

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

Ивана М. Величковски Стојановски

УТИЦАЈ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ТРАНСФОРМАЦИЈУ
РЕГИОНАЛНОГ БЕЗБЕДНОСНОГ ПОТКОМПЛЕКСА
ЗАПАДНИ БАЛКАН

Докторска дисертација

Београд, 2019.

**UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF SECURITY STUDIES**

Ivana M. Velickovski Stojanovski

**THE IMPACT OF THE EUROPEAN UNION IN THE
TRANSFORMATION OF THE WESTERN BALKANS
REGIONAL SECURITY SUBCOMPLEX**

Doctoral dissertation

Belgrade, 2019.

КОМИСИЈА
ЗА ОЦЕНУ И ОДБРАНУ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:

Др Слободан Самарцић, редовни професор Факултета политичких наука
Универзитета у Београду;

Др Вања Роквић, ванредни професор Факултета безбедности
Универзитета у Београду;

Др Милан Липовац, доцент Факултета безбедности
Универзитета у Београду.

МЕНТОР:

Др Светлана Станаревић, ванредни професор Факултета безбедности
Универзитета у Београду.

Датум одбране докторске дисертације _____

УТИЦАЈ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ТРАНСФОРМАЦИЈУ РЕГИОНАЛНОГ БЕЗБЕДНОСНОГ ПОТКОМПЛЕКСА ЗАПАДНИ БАЛКАН

РЕЗИМЕ

Предмет овог истраживања се односи на испитивање утицаја Европске уније (ЕУ) на трансформацију регионалног безбедносног поткомплекса Западни Балкан од конфликтне формације ка безбедносној заједници. Прецизније, у раду су размотрени војно-безбедносни, политичко-дипломатски, економски и симболички аспекти утицаја ЕУ на стабилизацију, демократизацију и пацификацију региона Западног Балкана. Главни циљ истраживања је био тај да се испита да ли вишедимензионалан утицај ЕУ, чија су најзначајнија средства испољавања војне и цивилне мисије, регионалне безбедносне иницијативе, дипломатске иницијативе, Процес стабилизације и придруживања и програми финансијске помоћи, може да преусмери регионалну безбедносну динамику на Западном Балкану у правцу десекуритизације, регионалне сарадње у области безбедности и напослетку формирања безбедносне заједнице.

Да би предмет истраживања био потпуно јасан, у оквиру теоријског дела рада дефинисани су главни теоријски појмови, почев од регионалног безбедносног (пот)комплекса, преко регионалне безбедносне динамике, конфликтне формације, безбедносног режима, безбедносне заједнице, утицаја и трансформације, па све до појмова Европска унија и Западни Балкан. Током анализе главних теоријских појмова идентификовани су и издвојени тачно они њихови сегменти који су потом били предмет испитивања и који су уосталом одредили обим овог истраживања. У дефинисању главних теоријских појмова најзначајнија је била теорија регионалног безбедносног комплекса, која у исто време представља темељ истраживања и извор главних претпоставки. Због великог значаја за ово истраживање, она је детаљно представљена, укључујући њен развој, примену у досадашњим истраживањима, као и резултате примене.

Анализа кључних појмова је омогућила да се извоје главни индикатори, а самим тим и да се испланира целокупан методолошки приступ. У овом истраживању, које према

својим карактеристикама представља студију случаја, примењен је комбиновани методолошки приступ. То је подразумевало прикупљање и анализу квантитативних и квалитативних података, што је имало за циљ извођење што поузданијих закључака о утицају ЕУ на регионалну безбедносну динамику на Западном Балкану. У том циљу, размотрене су војне и цивилне мисије ЕУ у региону, креирање стратешког оквира националне безбедности у земљама региона, реформе система националне безбедности у земљама региона, безбедносне праксе у земљама региона и регионалне безбедносне иницијативе, затим бројни параметри политичког и економског развоја земаља региона, као и досадашња достигнућа у реформама у области тржишта, државне администрације, правосуђа и људских и мањинских права.

Главна претпоставка истраживања потиче из теорије регионалног безбедносног комплекса. Наиме, кључни аутори ове теорије су изнели мишљење да је највероватнији дугорочни сценарио за регионални безбедносни поткомплекс Балкан (у то време они говоре о Балкану, а не о Западном Балкану) да доживи унутрашњу трансформацију и постане интегрални део европске регионалне безбедносне динамике, с обзиром на чињеницу да се налази на путу европских интеграција и свеопштих промена. Како се објашњава, то не би значило потпуно одсуство конфликта у региону већ дефинитивно опредељење за њиховим мирним решавањем кад год се појаве, што је понашање какво се налази у основи безбедносне заједнице. У складу са тим, у основи овог истраживања била је тежња да се испита да ли утицај ЕУ на Западном Балкану може да подстакне превазилажење непријатељске регионалне безбедносне динамике и да преусмери њен ток у правцу изградње безбедносне заједнице.

Резултати истраживања су показали да је утицај ЕУ у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан помогао да се успостави безбедносни режим у коме, иако још увек могу да се уоче безбедносна дилема и секуритизација, преовлађују покушаји да се на миран начин реше заостали спорови. Међутим, тај режим је према својим карактеристикама ближи конфликтној формацији него безбедносној заједници због веома слабог напретка у решавању спорова, споре имплементације мировних споразума, одсуства воље да се спроведу демократске реформе, веома слабе регионалне сарадње, политичке нестабилности, економске стагнације, дискриминације мањина и широко распрострањене међуетничке нетрпељивости. Према томе, утицај ЕУ није усмерио

регионалну безбедносну динамику на Западном Балкану у правцу изградње безбедносне заједнице, те је безбедносна перспектива региона крајње неизвесна.

Кључне речи: ТРБК, регионални безбедносни (пот)комплекс, регионална безбедносна динамика, конфликтна формација, безбедносни режим, безбедносна заједница, утицај, трансформација, Европска унија, Западни Балкан.

Научна област: друштвено-хуманистичке науке

Ужа научна област: студије безбедности

УДК број: 351.78:061.1EU(497)(043.3)

THE IMPACT OF THE EUROPEAN UNION ON THE TRANSFORMATION OF THE WESTERN BALKANS REGIONAL SECURITY SUBCOMPLEX

RESUME

The subject of this research relates to the examination of the European Union's (EU) impact on the transformation of the Western Balkans regional security subcomplex from the conflict formation to the security community. More precisely, in the paper were considered military-security, political-diplomatic, economic and symbolic aspects of the European Union's impact on the stabilization, democratization and pacification of the Western Balkans region. The main goal was to examine whether multidimensional impact of the EU, which the most important means of expression are military and civilian missions in the region, mediation in resolving disputes, financial aid programs, conditional policy and The Stabilisation and Association Process (SAP), can cause such changes in the security dynamics in the Western Balkans regional security subcomplex that would lead to the desecuritisation, regional security cooperation and finally security community formation.

To make the subject of research completely clear, in the theoretical part of the work were defined the main theoretical concepts, including regional security (sub)complex, regional security dynamics, conflict formation, security regime, security community, impact, transformation, European Union and Western Balkans. During the analysis were identified and extracted exactly those segments of the main theoretical concepts that were the subject of the examination and that after all determined the scope of this research. In defining the main theoretical concepts the most important source was regional security complex theory, which in the same time represents the basis of this research and the source of the main assumptions. Because of its great importance for this research, regional security complex theory is presented in detail, including the development, application in the previous researches and results of that application.

Analysis of the main theoretical concepts was the key thing not just for defining the subject of research, but also for its operationalization. It made it possible to extract the main

indicators and therefore to plan the entire methodological approach. In this research, which represents a case study according to its characteristics, it was applied a combined methodological approach. It involved collecting and analyzing quantitative and qualitative data, which had for the main goal a making of more relevant conclusions about the impact of the EU on the regional security dynamics in the Western Balkans. In that goal, there were considered European military and civilian missions in the region, creation of a strategic framework for national security in the countries of the region, reforms of the national security system in the countries of the region, security praxis in the countries of the region and regional security initiatives, and after then numerous parameters of political and economic development in the countries of the region, as well as the achievements in reforms in the field of market, public administration, judiciary and human and minority rights.

The main assumption of this research comes from the regional security complex theory. Namely, the key authors of the theory expressed the opinion that the most likely long-term scenario for the regional security subcomplex Balkans (at that time they were talking about the Balkans, not the Western Balkans) is to experience internal transformation and become an integral part of the European regional security dynamics, given the fact that it is on the path of European integration and overall changes. As they explained, this would not mean complete absence of conflicts in the region but definitely a commitment to their peaceful resolution whenever they appear, which is the behavior that is at the heart of the security community. Accordingly, in the basis of this research was the tendency to examine whether the impact of the EU in the Western Balkans can encourage the overcoming of hostile regional security dynamics and redirect its course towards building a security community.

The results of this research showed that the impact of the EU in the Western Balkans regional security subcomplex was helped to establish a security regime in which are prevailing attempts to settle disputes in a peaceful manner, although security dilemma and securitization can still be seen. However, that regime is closer to the conflict formation than to the security community according to its characteristics due to very poor progress in resolving disputes, slow implementation of peace agreements, lack of will to carry out democratic reforms, very weak regional cooperation, political instability, economic stagnation, discrimination of minorities and widespread interstate and interethnic antagonisms. Consequently, the impact of the EU did not direct regional security dynamics in the Western Balkans regional security subcomplex towards

building a security community, so the security perspective of the region remains extremely uncertain.

Keywords: regional security complex theory, regional security (sub)complex, regional security dynamics, conflict formation, security regime, security community, impact, transformation, European Union, Western Balkans.

Scientific field: Humanities and Social Sciences

Specialized scientific field: Security Studies

UDC number: 351.78:061.1EU(497)(043.3)

САДРЖАЈ:

УВОД	1
1. ТЕОРИЈСКА ПОЛАЗИШТА У ИСТРАЖИВАЊУ	9
1.1. Предмет истраживања	9
1.2. Временски и просторни оквир истраживања	14
1.3. Појмовни оквир истраживања	16
1.3.1. Регионални безбедносни (пот)комплекс	16
1.3.2. Регионална безбедносна динамика	18
1.3.3. Конфликтна формација	19
1.3.4. Безбедносни режим	20
1.3.5. Безбедносна заједница	21
1.3.6. Трансформација	24
1.3.7. Утицај	25
1.3.8. Европска унија	30
1.3.9. Западни Балкан	33
1.4. Циљеви истраживања	35
1.5. Истраживачка питања	36
1.6. Научни и друштвени допринос истраживања	37
1.7. Методолошки оквир истраживања	40
1.7.1. Избор типа истраживања	40
1.7.2. Избор типова и извора података	41
1.7.3. Избор метода за прикупљање података	43
1.7.3.1. Преглед литературе	43
1.7.3.2. Анализа докумената	44
1.7.3.3. Метода сценарија	45
2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА	47
2.1. Региони и регионална безбедност у студијама безбедности	47
2.1.1. Појам регион	47
2.1.2. Појмови регионализам и регионализација	49
2.1.3. Стари регионализам	51

2.1.4.	Нови регионализам	52
2.2.	Теорија регионалног безбедносног комплекса (ТРБК)	56
2.2.1.	Развој ТРБК као једног од праваца новог регионализма	56
2.2.2.	Примена ТРБК у досадашњим истраживањима	64
2.2.3.	Резултати примене ТРБК у досадашњим истраживањима	69
3.	РЕГИОН ЗАПАДНОГ БАЛКАНА	77
3.1.	Појам Западни Балкан	77
3.1.1.	Географско одређење појма Западни Балкан	77
3.1.2.	Геополитичко одређење појма Западни Балкан	79
3.1.3.	Западни Балкан као регионални безбедносни поткомплекс (РБПК)	83
3.2.	Кључне карактеристике безбедности у региону Западног Балкана	86
3.2.1.	Конфликтна природа региона Западног Балкана	86
3.2.2.	Безбедносне претње у региону Западног Балкана	89
3.2.3.	Перманентна нестабилност региона Западног Балкана и спољни актери	96
3.3.	Регион Западног Балкана у Заједничкој спољној и безбедносној политици Европске уније (ЗСБП ЕУ)	102
3.3.1.	Развој Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније	102
3.3.1.1.	Циљеви ЗСБП ЕУ	104
3.3.1.2.	Средства ЗСБП ЕУ	106
3.3.1.3.	Органи и процес доношења одлука у оквиру ЗСБП ЕУ	108
3.3.2.	Регионални приступ Европске уније према Западном Балкану	113
3.3.2.1.	Прве иницијативе ЕУ на Балкану	114
3.3.2.2.	Политика условљавања (1997) и Пакт за стабилност у Југоисточној Европи (1999)	115
3.3.2.3.	Процес стабилизације и придруживања (1999)	119
4.	ВОЈНО-БЕЗБЕДНОСНИ АСПЕКТ УТИЦАЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РБПК ЗАПАДНИ БАЛКАН	127
4.1.	Војне мисије Европске уније на Западном Балкану	127
4.2.	Цивилне мисије Европске уније на Западном Балкану	134

4.3. Креирање стратешког оквира националне безбедности	
у земљама Западног Балкана	144
4.3.1. Креирање стратешког оквира националне безбедности	
у Републици Србији	145
4.3.2. Креирање стратешког оквира националне безбедности	
у Републици Хрватској	149
4.3.3. Креирање стратешког оквира националне безбедности	
у Републици Црној Гори	153
4.3.4. Креирање стратешког оквира националне безбедности	
у Републици Албанији	157
4.3.5. Креирање стратешког оквира националне безбедности	
у Републици Северној Македонији	159
4.3.6. Креирање стратешког оквира националне безбедности	
у Републици Босни и Херцеговини	161
4.3.7. Креирање стратешког оквира националне безбедности	
на Косову*	164
4.4. Реформе система националне безбедности у земљама Западног Балкана:	
демократска контрола и надзор	171
4.4.1. Демократска контрола и надзор система националне безбедности	
у Републици Србији	172
4.4.2. Демократска контрола и надзор система националне безбедности	
у Републици Хрватској	178
4.4.3. Демократска контрола и надзор система националне безбедности	
у Републици Црној Гори	180
4.4.4. Демократска контрола и надзор система националне безбедности	
у Републици Албанији	183
4.4.5. Демократска контрола и надзор система националне безбедности	
у Републици Северној Македонији	189
4.4.6. Демократска контрола и надзор система националне безбедности	
у Републици Босни и Херцеговини	195

