu 2012. godine uveden je sistem „duplog ključa” u Bezbednosno-informativnoj agenciji (BIA) prilikom presretanja komunikacija. „Dvostruki ključ” onemogućava da se samo sa jednog mesta aktivira prisluškivanje bilo čijeg telefonskog broja, čime je mogućnost zloupotrebe elektronskog nadzora komunikacija građana svedena na manju meru.

Februara 2013. godine, Ustavni sud proglasio je neustavnim određene članove predmetnih Zakona o VOA i VBA, čime je utvrđeno da direktor Vojnobezbednosne agencije (VBA) može da daje nalog za tajni elektronski nadzor komunikacija samo uz odobrenje suda i da viši sud na području apelacionog suda na kome se preduzima mera odobrava tajni elektronski nadzor telekomunikacija, čime se može ostvariti uvid u "listing". Usvojen je i amandman Ombudsmana čime je utvrđeno da - ako VBA ili VOA dođu u posed podataka i informacija iz nadležnosti drugih službi bezbednosti ili policije, te podatke i informacije dostave drugim službama bezbednosti ako su od značaja za nacionalnu bezbednost, a policiji, ako se odnose na krivična dela na koja se, u skladu sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku, primenjuju posebne dokazne radnje.

U decembru 2013. godine donet je Zakon o privatnom obezbeđenju i Zakon o detektivima, čime je započeto normativno uređenje privatnog obezbeđenja, koje se nastavlja procesom usvajanja podzakonskih akata koje je u toku.

U junu 2014. godine stupile su na snagu Izmene i dopune Zakona o BIA, kojim se primenjuje odluka Ustavnog suda da je presretanje komunikacija moguće samo uz dozvolu suda.¹³

6.11.2014. stupila su na snagu i prva dva, od predviđenih 7, pravilnika u skladu sa Zakonom o privatnom obezbeđenju – Pravilnik o bližim uslovima koje moraju da ispune pravna i fizička lica za sprovođenje stručne obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja i Pravilnik o programima i načinu sprovođenja obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja.

Tokom 2014. godine usvojeni su amandmani na Zakon o odbrani i Zakon o oružanim snagama Republike Srbije, za koje stručna javnost smatra da sadrže značajne manjkavosti.

Zakon o izvozu i uvozu naoružanja i vojne opreme usvojen je 8. oktobra 2014¹⁴, kao i izmene Krivičnog zakonika koji uvodi dva nova krivična dela - regrutovanje stranih boraca na teritoriji Srbije kao i učešće državljana Srbije u ratovima u kojima Srbija kao država ne učestvuje. Izmene Krivičnog zakonika su pohvaljene kao dokaz spremnosti Srbije da doprinese borbi protiv terorizma.

Posle skoro godinu i po dana, krajem novembra 2014, Srbija je konačno imenovala nove direktore Vojnoobaveštajne i Vojnobezbednosne agencije. Ukaze predsednika Srbije o postavljenjima uručio je ministar odbrane Bratislav Gašić.

U periodu od maja 2012. godine, od konstituisanja prvog SNS-SPS većinskog skupštinskog saziva, doneto je ukupno 37 zakona i međudržavnih sporazuma koje uređuju oblast bezbednosti Republike Srbije.¹⁵

¹³Analiza Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji. 2014. Centar za evroatlantske studije. Dostupno na: http://ceas-serbia.org/root/images/CEAS_Analiza_Zakona_o_izmenama_i_dopunama_Zakona_o_BIA.pdf

¹⁴ Zakon o izvozu i uvozu naoružanja i vojne opreme. „Službeni glasnik RS“ br.107/2014. Zakon je stupio na snagu 16.10.2014.

¹⁵ Doneti zakoni iz oblasti bezbednosti u sazivu NSRS od 31.5.2012. 2014. Centar za evroatlantske studije. Dostupno na:

http://ceas-serbia.org/root/images/Doneti_zakoni_iz_oblasti_bezbednosti_u_sazivu_NSRS_od_31-5-2012.pdf

I.6. Šta je preostalo da se uradi

Ogromne poplave u Srbiji, u maju 2014, pokazale su i da je stanje u sektoru civilne zaštite, bitnom delu sistema bezbednosti, u lošem stanju.

Postoji dovoljno drugih relevantnih inidkatora da je stanje u sistemu bezbednosti u Srbiji generalno daleko od zadovoljavajućeg poput: nepotpune reforme pravosuđa, odsustva međusobne usaglašenosti zakona i strategija koje se odnose na sistem bezbednosti te slabog sprovođenja zakona. Ipak, kontrola izvršne vlasti službi bezbednosti verovatno ima najviše nedostataka kada su u pitanju nadležnosti i pravne utemeljenosti Saveta za nacionalnu bezbednost i Biroa za koordinaciju službi bezbednosti. Nadležnosti koje ima predsednik Republike u odnosu na kontrolu službi bezbednosti su nepotpune i neodređene, jer se ne pominju ni u Ustavu RS, ni u Zakonu o predsedniku Republike, a značajnu ulogu u radu ova dva tela ima i sekretar Saveta, kojeg imenuje i razrešava predsednik Republike, što značajno povećava uticaj koji predsednik Republike ima kao ličnost, na bezbednosni sistem. Nedostatak postojećih rešenja uloge izvršne vlasti u kontroli službi je i članstvo direktora službi u Savetu za nacionalnu bezbednost, koji bi bar kontrolne poslove moralo da obavlja bez njihovog učešća.

I pored svega gore navedenog, ni u poslednjoj izbornoj kampanji, kao, uostalom, ni u jednoj od prethodnih, reformu sistema bezbednosti nije spominjala ni jedna stranka. Nije bilo ni izbornih obećanja o parcijalnom poboljšanju stanja u oblastima u kojima je to očito potrebno: demokratski nadzor; normativni okvir horizontalne komunikacije i vertikalnog lanca subordinacije pojedinih delova sitema. Pitanje materijalno tehničke opremljenosti sistema takođe nije detaljnije razmatrano.

Stanje u sistemu bezbednosti i eventualne reforme nije pomenuo ni premijer Aleksandar Vučić u svom višesatnom ekspozeu iz aprila 2014. Umesto toga, Srpska napredna stranka je nastavila sa partijskim preuzimanjem kontrole nad sistemom bezbednosti. Ni zapadna međunarodna zajednica ovu temu nikad nije spomenula kao bitnu.

II Vojna “neutralnost” Srbije

U ovom poglavlju dat je sledeći pregled:

- Opšti concept vojne neutralnosti.
- Politički kontekst u kojem je Srbije proglasila vojnu neutralnost 2007. godine – nezavisnost Kosova.
- Reaktivan i netransparentan način na koji je concept uveden.
- Njegova nedoslednost sa ključnim strateškim dokumentima Republike Srbije.
- Kontroverzni karakter koncepta koji proističe iz ovog opšteg konteksta.

II.1. Najčešće upotrebljavane definicije pojma neutralnost i vojna neutralnost

Koncept neutralnosti menjao se tokom istorije međunarodnih odnosa. Krajem 16. i početkom 17. veka, neutralnim zemljama bilo je dozvoljeno da budu blagonaklone prema onoj strani za koju se smatralo da se bori za „pravednu stvar“. To je podrazumevalo dva bitna elementa: neutralna država je trebalo da dozvoli prelaženje tuđih snaga preko svoje teritorije i imala je pravo da mobiliše ljudstvo kako bi sukob bio zaustavljen. U 19. veku neutralnost je promenila svoje značenje i podrazumevala je apsolutnu nepristrasnost, a po prvi put je počelo normiranje odredbi kojima je neutralni status države prepoznat u međunarodnim odnosima. U 20. veku, između dva rata, pojavio se pojam diferencirane neutralnosti, što je podrazumevalo da uzdržavanje i nepristrasnost nisu više krucijalni kriterijumi.

Na Bečkom kongresu 1815. godine usvojen je termin „stalne neutralnosti“, koji je tada postao standard u međunarodnom pravu. Tom prilikom sve evropske zemlje priznale su Švajcarskoj status stalno neutralne države. Nakon toga, u Hagu je donesena Haška konvencija o pravima i obavezama neutralnih država u slučaju rata na kopnu iz 1907 godine. Ovim dokumentom, kojim se u potpunosti reguliše vojna neutralnost, određene su osnovne karakteristike vojne neutralnosti, koje podrazumevaju da neutralne države ne smeju da podržavaju strane u sukobu, niti da se mešaju u sukob. Takođe, dokumentom se određuju neka prava neutralnih država, poput nepovredivosti teritorije neutralnih država, zabrane korišćenja njene teritorije za transport vojnih snaga i sl. U tom periodu neutralnim državama bilo je priznato pravo na razvijanje sopstvenih vojnih snaga radi samoodbrane. Važno je napomenuti da vojna neutralnost postaje pravno

relevantna tek kada druge države priznaju tu neutralnost, to jest, jednostrano proglašena neutralnost ne znači da je državi priznato da bude neutralna.¹⁶

Da bi jedna država bila smatrana neutralnom, ključno je to kakva je njena spoljna politika, odnosno to da li njenu spoljnu politiku karakteriše uzdržavanje, promovisanje mira i kooperacije, kao i redovno slanje trupa u mirovne misije. Ukratko, neutralnost uglavnom podrazumeva stav države da ostane nepristrasna u slučaju da u međunarodnim odnosima dođe do sukoba i da zaraćene strane percipira podjednako.

II.2. Vojno svrstavanje Srbije u nedavnoj prošlosti

Zagovornici vojne neutralnosti Srbije kao jedan od argumenta neretko ističu da je ona istorijsko utemeljenje što nije sasvim tačno. Isti modus operandi previđanja relevantnih činjenica i prerada istorije se paralelno odvija i kada je u pitanju predstavljanje javnosti “istorijski kontinuirano dobrih odnosa Srbije i Rusije”.

U periodu između dva rata, Kraljevina Jugoslavija bila je članica vojno-političkog saveza Mala Antanta. U periodu nakon II svetskog rata Jugoslavija je lutala u spoljnoj i bezbednosnoj politici, jer je u tom periodu prvo bila privržena SSSR-u, da bi kasnije počela da se zbližava sa NATO-om. Nakon prekida odnosa sa SSSR-om 1948. godine, formirala je Treći balkanski pakt sa Grčkom i Turskom.

II.3. Način na koji je Srbija proglasila neutralnost 2007. godine

Srbija je 26. 12. 2007. godine proglasila vojnu neutralnost. Nešto pre toga, decembra 2006, Srbija je postala članica programa „Partnerstvo za mir” i na taj način otpočela proces institucionalne saradnje sa NATO. Način na koji je Srbija unilatralno proglasila svoju neutralnost je prilično kontroverzan - ona je to učinila u jednoj jedinoj rečenici u “Rezoluciji Narodne skupštine Republike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka.”

¹⁶Jan Litavski. 2012. Kontroverze vojne neutralnosti Srbije. Novi Vek: Liberalni odgovori na globalne izazove. Centar za evroatlantske studije. Dostupno na: <http://ceas-serbia.org/root/images/05-1.pdf>

Pasus, u kojoj se nalazi spomenuta rečenica, glasi: „Zbog ukupne uloge NATO pakta, od protivpravnog bombardovanja Srbije 1999. godine bez odluke Saveta bezbednosti do Aneksa 11 od strane Srbije odbačenog Ahtisarijevog plana, u kome se određuje da je NATO konačan organ vlasti u nezavisnom Kosovu, Narodna skupština Republike Srbije donosi odluku o proglašavanju vojne neutralnosti Republike Srbije u odnosu na postojeće vojne saveze do eventualnog raspisivanja referenduma na kojem bi se donela konačna odluka o tom pitanju.“

Delovi stručne javnosti i civilnog sektora kritikovali su to što ovoj odluci, koja u načelu ima strateški karakter, nije prethodila javna i stručna rasprava u duhu dobre demokratske prakse, te što je ovako bitna odluka donesena u jednoj rečenici u dokumentu koji se načelno odnosi na nešto drugo.

Na ovaj način proglašena i nejasno koncipirana vojna neutralnost uvedena je, pre svega, zbog tadašnje državne politike prema Kosovu, koja dominira nad svim drugim političkim odlukama države Srbije i limitira ih.

Realizatori usvajanja politike neutralnosti na ovaj način neretko su potezali argumente da će Srbija biti vojno neutralna kao ostale neutralne zemlje Evrope, koji takođe, kao ni istorijsko utemeljenje, nisu sasvim tačni. Austrija, Irska, Finska, Švajcarska, Kipar, Malta i Švedska postajale su neutralne u potpuno drugačijim istorijskom i vojno-političkim kontekstima. Ogromne su razlike između ovih država i Srbije. One se u kulturološkom smislu oduvek smatraju delom Zapadne civilizacije i NATO savez ih doživljava kao prijateljske zemlje. Pored toga, reč je o bogatim zemljama koje mogu da finansiraju svoju neutralnost. Većina gore spomenutih vojno neutralnih država članice su EU, čiji osnivački i drugi akti regulišu i oblasti spoljne politike, kao i oblasti bezbednosti i odbrane, a Ugovorom iz Lisabona bezbednosna i odbrambena politika postala je Zajednička bezbednosna i odbrambena politika.

U trenutku usvajanja vojne neutralnosti Srbije, sve zemlje iz njenog okruženja su ili već bile članice EU i NATO ili su bile na putu da to postanu.

Da bi bila funkcionalna i operabilna, politika vojne neutralnosti Srbije morala je biti donesena posle rasprave u kojoj bi se racionalno analizirali i pozicionirali bezbednosni rizici i pretnje, kojima je Srbija izložena, te raspoloživi i ostvarivi resursi za odbranu od njih, kao i geopolitička situacija sa posebnim osvrtom na regionalne trendove. Iako ekonomska, cena vojne neutralnosti predstavlja veoma značajno pitanje, pogotovu u

slučaju male i siromašne zemlje kao što je Srbija, ni ona nikad nije spomenuta u periodu usvajanja vojne neutralnosti. Pojam vojne neutralnosti u gorepomenutim okolnostima podrazumeva da Srbija razvija sistem odbrane koji joj omogućava da se oslanja na sopstvene vojne snage. To otvara mnoga značajna pitanja o odbrani zemlje, poput onih vezanih za organizaciju vojske i njenog brojnog stanja i drugog. Ukoliko Srbija želi da bude shvaćena kao ozbiljna vojno neutralna država, ona mora imati samostalne vojne snage koje će obezbediti njeno nesmetano funkcionisanje, što podrazumeva ogroman budžet za sistem odbrane, za koji, prezadužena i demografski ugrožena Srbija, nema uslove. Već pri usvajanju, odluka o vojnoj neutralnosti je morala, dakle, biti u saglasnosti sa strategijom spoljne politike koju Srbija nema¹⁷, upotpunjena i razrađena drugim strateškim i doktrinarnim dokumentima, strategijom nacionalne bezbednosti i strategijom odbrane, planom budžetiranja, te analizom obaveza koje Srbija preuzima u okviru ZBOP-a EU, a pre svega analizom stepena njihove usaglašenosti sa politikom vojne neutralnosti. Ako je Srbija zaista želela da postane vojno neutralna, to je trebalo uraditi usvajanjem posebnog zakonskog akta u kome bi bila proglašena vojna neutralnost, i to tek posle stručne i javne rasprave. Umesto toga, kao povod za proglašavanje vojne neutralnosti navodi se to što je NATO, prema „odbačenom“ Ahtisarijevom planu, određen za „konačni organ“ vlasti u „nezavisnom Kosovu“. U rečenici kojom se uvodi vojna neutralnost, Srbija se, dakle, nije odrekla eventualnog učlanjenja u neke nove vojne saveze, već samo učlanjenja u one koji trenutno postoje. Takođe, ne brani se prisustvo stranih vojski, njihovo kretanje ni izgradnja vojnih baza na teritoriji Srbije.¹⁸

Samoproglashenu vojnu neutralnost Srbije nije priznala nijedna država u okviru međunarodne zajednice, što se u nekim definicijama spominje kao jedna od odrednica vojne neutralnosti, niti je Srbija to tražila.

S obzirom na to da ništa od navedenog nije uneto u spomenutu Rezoluciju, a da se Srbija, kako na unutrašnjem, tako i na spoljnopolitičkom planu, ponaša kao država koja nije proglasila vojnu neutralnost u skladu sa većinom definicija tog pojma, već samo

¹⁷Dr. Dragan Djukanović. 2010. Spoljnopolitičke orijentacije država zapadnog balkana – uporedna analiza. Objavljeno u: Godišnjak 2010. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

¹⁸Jan Litavski. 2012. Kontroverze vojne neutralnosti Srbije. Novi Vek: Liberalni odgovori na globalne izazove. Centar za evroatlantske studije. Dostupno na: <http://ceas-serbia.org/root/images/05-1.pdf>

neutralnost u odnosu na NATO, Srbiju pre možemo shvatiti kao strateški dezorijentisanu državu, nego kao državu koja je vojno neutralna.

II.4. Strateška dokumenta Republike Srbije i njena vojna neutralnost

Republika Srbija ni posle zaokruživanja vlastite državnosti, početkom juna 2006. godine, nije uspela da jasno definiše vlastite spoljnopolitičke prioritete. Ustav Republike Srbije, donet 6. novembra 2006. godine, ne sadrži osnovna spoljnopolitička načela.

Naime, tokom proteklih deset godina u okviru nekadašnje Savezne Republike Jugoslavije, a potom i u okviru državne zajednice Srbija i Crna Gora, postojalo je odsustvo volje vodećih političkih činilaca da se dođe do usaglašenog strateškog spoljnopolitičkog dokumenta. Zato su ekspozici ministara spoljnih poslova Gorana Svilanovića iz 2001. i Vuka Draškovića iz 2005. godine predstavljali jedini okvir za ispoljavanje spoljnopolitičkih prioriteta zemlje.¹⁹

U Srbiji je donedavno postojao širok društveni konsenzus u vezi sa ulaskom zemlje u Evropsku uniju, koji je zbog pojačanog ruskog pritiska sredinom 2014. opao po prvi put od početka tranzicije na ispod 50%²⁰. Podrška NATO integracijama je tradicionalno niska - oko 12%²¹.

