

Реформа сектора безбедности у Србији и Црној Гори

УДК : [355. 1 + 351. 74] : 321. 7 (497.11 + 497.16)

Проф. др Предраг Симић*

Аутор образлаже три групе разлога који чине нужном реформу сектора безбедности у Србији и Црној Гори: ратно и ауторитарно наслеђе из претходног режима, мањак традиција у „цивилној контроли оружаних снага“ и несагласност између држава чланица око сврхе, темпа и циљева реформе.

Позивајући се на искуства других земаља у транзицији, предвиђа да ће та реформа у СЦГ трајати од осам до десет година. У вези с тим, сматра неопходним: реформу законске регулативе сектора безбедности; реформу система одбране; реформу система унутрашње безбедности; реформу система обавештајних служби за контролу границе, и успостављање парламентарне контроле обавештајних служби и других служби безбедности.

Подсећајући да реформски захвати претпостављају заснивање стратегије националне безбедности, аутор нуди седам смерница за њено ваљано дефинисање: стварање законског оквира; стварање модерне и флексибилне командне структуре; развој ефикасног планирања националне одбране у којем главну одговорност преузима Министарство одбране; стварање новог система управљања људским ресурсима; прибављање реформског буџета; техничку модернизацију оружаних снага и демократизацију друштва.

Кључне речи: реформа сектора безбедности, ауторитарно наслеђе, демократска цивилна контрола војске, регионална безбедност, безбедносне претње, евроатлантске интеграције, стратегија националне безбедности.

Проблем реформе сектора безбедности у Србији и Црној Гори постављен је након победе демократских снага над режимом Слободана Милошевића на изборима одржаним крајем септембра 2000. године. У дебати вођеној о том питању у јавности током 2001. и 2002. године, заговорници реформе сектора безбедности и успостављања демократске цивилне контроле војске и полиције обично су помињали три разлога.¹ Прво, у друштву које се мења сектор безбедности не може да се остави по страни и мора да држи корак са привредном и друштвеном реформом у земљи. Мада је тај аргумент био уобичајен у

* Аутор је професор на Факултету политичких наука.

¹ Видети: Предраг Симић, *Три важна корака ка Европи*, „Политика“, Београд, 9. новембар 2001, стр. 6.

другим друштвима у транзицији током деведесетих година 20. века, суочавање с наслеђем десетогодишњих ратова било је у Југославији додатни мотив да се постави питање реформе војске и полиције и њихове улоге у том периоду. Друго, промењено је схватање опасности које прете националној безбедности. Иако је окончањем грађанског рата на простору СФРЈ знатно смањена могућност традиционалне војне агресије, десетогодишњи период оружаних сукоба и међународне изолације изазвао је дубоке поремећаје у друштву и појаву организованог криминала, корупције, нелегалне привреде и етничког и политичког екстремизма који угрожавају стабилност свих друштава југоисточне Европе. Треће, готово све земље које се граниче са Србијом и Црном Гором потражиле су решење својих безбедносних дилема у оквиру Северноатлантског савеза и програма „Партнерство за мир“. И тамо где није тако, као у случају Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине, НАТО чини главну компоненту међународних мировних снага (у Босни и Херцеговини и на Косову и Метохији). Чак и највећа криза на плану безбедности у Југославији после Милошевића, ако не и на Балкану – оружана побуна албанских екстремиста у јужној Србији у пролеће 2001. године – решена је уз помоћ тог савеза. Па ипак, у првим покушајима везаним за реформу сектора безбедности током 2001–2002, наишло се на озбиљне проблеме.

Пре свега, неопходно је указати на наслеђе, не само Милошевићевог него и претходног, комунистичког режима СФРЈ, у којој су оружане снаге биле изузетно идеологизоване и имале су улогу једног од главних чувара тадашњег друштвеног поретка. Када се владајућа партија – Савез комуниста Југославије (СКЈ) – распала 1990. године, Југословенска народна армија је покушала да створи политички сурогат претходне владајуће партије, тзв. Савез комуниста – Покрет за Југославију (СКПЈ). Тај покушај је пропао, а оружане снаге, препуштене саме себи, постале су главни протагонисти грађанског рата 1991 – 1992. године. Слободан Милошевић је касније маргинализовао утицај војске, ослањајући се на полицију и паравојне снаге, али се у завршници грађанских ратова на простору СФРЈ поново ослонио на војску. Она је политички инструментализована за време рата на Косову и Метохији 1998 – 1999. године. Мада је војно руководство отказало лојалност Милошевићу у септембру 2000. и прихватило изборну победу демократских снага, на челу војске и даље су били исти официри, који су, у најбољем случају, били спремни да прихвате извесне квантитативне, али не и квалитативне промене, пре свега успостављање цивилне контроле над сектором безбедности. Полиција је задржала сличну позицију – официри и специјалне снаге које су имале значајну улогу у ратовима током деведесетих и које су биле главни ослонац Милошевићевог режима током целог тог периода, задржале

су исти опсег. Сада се сматра да су те снаге биле и у позадини убиства српског премијера Зорана Ђинђића 12. марта 2003. године.