4.4.7.	Демократска контрола и надзор система националне безбедности на Косову*	199
4.5.	Регионална сарадња на Западном Балкану у области безбедности	204
4.6.	Регионална сарадња на Западном Балкану у области правосуђа и унутрашњих послова	219
4.7.	Регионална сарадња на Западном Балкану у ванредним ситуацијама	227
4.8.	Безбедносне праксе у региону Западног Балкана	229
4.8.1.	Безбедносна пракса у Републици Србији	231
4.8.2.	Безбедносна пракса у Републици Црној Гори	237
4.8.3.	Безбедносна пракса у Републици Албанији	244
4.8.4.	Безбедносна пракса у Републици Северној Македонији	251
4.8.5.	Безбедносна пракса у Републици Босни и Херцеговини	258
4.8.6.	Безбедносна пракса на Косову*	265
5.	ПОЛИТИЧКО-ДИПЛОМАТСКИ, ЕКОНОМСКИ И СИМБОЛИЧКИ АСПЕКТИ УТИЦАЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РБПК ЗАПАДНИ БАЛКАН	277
5.1.	Политичко-дипломатски аспект утицаја Европске уније у РБПК Западни Балкан	277
5.1.1.	Политички приступ ЕУ према региону Западног Балкана	278
5.1.2.	Дипломатске иницијативе ЕУ на Западном Балкану	283
5.2.	Економски аспект утицаја Европске уније у РБПК Западни Балкан	293
5.2.1.	Економија у бројкама на Западном Балкану	299
5.2.2.	Досадашњи резултати у економским реформама на Западном Балкану	316
5.2.2.1.	Резултати економских реформи у Републици Србији	317
5.2.2.2.	Резултати економских реформи у Републици Црној Гори	320
5.2.2.3.	Резултати економских реформи у Републици Албанији	324
5.2.2.4.	Резултати економских реформи у Републици Северној Македонији	329

5.2.2.5.	Резултати економских реформи у Републици Босни и Херцеговини	333
5.2.2.6.	Резултати економских реформи на Косову*	338
5.3.	Симболички аспект утицаја Европске уније у РБПК Западни Балкан	343
5.3.1.	Демократија и реформе државне администрације на Западном Балкану	344
5.3.1.1.	Демократија и реформе државне администрације у Републици Србији	364
5.3.1.2.	Демократија и реформе државне администрације у Републици Црној Гори	369
5.3.1.3.	Демократија и реформе државне администрације у Републици Албанији	372
5.3.1.4.	Демократија и реформе државне администрације у Републици Северној Македонији	377
5.3.1.5.	Демократија и реформе државне администрације у Републици Босни и Херцеговини	383
5.3.1.6.	Демократија и реформе државне администрације на Косову*	388
5.3.2.	Реформе у области права на Западном Балкану	393
5.3.2.1.	Реформе у области права у Републици Србији	397
5.3.2.2.	Реформе у области права у Републици Црној Гори	399
5.3.2.3.	Реформе у области права у Републици Албанији	401
5.3.2.4.	Реформе у области права у Републици Северној Македонији	404
5.3.2.5.	Реформе у области права у Републици Босни и Херцеговини	405
5.3.2.6.	Реформе у области права на Косову*	407
5.3.3.	Заштита људских и мањинских права на Западном Балкану	410
5.3.3.1.	Заштита људских и мањинских права у Републици Србији	413

5.3.3.2.	Заштита људских и мањинских права у Републици Црној Гори	418
5.3.3.3.	Заштита људских и мањинских права у Републици Албанији	423
5.3.3.4.	Заштита људских и мањинских права у Републици Северној Македонији	430
5.3.3.5.	Заштита људских и мањинских права у Републици Босни и Херцеговини	436
5.3.3.6.	Заштита људских и мањинских права на Косову*	444
6.	ТРАНСФОРМАЦИЈА РЕГИОНАЛНОГ БЕЗБЕДНОСНОГ ПОТКОМПЛЕКСА ЗАПАДНИ БАЛКАН	454
6.1.	Примена методе сценарија	454
6.2.	Креирање сценарија	459
6.2.1.	Први сценарио: повратак на конфликтну формацију	461
6.2.2.	Други сценарио: одржање безбедносног режима	467
6.2.3.	Трећи сценарио: изградња безбедносне заједнице	472
6.3.	Укратко о перспективи чланства	482
7.	ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	488
	ЛИТЕРАТУРА	495
	БИОГРАФИЈА	521
Прилог 1:	Изјава о ауторству	522
Прилог 2:	Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторске дисертације	523
Прилог 3:	Изјава о коришћењу докторске дисертације	524

СКРАЋЕНИЦЕ

CARDS	Programme of Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
CEFTA	Central European Free Trade Association
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DPPI SEE	Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe
EU	European Union
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo *
EUPM	European Union Police Mission in Bosnia and Hercegovina
EUROPOL	European Police Office
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IPA I	Instrument for Pre-Accession Assistance I
IPA II	Instrument for Pre-Accession Assistance II
KFOR	Kosovo * Force
MARRI	Migration, Azylum and Refugees Regional Initiative
MPFSEE	Multinational Peace Force South-Eastern Europe
OBNOVA	European Union financial aid programme to the Western Balkans (1996-2000)
RACVIAC	Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance Centre
RAI	Regional Anti-Corruption Initiative
RCC	Regional Cooperation Council
SBRK	Strategija bezbednosti Republike Kosovo *
SEDM	South-Eastern Europe Defence Ministerial Process
SEEBRIG	South-Eastern Europe Brigade
SEEC	The Forum For Western Balkans Defence Cooperation
SEECF	South-East European Cooperation Process
SEEPAG	Southeast European Prosecutors Advisory Group
SEESAC	South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons
SELEC	Southeast European Law Enforcement Center
SEPICA	Southeast Europe Police Chiefs Association
SNBRCG	Strategija nacionalne bezbednosti Republike Crne Gore
SNSRH	Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske
SORCG	Strategija odbrane Republike Crne Gore
SORH	Strategija odbrane Republike Hrvatske
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
WBPN	Western Balkans Prosecutors' Network
БДП	Бруто друштвени производ
БиХ	Босна и Херцеговина
ВРС	Влада Републике Србије
ЕРБК	Европски регионални безбедносни комплекс
ЕУ	Европска унија
ЗБОП ЕУ	Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније
ЗЕУ	Западноевропска унија
ЗСБП ЕУ	Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније
ИРП	Изазови, ризици и претње

ЛИЕ	Југоисточна Европа
МОРС	Министарство одбране Републике Србије
МСПРС	Министарство спољних послова Републике Србије
МУП	Министарство унутрашњих послова
НАТО	Северноатлантски савез
НВО	Невладине организације
ОЕБС	Организација за безбедност и сарадњу у Европи
ПзСЈИЕ	Пакт за стабилност у Југоисточној Европи
ПСП	Процес стабилизације и придруживања
РБК	Регионални безбедносни комплекс
РБПК	Регионални безбедносни поткомплекс
РЕЗ	Регионална економска зона
САД	Сједињене Америчке Државе
СДИ	Стране директне инвестиције
СНБРС	Стратегија националне безбедности Републике Србије
СОРС	Стратегија одбране Републике Србије
ССП	Споразум о стабилизацији и придруживању
СФОР	Међународне војне снаге у БиХ под командом НАТО-а
ТРБК	Теорија регионалног безбедносног комплекса
УН	Уједињене нације
ЦИЕ	Централноисточна Европа

СПИСАК ТАБЕЛА

- Табела 1: Главне карактеристике образаца безбедносне међузависности у регионалном безбедносном комплексу.
- Табела 2: Финансијска средства намењена земљама Западног Балкана из *IPA II* фондова у периоду од 2014. до 2020. године према подацима Европске комисије.
- Табела 3: Мисије Европске уније на Западног Балкану, циљеви, типови и статус мисија.
- Табела 4: БДП у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.
- Табела 5: БДП по глави становника у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.
- Табела 6: Процентуални годишњи раст БДП-а у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.
- Табела 7: Стопа незапослености у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.
- Табела 8: Стопа незапослености младих узраста од 15. до 24. године у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.
- Табела 9: Нето прилив страних директних инвестиција у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.
- Табела 10: Извоз робе у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Конференције Уједињених нација о трговини и развоју.
- Табела 11: Извоз робе и услуга у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Конференције Уједињених нација о трговини и развоју.
- Табела 12: Карактер државних режима у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Центра за систематско истраживање мира (The Polity Index IV).
- Табела 13: Стање у области политичких права и грађанских слобода у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2018. године према подацима невладине организације *Freedom House*.
- Табела 14: Стање у области државног управљања у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке (The Worldwide Governance Indicators - WGI).
- Табела 15: Индекс перцепције корупције у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима невладине организације *Transparency International* (The Corruption Perceptions Index - CPI).
- Табела 16: Стање у области владавине права у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке (The Worldwide Governance Indicators - WGI).

УВОД

Интересовање за проучавање региона у студијама безбедности је постепено расло након завршетка Хладног рата (Katzenstein, 2000). Све до тада међународни ниво је био доминантан ниво у проучавању безбедности.¹ Промене које је донело постхладноратовско доба огледају се у интензивном развоју самих студија безбедности и то ширењем поља истраживања са до тада преовлађујућег међународног на ниже нивое безбедности (Vilijams, 2012: 40-44). Престанком биполарног надметања упразнио се простор за самосталније деловање националних држава у њиховом непосредном окружењу, што је условило интензивирање безбедносне динамике у регионима широм света (Buzan & Wæver, 2003: 3). Један од резултата појачаног интересовања за проучавање регионалне безбедности јесте развој теорије регионалног безбедносног комплекса (ТРБК) која је подстакла низ истраживача на анализу безбедности и безбедносних проблема у регионалном оквиру.²

Теорија регионалног безбедносног комплекса која се налази у основи овог истраживања један је од три теоријска приступа у оквиру Копенхашке школе студија безбедности.³ Поље интересовања теоретичара Копенхашке школе био је појам безбедности и посебно његово значење у свету политике. Три су основне идеје које одликују Копенхашку школу студија безбедности: теорија секуритизације, секторски приступ безбедности и теорија регионалног безбедносног комплекса. За развој Копенхашке школе најзаслужнији је рад Оле Вејвера (Ole Wæver) који се темељи на разумевању безбедности као говорног чина и рад Берија Бузена (Barry Buzan) који се темељи на проширеном схватању безбедности питањима која су до тада била занемарена у

¹ За све време трајања Хладног рата и биполаризма безбедност је проучавана пре свега у смислу односа између двеју суперсила, САД и Русије, и у склопу дешавања која угрожавају мир и безбедност на међународном нивоу. Ситуација се мења са завршетком Хладног рата када се постепено почиње ширити поље проучавања безбедносних појава које, поред међународног поретка, погађају и друге референтне објекте (регионе, националне државе, друштвене групе, појединце итд.).

² Целокупну разраду ТРБК садржи књига: Buzan, B. & Waever, O. (2003). *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.

³ Копенхашка школа је назив за заједнички истраживачки програм више различитих аутора у некадашњем Институту за истраживање мира у Данској. Овај институт је формиран 1985. године са циљем мултидисциплинарног истраживања мира и безбедности. Институт је престао са радом 2005. године и интегрисао се у Дански институт за међународне односе. Ипак, 2008. године је основан Центар за унапређену теорију безбедности при Факултету друштвених наука Универзитета у Копенхагену, при чему су настављена теоријска истраживања заснована на увидима Копенхашке школе (Ejdus, 2012: 105-106).

студијама безбедности, а која се тичу сиромаштва, људских права, животне средине итд. (Stone, 2009: 2; Ejdus, 2012: 105-106; Vilijams, 2012: 117-118). Почетном тачком у развоју Копенхашке школе може се сматрати објављивање Бузенове књиге, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (1991), у којој он скреће пажњу да је концепт безбедности преуско дефинисан и неадекватан за разумевање безбедности након Хладног рата (стр. 3-9).

Први велики допринос Копенхашке школе студијама безбедности јесте *теорија секуритизације*. Она се заснива на Вејверовом схватању безбедности као говорног чина којим се одређено питање формулише као егзистенцијална претња вредности од националног значаја (референтном објекту), због чега је нужно предузети специјалне мере као одговор на уочену претњу. Процес секуритизације представља језичко конструисање безбедносних претњи од стране секуритизујућих актера који су најчешће представници државе. Процес који се заврши прихватањем од стране публике и усвајањем специјалних мера, које могу бити примена силе, суспензија одређених права или неки други акти, сматра се успешном секуритизацијом. С друге стране, десекуритизација је обрнут процес у коме се поједина питања враћају из домена безбедности у домен „нормалне“ политике. Из свега проистиче да је безбедност социјално конструисана категорија и да зависи од политичке праксе на одређеном простору (Buzan, Wæver & De Wilde, 1998: 4, 23-45; Ejdus, 2012: 107; Vilijams, 2012: 120). Процес секуритизације би се могао описати Бузеновим схватањем безбедности које се темељи на парафразирању Александра Вента (Alexander Wendt), а које гласи: „безбедност је оно што државе од ње начине“ (Buzan & Wæver, 2003: 48).⁴ Теорија секуритизације је, као темељ бројних истраживања, заузела истакнуто место у европским студијама безбедности (Ejdus, 2012: 109).

Након Хладног рата, схватање појма безбедности се постепено ширило и захватало, поред војног, и невојне секторе. Са опадањем страха код националних држава да ће бити војно нападнуте пажња је почела да се усмерава ка новим претњама попут слабљења држава, тероризма, организованог криминала, миграција, климатских промена, пандемија итд. Представници Копенхашке школе, Бузен, Вејвер и Де Вајлд (Jaap de Wilde), развили су *секторски приступ* безбедности као нови аналитички оквир који поред војног обухвата

⁴ Познати чланак Александра Вента објављен 1992. године у часопису *International Organization, Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*, у коме Вент говори о појму анархије и његовом значењу директно зависном од политике којом се руководе велике силе.

још и политички, економски, социјетални и еколошки сектор, и то је други велики допринос Копенхашке школе студијама безбедности (Buzan, Wæver & De Wilde, 1998: 36). У *војном* сектору кључни су односи моћи између националних држава, а референтни објекат је територијални интегритет. У *политичком* сектору кључни су односи који се тичу ауторитета власти унутар државе, а референтни објекат је унутрашња стабилност поретка, односно легитимитет власти. У *економском* сектору кључни су економски односи, а референтни објекат је економски поредак и несметано одвијање трговине. У *социјеталном* сектору кључни су односи између различитих друштвених група, а референтни објекат је идентитет тих друштвених група који може бити заснован на раси, националности, етницитету, религији, култури итд. И на крају, у еколошком сектору кључни су односи између човека и природе, а референтни објекат је биосфера (Stone, 2009: 4-6; Ejodus, 2012: 114-116).