Intenziviranje odnosa sa državama Zapadnog Balkana i Jugoistočne Evrope se sve češće naglašava kao prioritet i oko toga ne postoje značajna razmimoilaženja među aktuelnim vodećim političkim partijama u Srbiji. Slično se odnosi i na utvrđivanje prisnijih bilateralnih odnosa Srbije sa drugim državama sveta, i učešće i aktivniju ulogu u radu globalnih i regionalnih međunarodnih organizacija. U tom smislu se najčešće govori o „stubovima“ spoljne politike, koji su uglavnom vezani za očuvanje ustavnog poretka zemlje, uključujući i očuvanje Kosova u sastavu Srbije, integraciju u Evropsku uniju, jačanje dobrosusedskih odnosa u regionu Jugoistočne Evrope i balansiranja odnosa sa

¹⁹Dr. Dragan Djukanović. 2010. Spoljnopolitičke orijentacije država zapadnog balkana – uporedna analiza. Objavljeno u: Godišnjak 2010. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

²⁰Ispitivanje javnog mnjenja. Jun 2014. Kasncelacija za evropske integracije Vlade Republike Srbije. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/mnjenje_jun_14.pdf

²¹Istraživanje javnog mnjenja: Poverenje građana u Vladu Srbije. Jun 2014. Centar za evroatlantske studije. Dostupno na: http://ceas-serbia.org/root/images/CEASistraivanjejavnogmnjenjajun2014_20140730_022954_compressor.pdf

Sjedinjenim Američkim Državama, Ruskom Federacijom i Narodnom Republikom Kinom. No, raspored navedenih „stubova“ spoljne politike neretko se menja.

Aprila 2009. godine Srbija je usvojila Nacionalnu strategiju odbrane, a u oktobru iste godine i Nacionalnu strategiju bezbednosti. Slično kao i u slučaju vojne neutralnosti, dokumenta su usvojena na vrlo netransparentan način, po *ad hoc* proceduri u kojoj parlamentarci nisu imali mogućnosti (ili volje i znanja) da kažu skoro ništa, uz odsustvo adekvatne stručne i javne rasprave koja bi morala da predhodi tako nečemu. Iako pitanje nacionalne bezbednosti ima širi karakter od odbrane, ceo proces izrade NSB u zvaničnim institucijama vodilo je Ministarstvo odbrane. Da nije bilo intervencije Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, ono što je država htela da predstavi kao prihvatljivo vreme i metod za raspravu za tako bitna dokumenta trajalo bi dve nedelje u krugu istomišljenika.

Par godina pre toga, u Srbiji su se odvijala dva paralelna procesa u kojima su tadašnji premijer Srbije Vojislav Koštunica s jedne, i predsednik Srbije Boris Tadić, s druge strane, pravili svako svoj nacrt strategije nacionalne bezbednosti. Stručnjaci primećuju da Ustavom i drugim dokumentima nije precizirano ko tačno treba da ima mandat u ovim poslovima, pa nije jasno da li Vlada ili parlament ili Ministarstvo odbrane ili predsednik treba da budu koordinatori tih aktivnosti. Esej o hronologiji usvajanja spomenutih dokumenata i njihova analiza objavljeni su u izvrsnoj ediciji „Bezbednosne politike na Zapadnom Balkanu“ koju izdaje nekadašnji Centar za civilno-vojne odnose, a sada Centar za bezbednosnu politiku, i predstavlja odlično štivo za detaljnije upoznavanje sa ovom okolnostima i njihovim implikacijama.²²

U Strategiji nacionalne bezbednosti Republike Srbije vojna neutralnost Srbije se uopšte ne pominje. S druge strane, pominje se, tada još, Evropska bezbednosna odbrambena politika i ističe da je: „Srbija spremna da gradi kapacitete i mogućnosti sistema nacionalne bezbednosti u skladu sa standardima i obavezama koje proističu iz EBOP.“

Period neposredno po usvajanju vojne neutralnosti pa sve do kraja 2012. godine predstavljao je, u stvari, kontinuitet pre svega sa ranije započetim aktivnostima reforme oružanih snaga RS koja se odvijala, ili u okviru Partnerstva za mir kome se Srbija

²²Jelena Milić. 2011. Može li zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU biti alternativa NATO integracijama Srbije. Objavljeno u: Integracija Zapadnog Balkana u mrežu globalne bezbednosti. Čigoja.

pridružila 2006. godine, ili čak i ranije započetim aktivnostima uz podršku OSCE, DCAF, NATO, Vlade SAD, Velike Britanije, Norveške i drugih.

Ni posle usvajanja Briselskog sporazuma 2013. godine nije se razmatralo da li je on kompatibilan sa NSO i NSB, iako se sa razlogom može otvoriti pitanje smislenosti odrednice iz NSB u kojoj je Kosovo (zbog narušavanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta Srbije) na vrhu liste bezbednosnih pretnji. Da je "Kosovo najveća bezbednosna pretnja", ponovljeno je i u izlaganju ministra odbrane Bratislava Gašića prilikom predstavljanja rada nove Vlade.²³ Stručnjaci smatraju da bi se ta fraza mogla preformulisati tako što bi se iz rubrike „pretnje“ Kosovo prebacilo u rubrike „ciljevi“, i naglasilo da je jedna od strateških ciljeva RS mir i bezbednost na Kosovu što će se, na primer, postizati kroz bilateralnu saradnju sa organima Kosova i u okviru regionalne saradnje.

Rat u Ukrajini i pojačane aktivnosti Rusije u svim oblastima bilateralnih odnosa sa Srbijom, ogolili su koliko takva strategija nedostaje. Tako je tokom posete ruskog ministra odbrane, Sergeja Šojgua Beogradu, sredinom novembra 2013. godine, tadašnjem prvom podpredsedniku Vlade Srbije, Aleksandru Vučiću, zapao težak zadatak da odbrani politiku srpske vojne neutralnosti od ruskih očekivanja. „Srbija neće pristupiti NATO, ali ni Organizaciji dogovora o kolektivnoj bezbednosti, koja je pod kapom Moskve. Njen cilj je da bude vojno neutralna zemlja“, naglasio je Vučić tada.²⁴ Sve se mahom prosmatra kroz prizmu srpskih EU integracija. Strategija spoljne politike, kao jedan od najvažniji strateških dokumenata svake zemlje, još uvek nije doneta.

²³Jelena Milić. 2014. Putinov orkestar. Novi Vek: Liberalni odgovori na globalne izazove. Dostupno na: http://ceas-serbia.org/root/images/Jelena_Milic_Putinov_Orkestar_11.pdf

²⁴Jelena Milić. 2013. Tužni tok. Novi Vek: Liberalni odgovori na globalne izazove. Dostupno na: http://ceas-serbia.org/root/images/Novi_vek_br-05-nov-dec_2013-Jelena_Milic.pdf

III Vojna neutralnost, odnosi Srbije i NATO i dometi reforme sistema bezbednosti

U ovom poglavlju dat je sledeći pregled:

- Razvoj odnosa između Srbije i NATO nakon rata 1999. godine, a naročito nakon promene režima 2000. godine.
- Članstvo Srbije u NATO programu Partnerstvo za mir (PzM) i nedavno potpisani Individualni akcioni plan partnerstva (IPAP).
- Razvoj odnosa nakon prve SNS-SPS Vlade 2012. godine.
- Protivrečnosti između percepcije javnosti o NATO i saradnje u praksi.
- Ograničenja tradicionalne uloge NATO kao promoter RSB koja nameće proglašena vojna nezavisnost Srbije.

Od početka pedesetih godina prošlog veka pa do danas, Srbija je imala različite oblike saradnje sa NATO, od formalnog savezništva u okviru Trećeg balkanskog pakta (1948-1953. godine), pa do obuke i školovanja pripadnika JNA u državama članicama NATO. Intenzitet ove saradnje varirao je u zavisnosti od političkih dešavanja u proteklim decenijama.²⁵

Odnosi SRJ, pa Srbije, sa NATO u poslednjih dvadesetak godina ključno su definisani ulogom NATO u zaustavljanju rata u Bosni i Hercegovini, NATO bombardovanjem SRJ i novim statusom Kosova.

Bombardovanje SRJ u proleće 1999. godine, Kumanovski (vojnotehnički) sporazum kojim je Vojska SRJ morala da se povuče sa Kosova, te Rezolucija SB UN 1244 kojom je Srbiji oduzeta nadležnost na Kosovu, u srpskoj javnosti nikad nisu predstavljeni i kao posledice zločina srpskih bezbednosnih snaga, vojske SRJ na Kosovu i paravojnih jedinica koje su s njima bile povezane, već kao plan Zapada da Kosovo odcepi od Srbije po svaku cenu. Ovo dominantno određuje stav građana i političara Srbije prema NATO svih ovih godina.

²⁵Dosadašnje i aktuelne aktivnosti saradnje Republike Srbije sa NATO. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4360

III.1. Period od 2001. do 2005. godine

Ipak, Vlada DOS je januara 2001. godine napravila istorijski iskorak i usvojila program za razrešavanje oružane pobune dela albanskog stanovništva, koja je na jugu Srbije tinjala od 2000. godine, mirnim sredstvima i najavila preduzimanje mera zaštite od terorizma. U tom cilju ona je, istovremeno, uspostavila blisku saradnju s NATO, odnosno KFOR, za šta je već postojao pravni okvir - Rezolucija Saveta bezbednosti UN 1244 i Vojnotehnički sporazum. Ovoj saradnji su se pridružili EU i SAD, pri čemu je aktivna uloga poverena OEBS i UN. U stvari, vlasti u Beogradu zahtevale su uključivanje KFOR, jer je kako su isticale "KFOR je bio jedini bezbednosni garant za Srbe na Kosovu". Time je KFOR postao garant bezbednosti Aprilskog sporazuma kojim je okončana kriza na jugu Srbije.²⁶

Po uspešnom rešavanju krize na jugu Srbije, srpske vlasti su do ubistva premijera Zorana Đinđića 2003 godine intenzivno obnavljale pokidane veze sa zemljama političkog Zapada, NATO članicama i samim NATO. Konkretan korak u uspostavljanju saradnje u okviru NATO programa Partnerstva za mir (PZM) učinjen je krajem aprila 2002. godine, kada je Vlada SRJ usvojila preporuku Vrhovnog saveta odbrane o pokretanju procesa pristupanja ovom programu. Državna zajednica Srbija i Crna Gora podnela je juna 2003. godine zvaničan zahtev Alijansi za prijem u program Partnerstvo za mir. U cilju pripreme Državne zajednice za učešće u Partnerstvu za mir, NATO je, juna 2003. godine, pokrenuo poseban program za Srbiju i Crnu Goru: Prilagođeni program saradnje (eng. Tailored Cooperation Programme, TCP). Prilagođeni program saradnje podrazumevao je učešće na kursovima u NATO školi u Oberamergau, seminarima i konferencijama, a najveći doprinos predstavljalo je učešće pripadnika Vojske, kao posmatrača, na određenom broju vojnih vežbi Partnerstva za mir.²⁷

Profil Vlade na čelu sa Vojislavom Koštunicom, formirane posle vanrednih izbora 2003. godine, odmah je ukazivao na to da će se kurs kojim je Srbija krenula, pa i relaksacija odnosa sa NATO, nešto promeniti. Jedan od razloga popularnosti Koštunice, i njegove moći da pobedi Miloševića 2000. godine, bio je taj što je on bio jedan od najglasnijih kritičara NATO bombardovanja, i skoro nikakav kritičar Miloševićevih politika u regionu i na Kosovu. Tokom njegovog predsedovanja SRJ on je oko sebe skupio kadrove iz vrha

²⁶Dušan Janjić. 2005. Kriza na jugu Srbije. Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Dostupno na: <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/708/Kriza-na-jugu-Srbije.shtml#sthash.blCe7opK.dpuf>

²⁷Dosadašnje i aktuelne aktivnosti saradnje Republike Srbije sa NATO. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4360

sistema bezbednosti koji su bili vrlo naklonjeni, i održavali kontakte sa tadašnjim ruskim strukturama s jedne, i vrlo nenaklonjeni premijeru Đinđiću i njegovoj Vladi, s druge strane.

Period prvih pregovora o novom statusu Kosova, od kraja 2005. do kraja 2007. godine, obe Koštuničine Vlade iskoristile su za intenzivnu anti NATO kampanju, u kojoj su neretko korišćene laži i dezinformacije. Vlada je time branila svoj pristup pregovorima s jedne, ali i krila od javnosti formiranje Grupe za reformu odbrane i druge aktivnosti koje je sprovodila sa NATO, s druge strane. Nažalost, ni progresivne političke strukture, ni civilno društvo, ni angažovani pojedinci nisu pokušali da se kampanji suprotstave, makar pokušajem ispravljanja netačnosti kojima je sistemski javnost dodatno antagonizirana prema NATO, niti su obratile pažnju na mogućnosti koje su se otvorile formiranjem Grupe za reformu.

III.2. Grupa Srbija - NATO za reformu odbrane

Naime, 2005. godine formirana je Grupa Srbija-NATO za reformu odbrane (Grupa), kao zajedničko telo Ministarstva odbrane tadašnje SCG i NATO, a kao rezultat inicijative Kraljevine Norveške, u svojstvu tadašnje Ambasade za vezu sa NATO. Njen primarni cilj bio je da poveća podršku Alijanse u procesu reforme sistema odbrane u Srbiji i Crnoj Gori, u okolnostima intenzivnog rada na prvom Strategijskom pregledu odbrane. U decembru 2006. godine, NATO je, posle višemesečnih konsultacija, odobrio formiranje Grupe, i to kroz Politički komitet i Političko-vojni nadzorni komitet Partnerstva za mir. Grupa, koja je počela sa radom februaru 2006. godine, predstavljala je jedinstven mehanizam saradnje između Srbije i NATO, kakav Alijansa nije razvila ni sa jednom drugom državom. Pred Grupu su postavljeni sledeći zadaci:

- ubrzavanje i podrška reformi sistema odbrane,
- podsticanje međuresorne saradnje, sa ciljem bolje koordinacije i komunikacije u vezi sa vizijom razvoja,
- uvođenje modela projektno orijentisanog pristupa reformi,
- podsticanje članica NATO da bolje koordinišu bilateralne aktivnosti u podršci reformi sistema odbrane, i
- priprema Srbije i Crne Gore za angažovanje u Partnerstvu za mir.

Rad Grupe u periodu od 2005. do 2008. godine ocenjen je kao veoma uspešan, a dosadašnja iskustva ukazuju da ona znatno olakšava interresorni pristup u procesima bitnim za reformu sistema odbrane i angažovanje u programu Partnerstvo za mir. Tokom 2008 - 2010. godine došlo je do dvogodišnje pauze u radu Grupe, koji je nastavljen usvajanjem plana za period od juna 2010. godine do juna 2011. godine, kada su uspostavljena i tela koja podržavaju rad Grupe. Osnovni ciljevi obnovljene Grupe su podrška institucionalnoj saradnji Srbije i NATO u procesu reforme sistema odbrane, dostizanje partnerskih ciljeva Procesu planiranja i pregleda, angažovanje u Konceptu operativnih sposobnosti, izrada projekata za rešavanje specifičnih problema reforme, kao i unapređenje koordinacije i efikasnosti bilateralne vojne saradnje sa NATO i EU.²⁸

III.3. NATO vojna kancelarija za vezu

Zaključeni Sporazum o tranzitnim aranžmanima između Srbije i Crne Gore i NATO, kao i početak rada Grupe Srbija-NATO za reformu odbrane, nametnuli su potrebu za jačanjem direktnih institucionalnih veza između Srbije i Alijanse. Na osnovu zaključenog sporazuma između Ministarstva odbrane Republike Srbije i NATO decembra 2006. godine, u Beogradu je otvorena NATO vojna kancelarija za vezu (eng. NATO Military Liaison Office, MLO) u zgradi Ministarstva odbrane.

U liniji subordinacije u NATO, za funkcionisanje Vojne kancelarije u Beogradu odgovorna je Komanda združenih snaga NATO u Napulju. Nadležnosti Kancelarije su: implementacija Sporazuma o tranzitnim aranžmanima, pružanje podrške snagama NATO i EU (EUFOR) angažovanim u regionu, podrška radu Grupe Srbija-NATO za reformu odbrane, saradnja u oblasti javne diplomatije, kao i drugi dodatni zadaci koje odobri Severnoatlantski savet.

Vojna kancelarija predstavlja i podršku vojnim aspektima angažovanja Srbije u Partnerstvu za mir, kao i vojnu podršku pretežno političkoj ulozi Ambasade one države koja ima dvogodišnji mandat za vezu Srbije sa NATO.²⁹

²⁸Dosadašnje i aktuelne aktivnosti saradnje Republike Srbije sa NATO. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4360

²⁹Dosadašnje i aktuelne aktivnosti saradnje Republike Srbije sa NATO. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4360

III.4. Poverilački fondovi Partnerstva za mir

Prema oceni samog Ministarstva odbrane RS: "NATO je pružio značajan doprinos reformi sistema odbrane u Srbiji uspostavljanjem dva poverilačka fonda Programa PZM." U martu 2005. godine, pokrenut je Poverilački fond namenjen za realizaciju projekta uništavanja zaliha protivpešadijskih mina, sa finansijskim sredstvima od oko 1,7 miliona evra, koje je doniralo 12 država. Neposredni izvršioc Projekta bili su Tehničko-remontni zavod (TRZ) u Kragujevcu i kompanija „Prva iskra“ Barič. Projekat se realizovao 2 godine i uspešno je okončan u maju 2007. godine, sa ukupno uništenih oko 1,4 miliona protivpešadijskih mina.

Pored toga, u januaru 2006. godine, pokrenut je novi Poverilački fond, sa ciljem podrške pri zapošljavanju pripadnika Vojske Srbije, u civilnom sektoru, koji u procesu reforme postanu kadrovski višak. Pod okriljem navedenog projekta utrošeno je oko 9,6 miliona evra, u okviru različitih oblika direktne pomoći licima iz Programa za otpočinjanje razvoja posla u civilnom sektoru, troškova upravljanja, održavanja i evaluacije Projekta, jačanja kapaciteta Programa podrške u promeni karijere, kao i na mnoge promotivne aktivnosti u cilju transparentnosti Projekta.

U toku je uspostavljanje novog Poverilačkog fonda NATO za Republiku Srbiju koji bi trebalo da omogući uništavanje viškova ubojnih sredstava, a istovremeno i unapređivanje kapaciteta TRZ Kragujevac. Planirana vrednost projekta iznosi do sedam miliona evra koji bi se realizovao u dve faze sa vremenskim okvirom realizacije od četiri godine. Velika Britanija je prihvatila ulogu vodeće države u projektu.³⁰

III.5. Partnerstvo za mir

Srbija je 2006. godine ušla u NATO program Partnerstvo za mir (PZM), posle pametne odluke NATO da se poziv za ulazak pošalje i pored toga što Ratko Mladić tada još nije bio uhapšen, što je, do tada, predstavljalo prepreku za ulazak Srbije u ovaj program. Poziv je poslat sa NATO samita u Rigi novembra 2006. godine, zajedno sa pozivima Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori. Tadašnji predsednik Republike Srbije Boris Tadić, posle pozitivne odluke Vlade, potpisao je Okvirni dokument decembra 2006. godine u Briselu,

³⁰Partnerstvo za Mir. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4358

čime je Srbija i formalno postala učesnica Programa PZM.