Други проблем био је недостатак традиције цивилне контроле над оружаним снагама, које су, слично као у другим комунистичким армијама, деценијама биле привилеговани део друштва на који ни влада ни парламент нису значајно утицали. Наиме, у дугогодишњој историји ослободилачких ратова у 19. и 20. веку створене су од војске и цркве главне националне институције у српском и црногорском друштву. Бројне стручне и политичке расправе организоване о тој теми током 2001. и 2002. године показале су непознавање те материје међу парламентарцима и страх политичких партија да би постављање тих питања у Парламенту могло да изазове негативне реакције изборног тела. У таквим околностима, војно руководство, пре свега тадашњи начелник Генералштаба Војске Југославије генерал Небојша Павковић, знало је да користи разлике међу политичким партијама у владајућој коалицији, покушавајући да сачува привилегован статус, мада је у то време било много официра који су реално схватили позицију оружаних снага и били спремни да прихвате реформе сектора безбедности. Када је, најзад, смењен са положаја, у августу 2002, одлуком тадашњег председника Југославије Војислава Коштунице, генерал Павковић је почео активно да се бави политиком, па се чак и кандидовао на председничким изборима у Србији у јесен 2002. године. Он и његови најближи сарадници представили су јавно своје политичке ставове и амбиције током расправа у Скупштини Србије, када су се отворено супротставили реформи оружаних снага. Међутим, такво политичко ангажовање официра, без преседана у српској војној историји, изазвало је негативне реакције чак и у конзервативним круговима.

Трећи, и можда највећи проблем реформи у сектору безбедности током 2001–2002. године одражавао се у различитим ставовима органа власти две чланице федерације – Србије и Црне Горе, наслеђеним из времена Милошевићевог режима. Наиме, до потписивања тзв. Београдског споразума² власти у Црној Гори нити су прихватале, нити финансирале југословенску савезну владу, па ни Војску Југославије. То је, између осталог, довело до кризе војног буџета. Чак и након усвајања Уставне повеље нове државне заједнице Србије и Црне Горе, мноштво тих разлика и даље постоји и биће потребно много времена и политичке воље да се оне превазиђу. У неком смислу, парадоксално је што је та ситуација подстакла многе, поготову млађе официре, да заузму активан позитиван став према чланству Србије и Црне Горе у Програму „Партнерство за мир“, сматрајући то приликом да се војска заштити од политичких неизвесности које прате прве

² Видети: www.info.gov.yu

кораке нове државе. Мада код црногорских стручњака постоје идеје о радикалном смањењу војске и укидању извесних сегмената оружаных снага – Ратне морнарице, на пример³ – међу руководиоцима заједничке државе преовладава опрезнији став и очекивање да би се чланством земље у Програму „Партнерство за мир“ створила основа за темељиту реформу оружаных снага и успостављање демократских цивилно-војних односа. У изјавама страних дипломата такође преовладава мишљење да би оружане снаге могле тако да постану значајан носилац демократских промена у друштву као целини.

До прекретнице у реформама сектора безбедности дошло је тек у првој половини 2003. године под утицајем два чиниоца. Први је било усвајање Уставне повеље (14. марта) и установљавање институција државне заједнице Србија и Црна Гора, што је у претходне две године ометало реформу оружаных снага и успостављање демократских цивилно-војних односа. Прва непосредна последица било је издвајање војних безбедносних служби из надлежности Генералштаба и њихово стављање под контролу Министарства одбране Србије и Црне Горе, након чега је уследило стављање самог Генералштаба под команду Министарства одбране. Истовремено су решене и политичке дилеме око приступања Програму „Партнерство за мир“. Новонаименовани и цивилни министар одбране Борис Тадић, рекао је да је то приоритетни циљ Србије и Црне Горе и да ће активности тог министарства бити усмерене у том правцу. Други чинилац било је убиство председника Владе Зорана Ђинђића, након чега је уследила одлучна акција власти у борби против организованог криминала и укидање свих паравојних формација и центара моћи који су опстали после пада режима Слободана Милошевића. Пошто су бивши чланови Јединице за специјална дејства у саставу Министарства унутрашњих послова Србије, тзв. црвене беретке, оптужене за убиство премијера, та јединица је расформирана, њени припадници за које се сумњало да имају везе са организованим криминалом су ухапшени, док су остали, након истраге, пребачени у друге полицијске јединице. Међутим, то су били само први кораци ка свеобухватној реформи сектора безбедности у Србији и Црној Гори. Према саветнику министра одбране Србије и Црне Горе, још се не може рећи да постоји детаљан план реформе њене одбране, а главни разлози за то су ограничења привреде, начин вођења државне заједнице и, нарочито, недостатак свеобухватне стратегије националне безбедности Србије и Црне Горе.⁴

³ У вези с тим, видети прилог генерала Благоја Граховца, војног саветника председника Црне Горе, у: Т. Winkler et al. *European Integration and the Balkan* (Европске интеграције и Балкан), CSES i DCAF, Београд и Женева, 2002, стр. 50 – 54.