Трећи допринос Копенхашке школе студијама безбедности јесте *теорија регионалног безбедносног комплекса* која је свој пуни израз задобила у књизи Бузена и Вејвера, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2003). Основна претпоставка ове теорије је та да се претње брже шире на краћим дистанцама због чега је безбедносна динамика између држава на заједничком географском простору много интензивнија него између оних које су територијално удаљене једне од других. То се односи како на традиционалне, тако и на већину савремених безбедносних претњи попут тероризма, миграција и других. Према томе, регионална безбедносна динамика је оно што издваја одређену групу држава као регионални безбедносни комплекс, а према Бузену и Вејверу у свету их је осам: северноамерички, јужноамерички, европски, блискоисточни, северноазијски, јужноазијски, источноазијски и јужноафрички. Постоје и два протокомплекса, западноафрички и источноафрички, који временом могу постати засебни комплекси. Такође, унутар сваког појединог РБК могу постојати поткомплекси као што је Балкан у Европи или Магреб на Блиском Истоку (Buzan & Wæver, 2003: 45-65; Ejodus, 2012: 117-118). ТРБК с једне стране обједињује теорију секуритизације, јер су процеси секуритизације присутни унутар сваког РБК, а са друге секторски приступ, јер сваки РБК потресају различити безбедносни проблеми који проистичу из једног или више различитих сектора безбедности.

Заједнички географски простор и интензивна интеракција између актера чине суштину традиционалног одређења региона које је оживљено у оквиру ТРБК (Vieira, 2009: 23). Клице интересовања за теоријско проучавање региона иначе појавиле су се у 19. веку, када се под регионом подразумевала економска целина као производ формирања царинских унија или склапања преференцијалних трговинских споразума, и то најпре у Европи (Tavares, 2004: 7-8). Међутим, тек по завршетку Другог светског рата појавио се правац познат под називом *стари регионализам* у оквиру ког су идеје, идентитети и идеологије постали кључни елементи у дефинисању региона (Söderbaum, 2003: 7). Аутори старог регионализма били су инспирисани процесима војног повезивања, деколонизације и европских интеграција. У средишту пажње били су односи између националних држава, а главни објекти посматрања биле су безбедносно и економски оријентисане организације попут Северноатлантског савеза (НАТО-а), Варшавског пакта, Европске заједнице итд. (Vieira, 2009: 28-29). Са завршетком Хладног рата, упражњен је простор за самосталније деловање националних држава у њиховом геостратешком окружењу, што је условило велике промене у развоју регионализма (Buzan & Segal, 1996).

Појављује се *нови регионализам* као правац у чијим оквирима социјетални, културни и еколошки аспекти посматрања региона постају значајни исто као и политички, војно-безбедносни и економски (Vieira, 2009: 30). На развој новог регионализма велики утицај је извршила појава конструктивистичког теоријског правца. До тада региони су се посматрали у физичкогеографском смислу и подразумевали су територијални, војни и економски простор контролисан од стране држава. Конструктивизам је увео у анализу нетериторијалне факторе, попут културе и тржишта (на коме учествују и други актери осим националних држава), што је довело до функционалног одређења региона (Väyrynen, 2003: 27). На регионализацију се почело гледати као на сложен процес интеграције и организације (економске, политичке, безбедносне, социјеталне и културне) који не покрећу само државе већ и други актери попут транснационалних компанија и цивилних друштава. Развиле се више различитих нових регионалиста који теже да објасне регионалне процесе и односе у савременом контексту служећи се разноликим теоријским и емпиријским средствима (Vieira, 2009: 30). Један од таквих је и ТРБК у којој се регион посматра на особен начин, „кроз наочаре безбедности“ (Buzan & Wæver, 2003: 43-44).

Са ширењем поља истраживања у студијама безбедности након Хладног рата пажња је поред међународног усмерена и на појединачни, национални и регионални ниво у проучавању безбедности. Бери Бузен је заступао гледиште да су активности које већина држава у свету предузима са циљем осигурања властите безбедности везане за регионе којима оне припадају (Buzan & Wæver, 2003: 45), као и то да се на нивоу региона одиграва снажна интеракција фактора са националног и међународног нивоа. Према мишљењу Бузена, као и Мохамеда Ајоба (Mohammed Ayooob), ова интеракција указује на чврсту повезаност између ова три нивоа у проучавању безбедности. Тачније, чиниоци безбедности на националном и глобалном нивоу имају велики утицај на регионалну безбедност, али и обрнуто (Buzan & Wæver, 2003: 43; Ayooob, 1999: 247). За све време трајања Хладног рата безбедносна динамика у различитим регионима света одвијала се под великим или искључивим утицајем односа између двеју суперсила. Са његовим завршетком државе су постале свесније свог окружења и осетљивије на догађаје у њиховој непосредној близини, што је утицало на појаву регионалних безбедносних комплекса широм света (Buzan & Wæver, 2003: 17-18).

Регион Балкана је одувек привлачио пажњу истраживача због своје перманентне нестабилности (Todorova, 1999: 298), па тако и регион Западног Балкана који од краја 20. века чине државе бивше Југославије, без Словеније, али са Албанијом, не заостаје у том погледу.⁵ Овај регион одликују још увек неразрешени територијални спорови, присуство спољних фактора у одржавању мира, нестабилне политичке и економске прилике, али и присуство низа савремених безбедносних претњи попут организованог криминала, корупције, тероризма, миграција из ратом захваћених подручја и других (Gyarmati & Stancic, 2007; Đukanović, 2009; Jano, 2009; Фатић, 2009; Драгишић 2013; Ђукановић и Јовановић, 2013; Баришић, Талијан и Бериша, 2014). Због специфичне безбедносне динамике која карактерише овај регион, он се може издвојити као регионални

⁵ Према мишљењима домаћих аутора појам Западни Балкан има превасходно геополитичко значење. Усталио се најпре у европској политичко-дипломатској пракси, а затим и у научно-стручној литератури. Служи да означи државе бивше Југославије, без Словеније, али са Албанијом, према којима Европска унија заузима посебан приступ. Више о појму и значењима појма Западни Балкан читати у: Сретеновић, М. (2010). Геополитички положај Западног Балкана. *Војно дело*, бр. 62(1), стр. 53-75; Степић, М. (2012). Западни Балкан – пример географског распојмљивања и геополитичког манипулисања. *Национални интерес*, бр. 3, стр. 302-312. Драгишић, З. (2013). Безбедносни идентитет Балкана и ЕУ. *Култура полиса*, бр. 22, стр. 143-160.

Назив бивша Југославија употребљен је на више места у раду и односи се на Социјалистичку Федеративну Републику Југославију (СФРЈ) која је дезинтегрисана почетком 90-их година 20. века.

безбедносни поткомплекс (РБПК) унутар ширег европског регионалног безбедносног комплекса (ЕРБК) и проучавати са више различитих аспеката (Buzan & Wæver, 2003: 377-391).⁶ Због константне нестабилности и односа између земаља и друштава региона који су често на ивици сукоба или у сукобу, трајно је присутна потреба да неко са стране интервенише како би се успоставила стабилност, иако су ти утицаји често и узрок те исте нестабилности.

У фокусу овог истраживања налази се утицај који Европска унија (ЕУ) остварује у РБПК Западни Балкан са циљем да обликује регионалну безбедносну динамику од сукоба у правцу сарадње. Како се утицај у науци о међународним односима одређује као *бихејвиорална моћ* или способност да се усмери понашање других у складу са сопственим циљевима (Kinsella, Russett & Starr, 2012: 70-71), овде је нагласак пре свега на средствима које ЕУ употребљава да би обликовала регионалну безбедносну динамику на Западном Балкану и истовремено испунила значајне циљеве своје спољне политике попут унапређења мира, стабилности и сарадње на европском континенту, ширења демократије и владавине права, заштите људских права и основних слобода и др. (Treaty on European Union, 1992: 58). Испољавајући свој утицај уз примену војних, политичких, дипломатских, економских и симболичких, односно средстава тзв. „меке“ моћи (Baldwin, 1985; Nye, 2004), ЕУ представља значајног актера који би могао да осигура мир у региону и усмери регионалну безбедносну динамику у правцу сарадње.

Многи теоретичари и истраживачи сматрају да ЕУ највећи утицај остварује у сфери „меке“ моћи која се тиче демократије, тржишта, владавине права и људских права, а најмањи у сфери „тврде“ моћи која се тиче принуде, санкција и претње и употребе војне силе (Wallace & Zielonka, 1998; Manners, 2002; Kagan, 2004; Nye, 2004; Smith, 2004: 109; Lucarelli & Manners, 2006; Teldò, 2006: 51-57; Zielonka, 2007; Moravcsik, 2009; Тоје, 2011; Наара, 2013; Pipes, 2014; Ramadani, 2015). У овом раду фокус је на утицају који ЕУ остварује у обе поменуте сфере. Досадашњи резултати истраживања показују да је утицај ЕУ на стабилизацију безбедносних прилика у различитим регионима ограниченог успеха

⁶ Према Бузену и Вејверу Балкан је почев од раних 90-их година 20. века постојао као засебан РБК. Безбедносна динамика је била изражена у виду конфликтне формације. Са дезинтеграцијом Југославије избили су територијални спорови и оружани сукоби. Централна конфликтна зона се од 1991. до 1995. налазила у Босни и Херцеговини (БиХ) и Хрватској, 1999. на Косову*, а 2001. у Македонији. Након склапања свих споразума којима су окончани оружани сукоби, Балкан је постао поткомплекс унутар ширег европског комплекса и то због развоја ситуације у региону која је по мишљењу ових аутора више обликована на европском нивоу него унутрашњом динамиком између актера (Buzan & Wæver, 2003: 395).

и да ЕУ, као нови тип међународног актера који претендује да игра улогу велике силе и стабилизујућег фактора, мора боље да усклади своје капаците и циљеве у области спољне политике и безбедности (Тоје, 2008; Menon, 2009; Nielsen, 2013). Резултати истраживања у региону Медитерана показују да би ЕУ морала да делује одлучније у решавању постојећих спорова, да изврши јачи политички и економски притисак како би се унапредила регионална сарадња посебно у оквиру двеју иницијатива, Уније за Медитеран и Уније Арапског Магреба, да инсистира на институционализацији односа земаља региона и њиховој јачој сарадњи у суочавању са савременим безбедносним претњама (Vieira, 2009: 369-370).

Према досадашњим резултатима истраживања ЕУ није постигла значајан успех у региону Јужног Кавказа по питању решавања конфликта, ширења демократије и реализације политичких и економских реформи (Sierra, 2010: 251-252; Ross Smith, 2011: 151-153; Cadier, 2013: 55-57; Kereselidze, 2015: 157-158), док је с друге стране, примењујући политику условљавања била најзначајнији спољни фактор који је утицао на свеопште демократске реформе у земљама Централноисточне Европе (ЦИЕ) (Buzan & Wæver, 2003: 367-368; Maull, 2005: 782; McCormick, 2007: 128; Kavalski, 2008), као и у Румунији и Бугарској (Morgan, 2009: 114-118). Такође, ЕУ је кроз приступни процес извршила велики утицај на Турску да промени свој однос према суседима, од којих је већину сматрала претњом својој националној безбедности, и заузме став који води успостављању дипломатске, политичке и економске сарадње (Kalkan, 2015: 218). Осим што је покренула процес десекуритизације, ЕУ је политиком условљавања утицала на Турску да започне процес реформи на пољу демократије и људских права и тако усвоји неке од кључних европских вредности и принципа (Leonard, 2006: 51; Sebeci, 2007: 17; Arabaci, 2008: 80). То се и остварило у једном периоду, међутим, данашња ситуација у Турској показује да је тај утицај потпуно маргинализован.⁷

⁷ Ако се узму у обзир резултати одржаног референдума о уставним променама 16. априла 2017. године, већина бирача у Турској определила се за реформе Устава које подразумевају увођење председничког система власти. С једне стране, овакав систем власти пружа широка овлашћења председнику државе, док с друге стране умањује значај владе. То у случају Турске значи укидање парламентарне демократије, а можда и потпуну маргинализацију демократије и демократских процеса. О томе сведочи ванредно стање које је увео турски председник Реџеп Тајип Ердоган (Recep Tayyip Erdoğan) након неуспелог пуча 2016. године, које је трајало две године и током кога је према подацима УН-а спроведено масовно хапшење лица различитог профила, затим масовно отпуштање запослених у јавним службама, укључујући и професоре на универзитетима и судије, и укинати бројни штампани и електронски медији. Под изговором спречавања

Имајући у виду резултате претходних истраживања и чињеницу да се утицај ЕУ у региону Западног Балкана испољава у различитим аспектима путем процеса европских интеграција, циљ овог истраживања је да се испита како се то одражава на регионалну безбедносну динамику. У том смислу, размотрен је утицај ЕУ на процес десекуритизације у региону, као и на процес изградње безбедносне заједнице, која уз превазилажење безбедносне дилеме подразумева још и политичку и економску сарадњу, институционално повезивање и одређени вид заједничког регионалног идентитета (Adler & Barnett, 1998; Simić, 2002; Buzan & Wæver, 2003; Al-Khalifa, 2012). Због мноштва средстава којима се ЕУ служи да би регион стабилизовала, демократизовала и пацификовала, извојени су и детаљно размотрени бројни индикатори. ЕУ свакако није једини спољни фактор који остварује утицај на безбедносну динамику у региону Западног Балкана. Веома је значајан и НАТО, који је одиграо пресудну улогу у заустављању оружаних сукоба у региону 90-их и на почетку 21. века. Међутим, овде се узима у обзир чињеница да је након 2000. године ЕУ преузела улогу стабилизујућег фактора на Западном Балкану и да су све државе региона опредељене за европске интеграције.

државног удара отворено су нарушени принципи слободе и владавине права, што је показало да ауторитарност преовладава над демократијом и демократским принципима (UN OHCHR Report, 2018: 2-4).

1. ТЕОРИЈСКА ПОЛАЗИШТА У ИСТРАЖИВАЊУ

1.1. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Предмет овог истраживања је испитивање утицаја Европске уније на трансформацију регионалног безбедносног поткомплекса Западни Балкан од конфликтне формације ка безбедносној заједници.

Пажња овог истраживања је све време била усмерена на проучавање промена у регионалној безбедносној динамици на Западном Балкану које се одвијају под утицајем ЕУ, али и на идентификовање препрека које успоравају процес изградње безбедносне заједнице. Иако је у региону и даље присутан утицај НАТО-а, али и других великих сила, овде се кључним сматра утицај ЕУ који, не само да је вишедимензионалан, већ је резултирао општим опредељењем свих регионалних актера за интеграцијом у европске политичке, економске и безбедносне структуре. Утицај ЕУ, чији је појам детаљно представљен у појмовном оквиру, размотрен је у четири различита аспекта. Они су одређени на основу средстава које ЕУ примењује да би обликовала безбедносну динамику на Западном Балкану и остварила своје циљеве у региону.