Ulasku u Program prethodila je izrada našeg Prezentacionog dokumenta u kome su navedeni politički ciljevi učešća u Programu, oblasti saradnje za koje je Srbija zainteresovana radi ispunjenja tih ciljeva, kao i resursi i sredstva koje namerava da stavi na raspolaganje za aktivnosti ovog programa. Ovim dokumentom predstavljen je političko-vojni okvir za obim, intenzitet i sadržaj saradnje sa NATO. Pored toga, ovo je jedini dokument koji partnerske države samostalno izrađuju, dok su svi ostali rezultat usaglašavanja i dogovora.

U Prezentacionom dokumentu³¹ o ciljevima Republike Srbije u Programu „Partnerstvo za mir“ jasno je istaknuto da će učešće Srbije u Programu „Partnerstvo za mir“ biti u skladu sa ekonomskim, finansijskim, ljudskim, materijalnim i ostalim mogućnostima - opredeljena za unapređenje saradnje i zajedničkog delovanja sa državama članicama NATO i ostalim državama partnerima na izgradnji globalne, regionalne i nacionalne bezbednosti. Srbija u svom Prezentacionom dokumentu izražava spremnost da preuzme deo odgovornosti za stabilan i trajan mir u regionu, učestvuje u mirovnim operacijama sa mandatom UN i dostigne interoperabilnost oružanih snaga sa snagama država članica NATO. Nadalje, ističe se da Republika Srbija svojim angažovanjem u aktivnostima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike i učešćem u Programu „Partnerstvo za mir“ jača sopstvenu bezbednost i dijalogom i saradnjom doprinosi miru i stabilnosti u regionu, jačanju dobrosusedskih odnosa i rešavanju svih spornih pitanja mirnim putem. Takođe, Srbija u spomenutom dokumentu ističe spremnost učešća u skoro svim uspostavljenim mehanizmima Programa „Partnerstvo za mir“, uključujući i Individualni akcioni plan partnerstva (IPAP), što ukazuje na mogućnost intenzivne saradnje sa Alijansom, prilagođene obostranim interesima.³²

³¹Partnerstvo za Mir: Prezentacioni dokument Republike Srbije. 2007. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/mvs/Prezentacioni_dokument.pdf

³²Dosadašnje i aktuelne aktivnosti saradnje Republike Srbije sa NATO. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4360

III.6. Institucionalizovanje odnosa Srbije sa NATO od proglašenja vojne neutralnosti 2007. godine

Odnosi RS i NATO išli su uzlaznom linijom, mada nešto sporije, i od proglašenja vojne neutralnosti Srbije krajem 2007. godine, mada je u periodu od 2008. do 2010. došlo do zastoja u radu Grupe Srbija-NATO za reformu odbrane.

Republika Srbija i NATO zaključili su oktobra 2008. godine vrlo bitan Sporazum o bezbednosti informacija (eng. Security Agreement), mada ga je Narodna skupština Republike Srbije ratifikovala tek jula 2011. godine. Ovim sporazumom garantuje se minimum neophodnih standarda zaštite podataka koji se međusobno razmenjuju. Na ovaj način je omogućena razmena informacija poverljive sadržine sa NATO i stvoreni uslovi za aktivniju ulogu Republike Srbije u Partnerstvu za mir.³³

Krajem oktobra 2008. godine, Vlada Republike Srbije je donela Odluku o otvaranju Misije Republike Srbije pri NATO, što je predstavljalo važan korak u cilju jačanja diplomatskog i odbrambeno-vojnog prisustva u sedištu Alijanse, za unapređenje dijaloga i razvoj saradnje. Sredinom 2014. godine Srbija je imenovala Miomira Udovičkog, nekadašnjeg pomoćnika ministra spoljnih poslova, za novog šefa misije Srbije pri NATO u Briselu.

Vojno predstavništvo u Misiji Republike Srbije pri NATO uspostavljeno je septembra 2010. godine sa osnovnim zadatkom da predstavlja Ministarstvo odbrane i Vojsku Srbije u sedištu NATO i EU u Briselu. Bitan aspekt rada Vojnog predstavništva je zastupanje bezbednosnih i odbrambenih interesa Republike Srbije u NATO i stalnim misijama država članica, učestvovanje u radu organizacionih celina NATO, kao i pružanje podrške učešću predstavnika Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u radu političko-vojnih, vojnih i administrativnih organa NATO. Vojno predstavništvo u Misiji Republike Srbije pri NATO ima dvojaku funkciju, pošto pored navedenih zadataka izvršava i zadatke vezane za vojnu saradnju sa EU, čime pruža doprinos u ostvarenju najvažnijeg spoljopolitičkog cilja naše države – članstva u EU. Vojno predstavništvo se sastoji iz Kancelarije Vojske Srbije i Kancelarije odbrane u Briselu, kao i Tima za vezu pri Odeljenju za vojnu saradnju NATO u Monsu.³⁴

³³Učešće Republike Srbije u programu Partnerstvo za mir (PzM). Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije. Dostupno na: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/sbp/partnerstvo-za-mir?lang=lat>

³⁴Partnerstvo za Mir. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4358

Ministarstvo odbrane Republike Srbije uključilo se u NATO Inicijativu za izgradnju integriteta u decembru 2011. godine, a od decembra 2012. godine, učestvuje i u Prilagođenom programu NATO za izgradnju integriteta u jugoistočnoj Evropi koji se realizuje kroz Proces saradnje ministara odbrane Jugoistočne Evrope (SEDM).

Program za izgradnju integriteta (Building Integrity Programme) predstavlja deo projekta kojim NATO nastoji da potvrdi svoju posvećenost ideji jačanja dobre uprave u resoru odbrane i sistemu bezbednosti. Prvobitno je pokrenut kao Inicijativa, u okviru Akcionog plana partnerstva za izgradnju institucija odbrane (the Partnership Action Plan on Defence Institution Building, PAP-DIB) na zasedanju Saveta evroatlantskog partnerstva u novembru 2007. godine. Osnovni ciljevi Programa su podizanje nivoa svesti, promovisanje dobre prakse i razvoj praktičnih mehanizama koji mogu pomoći državama učesnicama da poboljšaju stanje integriteta i snize prisustvo rizika korupcije u nacionalnim sistemima bezbednosti, jačajući transparentnost i odgovornost. Aktivnosti u okviru Programa prvenstveno su usmerene ka problematici upravljanja finansijskim sredstvima, materijalnim i ljudskim resursima.

U dosadašnjem periodu izvršeni su samoprocena i zajednička analiza stanja integriteta u sistemu odbrane Republike Srbije, u saradnji sa ekspertskim timom NATO, analiza napretka u primeni preporuka, učešće na većem broju međunarodnih konferencija, radionica, od kojih su neke organizovane i u Srbiji, i programa obuke u zemlji i inostranstvu, posvećeni pitanjima izgradnje integriteta. Pored toga, nastavlja se analiza potreba za izgradnju integriteta u sistemu odbrane Republike Srbije, koja će biti izvršena u saradnji sa Ministarstvom odbrane Kraljevine Norveške.³⁵

III.7. Individualni akcioni plan partnerstva

Najvažniji korak ka jačanju saradnje sa NATO, od proglašenja vojne neutralnosti, Vlada Republike Srbije učinila je jula 2011. godine usvojivši Prezentacioni dokument³⁶, prvi korak ka realizaciji Individualnog akcionog plana partnerstva (IPAP). Dokument je

³⁵ Partnerstvo za Mir. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4358

³⁶Prezentacioni dokument: Individualni akcioni plan partnerstva (Individual Partnership Action Plan) između Republike Srbije i Organizacije severnoatlantskog ugovora (NATO). Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije. Dostupno na: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/sbp/partnerstvo-za-mir?lang=lat>

novembra 2011. godine predstavljen u sedištu NATO u Briselu. Ministarstvo spoljnih poslova RS tim povodom je istaklo da su “preduzete aktivnosti vezane za IPAP u skladu su sa opredeljenjem Republike Srbije da aktivno učestvuje u Partnerstvu za mir, ali nisu u suprotnosti sa politikom vojne neutralnost Republike Srbije”.³⁷

Dokument je zatim šetao između vlada Srbije i NATO pune dve i po godine, što zbog smena vlasti u Srbiji u kom periodu je Srbija promenila tri ministra odbrane, što zbog primedbi koje je na Prezantacioni dokument imala Albanija. Glavne oblasti buduće saradnje Srbije sa NATO, predviđene IPAP su: politički i bezbednosni okvir, pitanja odbrane i vojske, javna diplomatija, naučna saradnja, upravljanje krizom, sistem planiranja u vanrednim situacijama i zaštita poverljivih podataka.

IPAP je, inače, uspostavljen na samitu NATO u Pragu 2002. i predstavlja intenzivni oblik institucionalne saradnje sa NATO radi pružanja pomoći državi partneru u reformi i modernizaciji njihovog sistema odbrane, i u potpunosti se prilagođava potrebama partnera izradom Prezantacionog dokumenta za učešće u IPAP. Izrađuje se svake druge godine, a može se ažurirati na godišnjem nivou nakon podnošenja godišnjih informacija od strane države partnera. Saradnja države partnera sa NATO kroz IPAP najčešće se realizuje u oblastima političkih pitanja i pitanja bezbednosne politike, odbrambenim bezbednosnim i vojnim pitanjima, informisanju javnosti, nauci, životnoj sredini i planiranju u vanrednim situacijama, kao i o administrativnim pitanjima i pitanjima zaštite bezbednosti i resursa.

Ministar spoljnih poslova RS Ivica Dačić je septembra 2014. godine, tokom sastanka koji je imao sa zamenikom generalnog sekretara NATO Aleksandrom Veršbouom, održanog na marginama zasedanja Generalne skupštine UN, najavio skoro potpisivanje Plana.

Nažalost, posle incidenata na fudbalskoj utakmici Srbija – Albanija, Albanija je prekinula jednomesečnu “tihu proceduru” koja prethodi usvajanju IPAP od strane NATO. Krajem novembra 2014, zahtev Srbije za pristupanje IPAP odobrio je Komitet NATO za kooperativnu bezbednost i partnerstvo. Tada je najavljeno i da će ga srpska Vlada verifikovati. Očekuje se, da ga posle toga, Alijansa zvanično i usvoji. Inače, Sporazum ne

³⁷Učešće Republike Srbije u programu Partnerstvo za mir (PzM). Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije. Dostupno na: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/sbp/partnerstvo-za-mir?lang=lat>

mora da bude potvrđen u Narodnoj skupštini RS.³⁸

III.8. Vlade SNS-SPS i dinamika saradnje sa NATO

Dolazak na vlast Vlade SNS-SPS, a pogotovu dolazak na mesto predsednika Srbije Tomislava Nikolića, značajno su promenili kontekst saradnje Srbije sa NATO. Ovo se najbolje moglo videti tokom obeležavanja petnaestogodišnjice NATO bombardovanja SRJ. Nju je karakterisao neuobičajeno veliki broj skupova na kojima su učestovali predstavnici različitih ruskih institucija. Za neke od njih se nisu mogle naći nikave informacije. Insistiralo se na posledicama zračenja od osiromašenog uranijuma, uz vrlo malo ili nimalo informacija o tipu i metodologiji istraživanja, mahom bez ikakve kalkulacije da li bi i havarija u Černobilu mogla imati ikavog efekta. Predsednik Nikolić, ruski ambasador Aleksandar Čepurin i učesnici takvih skupova, javni prostor su kontaminirali ocenama o “desetinama hiljada poginulih” tokom bombardovanja i drugim.

S druge strane, i ova vlast insistira da se broj pripadnika KFOR-a na Kosovu ne smanjuje. Obe strane, inače, saradnju na terenu između Vojske Srbije i KFOR ocenjuju kao vrlo dobru, ističući da su linije komunikacije između Vojske Srbije i KFOR uspostavljene na svim nivoima.³⁹

Iako je Bratislav Gašić učestvovao na skupu organizovanom tokom NATO samita u Velsu, i tako postao prvi ministar odbrane iz Srbije koji je učestvovao na nekom NATO samitu, teško je oteti se utisku da se saradnja odvija mahom po inerciji, na osnovu prethodno napravljenih planova i dogovora. Samo u 2012. godini, na primer, implementirano je 119 od 151 planiranih vojnih i stručnih aktivnosti.

Srbija je, dakle, nastavila da razvija praktičnu saradnju sa NATO, ali sa manje entuzijazma za politički dijalog. Svi programi vojno tehničke saradnje Srbije i NATO još uvek se odvijaju (preko 160 aktivnosti planirano je u 2013), a započete su i neke nove. U julu 2013. godine pokrenute su aktivnosti za uklanjanje viška municije u okviru novog Povereničkog fonda pod pokroviteljstvom Velike Britanije. Paralelno, tempo reforme

³⁸ Večernje novosti: Pristupanjem programu IPAP Srbija odnose sa NATO podiže na najviši nivo. 28.11.2014. NSPM. Dostupno na: <http://www.nspm.rs/hronika/vecernje-novosti-pristupanjem-programu-ipap-srbija-odnose-sa-nato-podize-na-najvisi-nivo.html?alphabet=#yvComment118794>

³⁹Partnerstvo za Mir. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4358

sistema bezbednosti u ministarstvu odbrane se usporava, što ne mora nužno biti politička odluka, već i rezultat posledica dva pitanja: personalnih promena i ograničenog budžeta sa obe strane. Štednje u programima odbrambene saradnje u zemljama članicama NATO takođe je imala uticaj na neznatno smanjenje novih aktivnosti.⁴⁰

Srbija je svoj usaglašeni predlog IPAP predala NATO na razmatranje tek 2014. godine, iako je inicijativa za izradu predloga doneta još 2011. godine.

Ostaje da se vidi koliko će se aktivnosti predviđenih IPAP realizovati i kojom dinamikom.

III.9. Protivrečnost percepcija o NATO, ograničeni domet postojeće saradnje

Od petooktobarskih promena odnosi Srbije i NATO se, uz povremene periode zahlađenja, stalno unapređuju. Ovo, nažalost, ne korespondira sa percepcijom javnosti prema NATO, koja je skoro ista kao i neposredno posle bombardovanja SRJ. Za ovakvo stanje su odgovorne obe strane koje su se, izgleda prećutno, saglasile da se međusobne aktivnosti odvijaju daleko od očiju javnosti. Ona je, tako, uskraćena da svoje mišljenje o NATO formira i u svetlu novih okolnosti, pre svega značajnom doprinosu RSB omogućenih poverilačkim fonodovima. CEAS istraživanje sprovedeno tokom 2012. godine pokazalo je da i oni iz stručne javnosti i zaposleni u državnoj upravi, koji su protiv članstva Srbije u NATO, nemaju ništa protiv veće uloge NATO u RSB.⁴¹ Stiče se utisak, da čak i tako racionalan pristup, nije adekvatno iskorišćen u cilju poboljšanja percepcije NATO u srpskoj javnosti. Nažalost, i vlast Demokratske stranke, koja je uspešno sprovela profesionalizaciju vojske i za čije vreme su se mnoge od spomenutih aktivnosti sa NATO osmislile i počele realizovati, nije smogla političke hrabrosti da javnosti objasni značaj saradnje sa NATO. Retorika je mahom bila usmerena na pobočne koristi od saradnje poput "poruke stranim investitorima o stabilnosti okruženja". Mediji i civilno društvo imaju svoj deo odgovornosti što građani Srbije, koji su svoju političku zrelost pokazali time što se ni na koji način većinski nisu suprotstavili Prvom sporazumu o normalizaciji

⁴⁰Milan Nič i Ján Cingel. 2014. Odnosi Srbije i NATO: Druga (tiša) igra u gradu. Centralno-evropski politički institute (Central European Policy Institute). Dostupno na: http://ceas-serbia.org/root/images/Novi_vek_br_06-CEPI.pdf

⁴¹Za dinamičniju reformu sektora bezbednosti u Srbiji. 2012. Centar za evroatlantske studije. Dostupno na: http://ceas-serbia.org/root/images/CEAS_-_Rezultati_i_analiza_ankete_o_stanju_u_sektoru_bezbednosti_u_Srbiji_-_Za_dinami%C4%8Dniju_reformu_sektora_bezbednosti_i_preporuke_ceas_za_nastavak_reforme_sektora_bezbednosti_u_srbiji.pdf

odnosa sa Kosovom, još uvek nemaju mogućnost za formiranje racionalnijeg stava prema NATO, a kamo li koristima koje bi Srbija imala od eventualnog članstva.⁴² Svega par OCD javno zagovara članstvo Srbije u NATO. Predstavnici parlamentarnih stranaka poput Saveza vojvođanskih Mađara povremeno spomenu da bi Srbija jednom mogla postati član NATO, ali kao i par minornih opozicionih stranaka koje nekad pomenu NATO, ne dovode ga u vezu sa RSB kao jednim od ključnih argumenata za intenzivniju saradnju i eventualano članstvo, već samo u sklopu spomenutih sigurnijih finansijskih investicija ili kao nužnost na putu ka EU.

Naspram te protivurečne percepcije stoje dometi doprinosa NATO reformi sistema bezbednosti, tj. podsistemu odbrane kao rezultat saradnje sa Alijansom, a koja zbog opisane političko-ideološke odluke isključuje najviši stepen – članstvo. Proces modernizacije jedinica vojske na nivo NATO standarda, odnosno proces uspostavljanja interoperabilnosti se, u dosadašnjem okviru, svodi na jednu četvu, u okviru IPAP predviđeno je da se taj broj dovede na nivo od jednog bataljona (iz nekih jedinica iz drugih dijelova vojske), mada zvaničnici NATO sumnjaju da će Srbija zbog trenutno oskudnih finansijskih i drugih resursa zaista uspeti da ga dostigne. Tek sa IPAP, osetljivije „političke“ teme kao što su mehanizmi i institucije civilne i demokratske kontrole vojske, postaju deo saradnje sa NATO.⁴³ Kao što se vidi, mogućnost uticaja NATO na reforme u sistemu bezbednosti je u Srbiji značajno manja nego u zemljama kandidatima za članstvo. Za njih reforme postaju deo politike uslovljavanja za ispunjavanje uslova za članstvo u NATO. U takvoj saradnji, na bazi dobrovoljnosti, NATO, na primer, neće moći značajnije da utiče na pravosudno „čišćenje“ vrha hijerarhije vojske od kadrova diskreditovanih u ratovima devedesetih.⁴⁴ Upravo zbog ograničenog dometa doprinosa NATO reformi sistema bezbednosti u Srbiji, uloga drugih međunarodnih aktera postaje važnija.