⁴ Бојан Димитријевић, *Фазно реформисање Министарства одбране Србије и Црне Горе*, <http://www.ccmrbg.org>.

Окончањем оружаних сукоба на просторима СФРЈ и доласком на власт демократски изабраних снага у свим републикама претходне Југославије радикално је измењено схватање опасности по цео регион, што је довело не само до квантитативног смањења оружаних снага земаља западног дела Балкана него и до значајних реформи сектора безбедности и успостављања демократске цивилне контроле оружаних снага. У основи, може се рећи да војна безбедност Србије и Црне Горе сада првенствено зависи од две области у којима је дошло до оружаних сукоба изазваних распадом СФР Југославије.

Прва област је тзв. дејтонски троугао, који обухвата Србију и Црну Гору, Хрватску и Босну и Херцеговину. Мада је рат на тој територији окончан Дејтонским мировним споразумом, у децембру 1995, који је успешно реализован распоређивањем међународних мировних снага под вођством НАТО-а, постоји део отворених питања између земаља тог региона која још нису изазвала озбиљне тензије у њиховим међусобним односима. Један од најтежих наслеђених проблема бројне избеглице – решава се последњих година прилично успешно тако да се до почетка 2003. године чак 60% одсто српских избеглица са територије Босне и Херцеговине вратило у своје домове или је на други начин решило питање свог држављанства, права на пензију, имовину итд. Мада је тај проценат много мањи (17 одсто) у случају српских избеглица из Хрватске, Београд и Загреб предузели су више мера да реше њихове проблеме и ублаже режим виза на границама између те две земље.⁵ Поред тога, након окончања мировне мисије Уједињених нација за полуострво Превлака, на улазу у Бококорски залив, две земље су постигле споразум о прелазном режиму на том полуострву до коначног решења. Упркос чињеници да још има отворених питања између Хрватске и Србије и Црне Горе у вези с границом на Дунаву и да је 2002. године у том подручју дошло до неких граничних инцидената, они нису имали за последицу погоршање односа између две земље и решени су захваљујући брзом реаговању њихових председника и министара спољних послова. Генерално, могућност оружаног сукоба на тој територији је сасвим мала, а главни проблеми произлазе из релативно ниског интензитета политичких и економских односа између те три земље.⁶

⁵ Србија и Црна Гора укинула је за стално визе за хрватске држављане, док је Хрватска узвратила тако што је почетком јуна 2003. укинула визе за период од три месеца.

⁶ На иницијативу високог представника за Босну и Херцеговину Педи Ешдаун, у Сарајеву је средином 2002. године одржан тројни састанак на врху тих земаља. Главна питања су се односила на повратак избеглица и отклањање других последица рата. Мада је договорено да се следећи састанак на врху одржи у октобру 2002, у Београду, да би се разговарало о питањима везаним за обнављање економске сарадње, тај састанак није одржан због избора у Србији и Црној Гори и у Босни и Херцеговини.

Друга област оружаних сукоба, која обухвата Србију и Црну Гору, Македонију и Албанију, много је већи проблем, па се не може у потпуности одбацити могућност нових оружаних сукоба у будућности. Основни проблем у том региону јесу Косово и Метохија, који су од 10. јуна 1999. под контролом мировних снага Уједињених нација, под вођством НАТО-а (КФОР), и под административном управом УН (УНМИК). Упркос томе, од 1999. године око 250.000 неалбанских избеглица напустило је Косово и Метохију, од којих је већина (око 226.000) нашла уточиште на територији Србије. У међувремену, вратило их се само неколико стотина – мање од 0,5 одсто.⁷ Упркос напорима УНМИК-а и Владе Србије, односи између албанске и српске етничке заједнице на Косову и Метохији још су напети и праћени насиљем, углавном против неалбанаца, док се целокупна територија сада сматра једним од центара илегалне трговине наркотицима, оружјем и људима. У пролеће 2001. избила је на југу Србије оружана побуна Албанаца. Зауостављена је без употребе силе захваљујући ангажовању српских власти, ОЕБС-а и НАТО-а. Следећег лета поново је дошло до албанског револта у северној и западној Македонији, али је он заустављен посредовањем Европске уније. Упркос томе, на тој територији још има етничких тензија, активности организованог криминала и паравојних група, па се може сматрати да је још увек потенцијални извор ширег оружаног сукоба. Ипак, међусобни односи Србије и Црне Горе, Македоније и Албаније су у успону, и све три земље имају жељу да се придруже европским и евроатлантским интеграцијама, које сматрају оквиром за решавање безбедносних претњи које произлазе из напетих етничких односа.