Класификације средстава Дејвида Болдвина (Baldwin, 1985) и Џозефа Наја (Nye, 2004), које су детаљно представљене у оквиру појма утицај, обухватају четири различите категорије средстава које су препознатљиве и у практичном деловању ЕУ на Западном Балкану. Ради се о војним, дипломатским, економским и симболичким средствима како их назива Болдвин, односно средствима „меке“ моћи како их назива Нај. Уочљиво је да се сва ова средства често међусобно преплићу, али и допуњују у погледу прокламованих циљева које треба постићи њиховом применом. У фокусу овог истраживања је најпре био војно-безбедносни аспект утицаја ЕУ на промене у регионалној безбедносној динамици на Западном Балкану, а затим и политичко-дипломатски, економски и симболички аспекти утицаја који су веома значајни за целовитије сагледавање безбедносне перспективе региона.

а) Војно-безбедносни аспект утицаја Европске уније у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан

Како је целокупна пажња била усмерена на проучавање утицаја ЕУ на обликовање регионалне безбедносне динамике у РБПК Западни Балкан, у фокусу истраживања биле су промене које се одвијају под дејством тог утицаја. Регионална безбедносна динамика је истражена кроз испитивање безбедносне међузависности између регионалних актера која се јавља као последица како традиционалних тако и нетрадиционалних безбедносних претњи. Када су у питању традиционалне или класичне безбедносне претње које се односе на нерешене територијалне спорове у фокусу истраживања су се нашла питања државно-правног статуса, граница и положаја националних мањина, а посебан акценат је стављен на питања коначног статуса Косова*, редефинисања Дејтонског споразума и положаја албанске националне мањине у Македонији.⁸ С друге стране, када се ради о нетрадиционалним или асиметричним безбедносним претњама у фокусу истраживања су била питања миграција, корупције, организованог криминала и тероризма.

Питања коначног статуса Косова*, редефинисања Дејтонског споразума и положаја албанске националне мањине у Македонији су још увек отворена питања са неизвесним коначним исходом, те и даље снажно обликују регионалну безбедносну динамику на Западном Балкану. Због потенцијала да изазову нове унутардржавне и међудржавне сукобе, било је веома значајно да се испита утицај ЕУ на начине њиховог решавања. Такође, миграције, корупција, организовани криминал и тероризам представљају безбедносне претње које се препознају како у региону тако и у оквиру саме ЕУ (ESS, 2003), и истичу као главне претње безбедности региона. Након њиховог детаљног разматрања, изведени су закључци о главним карактеристикама безбедносне динамике у региону, што је било кључно за креирање сценарија који се тичу трансформације РБПК Западни Балкан. Стога су у фокусу анализе војно-безбедносног утицаја ЕУ у РБПК Западни Балкан биле следеће активности:

⁸ Како се у раду по први пут помиње назив Косово*, нужно је објаснити да је према Договору о регионалном представљању и сарадњи, Косово* једини назив који се користи у оквиру регионалне сарадње. „Овај назив је без прејудуцирања статуса и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и мишљењем Међународног суда правде о декларацији о независности Косова*.“ Извор: Влада Републике Србије. Договор о регионалном представљању и сарадњи. Преузето 8. фебруара 2017., са <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/index.php?id=168200>.

- војне мисије ЕУ у региону (Македонија, Босна и Херцеговина (БиХ));
- цивилне мисије ЕУ у региону (Македонија, БиХ, Косово*);
- креирање стратешког оквира националне безбедности у земљама региона;
- реформе система националне безбедности у земљама региона;
- регионална сарадња у области безбедности;
- регионална сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова;
- регионална сарадња у ванредним ситуацијама;
- стање у пракси у области безбедности са фокусом на питањима која се тичу миграција, азила, управљања границама, корупције, организованог криминала и тероризма.

б) Политичко-дипломатски аспект утицаја Европске уније у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан

Како је однос између ЕУ и Западног Балкана специфичан због чињенице да ЕУ не испољава свој утицај само да би остварила своје интересе у региону већ и да би исти интегрисала у своје оквире након испуњавања тачно одређених услова, њена политика према региону се разликује од политика којима се руководи у остатку света. Из тог разлога овде се испитује не само дипломатски већ политичко-дипломатски утицај ЕУ. Политички утицај ЕУ на Западном Балкану је присутан од њеног формирања 1992. и огледа се кроз политике које је ЕУ креирала да би истакла своју оријентацију према овом нестабилном региону, док је дипломатски утицај ЕУ могуће уочити у њеном посредовању у решавању заосталих спорова и креирању оквира за унапређење политичког дијалога у региону. Ови аспекти утицаја ЕУ су испитани због претпоставке да се значајно одражавају на карактер, правац и ток регионалне безбедносне динамике на Западном Балкану. Стога су у фокусу анализе политичко-дипломатског утицаја ЕУ у РБПК Западни Балкан биле следеће политике, активности и иницијативе:

- политика условљавања;
- Процес стабилизације и придруживања (ПСП);
- дипломатске иницијативе (Дијалог Београда и Приштине, Берлински процес).

в) Економски аспект утицаја Европске уније у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан

Један од основних услова за чланство у ЕУ јесте развој тржишне привреде и прихватање услова слободне тржишне утакмице која доминира над економским развојем Европе. Овакав вид привреде је традиционално непознат земљама Западног Балкана, јер је у њима одувек преовладала од стране државе контролисана привреда. Ипак, чињеница је да су све оне одлучиле да крену путем економске транзиције и обавезале се да спроведу неопходне економске реформе. ЕУ је са своје стране развила трговинску сарадњу са земљама региона, уложила одређена финансијска средства у њихове привреде и осмислила програм помоћи за унапређење економског развоја. Тако је она кроз процес европских интеграција константно присутна на Западном Балкану, привлачи земље региона у своју орбиту и приморава их да остварују напредак у реформском процесу. На основу претпоставке да ЕУ значајно усмерава економски развој земаља Западног Балкана, али и тежње да се испита какви су досадашњи резултати њеног утицаја, у фокусу анализе били су следећи параметри развоја:

- укупан годишњи БДП;
- БДП по глави становника;
- годишњи раст БДП-а;
- стопа незапослености;
- стопа незапослености младих (узраста од 15-24 године);
- нето прилив страних директних инвестиција;⁹
- укупан извоз робе који остварују земље региона;
- укупан извоз робе и услуга који остварују земље региона.

⁹ Постоје два основна облика међународног кретања инвестиционог капитала, *стране портфолио инвестиције* које се тичу куповине хартија од вредности и *стране директне инвестиције* које се тичу улагања средстава у привредне активности земље у питању (Goldstein & Razin, 2005: 2). У овој студији случаја узет је у обзир укупан годишњи прилив страних директних инвестиција, као и стране директне инвестиције које долазе из ЕУ, јер се овај вид инвестиција сматра најзначајнијим за национални економски раст и развој (Todaro i Smit, 2006: 680-683; Vidas-Bubanja, 2008: 18).

Осим бројних параметара економског развоја из различитих извора података, анализирани су и извештаји ЕУ о напретку земаља Западног Балкана у европским интеграцијама, и то у оним деловима који се односе на функционисање тржишне привреде. У том смислу су размотрени досадашњи резултати у спровођењу реформи и способност земаља региона да се суочавају са компетитивним притиском и тржишним силама унутар ЕУ. У фокусу анализе нашли су се: квалитет пословног окружења, ситуација на тржишту рада, усклађеност образовног система са потребама на тржишту рада, квалитет енергетске и саобраћајне инфраструктуре, структура привреде, ниво развоја индустрије, обим трговине са ЕУ и земљама Централноевропског уговора о слободној трговини (The Central European Free Trade Association – CEFTA), као и нето прилив страних директних инвестиција које потичу из ЕУ. Овако опсежна анализа у овој области има за циљ дубинско испитивање економске ситуације у земљама региона и извођење релевантних и богатих закључака о економском аспекту утицаја ЕУ на трансформацију региона ка безбедносној заједници.

г) Символички аспект утицаја Европске уније у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан

Символички аспект утицаја ЕУ односи се на процес усвајања демократског модела политичког и економског управљања, као и европских вредности и принципа, од стране земаља Западног Балкана. У основне европске вредности и принципе спадају мирно решавање конфликта, људска и грађанска права и слободе, демократија, једнакост, владавина права, солидарност, добро управљање, еколошка модернизација, поштовање ауторитета Уједињених нација (УН-а), мултилатерализам и слободна трговина (TEU, 1992: 4-5; Manners, 2002: 252; Lucarelli & Manners, 2006: 202-205; Schwarzkopf, 2016: 40). Готово све ове вредности и принципи су уткани у Копенхашке критеријуме, формулисане од стране ЕУ 1993. године. Они се односе на: 1) политичку демократизацију, 2) развој тржишне економије и 3) усклађивање са правним прописима ЕУ. Њих земље региона морају да усвоје и примене уколико желе да постану чланице ЕУ. Према томе, истичући перспективу чланства, ЕУ мотивише земље региона да остану на курсу трансформације својих система.

Процес стабилизације и придруживања је једно од најзначајнијих симболичких средстава којима се ЕУ служи у својој спољној политици према суседним земљама. Атрактивност политичког и економског модела управљања унутар ЕУ већ деценијама утиче на стабилизацију и покреће институционалне и економске реформе у њеном непосредном суседству. Поред бројних земаља које су већ постале чланице ЕУ, постоје и оне које прижељкују да то постану у будућности. Међу њима су и земље Западног Балкана у којима Процес стабилизације и придруживања дугорочно посматрано треба да допринесе изградњи стабилних држава, отклањању претње поновних сукоба, али и стварању поузданих партнера ЕУ у борби са заједничким претњама безбедности. Иако на Западном Балкану постоји утицај и других великих сила, ниједна од њих не примењује овакав тип средстава какав представља Процес стабилизације и придруживања. Отуда интерес да се испита како се он одражава на регионалну безбедносну динамику.

Како је симболички утицај или утицај на основу „меке“ моћи, способност да се други усмере на одређено понашање уз помоћ привлачности властитих друштвених и политичких вредности (Nye, 2004; Heywood, 2007; Moravcsik, 2010), акценат је све време био на политичким, економским и правним реформама у земљама Западног Балкана које се одвијају под утицајем ЕУ и за које се претпоставља да значајно обликују регионалну безбедносну динамику. С обзиром на то да су донети економских реформи подробно испитани у делу рада који се тиче економског аспекта утицаја ЕУ у региону, симболички аспект утицаја ЕУ је испитан у засебном делу рада и то кроз праћење тока реформи и уочавање промена у следећим областима:

- демократија и реформе државне администрације;
- реформе у области права;
- заштита људских права и права мањина.

1.2. ВРЕМЕНСКИ И ПРОСТОРНИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Иако је 1992. узета као почетна година у временском оквиру овог истраживања, фокус је био на периоду од 2003. до 2017., а посебно на периоду од 2010. до 2017. на који се односе сви квантитативни подаци коришћени у истраживању. Наиме, 1992. је настала

ЕУ као јединствена организација и Заједничка спољна и безбедносна политика као један од три стуба те организације. Такође, од 1992. до 2001. на Балкану су преовлађивали оружани сукоби у односима између и унутар регионалних актера. ЕУ је одмах на почетку формирања почела да испољава своју оријентацију према регионалним безбедносним проблемима. Током изградње свог регионалног приступа према Западном Балкану ЕУ је формулисала и иницирала Политику условљавања (1997), Пакт за стабилност у Југоисточној Европи (1999) и Процес стабилизације и придруживања (1999). Такође, она је предузела низ војних и цивилних мисија, почев од њене прве војне мисије – мисије *Concordia* у Македонији (2003), и постала посредник у решавању најзначајнијих спорних питања у региону.

Утицај НАТО-а је био преовлађујући у регионалној безбедносној динамици на Балкану све до закључења Охридског споразума августа месеца 2001. године. Потом је уследило интензивирање утицаја ЕУ у региону и дефинитивно усвајање назива Западни Балкан у европској политичко-дипломатској пракси, али и научно-стручној литератури, за државе бивше Југославије, без Словеније, али са Албанијом. Иначе, назив Западни Балкан је први пут употребљен 1999. године да означи регион сачињен од пет земаља (Хрватска, Босна и Херцеговина, Савезна Република Југославија (СРЈ), Македонија и Албанија), али је у ширу употребу ипак ушао нешто касније, а посебно након два одржана самита у Загребу (2000) и Солуну (2003) где је јасно истакнута европска перспектива региона.¹⁰ ЕУ је од тренутка заустављања отворених сукоба постала један од доминантнијих спољних фактора у овом региону и игра активну улогу у усмеравању његовог политичког и економског развоја. Како су све земље региона укључене у процес европских интеграција, овај период пружа јединствену прилику да се детаљно испита утицај ЕУ на обликовање регионалне безбедносне динамике и усмеравање њеног тока од сукоба према сарадњи.

¹⁰ Ради се о следећем документу: Communication from the Commission to the Council on operational conclusions EU stabilization and association proces for countries of South-Eastern Europe Bosnia and Hercegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania /*COM/2000/0049final*/. Преузето 14. јануара 2019., са <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0049&from=en>.

1.3. ПОЈМОВНИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Основни услов да се теоријски јасно дефинише предмет истраживања јесте тај да се претходно дефинишу главни теоријски појмови. Овде је то учињено на тај начин што су издвојени тачно они елементи теоријских појмова који су током истраживања детаљно испитани. У наставку следи дефинисање следећих теоријских појмова: регионални безбедносни комплекс, регионални безбедносни поткомплекс, регионална безбедносна динамика, конфликтна формација, безбедносни режим, безбедносна заједница, утицај, трансформација, Европска унија и Западни Балкан.

1.3.1. РЕГИОНАЛНИ БЕЗБЕДНОСНИ (ПОТ)КОМПЛЕКС

Географска близина и интензивна интеракција између најмање два актера су кључне варијабле у дефинисању одређеног регионалног безбедносног комплекса. Сам појам је био присутан у литератури и пре него што је Бузен са својим сарадницима развио ТРБК (Thompson, 1973; Väyrynen, 1984). Међутим, оно што разликује одређење регионалног безбедносног комплекса од стране Бузена, и Бузена и Вејвера заједно, у односу на ранији период јесте схватање да сарадња није једини чинилац којим се мери интензитет интеракције између регионалних актера већ да у то могу да буду укључени и надметање и сукоби. У том смислу, безбедносни комплекси подразумевају међузависност у надметању исто као и међузависност која је резултат заједничких интереса (Buzan, 1991: 190). Тиме је скренута пажња на интеракције конфликтне природе које граде безбедносне комплексе широм света. Централна идеја ТРБК је та да „претње путују много брже преко краћих дистанци“, због чега је безбедносна интеракција много интензивнија између суседа него међу државама које су територијално удаљене једне од других (Buzan & Wæver, 2003: 45). Према томе, безбедност је кључни чинилац за разграничење региона као засебних подсистема, без обзира на то да ли се група држава квалификује као регион у неким другим концептуализацијама. Најкраће речено, РБК је регион виђен “кроз наочаре безбедности” (Buzan & Wæver, 2003: 43-44).