⁴²Jelena Milić. Septembar 2014. 10 razloga za ulazak u NATO. Partnerski bilten. 09/2014. Slovačka atlantska komisija. Dostupno na: http://ceas-serbia.org/root/images/PartnershipNewsletterAugust2014_3.13-21.pdf

⁴³Intervjui sa NATO zvaničnicima. 2014. Brisel-Beograd.

⁴⁴Dosije Diković Ljubiše. 2012. Fond za humanitarno pravo. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2012/01/Januar-23-2012-Dikovic-Ljubisa-Dosije.pdf>

IV EU-integracioni alat i reforma sistema bezbednosti (RSB) u Srbiji

U ovom poglavlju dat je sledeći pregled:

- Razvoj EU Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) uključujući strateško-organizacioni okvir za RSB izvan granica EU.
- Tradicionalno ograničeni, blagi pristup EU RSB u kontekstu EU integracije.
- Dostupni alati za RSB u procesu pristupanja Srbije – posebno u poglavljima 31 i 23 i političkim kriterijumima.
- Jedinstvena pozicija pitanja Kosova u Pregovaračkom okviru EU za Srbiju i implikacije za RSB.
- Nedostatak konzistentnog pristupa RSB i potreba i mogućnosti za strateški pristup u specifičnom slučaju pristupanja Srbije.

IV.1. Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU

Ideja o zajedničkom Evropskom odbrambenom okviru se praktično već pojavila Ugovorom iz Brisela iz 1948. godine iz koje je uskoro nastala Zapadno-Evropska Unija (WEU), ali koja je posle formiranja NATO saveza ostala praktično nerelevantan pakt u senci transatlantske organizacije, bez sopstvenih vojnih kapaciteta. Najveći zamah ideja je dobila tek posle kraha Hladnog rata, na marginama sastanka Evropskog Saveta 1999. godine u Kelnu, kada su se po prvi put Francuska i Velika Britanija složile da Evropska Unija treba da ima i svoju odbrambenu komponentu.⁴⁵ Shodno tome, Savet se dogovorio da Unija treba razvijati vojne kapacitete tako da može autonomno reagovati na međunarodne krize. Stvorene su prve institucionalne strukture za analizu, planiranje i upravljanje vojnim operacijama. Te odluke, koje su vodile do ukidanja WEU, su 2003. godine ugrađene u Ugovor iz Nice i otvorile put za šezdesetak međunarodnih, i civilnih i vojnih, misija EU koliko ih je do sada preduzeto.⁴⁶

Poslednji veći zamah ta politika dobila je stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma iz 2009. godine, koji joj dao današnji oblik i ime - Zajednička bezbednosna i odbrambena politika (Common Security and Defense Policy - CSDP). Sporazum je uveo tri osnovne novine: prvo, uneta je klauzula o međusobnoj pomoći i solidarnosti u slučaju vojne agresije na teritoriju države članice i u slučaju terorističkog napada; drugo, značajno su prošireni zadaci međunarodnih vojnih misija; i kao treće, tzv. Stalna strukturirana

⁴⁵O političkoj pozadini odluke vidi: David Charter. 2012. A Revoir, Europe. What if Britain left the EU? London: Biteback Publishing. pp.55-57.

⁴⁶O Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici – ZBOP. Služba za spoljne poslove EU (European Union External Action Service – EEAS). Dostupno na: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/>

saradnja (Permanent Structured Cooperation) u smislu harmonizovanja odbrambenih kapaciteta i struktura država članica, kao proces koji će teoretski voditi do formiranja zajedničke odbrambene politike EU. U tom okviru je već 2004. godine formirana Evropska odbrambena agencija (European Defense Agency-EDA), sa zadatkom promovisanja istraživanja i tehnologije, vojne industrije i zajedničkog evropskog vojnog tržišta.

Uz to, sa uspostavljanjem funkcije Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku i diplomatske službe EU (EEAS), upravljanje CFSP i CSDP je dobilo novo institucionalno mesto. Po svom pravno-političkom karakteru Zajednička bezbednosna i odbrambena politika, kao deo Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, ostaje posebno polje, domen suverenih država članica. O njoj odlučuje Evropski savet, po pravilu jednoglasno. Osnovni oblik pravnih akata su odluke, dok je pravni instrument -zakon po pravilu isključen, te Sud pravde EU (Court of Justice of The EU) nema jurisdikciju nad legalnošću odluka.

Tu okolnost je važno uzeti u obzir kad se analizira efekat alata EU-integracija na reformu bezbednosnog sistema zemalja kandidata. Zbog specifičnog položaja odbrambene i bezbednosne politike EU, pravna tekovina Unije (tzv. Acquis) koju kandidat treba da preduzme u procesu pridruživanja, je poprilično ograničena.⁴⁷

Vredi napomenuti da je Evropska Unija u kontekstu slanja prvih međunarodnih misija počela da razvija sopsteni strategijski i organizacioni okvir za reformu sistema bezbednosti. Koncept Unije zauzima holistički pristup prema RSB. Baziran je na šire shvaćenom konceptu bezbednosti koji obuhvata i državne i ne-državne aktere, te se ne ograničava samo na uži bezbednosni sistem, već obuhvata i vladavinu prava, dobro upravljanje (good governance), demokratske norme, ljudska prava i drugo. Koncept, dakle, uveliko prati druge međunarodne organizacije, kao što su one predstavljene u uvodu ove Studije. Uz koncept, posle 2009. godine uspostavljen je i tim od preko sto eksperata za sve aspekte RSB čiji je zadatak do sad bio da svojim stručnim savetima pomognu postojećim ili potencijalnim novim međunarodnim misijama EU.⁴⁸

⁴⁷Analitički pregled Srbija. Analitički pregled pravnih tekovina. Poglavlje 31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika – Eksplanatorni. 15.7.2014. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/eksplanatorni/31_agenda.pdf

⁴⁸Michaela Friberg-Storey. 2014. Reforma sektora bezbednosti. Objavljeno u: Priručnik za donosiocce političkih odluka. Zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU. 2014. Ministarstvo odbrane i sporta Republike Austrije, pp.170-172.

IV.2. Istorija proširenja i RSB – ili zašto je Srbija poseban slučaj

Pre analize uloge EU-integracija u Srbiji vredi se kratko osvrnuti na dosadašnju istoriju proširenja i ulogu reforme RSB. Za poređenje ćemo uzeti neke zemlje Zapadnog Balkana sa sličnom istorijskom pozadinom i bezbednosnom tradicijom – Hrvatsku, koja je već ušla u EU i Crnu Goru, a koja je ranije počela pregovore – kao i neke zemlje van regiona, poput Islanda i Austrije. Ona je kao članica Unije, kao i Srbija, proglasila vojnu neutralnost i nije članica NATO-a. Već površan uvid⁴⁹ pokazuje da je reforma bezbednosnog sistema u svim tim slučajevima igrala ograničenu ulogu: Republici Hrvatskoj je trebalo svega šest meseci od otvaranja do zatvaranja pregovaračkog poglavlja 31 o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici. Island i Crna Gora su obavili analitički pregled (screening) u 2011. odnosno 2013. godine i nisu još otvarali pregovore o tom poglavlju.⁵⁰ Izveštaj o analitičkom pregledu o poglavlju 31 u sva tri slučaja nije duži od 7 do 8 stranica – dok je na primer analitički pregled izveštaja za poglavlje 23 o pravosuđu i osnovnim pravima za Srbiju duži od 42 stranice. U izveštajima nema puno kontroverznog, uglavnom se deo o bezbednosnoj politici svodi na zahteve za dodatne adaptacije zakonodavstva, jačanje administrativnih kapaciteta te na poboljšanje implementacije regulative u obuhvaćenim područjima ograničene pravne tekovine EU. Dodatno se navodi da zemlje kandidati uglavnom već učestvuju u vojnim misijama Unije. Izveštaj o napretku (progress report) za Crnu Goru u delu o političkim kriterijumima, za razliku od onog za Srbiju, čak ne sadrži pod-poglavlje „civilni nadzor nad bezbednosnim snagama.“ I predpristupni pregovori Austrije o poglavlju 31 bili su kratki.

EU koncept za podršku EBOP reformi sektora bezbednosti (RSB). Savet Evropske unije. 12566/4/05. REV 4. Dostupno na:
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>.

Reforma sektora bezbednosti (RSB) i ZBOP. 5.12.2012. EEAS CMPD. Dostupno na:
http://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/file/15/12/2012_-_1253/security_sector_reform_ssr_and_csdp.pdf

⁴⁹Izveštaj o analitičkom pregledu Hrvatska. Poglavlje 31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika. 22.6.2007. Evropska komisija.

Izveštaj o analitičkom pregledu Crna Gora. Poglavlje 31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika. 16.12.2013. Evropska komisija.

Izveštaj o analitičkom pregledu Island. Poglavlje 31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika. 16.11.2001. Evropska komisija.

⁵⁰Island je u međuvremenu odustao od članstva u EU.

Postavlja se pitanje zašto uopšte insistirati na reformi sistema bezbednosti u slučaju EU-integracija Srbije? Zato što u svim gore navedenim slučajevima nije bilo potrebe za jačom ulogom Evropske Unije kroz predpristupni proces. Hrvatska je postala članica NATO tokom pregovora sa EU, godinu dana pre otvaranja poglavlja 31 i četiri godine pre primanja u EU, Crna Gora ima perspektivu da postane član alijanse u 2015. godini – dakle obe zemlje su obavile, odnosno će obaviti, sistematsku reformu većeg dela svog bezbednosnog sistema u okviru pristupanja NATO savezu. Austrija je, pak, ušla u Evropsku Uniju tek 1995. godine, tačno četrdeset godina posle uspostavljanja moderne vojske i drugih bezbednosnih struktura i demokratskih mehanizma civilne kontrole, to jest, kao stabilna demokratska država. Naspram toga stoji Srbija sa svojom specifičnom istorijom i tradicijom sistema bezbednosti u bližoj i daljoj istoriji, kratkom fazom demokratske konsolidacije državnih institucija i nedovršene reforme bezbednosnog sistema – u kojoj je, kako je gore prikazano, uloga tradicionalnog spoljnog aktera, NATO, relativno ograničena zbog proglašene vojne neutralnosti.

IV.3. EU-integracioni alat – Poglavlje 31

U strukturi predpristupnih pregovora EU sa Srbijom, koji obuhvata 35 pregovaračkih poglavlja, delovi koje se odnose na sistem bezbednosti se uglavnom dele na dva segmenta – na takozvane političke kriterijume i poglavlje 23⁵¹, koja pokrivaju civilni nadzor nad snagama bezbednosti, te na poglavlje 31 koje uglavnom sadrži pravne tekovine (acquis) u oblasti Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU. Važno je napomenuti da danas, za razliku od ranijih perioda u istoriji politike proširenja Unije, kada su se pregovori o pristupanju svodili na formalno preduzimanje pravnih tekovina „predpristupni proces je sav i tehnički i politički... države članice mogu imati uticaj, one mogu vršiti pritisak ka reformama u pojedinim oblastima“, kako je autorima Studije naglasio predstavnik EU. Po rečima jednog drugog predstavnika: „Mi ne naglašavamo pravni deo, on predstavlja apsolutni minimum.“⁵²

Za razliku od delova poglavlja 31 koji se odnose na zajedničku spoljnu politiku, koji su sa izbijanjem krize u Ukrajini i odbijanjem Srbije da se pridruži sankcijama EU protiv Rusije, izbili na vrh prioriteta političkih odnosa između Beograda i Brisela,

⁵¹Kao i Poglavlje 24 koji pokriva policiju, a što nije deo ove studije.

⁵²Intervjui sa predstavnicima Direktorata za proširenje i EEAS. 2014. Brisel.

bezbednosno-odbrambeni delovi su ostali u senci⁵³. Ti delovi se odnose na učešće u međunarodnim vojnim (i civilnim) misijama EU, na regulisanje trgovine oružjem, sprečavanje krijumčarenja naoružanja⁵⁴ i širenja nelegalnog oružja i tzv. robe dvostruke namene, te sprečavanje širenja oružja za masovno uništenje kao i na zaštitu tajnih podataka. Obaveze se uglavnom dele na preduzimanje pravnih tekovina i stvaranje institucionalno-administrativnih kapaciteta. Analitički pregled poglavlja odvijao se u dva dela, tokom jula obavljen je eksploratorni, a tokom oktobra 2014. godine bilateralni. Izveštaj o pregledu se očekuje tokom proleća 2015. godine, dok je datum otvaranja još nepoznat. Srbija je u proseku na dobrom putu ka ispunjavanju tih uslova. Zemlja već učestvuje u dve vojne misije EU sa manjim kontingentima, EUNAVFOR Atalanta i EUTM Somalija, a Narodna skupština je tokom 2014. godine donela odluku o učešću u još dve misije u Africi, EUFOR RCA i EUTM Mali. Potpisani su svi potrebni sporazumi – Okvirni sporazum o učešću u EU misijama i operacijama 2011. godine, Sporazum o razmeni tajnih podataka 2012, te Administrativni sporazum sa Evropskom odbramenom agencijom decembra 2013. Na području trgovine robom dvostruke namene Srbija mora uspostaviti režim EU definisan Uredbom Saveta EU 2009/428 koji nadležnost prenosi sa država članica na Uniju. U vezi sa trgovinom lakog i streljačkog naoružanja, Srbija mora i da preuzme zajednički stav Saveta 2008/944/CFSP. Srbija mora usvojiti i novi zakon o trgovini naoružanjem i vojnom opremom da bi mogla pristupiti Vasenar konvenciji. U vezi sa kontrolom izvoza, postoje ozbiljna pitanja o mogućoj oskudnosti postojećih administrativnih kapaciteta u nadležnim ministarstvima. Vlada Srbije je tokom analitičkog pregleda najavila da će sprovesti analizu stanja u nadležnim institucijama i eventualno povećati ljudske kapacitete u nadležnim ministarstvima.⁵⁵ U vezi sprečavanja širenja oružja za masovno uništenje Srbija je još dužna da ratifikuje dodatni protokol

⁵³Prikaz u ovom delu se bazira na:

Prezentacije za Poglavlje 31. Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije. Dostupno na: <http://www.seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.1208.html>;

Zapisnik sa eksplanatornog skriniga. Poglavlje 31: Zajednička spoljna i bezbedsona politika. 15.7.2014. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/eksplanatorni/31_zapisnik.pdf

Intervjui sa predstavnicima EU. 2014. Brisel.

Tanja Mišćević. 2012. Obaveze prema zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici u daljem procesu Evropske integracije Srbije. Novi Vek: Liberalni odgovori na globalne izazove. Centar za evroatlantske studije. Dostupno na: <http://ceas-serbia.org/root/tromesecnik/Novi-vek-broj-2-Tanja-Miscevic.pdf>.

⁵⁴Ovi delovi obaveza odnose se dodatno i na Poglavlje 30 (Trgovina) te Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost).

⁵⁵Intervju sa predstavnikom EU. 2014. Brisel.

Ugovora o nuklearnom neširenju. Razmena tajnih podataka (EU classified information, EUCI) reguliše način upravljanja tajnim podacima EU generalno, te posebno u okviru međunarodnih misija Unije na strani države kandidata. S tim u vezi EU je 2011. godine potpisala Sporazum o bezbednosti informacija. Srbija još mora pravno da reguliše upravljanje tajnim podacima, posebno u segmentu određivanja kruga zvaničnika kojima će biti izdata licenca za pristup tim podacima. Pošto nema jedinstvenog regulisanja ni među samim državama članicama Unije, Srbiji u pregledu nije jasno preporučeno koliko usko da definiše taj krug ljudi.⁵⁶ No, s obzirom na „tradiciju“ privatizovanja tajnih podataka u Srbiji, koja potiče još iz socijalističkih vremena, ovo ostaje osetljivo pitanje.

Obim i domet preostalih obaveza u ovim segmentima poglavlja 31 će se zvanično znati tek po objavljivanju izveštaja o pregledu. No, po izjavama zvaničnika EU koje su date autorima Studije, već se može zaključiti da one neće pružiti osnovu za postavljanje merila (benchmarks) za otvaranje, a verovatno ni za prelazna merila niti za merila za zatvaranje (opening, interim, closing benchmarks). Pre će doći do definisanja merila u delu spoljne politike, o čemu je diskusija među državama članicama tek počela.⁵⁷

IV.4. EU-integracioni alat – politički kriterijumi i poglavlje 23

Drugi deo reformskih obaveza kandidata u EU integracijama se odnosi manje na pravne a više na političke uslove koji se mogu sažeti pod pojam demokratske civilne kontrole nad sistemom bezbednosti. Devedeset posto tih uslova sadržani su u tzv. političkim kriterijumima koji su odvojeni od pregovaračkih poglavlja, a ostatak čini sudska kontrola snaga bezbednosti smeštena u poglavlje 23. Ti uslovi počivaju na tzv. Kopenhagenskim kriterijumima za članstvo, koje politički kriterijum definiše kao „stabilnost institucija garantujući demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina.“ Po Kopenhagenskim kriterijumima predpristupni proces se ograničava na ekonomske kriterijume te preuzimanje *acquis-a*, dok se odlukom Saveta EU o otvaranju pregovora „politički kriterijum smatra zadovoljenim“.⁵⁸ Ta podela je na neki način veštačka i u praksi proširenja prevaziđena, jer je jasno da su svi trenutni kandidati tek na putu ka

⁵⁶Intervjui sa predstavnicima EU. 2014. Brisel.

⁵⁷Intervjui sa predstavnicima EU uključenim u pregovore. 2014. Brisel.