Све земље тог региона сматрају активност екстремних политичких група и распрострањеног и организованог криминала, илегалну трговину оружјем, људима и наркотицима и опасним материјама највећом опасношћу, која угрожава њихове још нестабилне демократске политичке институције и привреде. Војне и полицијске снаге у њима обично су слабо организоване и неодговарајуће опремљене за борбу против тих нових облика безбедносних ризика. За борбу против екстремистичких организација те земље су раније организовале специјалне полицијске и војне формације, али су се неке од њих, у међувремену, повезале с организованим криминалом и постале претња за безбедност тих друштава. Стога је за све те земље, осим формирања специјалних полицијских и судских органа и све интензивније регионалне сарадње у борби против организованог криминала, приступање европским и евроатлантским интеграцијама једини начин да се трајно заштите од тих облика безбедносних ризика, који су последица десетогодишњег периода грађанских ратова на просторима СФР Југосла-

⁷ То се првенствено односи на повратнике у Осојанску долину који су се вратили у септембру 2001. захваљујући настојањима УНМИК-а и Владе Србије.

вије, као и друштава у којима су тржишно оријентисане реформе изазвале дубоку транзициону рецесију погодну за криминогено понашање. Чињеница да су многе од тих криминалних и паравојних организација у међувремену акумулирале огромну економску и, често, и политичку моћ, као и њихово настојање да се наметну као партнери (на пример, у процесу приватизације), а понекад и као противници државе, главни је извор опасности за безбедност у југоисточној Европи. То потврђују и напади на водеће државнике – на пример, покушај убиства бившег македонског председника Глигорова и убиство српског председника Владе Бинђића, као и отмице и уцењивање водећих пословних људи у тим друштвима.

Реформа сектора безбедности

Мада се дебата о реформи сектора безбедности у Србији и Црној Гори води од доласка на власт демократских снага 2001–2002. године, постигнути резултати су умногоме ограничени. У том периоду, владине и невладине организације, самостално или у сарадњи са страним партнерима, организовале су расправе о тој теми, ток је током 2001. године и сама војска показала посебну заинтересованост и организовала неколико расправа о војним реформама, цивилно-војним односима и Програму „Партнерство за мир“.⁸ Због тога је тадашњи југословенски председник Војислав Коштуница ангажовао Центар за демократску контролу оружаних снага, са седиштем у Женеви (Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces – DCAF), и Институт за односе Исток– Запад из Њујорка (New York East-West Institute – EWI), који су израдили свеобухватну анализу сектора безбедности у СР Југославији. Међутим, када су Коштуница и други највиши званичници Владе СРЈ саопштили јавности предлоге за реформу сектора безбедности и успостављање демократске цивилне контроле оружаних снага на конференцији коју је организовала Војна академија у Београду, 9. октобра 2001, уследиле су реакције конзервативних кругова у Војсци и неким политичким партијама.⁹ Укратко, оне су се свеле на чињеницу да нема потребе да се ангажују инострани стручњаци, јер је војно руководство у стању да самостално спроведе реформе и да није неопходна никаква журба у тој области јер би то смањило одбрамбе-

⁸ Видети, на пример: Мирослав Хаџић, ед., *Цивилна контрола војске и полиције*, Медиа Центар, Београд, 2000; Мирослав Хаџић, *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001; Мирослав Хаџић, *Хроничан мањак безбедности – случај Југославије*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001; *Компендијум југословенских закона о сектору безбедности: Људска права и аспекти демократског надзора*, DCAF и CCMR, Женева и Београд, 2002.

⁹ Записници са те конференције објављени су у књизи: *Цивилна контрола оружаних снага* (извод, приказ), Институт ратне вештине Војске Југославије, Београд, 2001.

ну способност земље.¹⁰ Током 2002. године Генералштаб Војске Југославије покренуо је пројекат војних реформи, које су свеле на укидање армија и њихову замену корпусима и смањење броја војника.

Политичко руководство земље, међутим, желело је да задржи контролу над реформама сектора безбедности, па је предложило установљавање Савета за националну безбедност¹¹, чији би први задатак био да предложи нову и свобухватну стратегију националне безбедности, изради неколико закона у тој области и предложи састав тела за демократску цивилну контролу оружаних снага. Поред иницирања и планирања реформи у тој области, Савет националне безбедности био би стручно нестраначко тело које би помагало председнику, Влади и Парламенту у контролисању војске и полиције, и посебно, војне и цивилне службе безбедности. Полазећи од искустава других европских земаља у транзицији, процењено је да ће реформа сектора безбедности бити дугорочан процес, који ће трајати од осам до десет година, у којем ће се посебно решавати следећа питања:

- реформа законске регулативе сектора безбедности, укључујући усаглашавање закона којима се усклађује положај војске и полиције са стандардима ОЕБС-а, Савета Европе и Европске уније;

- реформа система одбране која ће одражавати националне интересе и политичке циљеве земље, нарочито када је реч о декларативној политичкој оријентацији према приступању европским интеграцијама;

- реформа система унутрашње безбедности, који ће се заснивати на стандардима који важе у европским интеграцијама и који ће одговарати новим безбедносним претњама (корупција, организовани криминал и тероризам);

- реформа система обавештајних служби за контролу границе, који ће се заснивати на стандардима одређеним у Шенгенском споразуму;

- успостављање парламентарне контроле обавештајних служби и других служби безбедности.