Бузен (1991) РБК одређује као „групу држава чији су безбедносни проблеми толико блиско повезани да се њихове националне безбедности не могу разматрати одвојено једне од других (106)“, док Бузен и Вејвер (2003) заједно исти одређују као „групу држава чији су процеси секуритизације и десекуритизације толико уско повезани да се не могу разумно анализирати или решавати одвојено (44)”. Регионални безбедносни поткомплекс представља исто што и РБК. То је област аутономне безбедносне међузависности између јединица које га чине и има себи својствену регионалну безбедносну динамику, али је чврсто уграђен у РБК на који се географски ослања и са којим је повезан у безбедносном смислу (Buzan & Wæver, 2003: 51). Према Бузену и Вејверу, од почетка рата у бившој Југославији (1991) па све до завршетка рата на Косову* (1999) и оружаног сукоба у Македонији (2001), Балкан је постојао као РБК и то у виду конфликтне формације. Након ових сукоба постоји као РБПК због развоја ситуације у региону која је по њиховом мишљењу више обликована на европском нивоу, него унутрашњом динамиком између регионалних актера (Buzan & Wæver, 2003: 395).

Есенцијалну структуру сваког РБК чине: *границе*, *актери* (националне државе), *структура моћи* (хијерархија или анархија), *поларност* (униполаран, биполаран, мултиполаран, аполаран) и *односи између актера* који могу бити *пријатељски* или *непријатељски* (amity/enmity patterns), од чега зависи да ли РБК постоји у виду конфликтне формације, безбедносног режима или безбедносне заједнице (Buzan & Wæver, 2003: 50, 53-55). Анализа у оквиру једног РБК може обухватити факторе са националног, регионалног, међурегионалног и глобалног нивоа (Buzan & Wæver, 2003: 51-52). РБК се може изразити кроз три различита стања зависно од своје стабилности. Тако је присутан *status quo* ако у дужем временском периоду нема значајних промена у есенцијалној структури РБК, *спољна трансформација* ако се промени број јединица РБК и *унутрашња трансформација* ако се појаве промене у равнотежи моћи или у односима између регионалних актера (Buzan & Wæver, 2003: 53). Процеси секуритизације и десекуритизације налазе се у сржи сваког појединог РБК. Они зависе од природе безбедносних претњи које преовлађују у сваком од њих, те се могу тицати егзистенцијалних претњи (Rosenkvist, 2005; Vieira, 2009; Abushov, 2010; Oskanian, 2010), претњи тероризма, илегалних миграција, организованог криминала и примене нуклеарног оружја (Vieira, 2009), заједничке спољне претње (Gill & Schou, 2015) итд.

Ако се анализира есенцијална структура РБК, како је називају Бузен и Вејвер, може да се закључи да постоји велики број различитих варијабли које је могуће испитивати на различитим случајевима. У кључне варијабле једног РБК спадају актери, њихова географска блискост и њихова међусобна интеракција. Дакле, то су кључни фактори који дефинишу један РБК и који се налазе у средишту пажње истраживача који се баве овом проблематиком. Постоји велики број променљивих варијабли које могу да се посматрају и испитују у оквиру истраживања одређеног комплекса. Шта ће конкретно истраживачи пратити зависи пре свега од начина на који дефинишу предмет истраживања. Могуће је да се промени број актера у комплексу, што аутоматски значи и промену његових граница, изгледа, али и унутрашњих односа. Могуће је да дође до промене у односима моћи између актера, што може да наруши равнотежу унутар комплекса у корист једног или више актера. Такође, комплекс погађају различите претње и у различито време, те често могу да се мењају процеси (де)секуритизације. Уосталом мењају се и национални интереси, а у дефиницији РБК се тврди да националне безбедности актера комплекса не могу да се разматрају одвојено. Не сме да се изостави из вида да се у комплексу најчешће преплићу утицаји различитих фактора са националног и системског нивоа, што значајно утиче на односе у региону.

Према томе, све те промене мењају и карактер регионалне безбедносне динамике. Она зависи од многобројних фактора са националног, регионалног и системског нивоа, због чега се може издвојити као најзначајнија променљива варијабла у проучавању одређеног комплекса.

1.3.2. РЕГИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСНА ДИНАМИКА

Бузен и Вејвер не дају јасну дефиницију регионалне безбедносне динамике. Међутим, из њиховог образложења главних карактеристика регионалног безбедносног комплекса може да се закључи да регионална безбедносна динамика произилази из безбедносне међузависности регионалних актера и да представља производ безбедносних оријентација и пракси у одговору на различита безбедносна питања. Сваки регион је целина за себе и угрожавају га различите безбедносне претње. Тако се безбедносна динамика на регионалном нивоу разликује од оне на глобалном нивоу, као што се и

региони разликују међусобно. Њих одликује различито историјско наслеђе, религиозни и културни обрасци, материјални услови, политичко одлучивање, процеси секуритизације и десекуритизације итд. Безбедносна динамика постоји без обзира на то има ли утицаја спољних фактора у региону и она ће у сваком конкретном случају зависити од различитих процеса, те је истраживачима остављена слобода да јасније одреде њене карактеристике током и са завршетком истраживања. У складу са природом односа који преовлађују у региону, безбедносна динамика може постојати у виду конфликта, ривалства или сарадње, другим речима у виду конфликтне формације, безбедносног режима или безбедносне заједнице (Buzan et al., 1998: 201; Buzan & Wæver, 2003).

1.3.3. КОНФЛИКТНА ФОРМАЦИЈА

Конфликтна формација подразумева образац безбедносне међузависности обликован страхом од рата и очекивањем употребе силе у политичким односима (Buzan & Wæver, 2003: 489). Конфликтна формација постоји када су у региону присутни безбедносна дилема, секуритизација егзистенцијалних питања и оружани сукоби. Регионалну безбедносну динамику на простору који данас заузима Западни Балкан одликовала је конфликтна формација од распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) почетком 90-их до окончања оружаног сукоба у Македонији августа 2001. године. Међудржавни односи су од почетка дезинтеграције Југославије запали у кризу која је резултирала ратом у коме су територијални спорови били примарни. Централну конфликтну зону су од 1991. до 1995. чиниле Хрватска и БиХ, 1999. Косово*, а 2001. Македонија. Мешање спољних сила је за све време трајања ових сукоба било веома интензивно, а НАТО је извршио пресудан утицај на њихово заустављање и коначан исход (Buzan & Wæver, 2003: 383).

Европска унија је у овом периоду била у почетној фази развоја Заједничке спољне и безбедносне политике и нејединствена по питању тражења решења за заустављање и смиривање оружаних сукоба у свом непосредном суседству. Међутим, на Самиту у Загребу 2000. године ЕУ је истакла могућност проширења на државе Западног Балкана под условом да оне успешно остваре суштинске промене својих унутрашњих система у политичком, економском, безбедносном и правном смислу, и унапреде регионалну

сарадњу (Zagreb Summit Declaration, 2000). Ову могућност је ЕУ одлучно поновила на Самиту у Солуну 2003. године (Thessaloniki Summit Declaration, 2003), али и на каснијим заједничким скуповима са земљама региона. Тако се ЕУ појавила као значајан спољни фактор који би могао да уједини регионалне актере око јединственог циља и осигура мир и сарадњу у региону. Стога је главни циљ овог истраживања да се испита утицај ЕУ на обликовање регионалне безбедносне динамике у поткомплексу Западни Балкан, другим речима на унутрашњу трансформацију поткомплекса Западни Балкан.

1.3.4. БЕЗБЕДНОСНИ РЕЖИМ

Безбедносни режим подразумева образац безбедносне међузависности који је и даље обликован страхом од рата и могућношћу употребе силе у политичким односима, али постоји договорени сет правила понашања и очекивање да ће та правила бити испоштована (Buzan & Wæver, 2003: 491). Према томе, у безбедносном режиму је и даље присутна безбедносна дилема и секуритизација егзистенцијалних питања. Безбедносни режим настаје када се државе сагласе да сарађују у решавању спорних питања са циљем избегавања оружаних сукоба. Иако су на Балкану оружани сукоби заустављени, није у потпуности елиминисана претња од њиховог поновног избијања, што се може запазити када се читају безбедносне стратегије земаља региона, али и када се посматрају њихови међусобни односи. Најзначајнија спорна питања и даље представљају нерешено питање статуса Косова*, положај албанске националне мањине у Македонији и неизвесна будућност БиХ.

Европска унија усмерава процес преговарања Београда и Приштине, учествује у свеукупном реформском процесу земаља региона и намеће оквир за интензивирање регионалне сарадње. Кроз Процес стабилизације и придруживања тежи да преусмери регионалне актере са евентуалних сукоба ка тражењу мирољубивих решења за превазилажење заосталих спорова. Након последњег оружаног сукоба у региону који се одиграо у Македонији 2001. године, може се приметити да у односима између регионалних актера преовлађује преговарање као главна техника у решавању спорова и изванредан напредак у остварењу регионалне сарадње. Међутим, ако се као пример за анализу регионалних односа узме актуелна мигрантска криза, резултати показују да она

представља велики изазов за унапређење политичког дијалога и јачање регионалне безбедносне сарадње. У том смислу, испитан је већи број различитих случајева нетрадиционалних претњи у региону у одговарајућем делу рада.

1.3.5. БЕЗБЕДНОСНА ЗАЈЕДНИЦА

Безбедносна заједница подразумева образац безбедносне међузависности у коме су сви егзистенцијални спорови решени тако да регионални актери не очекују нити се припремају за употребу силе у њиховим међусобним политичким односима (Buzan & Wæver, 2003: 491). То је заједница у којој избегавање конфликта постаје норма. Унутар дате заједнице се ствара такво безбедносно окружење у коме сукоб између регионалних актера постаје незамислив. Они се узајамно поштују и не третирају једни друге као непријатеље већ као сараднике (Al-Khalifa, 2012: 63-64). Унутар РБК је могућ развој безбедносне заједнице и подразумева суштинске промене у понашању држава које се тичу тражења мирољубивих решења за постојеће конфликте и одрицања употребе силе у њиховим међусобним односима. Безбедносна заједница никада није у потпуности ослобођена конфликта и неслагања, али је њихово решавање кооперативно. Зато је она у сталном процесу изградње (Al-Khalifa, 2012: 121-124). Процеси секуритизације се и даље одвијају, али не на бази међусобног застрашивања, већ предузимања колективних мера које су у интересу читавог региона. То значи да актери више не третирају једни друге као опасност по сопствену безбедност већ почињу да се понашају пријатељски (Buzan & Wæver, 2003: 56-57). Као и то да је у региону присутно заједничко планирање одбране од војних или невојних претњи (Gill & Schou, 2015: 17; Winnerstig, 2012: 65).

Концептом безбедносне заједнице први се бавио Карл Дојч (Karl Deutsch) крајем 50-их година 20. века када је анализирао међудржавне односе у северноатлантском региону. Према његовом мишљењу кључни услови за настанак и развој безбедносне заједнице јесу заједнички интереси и мирољубиво окружење за решавање конфликта. Он је разликовао *плуралистичку* безбедносну заједницу у којој државе задржавају суверенитет, али остварују висок ниво веза и сарадње у својим односима као гаранцију да ће сви евентуални сукоби бити решени кроз преговоре, од *амалгамиране* безбедносне заједнице у којој се државе одричу дела свог суверенитета и иду корак даље развијајући и

унапређујући своје односе путем стварања заједничких установа (Simić, 2002: 47). Данас се плуралистичком безбедносном заједницом може сматрати НАТО, а амалгамираном безбедносном заједницом ЕУ која постепено изграђује свој наднационални карактер (Ejdus, 2012: 86). Бузен и Вејвер су у свом одређењу безбедносне заједнице најблискији Карлу Дојчу, али не залазе детаљно у то који је ниво међузависности нужен за њено постојање, те стога остављају пуно простора истраживачима у анализи конкретних случајева (Buzan & Wæver, 2003: 57, 491; Agius, 2013: 96).

У том смислу су много детаљнији Емануел Адлер (Emanuel Adler) и Мајкл Барнет (Michael Barnett). Према Адлеру и Барнету развој безбедносне заједнице има три фазе. Током прве, *настајуће фазе*, државе у одређеном региону повезује заједничка жеља за економским и политичким напретком. У том смислу оне се труде да започну регионалну сарадњу и најчешће се окрећу трећој страни која надгледа решавање регионалних проблема и придржавање договорених правила понашања. У другој, *растућој фази*, државе унапређују пријатељске односе и умрежавају безбедносне установе. Такође, окрећу се интрарегионалном актеру који прати даљи развој њихових међусобних односа. У трећој, *зрелој фази*, развија се заједнички идентитет и учвршћује безбедносна заједница. Адлер и Барнет истичу разлику између *лабаве* и *чврсте* безбедносне заједнице. Прву одликује мултилатерализам, заједничко дефинисање претњи и војно планирање у складу са заједничким потребама, док другу одликује још и колективна безбедност, војна интеграција, координација унутрашње безбедносне политике, слобода кретања становништва итд. (Adler & Barnett, 1998: 50-57). Како је главни циљ овог рада да се испитају могући правци одвијања регионалне безбедносне динамике у РБПК Западни Балкан под утицајем ЕУ, на позитивном спектру могућих сценарија налази се настајућа безбедносна заједница, јер је свако очекивање о развоју виших облика сарадње у региону крајње нереално.

Табела 1: Главне карактеристике образаца безбедносне међузависности у регионалном безбедносном комплексу.¹¹

ГЛАВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ОБРАЗАЦА БЕЗБЕДНОСНЕ МЕЂУЗАВИСНОСТИ	ОБРАСЦИ БЕЗБЕДНОСНЕ МЕЂУЗАВИСНОСТИ		
	Конфликтна формација	Безбедносни режим	Безбедносна заједница (настајућа)
Секуритизација егзистенцијалних питања	X	X	
Безбедносна дилема	X	X	
Високи нивои одржавања војне силе	X	X	
Страх од рата и очекивање примене силе	X	X	
Оружани сукоби	X		
Договор о управљању спорним питањима		X	
Сет правила о управљању спорним питањима		X	
Намера да се избегне рат		X	
Очекивање поштовања усвојених правила		X	
Преговарање у решавању спорова		X	X
Трећа страна надгледа решавање спорова		X	X
Одрицање употребе силе			X
Десекуритизација егзистенцијалних питања			X
Жеља за економским и политичким напретком			X
Успостављање регионалне сарадње			X

Извор података: Adler & Barnett, 1998; Buzan & Waever, 2003.