⁵⁸ Kriterijumi za pristupanje (Kopenhaški kriterijumi). Evropska unije. Dostupno na: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm

ispunjavanju tog političkog kriterijuma. U tom smislu, u izveštajima o napretku uz delove koje prate razvoj po ekonomskim kriterijumima, te po pregovaračkim poglavljima, po pravilu je uvek uključen i deo o političkim kriterijumima. Kako objašnjava predstavnik Evropske komisije „politički kriterijumi igraju ključnu ulogu u predpristupnom procesu, posebno za države članice“.⁵⁹

Evropska komisija redovno prati delovanje službi bezbednosti u Srbiji i predstavlja svoje analize i zahteve kroz, doduše kratak, odlomak o „civilnom nadzoru nad snagama bezbednosti“ u poglavlju o političkim kriterijumima u godišnjim izveštajima o napretku, posebno u odnosu na prava građana na tajnost komunikacije. Tako u izveštaju za 2012. godinu primećuje da je Ustavni sud proglasio neustavnim delove Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji koji su dopuštali praćenje komunikacije bez sudskog naloga, te zahteva da „pravni okvir mora biti rešen“. U sledećim izveštajima se prati usvajanje odgovarajućih amandmana za vojne službe kao i za BIA posle slične presude Ustavnog suda. Izveštaji izražavaju podršku radu nezavisnih kontrolnih tela kao što su Ombudsman i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, te u odlomku iz 2014. godine prenosi zahtev Ombudsmana za usvajanje potpuno novog zakona o BIA.⁶⁰

S druge strane, analize o stanju parlamentarne kontrole ostaju površne, svode se uglavnom, na formalno delovanje i normativni okvir nadležnih parlamentarnih tela. Još je najkritičniji bio izveštaj iz 2012. godine u kojoj je skupštinski odbor za civilni nadzor nad službama bezbednosti podeljen na dva odbora - kad konstatuje da je „parlamentarni nadzor u praksi ostao ograničen.“ U sledećem izveštaju samo je primećen napredak u formalnom delu rada odbora – širenje aktivnosti pregleda izveštaja službi bezbednosti te kontrolnih poseta.⁶¹ Koliko god da su ovi napredci važni, izveštaji Evropske komisije promašuju ili zaobilaze suštinu. Kao što pokazuje više istraživanja sprovedenih u poslednjih nekoliko godina,⁶² u Srbiji i uprkos tim formalnim poboljšanjima i dalje ne

⁵⁹Intervju sa predstavnikom Evropske komisije. 2014. Brisel.

⁶⁰Izveštaj o napretku Srbije. 2012. Evropska komisija.

Izveštaj o napretku Srbije. 2013. Evropska komisija

Izveštaj o napretku Srbije. 2014. Evropska komisija

⁶¹Ibid.

⁶²Dejan Milenković, Slobodan Koprivica i Vladimir Todorić. 2011. Kontrola Službi Bezbednosti. OEBS i Centar za novu politiku.

postoji efektivna demokratska, parlamentarna kontrola službi bezbednosti. Ni ta činjenica, ni ralози koji stoje iza tog suštinski nepromenjenog stanja, se ne pominju u analizama Komisije. U te identifikovane uzroke spadaju: tradicionalno usađeno strahopoštovanje prema službama bezbednosti u Srbiji pa tako i među poslanicima, uključujući i članove nadležnih parlamentarnih odbora, autoritarna partijska disciplina unutar stranaka i skupštinskih klubova, te često menjanje sastava nadzornih parlamentarnih odbora. Poslednji razlog leži u nepostojanju kancelarija i stručnih saradnika za poslanike u parlamentarnom sistemu Srbije, što uveliko sprečava tematsku specijalizaciju poslanika i umanjuje njihovo autonomno delovanje. Dok je na neke od tih uzroka teško direktno uticati od strane EU, Unija potencijalno raspolaže sa jakim instrumentom kroz koji bi mogla podržati formiranje poslaničkih kancelarija – IPA fondove. No, na upit autora predstavnici Komisije su izjavili da ne postoji takav IPA projekat jer „mi jedino možemo podržati projekte za koje postoji zahtev sa srpske strane, mi ne namećemo projekte preko IPA, na kandidatima je da ih predlože.“⁶³

Za razliku od parlamentarne kontrole, izgleda da se EU uopšte ne bavi drugim, isto toliko važnim državnim institucijama civilne kontrole nad bezbednosnim snagama. Tako se ništa ne može pročitati u izveštajima o napretku u ustavno-pravno problematičnom položaju predsednika Republike naspram Vojske Srbije, niti o problematičnom zakonskom položaju kao i sastavu i funkciji Saveta za nacionalnu bezbednost ili Biroa za koordinaciju službi bezbednosti.⁶⁴ Nema ni reči o praktičnom funkcionisanju civilne kontrole vojske koju vrši ministarstvo odbrane. Treba uzeti u obzir da je ministarstvo tek 2004. godine uopšte postalo deo komandnog lanca vojske, a da je politički sistem u Srbiji istorijski bio obeležen slabošću ili nepostojanjem podela vlasti.⁶⁵ Evropska unija nije reagovala ni na problematične elemente zadržane u amandmanima na Zakon o odbrani i Zakon o oružanim snagama Republike Srbije usvojene 2014. godine⁶⁶. Nije poznato da je Evropska Unija postavila zahtev o promeni Ustava u pravcu razjašnjenja ustavnog

Katarina Đokić i Vladimir Erce. 2014. Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti. Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

⁶³Intervjui sa predstavnicima Evropske komisije.2014. Brisel.

⁶⁴Za više detalja vidi *Aneks – Mehanizmi demokratske kontrole službi bezbednosti u Republici Srbiji*. Na kraju studije.

⁶⁵Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008. 2009. Beogradski centar za bezbednosnu politiku. str. 141-2.

⁶⁶Izmene Zakona o odbrani i Zakona o Vojsci Srbije: Jedan korak napred, tri koraka nazad. 2014. Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Dostupno na: http://www.bezbednost.org/upload/document/izmene_zakona_o_odbrani_i_vojsci.pdf

položaja Predsednika države naspram vojske, kao što je to učinila u odnosu na neke problematične elemente koje se odnose na nezavisnost pravosuđa (imenovanje najviših sudija i tužioca od strane parlamenta).

Bilo bi dobro da EU više pažnje obrati i na netransparentnost budžetskih linija za sistem odbrane, drugih izvora finansiranja sistema, te na mogućnost bolje kontrole finansijskih tokova u sistemu od strane različitih organa vlasti.

Što se pak poglavlja 23 i pravosudne kontrole rada službi bezbednosti tiče, čini se da ni to područje nije istinski pokriveno od strane EU. Po izjavama nadležnih službenika Evropske komisije „mi [u Komisiji] se time eksplicitno ne bavimo, nikad nismo.“ Vojni sudovi i tužilaštva u Srbiji su do 2004. godine funkcionisale van civilnog sistema pravosuđa i tako još od socijalističkih vremena predstavljali jedan od najproblematičnijih delova pravosuđa. Postoje ozbiljna upozorenja nekih bivših predstavnika vojnog sudstva da vojni sudovi i tužilaštva i posle njihove inkorporacije u civilne (više) sudove i tužilaštva, kao posebna odeljenja, i dalje funkcionišu po starom principu.⁶⁷ Odsustvo praćenja rada tog dela pravosuđa od strane EU zato predstavlja značajniju omašku. Vojna odeljenja pravosuđa nisu pokrivena ni izveštajem o analitičkom pregledu o poglavlju 23, niti akcionim planom.⁶⁸

IV.5. Bezbednosni sistem i kosovsko pitanje – poglavlje 35

Pitanje Kosova predstavlja specifičnost u predpristupnom procesu Srbije bez predsedana, te igra značajnu ulogu u njemu. Srbija je prihvatanjem političkog dijaloga i potpisivanjem Briselskog sporazuma 2013. godine, *de facto* počela put ka institucionalnom uređenju odnosa sa Kosovom, i obavezala se da neće kočiti proces učlanjenja Kosova u EU.

Shodno pregovaračkom okviru dogovorenom između država članica Unije stvoreno je posebno poglavlje 35 o Kosovu, koje ima za cilj potpuno normalizovanje odnosa između Srbije i Kosova. Ovo poglavlje za sada ne sadrži zahtev o formalnom priznavanju državne nezavisnosti bivše pokrajine od strane Beograda. Uz to, Okvir u članu 38 predviđa da

⁶⁷Lakić Đorović. 24.10.2012. Osmi putnik u civilnom pravosuđu: Tajni vojni sudovi Srbije. e-Novine. Dostupno na: <http://www.e-novine.com/srbija/srbija-tema/73336-Tajni-vojni-sudovi-Srbije.html?print>

⁶⁸Izveštaj o analitičkom pregledu Srbija. Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava. 15.5.2014. Evropska komisija.

Akcionni plan za Poglavlje 23. Avgust 2014. Ministarstvo prave Republike Srbije. Dostupno na: [http://www.mpravde.gov.rs/files/AP%20PG%2023%20konacna%20verzija%20\(1\).pdf](http://www.mpravde.gov.rs/files/AP%20PG%2023%20konacna%20verzija%20(1).pdf)

Srbija u procesu pristupanja „osigurava da geografski domet usvojenog zakonodavstva nije u koliziji sa sveobuhvatnom normalizacijom odnosa sa Kosovom.“⁶⁹ To znači da će Srbija kroz pregovore o ostala 34 poglavlja morati izbaciti teritoriju Kosova iz zakonodavno-institucionalnog sistema države Srbije.⁷⁰

Taj pristup postaje bitan i sa aspekta uloge sistema bezbednosti u predpristupnim pregovorima i za poglavlje 31. Kao što je pokazano u prethodnom poglavlju ove Studije, svi relevantni strateški dokumenti države Srbije, kao što su Nacionalna strategija bezbednosti, Nacionalna strategija odbrane i Zakon o odbrani počivaju na odbrani Kosova kao dela teritorije države Srbije – što je u suprotnosti sa logikom pregovaračkog okvira. Upitani kako će ova materija biti regulisana, neki predstavnici EU su autorima Studije objasnili da će se o toj temi pregovarati u okviru poglavlja 35, pošto će se u ostalim poglavljima baviti samo „ne-političkim, ne-osetljivim temama“, dok su drugi izjavili da još nije u potpunosti jasno da li će se o tome raspravljati unutar poglavlja 35 ili 31. Neki zvaničnici upozoravaju da unutar EU, još uvek, uopšte nije odlučeno koliko značaja će se dati tim dokumentima.⁷¹

IV.6. EU-predpristupni pregovori i RSB – konzistentan, strateški pristup?

Koliko Evropska Unija pristupa sistemu bezbednosti u Srbiji kao i potrebi njegove dalje reforme u okviru EU-integracija na sistematski, strateški način? Vrlo malo, sudeći po već prikazanoj analizi, ali i po nekim aspektima unutrašnje organizacije Unije: Unutar Direkcije za proširenje jedna osoba se bavi poglavljem 31, a ona je istovremeno nadležna i za poglavlja 23 i 24. No, nadležnost za pregovore za poglavlje 31 ne leži kod Komisije nego ih predvodi Evropska služba za spoljne poslove (EEAS). EEAS je nadležna za sve što se tiče zajedničke spoljne i bezbednosne politike, dok Generalni direktorat za proširenje (DG Enlargement) samo asistira. Već na nivou EU delegacije u Beogradu ne postoji osoba koja je isključivo nadležna za sistem bezbednosti. Među vojnim atašeima u beogradskim ambasadama država članica EU, austrijski predstavnik je izabran kao neka

⁶⁹Pregovarački okvir. 9.11.2014. Brisel. Dostupno na:
http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/neg_frame.PDF

Intervjui sa EU zvaničnicima. 2014. Brisel.

⁷⁰Intervjui sa EU zvaničnicima. 2014. Brisel.

⁷¹Intervjui sa raznim predstavnicima EU. 2014. Brisel.

vrsta kontakta za vojni deo pregovora o poglavlju 31, ali on do sada nije imao nikakav kontakt sa delegacijom EU, pošto nadležnost za odbrambenu politiku leži kod država članica, dakle kod ambasadora (sic!). Unutar institucija EU ne postoji osoba ili tim koji bi koordinisali sve aspekte predpristupnog procesa koji se tiču reforme sistema bezbednosti. Istovremeno, čini se, da spomenute nadležne osobe iz raznih EU institucija nisu na sistematičan način upoznate sa konceptom EU o reformi sistema bezbednosti, a ne koristi se tim eksperata u politici proširenja. Isto tako, čini se da zasad u EU ne postoji strateška politička koordinacija pristupa pregovorima između spoljno političkih i bezbednosno političkih delova poglavlja 31, uprkos povećanom značaju koji su poprimili spoljno politički delovi u kontekstu krize u Ukrajini.⁷²

⁷²Intervjui sa raznim predstavnicima EU i vojnim atašeima iz država članica EU. 2014. Brisel-Beograd.

V EU i neki drugi međunarodni akteri promovisanja reforme sistema bezbednosti

U ovom poglavlju dat je sledeći pregled:

- Uloga drugih međunarodnih aktera koji promovišu RSB i odnos EU sa njima.
- Odnos EU sa nekih domaćim akterima u Srbiji koji promovišu RSB.
- Uloga koju bilateralna vojne saradnje između Srbije i zemalja članica EU, kao i drugih zapadnih zemalja ima u RSB – kao i njena ograničenja.
- Razvoj bilateralne saradnje između Srbije i Rusije i kontroverze koje su nastale oko ovog odnosa, posebno u kontekstu krize u Ukrajini i orijentacije Srbije ka EU integracijama.

V.1. Odnosi EU-NATO

Za razliku od percepcije o Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU kao alternativni NATO savezu koja preovladava u stručnim i još više u političkim krugovima u Srbiji, odnos između EU i NATO se od kraja 1990-tih godina razvijao u sasvim drugom pravcu i duhu.

Sa izgradnjom ZBOP, Evropska Unija od početka je naglašavala da smatra da su ciljevi njene nove odbrambene komponente i međunarodni zadaci identični, odnosno komplementarni sa onima iz transatlantskog saveza, i da sopstvene aktivnosti ne vidi kao alternativu. U tom smislu odnos između EU i NATO se razvija u pravcu saradnje i komplementarnosti, odnosno izbegavanja dupliranja misija i struktura. Tako je u martu 2003, dakle pre uspostavljanja prve vojne misije u istoriji EU, potpisan Sporazum Berlin plus. On omogućava korišćenje kapaciteta i opreme NATO za vojne misije predvođene EU (tzv. Berlin Plus-misije). Sporazum reguliše modalitete korišćenja NATO opreme i adaptaciju NATO sistema planiranja odbrane od strane EU. Berlin plus misijama EU komanduje zamenik vrhovnog komandanta NATO saveza za Evropu (DESACEUR). Do sada je EU organizovala samo dve vojne misije koje su bile u okviru Berlin plus: operaciju Concordia u Makedoniji, i tekuću misiju u BiH, EUFOR Althea – u kojima Srbija nije učestvovala.⁷³ No, i učešće Srbije u drugim vojnim misijama EU ostaje na posredan način

⁷³ EU-NATO: Okvir za stalne odnose i Berlin Plus. Savet Evropske unije. Dostupno na: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>

povezano sa NATO: pošto EU sama ne definiše interoperabilnost za svoje vojne operacije, nego se vodi pravilima definisanim u okviru NATO, jedinice srpske vojske zapravo učestvuju u EU misijama na osnovu interoperabilnosti koju su postigle kroz učešće u Partnerstvu za mir.⁷⁴

I Lisabonski sporazum naglašava komplementarnost ZBOP sa misijom NATO saveza. Tako u dodatku o već spomenutoj klauzuli o solidarnosti u slučaju vojne agresije na zemlju članicu EU ističe da „obaveze i saradnja u tom polju trebaju biti konzistentni sa obavezama prema NATO, koje za države članice saveza ostaju osnova za njihovu kolektivnu odbranu, te forum njene implementacije.“⁷⁵ Unutar EU se, u vezi opisanog razvoja odnosa između Unije i NATO, vode velike rasprave o tome da li će se neutralnost država članica EU koje nisu članovi NATO (6 od 28) uopšte moći očuvati.⁷⁶

Iako, dakle, generalno postoji visoki stepen saradnje i koordinacije između EU i NATO, kada se radi o promovisanju reforme sistema bezbednosti u Srbiji, čini se, da ta saradnja nije previše razvijena. Upitan da li postoji institucionalizovan oblik saradnje između Saveza na jednoj i Direkcije za proširenje i EEAS na drugoj strani u Srbiji, predstavnik NATO je autorima Studije odgovorio: "Postoji samo na ličnoj osnovi – ja sam institucionalna saradnja."⁷⁷

V.2. Odnosi EU i OEBS

Misija OEBS-a u Srbiji, uspostavljena 2001. godine, je jedna od međunarodnih institucija sa najdužim prisustvom u zemlji. Rad na promovisanju reformi bezbednosnog sistema tradicionalno je deo aktivnosti OEBS koji se ostvaruju kroz program reforme vojske i saradnju, te kroz program kontrole naoružanja. U okviru njega OEBS od 2011. godine zajedno sa UNDP realizuje projekat uništavanja viškova zastarelog naoružanja. Nadalje, uz projekat za unapređenje rada Vojne akademije i drugih institucija za bezbednosno

⁷⁴Tanja Mišćević. 2012. Obaveze prema zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici u daljem procesu Evropske integracije Srbije. Novi Vek: Liberalni odgovori na globalne izazove. Centar za evroatlantske studije. Dostupno na: <http://ceas-serbia.org/root/tromesecnik/Novi-vek-broj-2-Tanja-Miscevic.pdf>

⁷⁵Lisabonski sporazum o izmenama i dopunama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. 13.12.2007. Službeni glasnik Evropske unije. 2007/C 306/01. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2007/306/02&from=EN>

⁷⁶Jan Litavski. 2012. Kontroverze vojne neutralnosti Srbije. Novi Vek: Liberalni odgovori na globalne izazove. Centar za evroatlantske studije. Dostupno na: <http://ceas-serbia.org/root/images/05-1.pdf>

⁷⁷Intervju sa predstavnikom NATO. 2014. Brisel.

obrazovanje te vojna istraživanja, kao i projekat za unapređenje ravnopravnosti polova u bezbednosnim snagama u Srbiji, OEBS najduže i najkonzistentije radi na unapređenju kapaciteta za parlamentarni nadzor bezbednosnih snaga.⁷⁸ I pored tog dugogodišnjeg iskustva u reformi bezbednosnog sistema u Srbiji, nije poznato da je od strane EU uspostavljen vid institucionalizovane saradnje, odnosno makar forum za redovnu razmenu informacija i iskustava (tj. mimo redovnog, godišnjeg poziva drugim međunarodnim organizacijama da prilože pisane analize/ocene za pripremu izveštaja o napretku).

V.3. Odnosi EU sa nekim domaćim akterima kontrole bezbednosnih struktura u Srbiji

Narodna Skupština: Narodni poslanici RS učestvuju u programu razmene sa kolegama u Evropskom parlamentu (EP) koji se finansira iz sredstava IPA fondova. Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, koji čine podjednak broj članova Skupštine i Evropskog parlamenta, sastaje se najmanje dva puta godišnje. Uz to, članovi skupštinskog Odbora za evropske integracije i Delegacija EP održavaju godišnje interparlamentarne sastanke koje se naizmenično održavaju u Beogradu i Briselu/Strazburu. No, nijedan od tih programa ne odnosi se posebno na članove dva skupštinska odbora koja vrše nadzor nad snagama bezbednosti.

U okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Evropska komisija je nedavno osnovala radnu grupu za reformu javne administracije u okviru koje nudi IPA fondove za projekte. Radna grupa uključuje i predstavnike skupštinske administracije. Za sada nije poznato da li će se taj forum koristiti za jačanje oskudnih ljudskih kapaciteta stručnih službi parlamenta specijalizovanih za bezbednosne teme. Projekti svakako nisu predviđeni za jednu od potencijalno najefikasnijih mera jačanja tematske specijalizacije poslanika te jačanja njihove autonomije – stvaranje uslova za poslaničke kancelarije i zapošljavanje stručnih saradnika.⁷⁹

⁷⁸Intervju sa predstavnicima OEBS misije u Srbiji. 2014. Beograd.

⁷⁹Intervju sa predstavnicima Evropske komisije. 2014. Brisel.

Civilno društvo: Broj organizacija civilnog društva i nezavisnih stručnjaka koji aktivno prate razvoj i reformu bezbednosnog sistema u Srbiji je tradicionalno mali⁸⁰. Mada postoje redovni kontakti i razmena mišljenja i informacija između predstavnika Evropske Unije u Srbiji i tih organizacija, EU se do sad nije jače angažovala u finansijskoj podršci rada organizacija - za razliku od bilateralnih donatora iz država članica EU, Norveške i SAD. To se menja osnivanjem Nacionalnog konventa o Evropskoj Uniji - platforme preko koje civilno društvo aktivno učestvuje u procesu evropskih integracija Srbije. S početkom predpristupnih pregovora, rad Konventa se deli na radne grupe osnovane po pojedničnim pregovaračkim poglavljama, a okuplja najvažnije organizacije civilnog društva i nezavisne stručnjake za individualna područja. Među osnovanim radnim grupama Konvent ima i grupu za poglavlje 31. Rad Konventa se većim delom finansira iz fondova EU.⁸¹

V.4. Podrška Ženevskog centra za kontrolu oružanih snaga reformi sistema bezbednosti u Srbiji

Ženevski centar za kontrolu oružanih snaga (DCAF) se u Srbiji najviše fokusira na projekte vezane za reforme u policiji i Ministarstvu unutrašnjih poslova. DCAF značajno promovise RSB i kroz podršku projektima nevladinih organizacija i ekspertske grupe. DCAF u partnerstvima sa domaćim organizacijama redovno organizuje edukativne događaje za mlade profesionalce iz javne administracije koje zanima RSB, predstavnike akademske zajednice i civilnog društva, koji se bave sajber bezbednošću. DCAF već godinama podržava izgradnju kapaciteta parlamentarnih odbora za nadzor službi bezbednosti u regionu.

V.5. Bilateralna vojna saradnja i RSB

Srbija po zvaničnim izjavama ima bilateralnu vojnu saradnju sa preko 60 država sveta, među kojima je veliki broj Zapadnih odnosno evropskih država, od kojih najveći deo čine članice EU. Po obimu vojne saradnje na prvom mestu su SAD sa kojima je Srbija implementirala 140 do 150 planiranih mera u 2014. godini. Među evropskim državama

⁸⁰Za više detalja vidi: Aneks I – Mehanizmi demokratske kontrole službi bezbednosti u Republici Srbiji.

⁸¹Nacionalni konvent o Evropskoj uniji. Dostupno na: <http://eukonvent.org/>

nejveći bilateralni partner Srbije je Austrija sa oko 40 implementiranih mera. Nemačka i Srbija su implementirale oko 20 mera, a među drugim važnijim državama su Velika Britanija, Norveška, Holandija, Danska i druge. Mere koje se, na primer, realizuju sa Austrijom koncentrišu se na vojnu logistiku, sanitarnu službu te ABC oružje, a obuhvataju i finansiranje učešća pripadnika vojske Srbije na kursovima na EU Odbrambenom koledžu u Belgiji. Nemačka bilateralna saradnja se koncentriše na vojnu policiju, odbrambeno pravo, vojnu istoriju i sanitarne službe. SAD svoju vojnu saradnju uglavnom realizuje preko Nacionalne garde iz Ohaja, a ona obuhvata, između ostalog, i školovanje oficira i podoficira, razmenu i obuku jedinica te zajedničke vežbe, pomoći u slučaju elementarnih nesreća i nepogoda te razvoj kapaciteta za učešće u multinacionalnim operacijama. Jedan od najvažnijih budućih projekata je izgradnja Centra za obuku jedinica za multinacionalne operacije na bazi „Jug“.⁸²

Najveći deo te bilateralne saradnje zapadnih država je orijentisan ka modernizaciji i reformi odbrambenog sistema Srbije. Međutim, na upit o dometu i efektu svih tih mera vojni ataše iz jedne države članice EU objašnjava: „Bilateralna saradnja zavisi od volje druge, srpske, strane. Ali, i mi imamo određeni uticaj u određivanju potreba, postavljanju uslova za saradnju.“ Na pitanje kako sprečiti da srpska strana ne pristane na postavljene uslove i jednostavno pređe na saradnju sa drugim partnerom, on objašnjava da postoji određeni stepen koordinacije između 17 zapadnih država koje imaju bilateralnu vojnu saradnju sa Srbijom. Ta koordinacija se uspostavlja putem redovnih sastanaka vojnih atašea tih država u Beogradu. Drugi vojni ataše, međutim, relativizuje domet te koordinacije: „Ne postoji istinska koordinacija između Zapadnih država, Srbi izaberu šta im se sviđa“.⁸³

U određenoj meri, slučaj SAD predstavlja izuzetak od ograničenih efekata bilateralne vojne saradnje zbog podrške koju je pružila vojnoj industriji u Srbiji (u državnom vlasništvu). Tokom 2007. godine, Vašington je omogućio prvi značajniji sporazum o isporuci oružja srpske kompanije Jugoimport SDRP u Irak, te pomogao u sklapanju inicijalnog dogovora sa Avganistanom 2011. godine. Uz prodaju oružja samoj SAD, ovi dogovori su pomogli u sprečavanju kolapsa srpske vojne industrije, koja je teško

⁸²Intervjui sa vojnim atašeima pri ambasadima država članica EU. 2014. Beograd.

Program državnog partnerstva Srbije i Ohaja. Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4364

⁸³Intervjui sa vojnim atašeima pri ambasadima država članica EU. 2014. Beograd.

oštećena tokom NATO bombardovanju 1999. godine i degradirana zbog poteškoća u trgovini sa tradicionalnim zemljama izvoza iz socijalističkih vremena⁸⁴. Ova važna uloga pružila je SAD određenu uticaj u insistiranju na reformi bezbednosnog sistema te zapadnoj integraciji Srbije.

V.6. Bilateralna vojna saradnja Srbija - Rusija

Intenziviranje bilateralne vojne saradnje Srbije sa Rusijom privuklo je pažnju EU i Zapada, i to posebno od izbijanja krize u Ukrajini.

Razvoj političkih tokova u Srbiji od kraja 2012, počevši od političkog dijaloga između Beograda i Prištine, preko Briselskog sporazuma do otvaranja predpristupnih pregovora između EU i Srbije, ostavili su Rusiju na marginama događaja, što se očigledno nije svidelo Moskvi, pa je bilo praćeno pojačanom lobiranjem Moskve prema Beogradu te intenziviranju bilateralne vojne saradnje.

Krajem 2012. održani su preliminarni razgovori tadašnjeg ministra odbrane, Aleksandra Vučića sa ruskim vicepremijerom Dimitrijom Rogozinom u Moskvi - kao uvod u dublju i konkretniju vojnu saradnju dve zemlje. Početkom 2013. u Srbiju stiže Nikolaj Petrušev, sekretar Saveta bezbednosti Ruske Federacije i jedan od najvažnijih i najbližih saradnika ruskog predsednika Vladimira Putina. On je pre dolaska na mesto „šefa svih ruskih tajnih službi” bio na čelu čuvene ruske Federalne službe bezbednosti. Težišna tema sastanka koji je Petrušev imao sa visokim srpskim zvaničnicima bila je saradnja iz oblasti odbrane i bezbednosti. Neposredno posle toga Srbija i Rusija potpisale su niz sporazuma. Sporazum u oblasti odbrane između Rusije i Srbije, potpisali su srpski i ruski ministri odbrane, Nebojša Rodić i Sergej Šojgu, tokom prilično spektakularne Šojgujeve posete Beogradu sredinom novembra 2013 – prve posete ruskog ministra odbrane u 15 godina. Zvanični izvori navode da je tokom posete razmatrana i mogućnost razmene bezbednosnih informacija u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala, kao i planovi za dalje zajedničke projekte i investicije u oblasti vojne industrije.⁸⁵ Uticajne „Večernje novosti” su potpisivanje Sporazuma ovako ocenile: „Tim dokumentom posle pune decenije i po na potpuno novim osnovama definišu se odnosi oružanih snaga dveju

⁸⁴ Avganistan kupuje oružje iz Srbije uz pomoć SAD. 22.1.2011. *Blic Online*. Dostupno na:

<http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/230831/Avganistan-kupuje-oruzje-iz-Srbije-uz-pomoc-SAD>

⁸⁵Jelena Milić. 2013. Tužni tok. *Novi Vek: Liberalni odgovori na globalne izazove*. Dostupno na: http://ceas-serbia.org/root/images/Novi_vek_br-05-nov-dec_2013-Jelena_Milic.pdf

država. Iako je reč o krovnom ugovoru, na osnovu koga će biti dogovarani svi ostali vojni sporazumi, već sada je sigurno da će njegovi prvi rezultati biti saradnja u oblasti vazduhoplovstva, PVO i kopnene vojske. Naznaka čvršćeg partnerstva su zajedničke vežbe, ali i najavljeno učešće oklopnih jedinica Vojske Srbije na tenkovskom takmičenju, koje se sledeće godine održava u Rusiji. U planu je i izgradnja jačih veza Generalštaba Vojske Srbije i oružanih snaga Rusije.”⁸⁶ Tokom 2013. Srbija je postala posmatrač u Paktu o kolektivnoj bezbednosti – organizaciji koju vodi Moskva.⁸⁷

Vrhunac ovog pritiska bila je poseta predsednika Rusije Vladimira Putina sredinom oktobra 2014. godine, par dana pre proslave povodom oslobođenja Beograda, što je formalno bio povod posete. I tom prilikom, opet na prilično netransparentan način, potpisan je sporazum o vojnoj saradnji. "Ovo je prvi sporazum koji je Srbija potpisala sa Ruskom federacijom kao samostalna država i to je osnov da krenemo u pregovore o modernizaciji Vojske Srbije, kupovini opreme, rezervnih delova za naša sredstva, možda i avione o čijoj smo kupovini razgovarali 2012. godine", izjavio je tom prilikom srpski ministar odbrane Gašić. Prema njegovim rečima, sporazum je osnov i za vojno-medicinsku, tehničku i vojno-obrazovnu saradnju dve zemlje.⁸⁸ Neposredno pre posete, Srbija je, kao jedina zemlja iz Evrope, učestvovala na vojnoj vežbi "Ples tenkova" u Moskvi. Sredinom novembra ove godine održana je, više puta najavljivana, prva zajednička vežba Oružanih snaga Ruske Federacije i Vojske Srbije u istoriji dve zemlje – taktička antiteroristička vežba Srem 2104.⁸⁹

⁸⁶Vučić rekao Šojguu: Ne idemo u NATO, ni u ruski blok. 13.11.2013. Večernje novosti. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:463460-Vucic-rekao-Sojguu-Ne-idemo-u-NATO-ni-u-ruski-blok>

⁸⁷Milan Nič i Ján Cingel. 2014. Odnosi Srbije i NATO: Druga (tiša) igra u gradu. Centralno-evropski politički institute (Central European Policy Institute). Dostupno na: http://ceas-serbia.org/root/images/Novi_vek_br_06-CEPI.pdf

⁸⁸Potpisani međudržavni sporazumi. 16.10.2014. RTS. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1724549/Potpisani+me%C4%91udr%C5%BEavni+sporazumi.html>

⁸⁹Održana prva vojna vežba Rusije i Srbije. 14.11.2014. Radio Slobodna Evropa. Dostupno na: <http://www.slobodnaevropa.org/content/manevri-u-nikincima-u-podne-prva-vojna-vezba-rusije-i-srbije/26691409.html>

Srpsko-ruski humanitarni centar u Nišu

Krajem 2011. godine tadašnji ministar unutrašnjih poslova Iвица Dačić, koji slovi za ruskog čoveka u poslednje dve vlade, najavio je otvaranje Regionalnog srpsko - ruskog humanitarnog centra u Nišu, koji Srbija otvara zajedno sa ruskim ministarstvom za vanredne situacije. Niš, najveći grad na jugu Srbije, blizu je Kosova i na potencijalnoj trasi gasovoda "Južni tok." Najava nije ispraćena sa dovoljno dodatnih informacija pa način formiranja i delovanje Centra od početka prate sumnje u njegovu pravu nameru. Spomenuto rusko ministarstvo ima neobičnu, gotovo sasvim vojnu strukturu, mandate da deluje van Rusije, opremu i logistiku neretko bolju i od zvaničnih ruskih oružanih snaga.⁹⁰ Centar je osnovan u periodu kad su se u samoj Rusiji vodile žestoke debate o kapacitetima Rusije da zaustavi požare na vlastitoj teritoriji. Tadašnji šef srpske diplomatije Vuk Jeremić ocenio je da je „otvaranje humanitarnog centra u Nišu od strateškog značaja za srpsko-ruske odnose“. Predstavnici obe zemlje tvrde da nije reč o vojnoj bazi, već o centru koji će „garantovati bolju bezbednost i Srbije i celog Balkana“, mada i u stručnim i u diplomatskim krugovima postoje sumnje da to nije tako. Inače, iako 2011. najavljen kao regionalni centar, pristupanja drugih učesnika do sada nije bilo, kao ni saradnje sa evropskim institucijama, tako da Centar nema međunarodni karakter. Do katastrofalnih poplava u Srbiji u proleće 2014. o radu Centra nije se mnogo čulo.

Krajem 2014. godine, Iвица Dačić, ovog puta sa pozicije ministra spoljnih poslova, najavljuje potpisivanje "diplomatskog sporazuma o imunitetu koji Centru i onima koji rade u njemu daje isti status kakav pruža i Sporazum o statusu snaga (SOFA) koji Srbija ima sa SAD i drugim državama. Najavljeni sporazum trebalo je da bude potpisan tokom posete ruskog predsednika Vladimira Putina Srbiji.

U najmanju ruku je neobično upoređivati najavljeni novi pravni status humanitarne nevojne baze i njenog osoblja sa standardizovanim dokumentima koji se tiču statusa vojnih snaga u nekoj zemlji. SOFA ne pruža diplomatski imunitet oružanim snagama zemlje sa kojom se potpisuje. To je sporazum koji određuje kako će vojska SAD, ili neke druge zemlje, raditi u zemlji domaćinu i kakva je procedura u slučaju sudskih sporova protiv pripadnika vojske ili Ministarstva odbrane zemlje gosta. SOFA čini ove procedure

⁹⁰Humanitarni centar ili ruska vojna baza. 19.10.2011. Radio Slobodna Evropa. Dostupno na: http://www.slobodnaevropa.org/content/srbija_nis_rusija_humanitarni_centar/24364951.html

transparentnim Vladi zemlje domaćina; u ovom slučaju Vladi Srbije. Prema tome, SOFA je zapravo suprotnost diplomatskom statusu.⁹¹

Do potpisivanja najavljenog sporazuma nije došlo ali ostaje nejasno zašto je do najave uopšte došlo, imajući u vidu da Srpsko-ruski humanitarni centar u Nišu, prema Zakonu o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Ruske Federacije o osnivanju srpsko-ruskog humanitarnog centra, u Srbiji predstavlja međuvladinu neprofitnu organizaciju koja koristi prava pravnog lica registrovanog u zemlji domaćinu, i kojoj se, uz pristupanje drugih učesnika, mogu dodeliti međunarodne koordinacione funkcije. Centar je kao pravno lice registrovan u Republici Srbiji u skladu sa njenim nacionalnim zakonodavstvom. Takođe, Zakonom je propisano da rusko osoblje Centra tokom njegovog boravka na teritoriji Republike Srbije uživa pravni status utvrđen za administrativno i tehničko osoblje Ambasade Ruske Federacije, u skladu sa Bečkom konvencijom – kao što je to uostalom predviđeno i Zakonom o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Sjedinjenih Američkih Država o zaštiti statusa i pristupu i korišćenju vojne infrastrukture u Republici Srbiji. Ukratko, status mu je, kao i njegovih zaposlenih, već jasno definisan. Po izjavi nekih evropskih zvaničnika potpisivanje diplomatskog sporazuma o omunitetu je sprečeno tek političkom intervencijom iz EU.⁹²

Zvaničnici Evropske Unije, vojni atašei iz država članica EU kao i zvaničnici NATO-a, nejedinstveni su u oceni obima i značaja vojne saradnje Srbije sa Rusijom – kao i vojni analitičari u samoj Srbiji. Tako, jedan ataše bilateralnu saradnju vidi kao “vrlo marginalnu... pogledajte učešće na tenkovskoj vežbi u Moskvi, koja je čisto simboličnog karaktera.” Predstavnik NATO, koji takođe smatra da je preteran javni značaj koji se pridaje toj saradnji, ukazuje na slučaj donacije akumulatora za MIG-ove srpske vojske od strane Rusije, posle lične intervencije predsednika Putina iz avgusta ove godine: “Ovde nije najupečatljivija sama donacija, nego nezgodna činjenica da Vojska Srbije uopšte ima samo četiri funkcionalna MIG-a, te da oni rade samo zahvaljujući donaciji akumulatora.”

⁹¹Povodom najave novog statusa srpsko-ruskog humanitarnog Centra u Nišu. 2014. Centar za evroatlantske studije. Dostupno na:

<http://ceas-serbia.org/root/index.php/sr/saopstenja/3025-povodom-najave-novog-statusa-srpsko-ruskog-humanitarnog-centra-u-nisu>

⁹²Intervju sa zvaničnikom Vlade jedne uticajne države članice EU. 2014.

Predstavnik EEAS je autorima Studije priznao: “Mi jednim delom znamo šta obuhvata ta saradnja, ali ima delova za koje ne znamo šta je njima predviđeno.”⁹³

⁹³Intervjui sa predstavnicima EU, zapadnim vojnim atašeima pri ambasadima u Beogradu i predstavnicima NATO, Beograd-Brisel 2014.