У расправи о изради савремене стратегије националне безбедности закључено је да је неопходно поћи не само од нове дефиниције националног интереса у савременим околностима, него и да треба проценити војне и невојне безбедносне ризике који одређују карактер, структуру и обим оружаних и безбедносних снага и улогу Владиних и друштвених институција у тој области. С обзиром на међународни

¹⁰ Те примедбе су доспеле у јавност преко говора неких генерала блиских бившем начелнику Генералштаба Војске Југославије пред истражном комисијом Скупштине Србије у августу 2002. године.

¹¹ У пролеће 2001. тадашњи председник југословенске владе Зоран Жижич покренуо је иницијативу за установљавање савета за националну безбедност у оквиру Савезне владе, али се од те идеје одустало након његове оставке средином 2001. године.

аспект одбране и безбедности у савременим околностима, дефиницијом националног интереса морало би да се одговори на два питања. Прво, колико је и у којим областима земља способна да одговори на претње својој националној безбедности властитим ресурсима и, друго – у којим областима она мора да се ослони на системе колективне безбедности. Мада те дилеме нису биле велике када је реч о великим системима опште (УН) или регионалне безбедности (ОЕБС), у то време су изазвале много контроверзних ставова у вези са односом са НАТО-ом и Програмом „Партнерство за мир“ због расположења јавности након војне интервенције НАТО-а против Југославије у пролеће 1999. године.

Југославија је у вези с тим имала контроверзно искуство јер је почетком педесетих година 20. века примила огромну војну помоћ од НАТО-а преко балканског савеза са Грчком и Турском. Она је посредно имала безбедносне гаранције Североатлантског савеза. Међутим, 1999. године постала је прва и до сада једина суверена земља на коју је НАТО извео војну интервенцију. У пролеће 2001. године у директном споразуму и у сарадњи с НАТО-ом југословенске снаге су успоставиле мир у кризном подручју на југу Србије и повратиле га у тзв. Копнену зону безбедности. Однос наше земље према тој организацији, која је нашла свој идентитет и која доминира том облашћу, подлеже политичкој одлуци која ће умногоме зависити не само од схватања опасности које прете националној безбедности него и од целокупне стратегије националне одбране.

Смернице у дефинисању стратегије националне безбедности засноване су на искуствима других европских земаља и могу се сажети у следећих седам тачака:

– Прво, реформа сектора безбедности мора да се заснива на одговарајућем законском оквиру који обухвата ефикасну и демократску политичку и цивилну контролу оружаних снага. Саставни део тих промена јесте концепција „грађанин у униформи“, тј. људска права припадника оружаних снага која не смеју да угрожавају њихово функционисање. Значајан део је и законска регулатива којом се прописују функционисање оружаних снага у миру, мобилизација и њихова употреба у рату.

– Друго, неопходно је да се установи модерна и флексибилна командна структура која ће успешно функционисати и у миру и у рату. На основу искуства, један од главних проблема у тој области јесте успостављање хијерархије и расподела одговорности између Министарства одбране, као превасходно цивилне компоненте, и команде оружаних снага, као превасходно војне компоненте управљања оружаним снагама. С обзиром на савремене околности, вероватно највећа новина у вези с тим може да буде увођење компоненте међународне

војне сарадње и у мирнодопским и у ратним условима (на пример, учешће у међународним мировним мисијама).

– Треће, неопходно је да се развије ефикасан систем планирања националне одбране којим ће се пренети велики део одговорности са војних на цивилне институције, на пример, на Министарство одбране. У случају СЦГ, као и у случајевима других земаља у транзицији, проблем ће вероватно бити недостатак буџетских средстава. То ће бити условљено привредним развојем земље и другим проблемима, као што је очување релативно развијене војне индустрије, јер је она технолошки најразвијенији део државне привреде и треба да се много више прилагоди цивилним потребама (конверзија војне индустрије).

– Четврто, неопходно је стварање нових система управљања људским ресурсима. У условима транзиције и релативног недостатка буџетских средстава војна каријера или полицијска каријера могу да буду мање атрактивне за младе људе од каријера у другим областима. То може да утиче не само на динамику реформи у тој области, него и на укупну ефикасност оружаних снага.

– Пето, буџет је суштински значајан део реформи оружаних снага и снага безбедности јер без одговарајућих средстава реформе сектора безбедности неће успети. Значајан аспект је и транспарентност буџета у тој области, јер доношење одлука о ресурсима додељеним за одбрану и безбедност јесте најзначајнији начин цивилне контроле војске и полиције.

– Шесто, техничка модернизација оружаних снага значајна је компонента реформи, али не и њен суштински део. Она је директно условљена схватањима опасности које прете националној безбедности, расположивим буџетским средствима, степеном укупне модернизације оружаних снага и расположивим људством. Сем тога, она мора да буде резултат спроведених промена.

– Седмо, демократизација друштва, схватање смањења опасности, које прете националној безбедности, смањење војне обавезе и могућност цивилног служења војног рока у Југославији, као и у другим друштвима у транзицији, у потпуности усмеравају јавно мњење ка професионалним оружаним снагама. С друге стране, због објективних материјалних могућности друштва биће неопходно да се оружане снаге и снаге безбедности и даље ослањају на институцију војне обавезе.