¹¹ Аутор је креирао све табеле које се налазе у дисертацији на основу расположивих података из релевантних извора. Сви извори података су детаљно представљени у методолошком оквиру, а затим и у различитим деловима дисертације где је било неопходно појаснити карактер података које прикупљају и начин њихове употребе. Као извор података за прву табелу аутор је користио релевантну литературу, пре свега књигу Берија Бузена и Оле Вејвера која представља темељ ТРБК, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2003), а затим и књигу Емануела Адлера и Мајкла Барнета који су се детаљно бавили појмом безбедносне заједнице, *Security communities* (1998).

1.3.6. ТРАНСФОРМАЦИЈА

Концепт трансформације у друштвеним наукама подразумева корените промене које се одвијају у систему одређене државе и друштва. Те промене могу бити технолошке, економске, политичке, институционалне, правне и културне природе. Прецизније, оне се односе на 1) усвајање и примену нових технолошких достигнућа, 2) реструктурирање економских активности (право власништва, производња, инвестиције, трговина итд.), 3) увођење другачијих форми политичког управљања, 4) изградњу институција и других тела за доношење одлука и спровођење надзора над извршном влашћу, 5) усвајање нових друштвених вредности и принципа (UNESCO).¹² Трансформација земаља Централноисточне Европе започета након Хладног рата подразумевала је управо овакве корените политичке, економске, институционалне, правне и друштвене промене.¹³ Оне су се тичале транзиције комунистичког у демократски политички систем, државно оријентисане у капиталистичку привреду, социјалистичког у демократско друштво, као и реконструкције и изградње институција и увођења владавине права (Genov, 2000; Cerami & Vanhuysse, 2009).

Ове промене у бившим социјалистичким републикама Централноисточне Европе биле су инспирисане перспективом чланства у ЕУ која је јасно усмерила њихов развој ка демократији, тржишној привреди и владавини права. Резултат је била њихова пуна интеграција у ЕУ 2004. године. Треба имати у виду да је и овај део Европе представљао зону потенцијалних етничких конфликта, национализама и интензивних безбедносних ризика (Buzan & Wæver, 2003: 367-368). Међутим, у унутрашњој политици земаља је потпуно преовладала тежња ка интеграцији у западне политичке, економске и безбедносне структуре. Остварени унутрашњи политички консензус је осигурао пут ка стабилној демократији и омогућио интензивирање регионалне сарадње. То је условило трајно отклањање међудржавних егзистенцијалних претњи и промену регионалне безбедносне динамике у правцу изградње безбедносне заједнице (Kavalski, 2008). У овом случају

¹² Више о томе могуће је прочитати на сајту: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Social Transformation. Преузето 22. априла 2017., са <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/social-transformation/>.

¹³ Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Словенија, Естонија, Летонија и Литванија. Заједно са овом групом земаља у ЕУ су исте 2004. године примљене и Малта и Кипар.

последица утицаја ЕУ је дугорочна промена безбедносне динамике у правцу мира, стабилности и сарадње.

У теорији регионалног безбедносног комплекса трансформација одређеног комплекса може да буде спољна или унутрашња. Спољна се тиче промена у броју јединица комплекса, па самим тим и његовог изгледа, док се унутрашња тиче промена у односима између регионалних актера, што могу бити промене у расподели моћи или промене у социјалној конструкцији региона (Buzan & Wæver, 2003: 53). У овом истраживању акценат је на променама у социјалној конструкцији региона. Оне се тичу карактера регионалне безбедносне динамике коју могу да обликују односи пријатељства, ривалства или непријатељства (amity/enmity patterns). У зависности од тога какви су односи између регионалних актера, комплекс може постојати у виду конфликтне формације, безбедносног режима или безбедносне заједнице. Судећи према претпоставкама ТРБК, балкански (пот)комплекс је доживео више спољних, али и унутрашњу трансформацију од конфликтне формације ка безбедносном режиму. Главни циљ овог истраживања је да се испита утицај ЕУ на даљу унутрашњу трансформацију поткомплекса Западни Балкан у правцу изградње безбедносне заједнице.¹⁴

1.3.7. УТИЦАЈ

Да би на прави начин био испитан утицај ЕУ на трансформацију РБПК Западни Балкан, најпре је неопходно да се представи утицај као теоријски појам у оквиру науке о међународним односима. На почетку је нужно истаћи да се на моћ и утицај у науци о међународним односима гледа као на две стране истог новчића. Наиме, само државе са капацитетима који превазилазе њихове националне границе могу да утичу на друге државе како би оствариле властите интересе. Утицај се испољава да би се унапредили национални интереси, да би се усмерили исходи важних преговарачких процеса, да би се

¹⁴ У време када су развијали ТРБК, Бузен и Вејвер су разматрали Балкан као засебан комплекс, а не Западни Балкан који је касније ушао у научно-стручну терминологију. Такође, у време када су на Балкану преовлађивали оружани сукоби, аутори су сматрали да се ради о засебном комплексу. Након завршетка последњег оружаног сукоба у региону, Балкан су почели да посматрају као поткомплекс унутар ширег европског комплекса. Наиме, они су мишљења да је главни правац одвијања безбедносне динамике у поткомплексу одређен на европском нивоу, а не интеракцијом између регионалних актера, мислећи пре свега на покренуте процесе интеграције и десекуритизације (Buzan & Wæver, 2003: 395).

обликовала правила којима се регулишу међудржавне интеракције и томе слично. Према речима бивше државне секретарке Сједињених Америчких Држава (САД) Кондолизе Рајс (Condoleezza Rice) „моћ је ништа ако се не претвори у утицај“ (Kegley & Blanton, 2015: 236). Према томе, државе су моћне онолико колико су способне да претворе своје капацитете у средства помоћу којих је могуће усмеравати понашање других држава у жељеном правцу (Smith, 1998: 68; Nye, 2004: 5). Због оваквог схватања утицаја, које се повезује са способношћу остваривања промена у понашању других држава, у литератури се може наићи на термин *бихејвиорална моћ* (behavioral power). У том смислу, испољавање утицаја може да се одвија на више различитих начина (Kinsella, Russett & Starr, 2012: 70-71).

Прво, држава може утицати на другу државу да настави са спровођењем одређене политике или да промени политички правац иако то сама не жели. Овај вид утицаја се назива *приморавање* (compellence). Као пример се може навести нафтни ембарго ОПЕК-а против САД 1973. године са циљем да их примора да зауставе наоружавање Израела и заузму уравнотеженији приступ у дуготрајном израелско-палестинском сукобу на Блиском Истоку. Друго, држава може да утиче на другу државу како би је спречила да предузме акције које би иначе предузела. Овај вид утицаја је познат као *одвраћање* (deterrence). За време Хладног рата, америчка администрација је формулисала и примењивала политику нуклеарног одвраћања, како би спречила СССР да изврши напад на САД и њихове савезнике. И треће, држава може извршити утицај на другу државу да прихвати туђе вредности и интересе као своје. Овај трећи вид утицаја Џозеф Нај (Joseph Nye, 2004) дефинише као „*меку*“ *моћ* (soft power), која се испољава путем привлачности идеја, а не путем силе (hard power). Када одређена култура, идеологија и институције уживају широку прихваћеност, други видови испољавања утицаја нису неопходни да би се остварили одређени интереси. Као један од примера се може навести привлачност западне демократске културе и тржишно оријентисане капиталистичке економије у савременим међународним односима (Nye, 2004: 8; Kinsella, Russett & Starr, 2012: 71-73).

У литератури се могу пронаћи бројне класификације средстава које државе користе да би испољиле свој утицај. Теоретичари зависно од својих схватања често наглашавају значај једних или других, али када се пажљиво упореде доступне класификације запажа се да су најзаступљенија средства војна, дипломатска, економска и

културна (Lasswell, 1958; Organski, 1968; Morgenthau, 1973; Waltz, 1979; Baldwin, 1985, Nye, 1990; Nye, 2004). У литератури су такође веома честа позивања на класификацију средстава Дејвида Болдвина (David Baldwin), те је она и овде детаљно представљена, јер се чини најподеснијом за операционализацију предмета истраживања. Прву групу средстава за испољавање утицаја према Болдвину чине *симболичка средства* (symbolic means) и она се тичу преношења информација, норми, идентитетских вредности и сл. Другу групу средстава чине *економска средства* (economic means). Ова средства имају дугу историју у међународној политици и у најопштијем смислу подразумевају омогућавање или ускраћивање добара и услуга другим државама. Трећу групу средстава чине *војна средства* (military means). Ова средства привлаче највећу пажњу од свих средстава и подразумевају примену војне силе у односима између држава. И напослетку, четврту групу средстава чине *дипломатска средства* (diplomatic means) која се односе на широко поље примене различитих пракси попут представљања, преговарања, посредовања и сл. (Carlsnaes, Risse & Simmons, 2013: 275).

Још једна класификација средстава која заузима веома значајно место у научној литератури јесте класификација теоретичара Џозефа Наја (Joseph Nye, 2004). Концептуализујући „меку“ у односу на „тврду“ моћ, Нај је попут Болдвина пружио могућност да се на целовитији начин изврши анализа средстава које ЕУ користи у својој спољној политици. „Тврда“ моћ према Нају произилази из војне и економске снаге (Nye, 2004: 5, 7), док је „мека“ моћ резултат способности државе да друге „убеди да су њихови циљеви истоветни са њеним циљевима“ (Nye, 2004: 5). Другим речима, „мека“ моћ произилази из способности лидерства и привлачности културног и политичког модела. То значи да није потребна принуда или сила тамо где је на делу поистовећивање са културним и политичким вредностима онога ко врши утицај (Nye, 2004: 11). Тако према Нају државе испољавају свој утицај према другим међународним субјектима кроз употребу четири врсте различитих средстава: 1) *војна средства* под којима се подразумева употреба војне силе, 2) *економска средства* која се односе на примену позитивних и рестриктивних економских мера, 3) *дипломатска средства* која се тичу успоставе дипломатских односа, и 4) *средства „меке“ моћи* која се тичу ширења политичких вредности и принципа, институција, културе итд. (Nye, 2004).

Овде треба поменути и то да је Нај у свом проучавању феномена моћи издвојио још један тип моћи, за који је можда прецизније да се каже „стратегија моћи“. Наиме, у својој књизи *The Future of Power* (2011), која је преведена на српски језик под називом *Budućnost moći* (2012), Нај се дубински посветио проучавању тзв. „паметне моћи“ и дефинисао је на следећи начин: „паметна моћ је способност да се ресурси тврде и меке моћи укрштају у делотворне стратегије“ (Нај, 2012: 42). Другим речима, стратегија „паметне моћи“ тиче се „превођења ресурса свих врста у делотворни утицај“ (Нај, 2012: 238). Притом, ради се о средствима о којима је овде већ писано, укључујући војна, економска, дипломатска и средства „меке“ моћи. Такође, ни концепт „паметне моћи“ није нов. О њему је Нај говорио много раније, још у својој књизи *Soft power: The means to success in world politics* (2004). Међутим, у поменутој књизи *Budućnost moći* Нај је проучавање „паметне“ моћи подигао на много виши ниво. Исте године када је објавио ову књигу, Нај је објавио и један чланак у коме такође образлаже појам „паметне“ моћи. У њему посебно истиче да је употреба „тврде“ моћи много успешнија када је потпомогнута „меком“ моћи и да на тај начин стиче већи легитимитет (Nye, 2011b: 19).

Инспирисани Најовом класификацијом моћи (2004), многи аутори су се бавили појмом „паметне“ моћи и пре него да Нај објави своју књигу *The Future of Power* (2011). Једно од одређења „паметне“ моћи гласи: „паметна моћ је капацитет једног актера да комбинује елементе тврде и меке моћи на такав начин да се они међусобно подупиру и унапређују ефективност и ефикасност остваривања његових циљева (Wilson III, 2008: 115).“ Слично томе, у једном од одређења „паметне“ моћи истиче се да се ради о таквој врсти моћи у којој су садржана дипломатска, економска, војна, политичка, правна и културна средства која један актер користи да би остварио своје интересе. Притом, наводи се да је ЕУ најбољи пример таквог актера који се служи разноврсним средствима у својој спољној политици, иако тема датог рада није „паметна“ моћ ЕУ већ појам моћи и његови различити облици (Pallaver, 2011: 20). Како ЕУ у поткомплексу Западни Балкан примењује све врсте средстава које се могу пронаћи у Најовој класификацији моћи, ово истраживање на конкретной студији случаја добрим делом представља допринос проучавању моћи и утицаја ЕУ.

Према теорији регионалног безбедносног комплекса постоје два вида утицаја велике силе у одређеном комплексу, *продор* (penetration) и *прекривање* (overlay). Основна

разлика међу њима огледа се у томе што продор појачава регионалну безбедносну динамику, док је с друге стране прекривање утишава тј. гаси. Прекривање представља специфичан вид утицаја који се испољава директним војним присуством велике силе у одређеном комплексу са циљем заустављања уобичајене безбедносне динамике између регионалних актера. Како је објашњено у теорији, на први поглед би се могло закључити да ЕУ прекрива регион Западног Балкана. Прво, јер је војно присутна и врши велики политички утицај у региону. Друго, чини се да је безбедносна динамика у региону више обликована споља, на европском нивоу, него интеракцијама између регионалних актера. И треће, њен утицај је прихваћен слободном вољом регионалних актера који су изразили тежњу да постану део ЕУ (Buzan & Wæver, 2003: 61-63).

Међутим, како се даље објашњава у теорији, поткомплекс се сматра делом ширег комплекса, иако има специфичну безбедносну динамику која га издваја од целине (у супротном се не би звао поткомплекс). Таква је ситуација са балканским регионалним безбедносним поткомплексом (аутори у то време не користе израз Западни Балкан) који се сматра делом ширег европског регионалног безбедносног комплекса са којим је чврсто повезан у безбедносном смислу. Према томе, утицај ЕУ, или било које друге велике силе у сличној ситуацији, не може да се означи као прекривање.¹⁵ Ситуација у којој је безбедносна динамика на нивоу региона и даље интензивна, константно отвара простор за продор великих сила, често због потребе да се успостави стабилност, а понекад и да би се регион додатно дестабилизовао. Не сме да се заборави да су државе увек вођене властитим интересима, а то посебно важи за велике силе које располажу са највише моћи. Према томе, уколико је безбедносна динамика између регионалних актера обликована непријатељством или ривалством, као што је то случај на Западном Балкану, отворен је простор за продор великих сила (Buzan & Wæver, 2003: 46, 62).

Један од таквих је и продор ЕУ у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан. Осим што је присутна у војном смислу, ЕУ врши значајан политички, дипломатски, економски и симболички утицај у региону од почетка 2000. године, посебно

¹⁵ Најјаснији пример прекривања представља европска колонизација Африке, Азије и Америке у ранијој историји, као и ситуација у којој је сама Европа била предмет прекривања од стране двеју суперсила за време Хладног рата. Тада је европска безбедносна динамика била у потпуности утишана (overlay) као директна последица ривалства двеју суперсила. У исто време, Североисточна и Југоисточна Азија нису биле предмет прекривања већ јаког продора суперсила. То се да закључити на основу њихове регионалне безбедносне динамике која је упркос ривалству двеју суперсила остала веома интензивна (Buzan & Wæver, 2003: 61-62).