Zaključci i preporuke

Bezbednosni sistem predstavlja važan segment svake države jer se preko njega reguliše monopol države nad silom. Demokratsko ustrojstvo sistema bezbednosti predstavlja jedan od najvažnijih preduslova za svaku demokratsku državu. Zbog toga reforma sistema bezbednosti (RSB) čini jedan od ključnih elemenata demokratske transformacije autoritarnih država, pa tako i post-socijalističkih država posle kraha Hladnog rata. To posebno važi za države Jugoistočne Evrope u kojima je socijalističku eru nasledila ratna decenija. U njoj je došlo do suštinske erozije monopola sile, kao nameran rezultat politike nasilne etnizacije društva i države. Kao jedna od tih država, Srbija je posle 2000. godine krenula u reformu sistema bezbednosti u komplikovanim društveno-političkim okolnostima koje su uveliko odredile granice efekte i domete tih reformi, sprovedenih u poslednjih skoro deceniju i po. Krajem 2014. godine ona zato ulazi u poslednju fazu integracionog procesa u EU – predpristupne pregovore - sa nedovršenim procesom reforme sistema bezbednosti.

Na kraju tog procesa Srbija treba da u Evropsku Uniju uđe kao novi član te, kako to definišu Kopenhagenski kriterijumi Unije, kao demokratski ustrojena država sa funkcionalnom tržišnom ekonomijom i sa pravnim tekovinama EU (acquis) uvedenim u nacionalno zakonodavstvo. To svakako, podrazumeva i da sistem bezbednosti Srbije bude demokratski ustrojen do stepena da može obezbediti stabilan demokratski poredak, odnosno završetak reforme sistema bezbednosti do trenutka ulaska u EU. Evropska Unija u dosadašnjoj istoriji politike proširenja reformi sistema bezbednosti nije posvećivala posebnu pažnju, zato što su zemlje kandidati reforme sprovodile u okviru ispunjavanja uslova za pridruživanje NATO, ili su ih samostalno uspešno sprovele pre ulaska u EU. No, slučaj Srbije je na nekin način specifičan, i zahteva proaktivniju ulogu EU kao spoljnog promotera reforme sistema bezbednosti i to iz više razloga:

Prvo, Srbija je u drugoj polovini prethodne decenije proglasila vojnu neutralnost države. Nedemokratski način na koji je proglašena neutralnost, razlog za donošenje te odluke koja bi u načelu trebala biti strateškog karaktera - reakcija na proglašenje državne nezavisnosti Kosova, teoretska neizgrađenost koncepcije, te njene nekonzistentnosti sa najvažnijim strateškim dokumentima države, uveliko negativno utiču na uspešan dovršetak započetih reformi sistema bezbednosti. Nekonzistentnost proglašene neutralnosti se posebno ispoljava u odnosu Vlade Srbije prema zaoštavanju odnosa

između Zapada i Rusije u kontekstu ukrajinske krize. Drugo, ograničenje saradnje Srbije sa NATO, koja zbog proglašene vojne neutralnosti isključuje zahtev za prijem u članstvo, uveliko umanjuje ulogu ključnog aktera spoljnog promovisanja reformi sistema bezbednosti koju je Alijansa igrala u slučaju skoro svih prethodnih kandidata za članstvo u EU. Taj nedostatak ne mogu nadoknaditi Zapadne države koje održavaju bilateralnu vojnu saradnju sa Srbijom, a koja se bazira na obostranoj dobrovoljnosti. EU, tako, ostaje jedini spoljni akter u Srbiji koji snagom politike uslovljavanja (conditionality) može odlučnije uticati na uspešan dovršetak RSB. Treće, sa nastavkom započetog dijaloga između Srbije i Kosova koji bi trebao voditi do potpune normalizacije i institucionalizacije odnosa, pre ulaska Srbije u EU, te kasnije i do prijema Kosova u Uniju, otpada glavni razlog svojevremeno proglašene vojne neutralnosti. Sistem bezbednosti, dakle, predstavlja područje u kome se sudaraju predpristupni proces definisan u pregovaračkom okviru EU sa najvažnijim strateškim ciljevima definisanim u dokumentima države Srbije (odbrana teritorijalnog integriteta države, uključujući teritoriju Kosova). Zbog svega gore navedenog Evropskoj Uniji bi reforma sistema bezbednosti Srbije trebala biti jedan od izvornih interesa u predpristupnom procesu.

U tom cilju autori preporučuju:

Evropskoj Uniji, zemljama članicama EU i drugim Zapadnim zemljama:

- Da EU definiše reformu sistema bezbednosti kao važan deo integracione politike prema Srbiji u predpristupnom procesu, da joj pristupe na strateški i konzistentan način, uz efikasno korišćenje raspoloživih alata i sredstava, posebno putem političkih kriterijuma, te kroz poglavlja 23 i 31. Pošto je Zajednička bezbednosna i odbrambena politika najvećim delom ostala u nadležnosti zemalja članica, inicijativa za takav novi pristup mora doći iz njih;
- Da oformi međuresorni tim u koji će biti uključeni nadležni predstavnici Generalne direkcije za proširenje, EEAS, te Delegacije EU u Beogradu;
- Da članovi tima budu upoznati sa konceptom EU o RSB, te da se po potrebi angažuju stručnjaci iz EU ekspertskog tima za RSB;
- Da taj tim održava redovnu komunikaciju sa predstavnicima drugih međunarodnih organizacija koje su angažovane na RSB u Srbiji, sa vojnim atašeima pri ambasadama država članica EU u Beogradu, te sa relevantnim predstavnicima organizacija civilnog društva i stručne javnosti u Srbiji;

- Da EU u izveštajima o napretku za Srbiju, posebno u delu “politički kriterijumi”, te delovima o poglavljima 23 i 31, na sistematski način prati stanje sistema bezbednosti, dinamiku i manjkavosti reformi; To bi trebalo da podrazumeva i davanje preporuka za dalje reforme uz korišćenje imperativnog jezika;
- EU treba da zahteva od Srbije, da u okviru predpristupnog procesa, rešava postojeće ustavne i zakonske nejasnoće i protivrečnosti uloge i pozicije pojedinačnih državnih organa i institucija kao što su: predsednik države, Savet za nacionalnu bezbednost i njegov Biro za koordinaciju službi bezbednosti;
- EU kroz poglavlje 23 treba da prati rad i funkcionisanje vojnih odeljenja sudova i tužilaštava u Srbiji;
- EU treba da da podršku radu Specijalnog tužilaštva za ratne zločine u slučajevima koji se odnose na bivše i sadašnje pripadnike i funkcionere sistema bezbednosti, te da dosledno osudi svaki vid političkog pritiska na rad pravosudnih organa, uključujući i to da oni konačno, ako to smatraju shodnim, počnu da koriste institut “komandne odgovornosti”, koji postoji u srpskom zakonodavstvu ali se ne koristi;
- EU treba da adekvatno razmotri i eventualno usvoji sve preporuke drugih međunarodnih aktera, srpskih nezavisnih organa -Ombudsmana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, te organizacija civilnog društva, za reformu zakonskih osnova rada delova sistema bezbednosti;
- EU kroz izveštaje o napretku treba da sugeriše Vladi Srbije da preduzme mere u cilju osposobljavanja prostora za kancelarije za sve skupštinske poslanike i zapošljavanje stručnih saradnika; Unija bi trebala pomoći finansiranje uspostavljanja kancelarija kroz IPA fondove;
- EU bi u okviru pregovora o poglavlju 31 trebala zahtevati od Vlade Srbije da joj se pruži puni uvid u postojeću bilateralnu vojnu saradnju sa Ruskom Federacijom; Dodatno, EU treba da zahteva informacije o osnovama i načinu funkcionisanja Srpsko-ruskog humanitarnog centra u Nišu;
- U okviru pregovora o poglavlju 35, EU treba da uslovljava da se iz svih strateških dokumenata države Srbije delovi koji se odnose na odbranu teritorijalnog integriteta zemlje revidiraju tako da se isključi teritorija Kosova shodno članu 38 Pregovaračkog okvira EU sa Srbijom;

- EU treba da insistira na većoj transparentnosti i jasnoći budžetskih linija za sistem bezbednosti, te na jačanju mehanizama finansijske kontrole nad sistemom;
- EU treba da podrži unapređenje uslova za monitoring reformi sistema bezbednosti kao i rada službi bezbednosti od strane organizacija civilnog društva;
- Zemlje članice EU druge Zapadne države koje održavaju bilateralnu vojnu saradnju sa Srbijom, poput SAD i Norveške, treba uže da koordiniraju pomoć koju pružaju u reformi sistema bezbednosti Srbije.

Vladi Srbije:

- Do ulaska u EU raditi na izradi nove nacionalne strategije bezbednosti i nacionalne strategije odbrane, usvojiti nacionalnu strategiju spoljne politike, uzimajući u obzir obaveze države Srbije prema EU, kao i obaveze koje proističu iz Briselskog sporazuma. Uporedo, potrebno je voditi stručnu i širu javnu raspravu o koncepciji vojne neutralnosti i odnosima EU i NATO;
- Rešiti uočene slabosti te problematične elemente u Zakonu o odbrani i Zakonu o oružanim snagama, uključujući nedavno usvojene amandmane na oba zakona;
- Doneti poseban zakon o bezbednosnim proverama, kojim bi se sprečila arbitrarnost prilikom zapošljavanja u sistemu bezbednosti, te smanjile mogućnosti partijske kontrole nad sistemom;
- Uključiti vojna odeljenja pri višim sudovima i tužilaštvima u Srbiji u Vladinu strategiju za reformu pravosuđa, te u akcioni plan za poglavlje 23;
- U potpunosti usvojiti preostale predložene mere Ombudsmana i Poverenika sadržane u njihovom predlogu od 14 tačaka, sa svim potrebnim zakonskim i podzakonskim aktima, a pre svega novi zakon o BIA;
- Jačati kapacitet Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka;
- Izmeniti Zakonik o krivičnom postupku koji predviđa da tužilaštvo može "podneti zahtev državnim i drugim organima i pravnim licima da mu pruže potrebna obaveštenja";
- Urediti pitanje presretanja elektronskih komunikacija građana u policiji, kako bi to pitanje postalo regulisano u svim službama sistema bezbednosti Srbije;
- Podstaći pružaoce usluga elektronskih komunikacija na bližu saradnju i

samoregulaciju, kako bi se razvio jedinstveni standard kojeg se pridržavaju svi pružaoci usluga;

- Usvojiti adekvatan zakon o zaštiti uzbunjivača koji bi im pružio i pravnu i faktičku zaštitu, kako bi se omogućio siguran pravni okvir za saradnju sa institucijama Ombudsmana i Poverenika.
- Otkloniti uočene manjkavosti i pravne praznine postojećeg Zakona o tajnosti podataka i stvoriti uslove za efikasniju primenu samog Zakona ili usvojiti novi zakon. Ako postojeći Zakon ostaje na snazi, edukovati organe javne vlasti o Zakonu o tajnosti podataka i uskladiti preostalu relevantnu normativu u smislu terminologije i postupanja sa tajnim podacima.
- Reformisati preduzeća koje pripadaju takozvanoj namenskoj industriji, te rešiti pitanja njihovog dugovanja i obaveza prema lokalnoj zajednici; Povećati transparentnost rada i kontrolu nad državnom kompanijom za izvoz namenske industrije.

Civilnom društvu, stručnoj i drugoj zainteresovanoj javnosti:

- Što pre započeti široku javnu raspravu o svim slabostima postojećeg Ustava kada su u pitanju ustrojstvo sistema bezbednosti i arhitektura demokratske i civilne kontrole nad njim, te njegovih eventulanih kontradikcija i manjkavosti koje mogu predstavljati problem u procesu evropskih integracija Srbije.

Aneks

Mehanizmi demokratske kontrole službi bezbednosti u Republici Srbiji

Tipovi kontrole

U Republici Srbiji postoje sledeće forme kontrole službi bezbednosti: politička kontrola koju ostvaruju politički subjekti, kao što su parlament, političke stranke i javno mnjenje; pravna kontrola koja podrazumeva upravnu i sudsku kontrolu uprave. Pravna kontrola se može posmatrati i kao unutrašnja, koja dolazi od same uprave, i spoljašnja, za koju su zaduženi sudski organi, nezavisna kontrolna tela, javno tužilaštvo; kontrola putem rada nezavisnih tela, takozvana "mešovita", koji ima elemente i političke i pravne (Ombudsman i Poverenik za dostupnost informacija i zaštitu podataka o ličnosti i držanog revizora).

Parlamentarna kontrola

Ustavom iz 2006. godine utvrđeno je da Narodna skupština nadzire rad službi bezbednosti (član 99), ona taj nadzor ostvaruje neposredno i posredstvom nadležnih odbora. Narodna skupština usvaja zakone i strategijska dokumenta (Strategija nacionalne bezbednosti) kojima se normativno uređuje i usmerava rad službi bezbednosti, odobravaju budžetska sredstva za njihov rad i raspolaže drugim parlamentarnim sredstvima za vršenje nadzora. Prema Zakonu o BIA, direktor te službe u obavezi je da dva puta godišnje Skupštini, odnosno Odboru i Vladi, podnese izveštaj o radu Agencije i o stanju bezbednosti u Srbiji.

U svom dosadašnjem radu nadležni odbori suočavali su se sa dva krupna problema koji su im ograničavali efikasnost. Prvi problem odnosi se na nepostojanje jasnih kriterijuma za određivanje nivoa tajnosti dokumenata koji nastaju u radu službi bezbednosti, postupak njihove klasifikacije i deklasifikacije, izdavanje sertifikata za pristup klasifikovanim podacima, ali i na propisane kazne za odavanje tajne. S tim u vezi, članovi Odbora ne znaju koje informacije imaju pravo da traže i dobiju od službi. Ovaj problem

trebalo je da bude prevaziđen usvajanjem Zakona o tajnosti podataka iz 2009. Nažalost, praksa je pokazala da je usvojeni Zakon pun nedostaka, pa se trenutno vodi rasprava o tome da li treba usvajati novi ili menjati postojeći.⁹⁴

Narodna skupština donela je 2010. godine Poslovnik Narodne skupštine koji (član 46), dotadašnji Odbor za odbranu i bezbednost razdvaja na Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti, čiji je mandat definisan članom 66. Poslovnika. Očekuje se da ove mere poboljšaju parlamentarnu kontrolu nad službama bezbednosti. Odredbe Poslovnika koje se tiču uspostavljanja ovih odbora stupio je na snagu maja 2012. godine, formiranjem tadašnjeg saziva Skupštine.

Član 66. Poslovnika Narodne skupštine precizira: "Odbor za kontrolu službi bezbednosti nadzire ustavnost i zakonitost rada službi bezbednosti, nadzire usklađenost rada službi bezbednosti sa strategijom nacionalne bezbednosti, strategijom odbrane i bezbednosno-obaveštajnom politikom Republike Srbije nadzire poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu službi bezbednosti; nadzire zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka; razmatra predlog budžetskih sredstava potrebnih za rad službi bezbednosti i nadzire zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad; razmatra i usvaja izveštaje o radu službi bezbednosti; razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti službi; pokreće inicijative i podnosi predloge zakona iz nadležnosti službi; razmatra predloge, peticije i predstavke građana koji su upućeni Narodnoj skupštini u vezi sa radom službi bezbednosti i predlaže mere za njihovo rešavanje i o tome obaveštava podnosioca; utvrđuje činjenice o utvrđenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu službi bezbednosti i njihovih pripadnika i o tome donosi zaključke; izveštava Narodnu skupštinu o svojim zaključcima i predlozima. Odbor obavlja i druge poslove, u skladu sa zakonom i ovim poslovníkom. Odbor ima devet članova."

Ovo razdvajanje trebalo je donekle da reši problem široke nadležnosti prethodnog Odbora za odbranu i bezbednost, što je od njegovih članova zahtevalo da poseduju stručna znanja o službama bezbednosti, vojsci i policiji.

Osim pomenutih odbora i Odbor za finansije, time što kontroliše zakonitost trošenja budžeta, nadzire i kontroliše rad službi bezbednosti.

⁹⁴Primena Zakona o tajnosti podataka — 10 najznačajnijih prepreka. 2013. Centar za unapređenje pravnih studija. Dostupno na: <http://cups.rs/wp-content/uploads/2014/08/Primena-zakona-o-tajnosti-podataka.pdf>

Poboljšanje parlamentarnog nadzora nad službama bezbednosti dodatno je ostvareno i stupanjem na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika koga je Narodna skupština usvojila 25. maja 2011. godine a kojim su mandati narodnih poslanika vraćeni na raspolaganje poslanicima.

Kontrola izvršne vlasti nad službama bezbednosti

Pod kontrolom nad službama bezbednosti od strane izvršne vlasti podrazumeva se rad posebno utvrđenih organa i tela u službama vlade ili službeno ovlašćenim licima, koja vrše „političku” i „pravnu” kontrolu službi, koja ulaze u okvir šire shvaćenog pojma „izvršne vlasti”. To su, pre svega, Savet za nacionalnu bezbednost, Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka, Biro za koordinaciju službi bezbednosti i generalni inspektor Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije.

Savet za nacionalnu bezbednost je radno telo Republike Srbije koje obavlja određene poslove iz oblasti nacionalne bezbednosti, njegovi članovi su: predsednik Republike, predsednik Vlade, ministar odbrane, ministar unutrašnjih poslova, ministar pravde, načelnik Generalštaba i direktori službi bezbednosti. Do juna 2012. godine, sekretar Saveta je bio šef kabineta predsednika Republike. Izmenama i dopunama ovog Zakona⁹⁵ predviđeno je da sekretara bira i razrešava predsednik Republike, što znači da on ne mora više nužno biti šef kabineta predsednika Republike. Njegova nadležnost za pitanja kontrole službi bezbednosti proističe iz Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti. Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka (prvobitno predviđeno zakonom kao Kancelarija saveta za nacionalnu bezbednost) predviđena je kao služba Vlade koja će obavljati administrativne poslove za potrebe Saveta; međutim, vladine agencije se ne mogu osnivati radi vršenja takvih poslova za organe koji nisu organi državne uprave, a to, zbog svog sastava Savet za nacionalnu bezbednost svakako nije.

Takođe, Zakonom o tajnosti podataka, ova služba je dobila određena ovlašćenja koja su nespojiva sa onim što vladina služba jeste i šta bi trebalo da bude. To se odnosi na poslove koji su joj povereni, a uključuju izdavanje sertifikata i dozvola nakon bezbednosnih provera nadležnih organa, što predstavlja svojevrsnu kontrolu kontrolora, što je približava savremim službama bezbednosti.

⁹⁵Zakon o izmeni Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije. „Službeni glasnik RS” br. 72/12.