Током 2003. године дебата о реформи сектора безбедности била је потиснута у други план, с тим што је приоритет дат дебати између две чланице југословенске федерације – Србије и Црне Горе – о трансформацији заједничке државе, без које није било могуће започети реформе у тој области. Истовремено, избијање афере у вези са извозом југословенског оружја Ираку поново је покренуло питање некад

моћне југословенске војне индустрије, која је након распада СФРЈ запала у дубоку кризу у свим југословенским републикама.

Током седамдесетих и осамдесетих година 20. века војна индустрија је била међу технолошки најнапреднијим и извозно-оријентисаним гранама југословенске привреде, изузетно добрим односом између увоза и извоза од 1:8. Жеља да се сачува барем део тога била је првенствено резултат настојања да се сачувају бројна радна места, као и њен технолошки потенцијал, који би могао да има велики значај за будући цивилни сектор привреде Србије и Црне Горе. Штавише, жеља да се приступи „Партнерству за мир“ била је мотивисана безбедносним и унутрашњим политичким разлозима исто колико и очекивањем да би се конверзија војне индустрије могла успешно извести и њен потенцијал за истраживање и развој сачувати за потребе цивилне индустрије (само у њеном оквиру).¹² Терористички напад на Њујорк 11. септембра 2001. схваћен је у Југославији као озбиљно упозорење на опасност која прети од међународног тероризма и као потреба за међународном сарадњом у борби против тероризма, што је био још један аргумент у корист оних који подржавају реформе сектора безбедности и, нарочито у приступање Програму „Партнерство за мир“.¹³

Српска полиција је подржала победу демократске опозиције у септембарским изборима 2000. године и није интервенисала против масовних демонстрација 5. октобра, али су је и даље привремено предводили људи дискредитовани због сарадње са режимом Слободана Милошевића. То је био разлог првих сукоба међу руководиоцима нових органа власти. Шеф тајне полиције (ДБ) смењен је убрзо са положаја а затим ухапшен, са групом својих најближих сарадника, под оптужбом да је умешан у убиства неких водећих опозиционара у периоду 1999–2000. године. Нешто касније, озлоглашена тајна полиција распуштена је и замењена новом службом државне безбедности – Безбедносно-информационом агенцијом (БИА) – која је у свој састав примала само некомпромитоване полицајце. Већ је тада део нових органа власти захтевао отварање досијеа бивше тајне полиције и увођење закона о лустрацији, али је тај закон усвојен тек у јуну 2003. године. Међутим, испоставило се да је највећи проблем била Јединица за специјалне операције (ЈСО) Министарства унутрашњих послова Србије која је била нека врста преторијанске гарде Милошевићевог режима и чије су припаднике и Међународни кривични суд за претходну Југославију и српски судови оптуживали за неке од најтежих

¹² Истина, на основу недавних истраживања процењено је да је технолошки значај војне индустрије много мањи (*Fact-finding Mission for Military Conversion as an Element of Security Sector Reform, UNDP*, Београд, 2-17. април 2002, <http://www.undp.org.yu>).

¹³ Видети: Мирослав Хаџић, *Партнерство*, Билтен Центра за цивилно-војне односе, бр. 4, Београд, октобар 2001, <http://www.ccmr-bg.org>.

злочина почињених током 1999–2000, укључујући и убиства опозиционара. Пошто је и та јединица одбила послушност режиму Слободана Милошевића, као и да интервенише против опозиције у јесен 2000, нове власти су неко време оклевалe да је укину. Распуштена је тек након убиства председника Владе Србије Зорана Ђинђића, у пролеће 2003, када су неки њени бивши припадници ухапшени и оптужени да су организовали и извели то убиство, као и многа друга, и да стоје иза једне од највећих организација мафије у Србији.

У међувремену, полиција у Србији пролазила је кроз дубоке промене како у погледу састава људства, тако и у погледу организовања државне и јавне безбедности. Појава етнички подстрекиваног тероризма у јужној Србији и организованог криминала била је мотив за формирање жандармеријских јединица, које су биле намењене да попуне празнину на плану безбедности између класичне полиције и војске. Жандармерија је први пут интензивније ангажована за време једномесечног ванредног стања уведеног у Србији након убиства премијера Ђинђића и, према општем мишљењу, обавила је веома добро свој посао. Ванредно стање је убрзо прерасло у масовну кампању против организованог криминала током које је ухапшено више од 11.000 особа под сумњом да су умешани у то убиство и организовани криминал, али су до јуна 2003. подигнуте оптужнице само против неколицине. Упоредо са том акцијом полиције, усвојен је скуп закона о борби против организованог криминала и корупције, а установљени су и нови специјализовани истражни и судски органи за борбу против организованог криминала. Међутим, организације за заштиту људских права и међународне организације (на пример, ОЕБС и Савет Европе) протествовале су против неких одредаба у новим законима којима се крше људска права и дају полицији и судским органима већа овлашћења него што је прописано европским стандардима у тој области. Нека од хапшења која су изведена у марту и априлу, забрана неких опозиционих листова и извесне изјаве и мере српских власти за време ванредног стања жестоко су критиковани у јавности, која је у њима видела покушај власти да се избори са опозицијом и ограничи демократска права и слободе. Под притиском локалне јавности и међународних организација, укинуте су неке законске одредбе усвојене за време ванредног стања, али ће ефикасност новог законодавства бити тестирана тек када у јесен 2003. почну суђења особама оптуженим за учешће у убиству Зорана Ђинђића и организованом криминалу.