путем процеса европских интеграција. У теорији се истиче да је продор ЕУ у РБПК Западни Балкан усмерен на његову трансформацију која би требало да доведе до ситуације у којој овај поткомплекс више неће носити префикс „пот“, већ ће постати интегрални део европског безбедносног комплекса и уобичајене безбедносне динамике која се одвија унутар ЕУ. Притом, објашњава се да у случају интеграције регион не би био у потпуности ослобођен проблема већ усмерен на њихово мирно решавање, као што је то случај у Централноисточној Европи. У складу са тим, у теорији се формулише претпоставка да ће Западни Балкан средњорочно остати поткомплекс унутар европског регионалног безбедносног комплекса, а да ће дугорочно гледано постати интегрални део европске регионалне безбедносне динамике (Buzan & Wæver, 2003: 378, 391).

Подстакнут оваквом претпоставком, аутор овог истраживања је тежио томе да детаљно испита утицај ЕУ на трансформацију регионалног безбедносног поткомплекса Западни Балкан. Другим речима, аутор је тежио да одговори на питање да ли утицај ЕУ може да преусмери регионалну безбедносну динамику на Западном Балкану у правцу сарадње, што би дугорочно значило осигурање мира и безбедности у региону или је вероватније да ће Западни Балкан остати поткомплекс унутар европског регионалног безбедносног комплекса, а самим тим и извор безбедносних претњи како за регион тако и за саму ЕУ. С обзиром на преовлађујући утицај ЕУ у поткомплексу Западни Балкан који она постиже захваљујући понуђеној перспективи чланства, било је могуће да се издвоје адекватни индикатори утицаја, да се испита правац и ток регионалне безбедносне динамике, и да се изведу релевантни закључци о највероватнијем сценарију у трансформацији поткомплекса. Самим тим, омогућен је и одговор на питање да ли је на Западном Балкану могућа изградња безбедносне заједнице.

1.3.8. ЕВРОПСКА УНИЈА

Европска унија се, истичући могућност проширења на државе Западног Балкана и захтевајући од њих да остваре суштинске промене у политичком, економском, безбедносном и правном смислу, појављује као фактор који има потенцијал да осигура мир и сарадњу у региону. Прави је изазов дефинисати ЕУ, јер представља специфичну интеграциону творевину која је изузетак у савременим међународним односима. То је

највећа регионална економска и политичка заједница коју чини 27 европских држава.¹⁶ Настајала је постепено након Другог светског рата најпре као продукт економске сарадње. Тадашњи циљ је био тесно економско повезивање земаља Западне Европе мотивисано тежњом ка спречавању поновних сукоба. Тако је 1957. формирана Европска економска заједница¹⁷ која се до данас претворила у јединствено европско тржиште и организацију са наднационалним политичким обележјима, од 1992. године познату као ЕУ. Она се и даље развија у правцу испуњења неколико најважнијих циљева: уравнотежен привредни и друштвени развој, висока стопа запослености, заштита права и интереса грађана, чување простора слободе, безбедности и правде (Treaty of Lisbon, 2007: 11).

Јединствени институционални оквир ЕУ утврђен Уговором из Мастрихта 1992. године почивао је на три стуба: *Европске заједнице* (Европска заједница за угљ и челик, Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију), *Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП)* и *Полицијска и правосудна сарадња у унутрашњим пословима* (TEU, 1992: 4-63). Ступањем на снагу Лисабонског уговора или Устава Европе 2009. године дошло је до редефинисања надлежности унутар ЕУ у различитим областима политике. Утемељене су области искључиве надлежности Уније у доношењу правних прописа, формулисању политика и склапању споразума, затим области подељене надлежности између Уније и држава чланица и области у којима су државе чланице задржале своје надлежности (TL, 2007: 46-48). За ово истраживање је најзначајнија ЗСБП ЕУ, јер представља оквир за развој регионалног приступа према Западном Балкану. Ова област спада у категорију подељених надлежности. Главни циљеви ЗСБП ЕУ су: очување мира и јачање међународне безбедности у складу са принципима Повеље УН, унапређење међународне сарадње, развој демократије и владавине права, као и заштита људских права и основних слобода (TEU, 1992: 58; TL, 2007: 25).

Европска унија користи различита средства да би остварила своје циљеве у спољној и безбедносној политици. На првом месту то су *војна средства*. ЕУ је развила своје војне снаге са циљем испуњавања Петерсбуршких задатака који се тичу хуманитарних и спасилачких мисија, мисија одржавања мира и кризног менаџмента,

¹⁶ Велика Британија је на референдуму 2016. године изгласала излазак из ЕУ чија је чланица била од 1973. године.

¹⁷ Првобитне чланице су биле Немачка, Француска, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург.

укључујући и изградњу мира (WEU, 1992: 6). Затим следе *економска средства* која ЕУ користи у виду позитивних мера у које спадају уговорни односи у распону од трговинских уговора па све до уговора о придруживању, економска сарадња, преференцијални третман трговине, економска помоћ, зајмови, инвестиције итд., али и рестриктивних мера у које спадају санкције, ембарго, бојкот, повећање царина, суспендовање уговора, укидање помоћи итд. (Smith, 1998: 72). У *дипломатска средства* којима се служи ЕУ спада успостава дипломатских односа, посете на високом нивоу, слање специјалних изасланика, посредовање у споровима, предлагање мировних решења, учешће у преговорима, организовање мировних конференција, слање посматрача у изборном процесу, надгледање прекида ватре итд. (Smith, 1998: 70). И на крају, у средства која се тичу „*меке*“ *моћи* спада промовисање демократије и демократских вредности и принципа, затим ширење западне стратешке културе у чијој су основи дипломатија, преговарање, грађење трговинских веза, поштовање међународног права и решавање спорова мирним путем, и напослетку залагање за заштиту фундаменталних људских права и слобода (Smith, 1998: 67; Kagan, 2004: 55; Nye, 2004: 77-78; Schnabel & Rocca, 2005: 77; Smith, 2011: 149).

Европска унија је, у циљу заштите властитих безбедносних интереса, као тежиште своје спољне политике према Западном Балкану поставила процес проширења. Један од њених главних циљева је осигурање мира на европском континенту и одстрањење опасности од сукоба у непосредном суседству који би могли да се прошире на Унију. Зато су демократизација и економски развој у средишту њеног приступа региону и имају за крајњи циљ спречавање поновних сукоба попут оних из прошлости. Осим тога, пружањем подршке јачању институција ЕУ жели да спречи даљи развој савремених безбедносних претњи попут ширења организованог криминала и терористичких мрежа, али и да сузбије илегалну имиграцију. Привлачењем земаља Западног Балкана у своју орбиту кроз процес пријема у пуноправно чланство, ЕУ остварује један од главних спољнополитичких и безбедносних циљева који се односи на повећање безбедности, стабилности и благостања на европском континенту (ESS, 2003: 1). У име тог циља ЕУ је присутна у региону посредством својих војних и цивилних мисија и врши јак политички и економски утицај од почетка новог века.

1.3.9. ЗАПАДНИ БАЛКАН

Ако би се Балкан посматрао у целини, могло би се рећи да никада у својој историји није представљао регион у политичком, економском, безбедносном, културном или неком другом виду. Одликује га ратна прошлост испуњена борбама различитих народа са циљем креирања националних држава. Ако се узме у обзир новија балканска историја, почев од Хладног рата, и ту се запажа да балканске државе нису имале мотив за приближавањем нити жељу за унапређењем њихових међусобних односа. Са почетком Хладног рата оне су прихватиле различите идеологије, што је елиминисало сваку могућност за чвршће регионално повезивање, инфраструктурно и економско, док је нетрпељивост као резултат нерешених територијалних и националних питања наставила да тиња.¹⁸ Због тога су и другу половину 20. века обележили бројни сукоби који су издвојили Балкан као подручје засебне безбедносне динамике. У њеном средишту нашло се питање македонског идентитета, кипарски сукоб, распад бивше Југославије и други спорови (Vechev, 2006: 63-73). Балкан у целини је одувек важио за нестабилно подручје због чега му је кроз историју дат епитет „буре барута“, а његов регионални идентитет се градио, не на заједничким интересима, већ на заједничким проблемима (Todorova, 1999: 298).¹⁹

Западни Балкан у географском смислу представља део Југоисточне Европе (ЈИЕ) и захвата површину од 264 хиљаде км². На том простору се налази шест земаља. У питању су бивше југословенске републике без Словеније (Хрватска, Србија, БиХ, Црна Гора, Македонија, Косово*), али са Албанијом. Четири од њих излазе на Јадранско море. Регион пресецају бројни важни комуникациони правци значајни како за Европу тако и за Азију. Осим Хрватске, ниједна од осталих држава региона није чланица ЕУ. Иако је Хрватска 2013. званично примљена у ЕУ, овде се настоји доказати да и даље представља део РБПК Западни Балкан унутар ширег европског РБК. С друге стране, Косово* је 2008. једнострано

¹⁸ Румунија и Бугарска (у почетку и Албанија и Југославија) биле су у совјетском табору. Турска и Грчка су се поделиле за ближе повезивање са Западом. Југославија је након 1948. постала предводница Покрета несврстаних (Vechev, 2006: 64).

¹⁹ Употреба речи Балкан је крајем 19. века задобила политичку конотацију (до тада се радило о географској одредници). Најважнији појам изведен од речи Балкан је „балканизација“. Први пут се спомиње након Првог светског рата и временом добија негативан призвук повезивањем са разноврсним проблемима у које спадају: уситњавање територија; стварање малих међусобно зараћених ентитета; етничка, верска и међудржавна нетрпељивост; агресивни државни, културни и религиозни национализам; завађеност и сукоби и томе слично (Todorova, 1999: 64-72; Сретеновић, 2010: 59).

прогласило независност која је данас призната од стране 22 државе чланице ЕУ и око половине свих држава света. Иако нема потпун међународно-правни легитимитет, овде се Косово* третира као засебан регионални актер.

Због чињенице да Западни Балкан никада у историји није постојао као регион који повезују одређени заједнички интереси, његов назив се у домаћој академској заједници углавном сматра за некоректно дефинисан и наметнут од стране актера ван региона. Присутна су мишљења да је термин Западни Балкан „политички“ и да се односи на балканске државе „које још нису престале да буду Балкан у погрдном значењу те речи“ (Драгишић, 2013: 146), као и то да се Западни Балкан и даље повезује са сукобима који су иманентни слици о Балканском полуострву (Ђукановић, 2009: 496).²⁰ На политичко заокруживање овог простора гледа се као на неку врсту дискриминације и креирања периферије не само у Европи, већ и на преосталом делу Балканског полуострва који чине још и Грчка, Турска, Румунија и Бугарска (Сретеновић, 2010: 57). Међутим, упркос оспоравањима адекватности термина Западни Балкан у географском и функционалном смислу, његова употреба је у потпуности заживела у политичко-дипломатској пракси и научно-стручној литератури из области међународних односа, политикологије и безбедности (Сретеновић, 2010: 56).

Западни Балкан се одликује етничком, лингвистичком и религијском различитошћу народа који га насељавају, још увек нерешеним територијалним питањима и присуством међународних актера који имају за циљ очување стабилности у региону. У домаћим и страним истраживањима, која за тему узимају Западни Балкан, регион се описује као нестабилно подручје које и даље располаже конфликтним потенцијалом. Осим са територијалним сукобима чији се узроци често траже у питањима етничке хетерогености и националног идентитета (Gorani, 2011; Nancheva, 2012; Bardos, 2013), Западни Балкан се све чешће повезује са бројним савременим претњама попут корупције, организованог криминала и ширења терористичких мрежа (Guarati & Stancic, 2007; Ađir, 2009; Фатић, 2009; Драгишић 2013; Баришић, Талијан и Бериша, 2014). Поред тога, државе Западног Балкана су слабе државе и представљају потенцијалну опасност не само за унутрашњу већ и за регионалну стабилност (Messari, 2002; Kostovicova, 2007; Ađir, 2009; Jano, 2009). Сви

²⁰ О Балкану и балканизацији видети: Todorova, M. (1999). *Imaginary Balkan*. Biblioteka XX vek.

поменути фактори доприносе томе да безбедносну динамику унутар РБПК Западни Балкан и даље одликују бројни изазови.

У том смислу, аутор сматра да је ТРБК добар оквир за анализу регионалне безбедносне динамике и идентификовање препрека у трајном превазилажењу проблема регионалне нестабилности. У оквиру ТРБК постоји неопходан „алат“ за проучавање комплексног региона као што је Западни Балкан. Она омогућава да се прате процеси секуритизације који су резултат не само расподеле моћи (кључне варијабле у теорији неореализма), већ и социјалне конструкције као производа историјских околности, политичке праксе, религијских и културних особености, материјалних услова и других трајних карактеристика региона. Такође, у овој теорији је посвећена велика пажња утицају спољних фактора на регионалну безбедносну динамику, што је веома важно с обзиром на чињеницу да је на Западном Балкану утицај спољних фактора одувек био веома изражен. На крају, ТРБК омогућава да се прате промене у регионалној безбедносној динамици на Западном Балкану и да се представе уз помоћ образаца безбедносне међузависности почев од конфликтне формације преко безбедносног режима до безбедносне заједнице (Buzan & Wæver, 2003).

1.4. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

Општи циљ овог истраживања је да се испита да ли утицај Европске уније у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан може да услови такве промене у регионалној безбедносној динамици које би водиле ка изградњи безбедносне заједнице.

Први посебан циљ је да се утврде основне карактеристике регионалне безбедносне динамике у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан која се одвија под утицајем Европске уније.

Други посебан циљ је да се утврди да ли постоји могућност за трансформацију регионалног безбедносног поткомплекса Западни Балкан од конфликтне формације ка безбедносној заједници.

1.5. ИСТРАЖИВАЧКА ПИТАЊА

Истраживачка питања су у директној вези са главном претпоставком истраживања која произилази из теорије регионалног безбедносног комплекса. Наиме, творци теорије су изнели тврдњу да ЕУ врши велики утицај на регионалну безбедносну динамику у балканском поткомплексу (они у то време говоре о Балкану), који се пре свега огледа у процесу европских интеграција региона, те да је највероватнији дугорочни сценарио за регион да буде потпуно интегрисан у ЕУ. У безбедносном смислу такав сценарио би за регион значио десекуритизацију, сарадњу у решавању конфликта, и у крајњем стварање услова за изградњу безбедносне заједнице.