Biro za koordinaciju službi bezbednosti prvenstveno obavlja poslove njihovog usklađivanja, ali kroz koordinaciju vrši i neformalni oblik njihove kontrole. Kako Biro čine sekretar Saveta i direktori službi bezbednosti, jasno je da tu prave kontrole ne može biti. Generalni inspektor za kontrolu VOA i VBA vrši inspeksijski nadzor nad delatnostima koje one preduzimaju u skladu sa oblastima njihovog delovanja, postavlja ga Vlada, na predlog ministra odbrane, uz saglasnost Saveta za nacionalnu bezbednost, na period od pet godina, i on je odgovoran ministru odbrane. Njemu se mogu i građani obratiti, ukoliko smatraju da su nekom radnjom VOA ili VBA, njihova prava narušena ili uskaracena.

Sudska kontrola službi bezbednosti

Rad službi bezbednosti se odvija tamo gde započinju određena delimična ograničenja ljudskih prava, koja se pre svega odnose na korpus prava o privatnosti, kao što su pravo na tajnost pisama i drugih sredstava opštenja, pravo na nepovredivost stana, i dr. Ustavom je predviđeno da se navedena prava mogu ograničiti samo na osnovu odluke suda, pa je tako sudska kontrola službi bezbednosti, koja se ogleda u davanju odobrenja, praćenja i obustavi primene mera kojim se ograničavaju zagarantovana prava i slobode, bitan činilac demokratske i civilne kontrole službi.

Sudske vlasti vrše kontrolu nad radom službi bezbednosti na osnovu dva režima, od kojih je jedan ustanovljen Zakonikom o krivičnom postupku, a drugi, propisima i aktima koji bliže uređuju delovanje i organizaciju bezbednosnih agencija. Kad je reč o prvom režimu, službe preuzimaju operativne mere u skladu sa merama propisanim za sprovođenje (pred)krivičnog postupka i radnje krivičnog gonjenja, po naredbi istražnog sudije/tužioca. Radnje operativnog karaktera koje agencije preduzimaju po Zakoniku o krivičnom postupku, često se ne odnose na procesuiranje krivičnih dela, već su preventivna mera i služe za prikupljanje podataka koje može dovesti do pokretanja krivičnog postupka. Raspon krivičnih dela za koje se mogu preduzeti posebni postupci i mere je dosta širok, i takvo rešenje je stručna javnost kritikovala. Zahtev za primenu mera podnosi javni tužilac, naredbu za primenu donosi sudija, a izvršavaju ih organi kojima su mere poverene. Predviđa se da se mere primenjuju izuzetno, kad ne postoji drugi način za pribavljanje potrebnih saznanja, a u naredbi se mora jasno i precizno navesti koje se mere sprovode, prema kome, na koji vremenski period, po kom osnovu i sl.

Ukoliko podaci prikupljeni na ovaj način ne dovedu do krivičnog gonjenja, sudija donosi odluku o prekidu primene mera, a prikupljeni materijal se mora komisijski uništiti, mada se ne predviđa rok u kome to treba biti učinjeno. Sporna pitanja u vezi mera nadzora su njihova suprotnost sa Ustavom, kojim je predviđeno da nije dozvoljeno vršiti pretres ili ući u stan bez pismene odluke suda i volje držaoca stana, kao i to da on ima pravo da prisustvuje pretresu sam ili preko svog zastupnika i uz još dva punoletna svedoka, a iz zakonskih odredbi koje uređuju primenu mere nadzora proizilazi da se to može učiniti samo na osnovu odluke suda.

Kada je reč o primeni posebnih postupaka i mera po pravilima koja uređuju rad službi bezbednosti u Republici Srbiji, treba imati u vidu da je jedan od suštinskih zadataka i svrha službi prikupljanje podataka koje ima preventivni karakter uperen protiv pretnji po ustavni poredak, bezbednost države, borbu protiv terorizma i organizovanog kriminala. Ta funkcija bezbednosnih službi ne mora služiti za pokretanje krivičnih postupaka, već se tako prikupljeni podaci koriste i za donošenje političkih odluka, i preduzimanje mera za prikupljanje takvih informacija je glavna karakteristika službi bezbednosti. Takve aktivnosti se mogu sprovoditi samo ukoliko su jasno i precizno propisane zakonom i u skladu sa njim, i moraju biti odobrene u sudskom postupku. Ipak, nisu sve mere koje službe sprovode podložne podvrgavanju odgovarajućem sudskom postupku. Nalog povodom podnetog predloga za primenu posebnih mera izdaje predsednik Vrhovnog kasacionog suda (VKS), a u izuzetnim slučajevima dozvoljena je primena posebnih mera po nalogu direktora službe bezbednosti, uz prethodnu dobijenu saglasnost predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Odobrene mere se mogu primenjivati šest meseci, a mogu se produžiti na osnovu novog predloga, na još šest meseci, za periode od po tri meseca.

Najveći problem predstavlja rešenje koje proizilazi iz normativnih okvira, da direktor službi može dozvoliti primenu mera bez dobijanja naloga od predsednika VKS, a uz njegovu prethodno datu saglasnost. Kada se počne sa sprovođenjem mera na taj način, službe bezbednosti su obavezne da u roku od 24 časa podnesu redovan predlog za primenu mere.

Dok u slučaju VBA i VOA, Zakon propisuje da predsednik VKS mora doneti odluku u roku od 24 časa od podnošenja predloga, u slučaju Bezbednosno-informativne agencije taj rok je 48 sati, isti toliki rok je ostavljen i sudiji da odluči po zahtevu - što znači da BIA može sprovoditi mere bez odluke u redovnom postupku u trajanju do 96 časova. Opasnost po

nepristranost sudske kontrole službi bezbednosti dolazi i od vezivanja donošenja odluke o sprovođenju mera isključivo za funkciju predsednika VKS.

Unutrašnja kontrola podrazumeva da službe bezbednosti same sebe kontrolišu, što ustvari, predstavlja suprotnost sa uvreženim razmišljanjima o pojmu kontrole, jer samokontrola ima određene organizacijske i hijerarhijske nedostatke za njeno obavljanje. Efektivnost, efikasnost poslovanja, pouzdanost finansijskog izveštavanja i usaglašenost sa odgovarajućim propisima su ciljevi kojima interna kontrola treba da doprinese, i čine je pet međusobno uslovljenih komponenti: kontrolno okruženje, procenjivanje rizika, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacija, i nadzor. U Republici Srbiji, unutrašnja kontrola rada službi bezbednosti predstavlja prvu liniju njihove kontrole, naročito tokom praćenja zakonitosti i pravilnosti primene posebnih mera koje preduzimaju bez sudske odluke, već na osnovu odluke direktora bezbednosne službe. Mogućnost za uspostavljanje delotvornog, nepristrasnog i objektivnog vršenja kontrole zavisi od načina izbora i položaja činilaca interne kontrole i obeležja njihovog odnosa prema direktoru službi, kao i od opsega i delotvornosti pravne zaštite pripadnika službi bezbednosti, tzv. uzbunjivača. Zaštita uzbunjivača je predviđena Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o zaštitniku građana i dr., dok se odredbe koje posebno govore o zaštiti pripadnika BIA, VBA i VOA, nalaze u Zakonu o bezbednosno - informativnoj agenciji i Zakonu o VBA i VOA. Stručnjaci smatraju da i u ovoj oblasti mora doći do unapređenja. Zakon o zaštiti uzbunjivača nedavno je usvojen⁹⁶. Sam predlog ovog Zakona u toku javne rasprave bio je oštro kritikovan kao neefikasan i deklarativan. Uložen je i veliki broj amandmana.

Kontrola nad službama bezbednosti od strane nezavisnih kontrolnih tela

Kad je reč o kontroli službi bezbednosti od strane nezavisnih kontrolnih tela, taj oblik kontrole proističe iz određenih nadležnosti Zaštitnika građana (Ombudsman) i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Zaštitnik građana vrši kontrolu službi samo u okviru svojih nadležnosti. Zaštitnik građana poseduje ovlašćenja da štiti prava građana, ali i da učestvuje u procesu kreiranja i donošenja pravnih normi.

⁹⁶ Zakon o zaštiti uzbunjivača, dostupan na:
<http://www.parlament.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/3140-14%20LAT.pdf>

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti vrši nadzor nad dve oblasti ljudskih prava: slobodnom pristupu informacija, gde njegova ovlašćenja proizilaze iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, i zaštiti podataka o ličnosti, o čemu se govori u Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. Kontrola Poverenika nad službama bezbednosti je „opšta i posredna”. „Opšta” se odnosi na sve državne organe (osim onih koji su zakonom izričito određeni), a posredna, jer se ona ne odnosi isključivo i samo na tajne službe. Problemi vezani za rad Poverenika koji se odnose na službe bezbednosti su pre svega u odsustvu saradnje bezbednosnih agencija u pogledu pristupa Poverenika traženim informacijama, i čestim pritužbama građana o povredi prava na privatnost od strane službi.

Dosadašnje iskustvo, posebno ono sa Poverenikom za informacije od javnog značaja, ukazuje na to da se pred institucije koje treba da kontrolišu vlast često postavljaju prepreke još u fazi formiranja, kao što su kašnjenje prilikom odobravanja akta o sistematizaciji i prilikom dodele odgovarajućih prostorija, ili finansijskih sredstava za rad. Te prepreke često postaju srazmerno veće kad se pokaže da neka institucija zaista deluje nezavisno od političkih struktura, kao i onda kada svoj posao radi predano. Takođe, imajući u vidu to da su poslanici u parlamentu izabrali članove Državne revizorske institucije, veliko je pitanje koliko će oni u svom radu biti nezavisni u odnosu na političke partije.

Od dolaska na vlast koalicije SNS-SPS primetan je trend jačanja tenzija između ova dva nezavisna državna organa s jedne i predstavnika izvršne, zakonodavne i parlamentarne vlasti u Srbiji, s druge strane. Trend se najčešće očitava u derogatornom odnosu predstavnika spomenute tri grane prema nezavisnim organima.

Javna kontrola službi bezbednosti

Institucije civilnog društva, a najpre udruženja građana, istraživački centri i mediji, predstavljaju značajan instrument nadzora nad radom službi bezbednosti u razvijenim demokratskim društvima. Osnov njihovog interesovanja za rad institucija bezbednosti je pravo građana na sopstvenu bezbednost i učestvovanju u upravljanju javnim poslovima, a pretpostavka za vršenje te kontrole je pristup informacijama od javnog značaja. Funkcije koje organizacije civilnog društva (OCD) vrše u sistemu bezbednosti su pružanje podrške državnim institucijama u reformi sistema bezbednosti, javni nadzor nad sprovođenjem politike bezbednosti i javno zalaganje za reformu sistema

bezbednosti. Broj organizacija civilnog društva koje se bave bezbednosnim temama je mali, a saradnja između OCD i državnih institucija najčešće nije institucionalizovana, već zavisi od ličnih kontakata s predstavnicima institucija. Organizacije ne poseduju kapacitet za sistematski javni nadzor nad sistemom bezbednosti, niti postoji kontinuirano praćenje većih institucija u sistemu bezbednosti, kao što su vojska ili policija, dok se o nadzoru nad manje vidljivim državnim organima (na primer, carina) ili nad nedržavnim (kompanije koje pružaju usluge fizičko-tehničkog obezbeđenja) i ne govori.

Ustav nije eksplicitno definisao pravo civilnog društva da učestvuje u nadzoru nad sistemom bezbednosti. Postojeći zakoni koji uređuju sistem bezbednosti ne obavezuju oružane snage da prilikom kreiranja i sprovođenja politike bezbednosti konsultuju civilno društvo. Institucionalizovana saradnja kroz stalna tela koje bi okupljala predstavnike organizacija civilnog društva i vlasti ne postoji, a inicijative za saradnju potiču skoro uvek od organizacija civilnog društva. Strategijom nacionalne bezbednosti i Strategijom odbrane potrebno je definisati ulogu organizacija civilnog društva u očuvanju bezbednosti i u njenoj odbrani, a dopunom postojećih zakona koji uređuju rad sistema i aktera bezbednosti potrebno je stvoriti pravnu osnovu za saradnju organizacija civilnog društva i aktera sistema bezbednosti.

O Centru za evroatlantske studije

Centar za evroatlantske studije (CEAS) je nezavisna, ateistička, socio – liberalna, političko istraživačka think-tank organizacija, vođena ideologijom i vrednostima. Osnovana je 2007 godine od strane male grupe kolega istomišljenika koji dele svest o međusobnoj povezanosti globalnih i regionalnih trendova, orijentacije državne spoljne politike, reforme sektora bezbednosti i odbrane i tranzicione pravde u Srbiji. Imajući na umu te ideje, CEAS je osnovan sa sledećim misijama:

- da ubrza proces integracija Srbije u EU i ojača kapacitete Srbije da se suoči sa globalnim izazovima kroz zajedničko međunarodno delovanje, koje će rezultirati punopravnim i aktivnim članstvom u EU,
- da ojača saradnju sa NATO i zagovara puno i aktivno članstvo Republike Srbije u Alijansi,
- da promoviše regionalnu saradnju i podiže javnu svest o njenom značaju
- da nametne snažnu konstrukciju demokratskog nadzora nad sistemom bezbedosti,
- da podrži razvoj mehanizama tranzicione pravde, njeno sprovođenje u Srbiji i Zapadnom Balkanu, kao i razmenu pozitivnih iskustava, da naglasi važnost mehanizama tranzicione pravde za uspešnu reformu sektora bezbednosti u post konfliktnim društvima koja prolaze kroz tranziciju ka demokratiji.

Kako bi ostvario svoju misiju, CEAS targetira kreatore srpske politike i javno mnjenje u Srbiji, kao i međunarodne organizacije, vlade i druge aktere koji se bave Srbijom i regionom Zapadnog Balkana, ili temama kojima se i CEAS bavi, kroz promovisanje i zagovaranje inovativnih, primenjivih i praktičnih politika, usmerenih na:

- održavanje koraka sa trendovima i razvojima u socio- liberalnim studijama i praksom, i sa jačanjem socio-liberalne demokratije u Srbiji;
- prihvatanje principa primata individualnih nad kolektivnim pravima, uz poštovanje onih prava koje pojedinci mogu ostvarivati samo kroz zajedničko delovanje;
- jačanje principa sekularne države i promovisanje ateističkog pojmanja sveta;
- doprinošenju podizanj i očuvanju otvorenijeg, slobodnijeg, prosperitetnijeg i kooperativnijeg internacionalnog poretka, zasnovanog na inteligentnoj globalizaciji i ravnopravnom održivom razvoju;

Kvalitetnim istraživanjem i posvećenim radom, CEAS generiše tačne i priznate analize prvenstveno iz oblasti spoljne, bezbednosne i odbrambene politike sa preporukama baziranim na njihovim suštinskim vrednostima, sa posebnim fokusom na:

- ubrzavanje procesa evropskih integracija Srbije i jačanje njenih kapaciteta da se suoči sa globalnim izazovima kroz zajedničku internacionalnu akciju, u cilju punpravnog i aktivnog članstva Srbije u EU;
- jačanje saradnje sa NATO i zagovaranje punopravnog i aktivog članstva Srbije u Alijansi;
- promociji značaja regionalne saradnje;
- podržavanje razvoja mehanizama tranzicione pravde, njeno sprovođenje u Srbiji i Zapadnom Balkanu, kao i razmenu pozitivnih iskustava, naglašavanje važnosti mehanizama tranzicione pravde za uspešnu reformu sektora bezbednosti u post konfliktnim društvima koja prolaze kroz tranziciju ka demokratiji;
- promovisanje humanitarne i bezbednosne doktrine Odgovornost da se zaštiti koja kaže da države nose primarnu odgovornost zaštite svojih građana od genocida, ratnih zločina, zločina protiv čovečnosti i etničkog čišćenja, da međunarodna zajednica ima odgovornost da pomaže državama u nošenju ove odgovornosti i da bi međunarodna zajednica trebalo da koristi prikladna diplomatska, humanitarna i druga mirnodopska sredstva da zaštiti populaciju od ovih zločina ako država u tome ne uspe ili ukoliko je ona sama izvršilac zločina;
- promovisati politiku otvorene uprave, sa ciljem da se uprava konkretno obaveže da promoviše transparentnost, jačanje građana, borbu protiv korupcije i koristi nove tehnologije za jačanje uprave.

CEAS sprovodi svoju misiju kroz različite projekte u okviru 5 stalnih programa:

- I Sveobuhvatno praćenje aktuelnih međunarodnih odnosa i spoljne politike Republike Srbije
- II Zagovaranje punopravnog aktivnog članstva Srbije u EU i NATO
- III Zagovaranje sveobuhvatne reforme sektora bezbednosti u Srbiji
- IV Zagovaranje jačanje energetske bezbednosti u Srbiji
- V Liberalizam, ljudska prava, Odgovornost da se zaštiti, Tranziciona pravda i Otvorena uprava u globalizovanom svetu

O Savetu za politiku demokratizacije

Savet za politiku demokratizacije ima za cilj da se pozabavi pitanjima demokratizacije društva putem istraživanja, analize i zastupanja, promovisanjem agende demokratizacije koja treba biti usvojena na koordiniran način od strane kritične mase u stabilnim demokratijama. DPC osnivači veruju da kroz koordinirani i strateški pristup, postojeće svetske demokratije mogu pomoći u ubrzanju trendova za mirne demokratske promene, a da one same imaju odgovornost i interes da se to uradi .

U potrazi za ovim ciljevima , DPC namerava da :

- zagovara da sve demokratske države usvoje spoljnu politiku da bi se olakšalo i aktivno pomoglo širenje liberalne demokratije, što se koordinira kroz mehanizme, uključujući i demokratski kokus u UN i Zajednice demokratija;
- javno prozove zagovornike demokratizacije kada ne usklade svoje politike sa svojom retorikom, i fokusira realne alternative koje stvaraju kompetitivne javne politike
- da novi glas lokalnoj demokratiji i aktivistima u zemljama, stabilnim demokratijama , naročito u SAD i zemljama EU ;
- razvije konstruktivne političke preporuke za određenu zemlju, i inicira demokratizaciju;
- zagovara sprovođenje takvih politika od strane EU, SAD i drugih razvijenih demokratijama.

Kontakti



CENTAR ZA EVROATLANTSKE STUDIJE

Adresa: Dr Dragoslava Popovića 15/ II / 15, Beograd, Srbija +381 11 323 95 79

www.ceas-serbia.org

office@ceas-serbia.org



SAVET ZA POLITIKU DEMOKRATIZACIJE

Adresa: 1723 Q St, NW, Apt. 203, Washington, DC

www.democratizationpolicy.org

bweber@democratizationpolicy.org