Настанком нове заједничке државе Србије и Црне Горе и мерама против организованог криминала и бивших центара моћи који су били повезани са режимом Слободана Милошевића током марта и априла 2003. суштински је измењена политичка сцена земље. Мере органа власти добиле су широко одобравање у јавности Србије, па је то створило повољне услове за убрзавање реформе сектора безбед-

ности. Подршка међународне заједнице демократским процесима у Србији и Црној Гори након убиства премијера Ђинђића такође је поговорила том циљу: средином марта земља је примљена у Савет Европе, док су се односи између Србије и Црне Горе и НАТО-а кретале узлазном линијом, па се нове власти надају да би ускоро могли да буду испуњени услови за пријем у Програм „Партнерство за мир“. Према преовлађујућем мишљењу, то би био корак којим би се неповратно трасирао курс не само реформи сектора безбедности него и генералном курсу демократских и прореформских процеса у земљи. Међу првим мерама нове владе државне заједнице било је издвајање службе војне безбедности из оквира Генералштаба Војске Србије и Црне Горе и њено пребацивање у надлежност Министарства одбране, док је убрзо након тога и Генералштаб потчињен истом министарству. Главна настојања нове власти у тој области усредсређена су на пријем у „Партнерство за мир“, од чега се очекује да пружи главни подстицај за радикалније промене у концепцији одбране и реорганизацији оружаних снага. Дилеме око уставне позиције оружаних снага у новој заједничкој држави такође су важан разлог за приступање Програму „Партнерство за мир“.¹⁴

Закључак

Три године након пада режима Слободана Милошевића и доласка на власт демократских и проевропских снага биле су период интензивних, мада понекад контроверзних промена у Србији и Црној Гори. Иако се на крају тог периода може рећи с великом сигурношћу да је епоха Слободана Милошевића дефинитивно прошлост и да је повратак политичких идеја и снага које су обележиле његов период мало вероватан, државна заједница Србија и Црна Гора пролази кроз тежак период, обележен не само привредним, друштвеним и политичким проблемима ране транзиције него и наслеђа из претходних деценија. Од наслеђених проблема најзначајнији су: неизвесност односа између Србије и Црне Горе, чијим ће се решењем, у крајњем, одлучити будућност заједничке државе; нерешен статус Косова и Метохије, што директно утиче не само на демократске процесе у Србији и Црној Гори, него и у региону; хватање у коштац са остацима претходног режима, пре свега борба против организованог криминала и корупције, који имају, након деценије грађанских ратова и међународне изолације, развијен центар моћи и настоје да се наметну као партнер, а понекад и као противник државе и њених институција.

Младе демократске институције у Србији и Црној Гори, свесне своје садашње слабости, покушавају да ојачају своју позицију ослања-

¹⁴ Видети: Милорад Тимотић, *Повезља*, Билтен Центра за цивилно-војне односе, Број 5, Београд, јун 2002, <http://www.ccmr-bg.org>.

jući se na evropske i evroatlantske organizacije i na reformске процесе и европске интеграције. Већ током политичких дебата о будућности земље издвојена су три стратегијска приоритета на плану спољне политике: чланство у Савету Европе, Програм „Партнерство за мир“ и потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом. Мада је у марту 2003. Србија и Црна Гора коначно примљена у Савет Европе, изгледа да највећи проблеми тек долазе након ратификације Европске конвенције о људским правима у Парламенту након чега се могу очекивати бројне жалбе њених грађана Европском суду за људска права у Стразбуру због кршења људских права током претходне деценије (и раније). Поред тога, Савет Европе поставио је више захтева за измену правног поретка у Србији и Црној Гори у тој области које би требало испунити у периоду од три године након потписивања, о чему ће бринути институција за појачани надзор Савета Европе. Управо би резултат тог повратног утицаја чланства у Савету Европе требало да буде комплетно усаглашавање законодавства и праксе институција државне заједнице у области људских права, укључујући аспекте који се односе на сектор безбедности, тј. на војску и полицију. За једну бившу комунистичку земљу, која је током прошле деценије прошла кроз трагично искуство ауторитарног режима и бројних етничких сукоба, и поготову за мултиетничку заједницу као што је државна заједница Србија и Црна Гора, чланство у Савету Европе је прилика да достигне европске стандарде у области људских права и да отклони неке садашње изворе опасности које прете њеној безбедности.

Мада су током последње две године под утицајем рата из 1999. године српска јавна и политичка сцена биле подељене око питања чланства у Програму „Партнерство за мир“, на основу анкете спроведене почетком 2003. године, већи део изборног тела сада је наклоњен приступању том програму Северноатлантског савеза. Међутим, циљеви и очекивања од чланства у „Партнерству за мир“ још увек се разликују. Мада је за део јавности и политичара приступање том програму крајњи циљ, а модели се траже у искуствима неутралних европских земаља као што су Швајцарска и Шведска, за друге је чланство у „Партнерству за мир“ само станица на путу ка пуноправном чланству Северноатлантском савезу.¹⁵ Оно што сада изгледа неоспорно јесте то да већи део јавности верује да су „тврде“ безбедносне претње наслеђене из претходне деценије, као на пример проблем Косова и Метохије, проблеми који произлазе из тзв. дејтонског троугла, па чак и организовани криминал, нерешиви изван оквира које нуди тај програм. Прекретница у том погледу свакако је била криза у јужној Србији у пролеће 2001. и у Македонији у лето 2002. године, када се испостави-

¹⁵ Видети: Жељко Иваниш, *Партнерство за мир. Југославија пред одлуком да ли да се прикључи*, Школа цивилне одбране, Београдски универзитет, Београд, 2001.

ло да је сарадња са НАТО-ом неизбежна за решавање такве врсте безбедносних претњи. Они који подржавају чланство Србије и Црне Горе у „Партнерству за мир“ наводе бројне разлоге за свој став: пре свега, тврде да би као члан „Партнерству за мир“ Србија и Црна Гора престала да буде „црна тачка“ на мапи Балкана и Европе кад је реч о безбедности; друго, била би успостављена директна комуникација са ближом и даљом околином у области безбедности; треће, придружила би се државама које су успоставиле демократску цивилну контролу над оружаним снагама; четврто, била би успостављена сарадња са земљама чије су оружане снаге на много вишем техничком нивоу; пето, били би осигурани услови за конверзију војне индустрије; шесто, био би отворен пут за ефикасну трансформацију Војске Србије и Црне Горе; седмо, војни буџет би постао транспарентнији и мање подложен утицају нелегалне привреде; осмо, била би искључена сила као средство решавања контроверзних питања у региону и, девето, повећале би се могућности за мирно и политичко решење проблема Косова и Метохије.¹⁶

Пошто се утицај политичких снага повезаних са бившим Милошевићевим режимом у међувремену знатно смањило, све је већа подршка приступању „Партнерству за мир“ јавности Србије и Црне Горе која то сматра значајним чиниоцем за консолидовање нове државне заједнице. Чак и у војсци и полицији, чланство заједнице у том програму добија подршку из сасвим специфичних разлога, који имају везе с положајем и реформама сектора безбедности. Проблем који се у међувремену појавио везан је за актуелне разлике између САД и ЕУ и посебно је дошао до изражаја током рата у Ираку. Наиме, Вашингтон је захтевао да Београд потпише споразум о неизручивању америчких грађана Међународном кривичном суду, што је супротан захтеву из Брисела којим су власти у Београду и Подгорици доведене у незгодан положај да бирају између „старе“ и „нове“ Европе. У дебати отвореној у јавности у вези с тим преовладава мишљење да је приступање Европској унији главни стратегијски циљ нове заједничке државе и да се „тврди“ безбедносни проблеми у региону (на пример, проблем Косова и Метохије, и слично) не могу решити без одлучујуће улоге Вашингтона и Северноатлантског савеза.

Сасвим сигурно, коначно решење за проблеме безбедности, као и за друге проблеме са којима се суочава Србија и Црна Гора, већи део јавности и политичке елите види у приступању Европској унији. Свесни да би то био дуготрајан процес, већина политичара одређује рок до 2010. године, мада се мањина проевропских партија у Србији нада да би се земља могла придружити другој групи садашњих земаља кандидата које очекују улазак у Европску унију након 2007. годи-

¹⁶ *Предности прикључења Партнерству за мир*, Билтен Центра за цивилно-војне одnose, Но. 6, Београд, децембра 2002, <http://www.ccmr-bg.org>.

не. Можда су највећа опасност претерана очекивања јавности и политичке елите, при чему се занемарују упозорења да су Србија и Црна Гора још далеко од тог циља, да неки од ранијих проблема још нису решени и да земљу очекује веома дуготрајан и напоран процес усклађивања са тренутно важећим стандардима и, што је можда и важније, са онима који ће важити у време када и ако Србија и Црна Гора постане кандидат. Можда је највећи ризик то што је државна заједница Србија и Црна Гора, према Београдској повељи, обавезана за период од три године, након чега ће бити донета коначна одлука о будућој судбини заједничке државе, мада је заједнички именилац нове државе обострана жеља да се ступи у Европску унију. Не би требало превидети ни да од опстанка заједничке државе зависи решење многих других регионалних проблема, почев од коначног статуса Косова и Метохије. Према томе, велика очекивања се везују за будућу политику Европске уније према западном Балкану. Да би се поткрепила та тврдња, често се наводи да је то последњи део географске Европе који још није уврштен у политичку Европу, да ће политика Европске уније према западном Балкану можда бити одлучујући тест заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ и да је за приближавање Европске уније земљама западног Балкана потребна нова и много активнија политика Брисела према том региону.