У теорији се такође истиче становиште према коме преовладавање утицаја само једне велике силе у региону може суштински да измени образац међусобног непријатељства актера. Овај униполаран моменат је веома значајан за схватање безбедносне динамике у одређеном комплексу, а посебно у комплексу у коме постоје дуготрајни конфликти. Наиме, у теорији се каже да конфликтни обрасци у комплексу највише зависе од фактора који су иманентни региону и да спољни фактори не могу значајно да утичу на десекуритизацију и обликовање безбедносне динамике. Међутим, униполарност представља изузетак у том смислу: „Када две стране у локалном конфликту зависе од исте спољне силе, она има потенцијал да их приволи на отпочињање мировног процеса (Buzan & Wæver, 2003: 47).“

Ова тврдња је веома значајна за испитивање утицаја ЕУ у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан. С једне стране, због чињенице да у њему постоји више спорних питања у којима ЕУ посредује са циљем тражења прихватљивих решења. С друге стране, зато што се ЕУ служи условљавањем као једним од главних средстава утицаја како би подстакла развој сарадње, спровођење реформи и помирење у региону. С обзиром на преовлађујући утицај ЕУ у поткомплексу Западни Балкан који она постиже захваљујући понуђеној перспективи чланства, главни циљ овог истраживања је да се испита колико је измењен правац и ток регионалне безбедносне динамике коју од распада Југославије углавном одликују сукоби и ривалства.

Према томе, полазну тачку у истраживању представљају општа истраживачка питања која произилазе из саме ТРБК, полазних претпоставки и постављених циљева истраживања. Она су следећа:

- *Које су главне одлике безбедносне динамике у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан која се одвија под утицајем ЕУ?*
- *Који су то могући сценарији у трансформацији регионалног безбедносног поткомплекса Западни Балкан?*
- *Да ли је могућ развој безбедносне заједнице у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан?*

Конкретнија истраживачка питања која су омогућила операционализацију предмета истраживања су следећа:

- *Да ли и на који начин Европска унија утиче на одржавање мира у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан?*
- *Да ли и на који начин Европска унија утиче на развој регионалне безбедносне сарадње у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан?*
- *Да ли и на који начин Европска унија утиче на политички и економски напредак у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан?*
- *Да ли и на који начин Европска унија утиче на стабилност у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан?*

1.6. НАУЧНИ И ДРУШТВЕНИ ДОПРИНОС ИСТРАЖИВАЊА

Научни допринос ове докторске дисертације огледа се у више аспеката. Први се односи на саму примену теорије регионалног безбедносног комплекса на конкретној студији случаја Западног Балкана. Примена специфичног аналитичког оквира ове теорије омогућила је пре свега да се истраживање у основи адекватно постави, а затим и да се дубински испитају одређене теоријске претпоставке. Конкретно да се дубински испита

утицај Европске уније на обликовање регионалне безбедносне динамике на Западном Балкану, да се детаљно размотри безбедносна међузависност између регионалних актера и да се утврде све специфичности овог геопростора у безбедносном смислу. У академској литератури постоји јако мало радова у којима се региону Западног Балкана прилази из угла ТРБК и ниједан у коме се испитује утицај ЕУ на његову трансформацију ка безбедносној заједници. Стога се научни допринос огледа како у представљању саме теорије и начина на које она може бити коришћена у студијама безбедности, тако и у примени на конкретном случају региона Западног Балкана, чији проблем перманентне нестабилности у потпуности оправдава реализацију једног оваквог истраживања.

Други аспект научног доприноса ове докторске дисертације огледа се у испитивању претпоставки ТРБК на конкретном примеру. Наиме, главна претпоставка која је овде испитана јесте та да утицај ЕУ у поткомплексу Западни Балкан мења правац регионалне безбедносне динамике ка десекуритизацији и пуној интеграцији у ЕУ, што дугорочно гледано треба да доведе до ситуације у којој ће поткомплекс изгубити префикс „пот“ и постати део европског безбедносног комплекса и уобичајене безбедносне динамике која се одвија унутар ЕУ. Другим речима, ради се о претпоставци да утицај ЕУ може да усмери регионалну безбедносну динамику у поткомплексу Западни Балкан у правцу изградње безбедносне заједнице. С обзиром на перспективу чланства као јединственог чиниоца какав није постојао у ранијој историји региона, у истраживању су испитане промене које се одвијају у регионалној безбедносној динамици на Западном Балкану као последица утицаја ЕУ. На тај начин су проширена сазнања не само о могућностима за постизање трајног мира, стабилности и интеграције у региону Западног Балкана, већ и о значају релативно младе Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ за унапређење безбедности у конфликтним срединама.

Трећи аспект научног доприноса ове докторске дисертације огледа се у детаљно разјашњеним теоријским појмовима, од којих се посебно издвајају регионални безбедносни (пот)комплекс, безбедносна заједница, трансформација, утицај, Европска унија и Западни Балкан. Поред теорије регионалног безбедносног комплекса која представља главни извор за разумевање и тумачење појма регионални безбедносни (пот)комплекс, у овом раду је консултована много шира научна литература да би адекватно били представљени појмови безбедносна заједница, трансформација, утицај,

Европска унија и Западни Балкан. Таквим темељним приступом предмету истраживања најпре је остварена теоријски значајна веза између проучаваних појмова, а затим и испитана природа такве повезаности на конкретној студији случаја. Четврти аспект научног доприноса ове докторске дисертације огледа се у примени методе сценарија која је детаљно представљена у шестом поглављу које се тиче трансформације поткомплекса Западни Балкан. Разматрањем различитих сценарија, на специфичан начин су повезани резултати истраживања, дато је посебно обележје овој дисертацији и отворен простор за нова истраживања у будућности.

Пети аспект научног доприноса ове докторске дисертације огледа се у начину на који су повезана истраживачка питања са великим бројем база података. Наиме, питања која се постављају у раду, а која се односе на карактер државних режима, ефикасност државног управљања, индекс перцепције корупције, ефикасност владавине права, оствареност политичких права и грађанских слобода, као и на бројне економске параметре развоја, представљају питања на која може да се одговори проучавањем различитих врста података, укључујући и квантитативне и квалитативне. У овом раду су коришћене обе врсте података и истражен велики број извора података. Такав приступ са једне стране гарантује поузданост резултата истраживања, док са друге стране пружа добре смернице будућим истраживачима о начинима на које се могу истражити оваква или слична питања зависно од предмета истраживања. Осим што су коришћени подаци из многобројних база података са тежњом остварења циљева истраживања, за сваки коришћени извор поступно је објашњено о каквим се подацима ради и на који начин се они тумаче, чиме је знатно олакшан приступ и употреба база података будућим истраживачима.

Друштвена оправданост ове докторске дисертације огледа се у тражењу могућег решења за трајну нормализацију односа на Западном Балкану. У овој студији случаја тај процес трагања за могућим решењем реализован је путем дубинске анализе утицаја ЕУ на регионалну безбедносну динамику у поткомплексу Западни Балкан. Детаљним испитивањем утицаја ЕУ уз посебан нагласак на војно-безбедносни аспект тог утицаја, уочено је да се одвијају извесне промене у решавању постојећих конфликта, креирању стратешког оквира националне безбедности, организовању система националне безбедности, успостављању безбедносне сарадње и у процесу усвајања европских вредности и принципа, те изведени закључци на основу резултата истраживања. Током

праћења свих тих промена у потпуности је обухваћен и разјашњен појам безбедносне заједнице који је присутан у академској јавности од тренутка када је покренут процес европских интеграција у региону. И још значајније, истражена је могућност трансформације поткомплекса Западни Балкан у безбедносну заједницу. Напоследку, идентификовани су кључни фактори који успоравају интеграцију региона, односно мере које морају да се предузму да би се превазишао проблем перманентне регионалне нестабилности.

1.7. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Методолошки оквир истраживања подразумева избор типа истраживања, избор типова и извора података и избор метода за прикупљање и анализу података. Методолошки оквир овог истраживања одређен је на основу дефинисаног предмета и постављених циљева истраживања. Како је предмет истраживања испитивање вишедимензионалног утицаја Европске уније на трансформацију регионалног безбедносног поткомплекса Западни Балкан, укључујући војно-безбедносни, политичко-дипломатски, економски и симболички аспект тог утицаја, ово истраживање спада у ред интердисциплинарних истраживања и подразумева прикупљање и анализу више типова података са циљем остварења што целовитијег увида у предмет који се истражује. Такав приступ је помогао да се дође до богатијих закључака о различитим димензијама истраживаног предмета и да се постигне већа поузданост целе студије.

1.7.1. ИЗБОР ТИПА ИСТРАЖИВАЊА

У квалитативној истраживачкој традицији постоје две уопштене истраживачке стратегије. *Компаративно проучавање* које се заснива на поређењу различитих ентитета и *студија случаја* која се заснива на детаљној, дубинској и холистичкој анализи једног истраживаног случаја (Ђурић, 2013: 50-51). Студије случаја су по природи веома разнолике. Случај може бити одређена ситуација, појединац, друштвена група, заједница, организација, институција или било шта што је од интереса за истраживача (Robson, 2002:

177). Према дефиницији Роберта Јина (Robert Yin, 1981, 1994) „студија случаја је истраживачка стратегија која подразумева емпиријско испитивање појединачног феномена унутар његовог реалног животног контекста уз употребу више различитих метода у прикупљању података“ (Robson, 2002: 178). Студија случаја у том смислу подржава комбиновани методолошки приступ, те употребу различитих врста и извора података (Robson, 2002: 178).

Овим истраживањем је обухваћен један конкретан *случај*, регионални безбедносни поткомплекс Западни Балкан, и још конкретније, утицај ЕУ на његову трансформацију од конфликтне формације ка безбедносној заједници. У фокусу истраживања су се нашла четири аспекта утицаја ЕУ на промене у регионалној безбедносној динамици на Западном Балкану, војно-безбедносни, политичко-дипломатски, економски и симболички аспект тог утицаја. Резултати примене ове истраживачке стратегије огледају се у дубинским увидима у карактеристике РБПК Западни Балкан, али и у отвореним могућностима за извођење закључака о његовој будућој трансформацији. С обзиром на то да се у литератури из ове области могу пронаћи примери других истраживаних случајева (различитих региона света) у којима се посебан акценат ставља на утицај спољних фактора, добијени налази су у исто време погодни за поређење са налазима других истраживања, али и за теоријско уопштавање.

1.7.2. ИЗБОР ТИПОВА И ИЗВОРА ПОДАТАКА

Са циљем остварења дубинског увида у одабрани случај, поткомплекс Западни Балкан, примењен је *комбиновани методолошки приступ* који подразумева употребу различитих типова и извора података. Квалитативна истраживања по природи одликује континуирани процес тражења одговора на постављена истраживачка питања и у складу са тим учестало ревидирање почетних одлука о обиму, врстама и изворима података (Ђурић, 2013: 40-41). У складу са формулисаним предметом и циљевима истраживања, могу се издвојити следећи типови и извори података који су били од највећег значаја за пружање одговора на постављена истраживачка питања:

- *научни и стручни радови* из више различитих научних области у које спадају студије безбедности, међународни односи, политикологија, економија и др.;
- *институционални подаци* који настају независно од истраживања, односно које у оквиру своје надлежности прикупљају и сређују:
 - a) *међународне институције и организације* које прикупљају податке на међународном нивоу о различитим параметрима економског развоја (укупан годишњи БДП, БДП по глави становника, годишњи раст БДП-а, стопа незапослености, стопа незапослености младих, нето прилив страних директних инвестиција, извоз робе и услуга итд.) попут Светске банке, Уједињених нација (UNCTAD) и других;
 - b) *међународне институције, невладине организације (НВО) и академске базе* које прикупљају податке на међународном нивоу о карактеру политичких режима (Center for Systemic Peace), ефикасности управљања и владавини права (Светска банка), перцепцији корупције у државним системима (Transparency International), људским правима и грађанским слободама (Freedom House) итд.;
 - c) *институције ЕУ*, пре свега Комисија, Савет и Парламент ЕУ, у чијем је поседу разноврсна документација која се тиче политика ЕУ према Западном Балкану, успостављених односа са државама региона, интеграционих процеса и томе слично, али и Агенција за статистику ЕУ (Eurostat) која прикупља квантитативне податке на европском нивоу о различитим параметрима развоја;
 - d) *регионалне организације* попут Регионалног савета за сарадњу који располаже годишњим извештајима о регионалној сарадњи, стратегијама о унапређењу регионалне сарадње, извештајима о регионалним сусретима и активностима и томе слично;
 - e) *званични државни органи* у земљама Западног Балкана, на првом месту министарства која се баве питањима спољних послова, одбране, безбедности и економије, у чијем је поседу разноврсна

документација попут уговора, стратегија националне безбедности, стратегија економског развоја, извештаја о интеграционим процесима, извештаја о регионалној сарадњи итд.

1.7.3. ИЗБОР МЕТОДА ЗА ПРИКУПЉАЊЕ ПОДАТАКА

Три кључне методе на којима се заснива ово истраживање јесу *преглед литературе, анализа докумената и метода сценарија*. У наставку је образложена свака од ових метода и појашњен значај њихове примене за сваки сегмент овог истраживања.

1.7.3.1. Преглед литературе

Метода прегледа литературе је примењена да би се упознало најпре са теоријским правцима у проучавању региона, старим и новим регионализмом (Söderbaum, 2003; Väyginen, 2003; Tavares, 2004; Vieira, 2009), а затим са Копенхашком школом студија безбедности (Buzan, 1991; Buzan & Segal 1996; Buzan, Wæver & De Wilde, 1998; Buzan & Wæver, 2003) и ТРБК као једним од њених праваца (Buzan & Wæver, 2003). Преглед литературе је био кључан за упознавање са главним теоријским појмовима и резултатима досадашњих истраживања која се темеље на претпоставкама ТРБК. Уочено је да постоји јако мало радова у којима се истражује Западни Балкан као РБПК. Заправо, постоји свега неколико чланака у домаћим и страним часописима (Ковачевић, 2011; Giuglea, 2012), као и једна докторска дисертација одбрањена на Београдском универзитету (Липовац, 2016). Ипак, ови радови, као и други у којима се ТРБК узима као теоријски оквир (Rosenkvist, 2005; Vieira, 2009; Abushov, 2010; Oskanian, 2010; Al-Khalifa, 2012; Gill & Schou, 2015), омогућавају увид у примену теоријских поставки на конкретном случају, а затим и у изворе података и методе за њихово прикупљање и обраду.

Преглед литературе је примењен и за упознавање са појмом Западни Балкан. Постоји више домаћих аутора и радова на српском језику који доприносе разумевању овог појма, али и проблема који су повезани са њим (Todorova, 2006; Đukanović, 2009; Фатић, 2009; Сретеновић, 2010; Stepić, 2012; Драгишић, 2013). Како је ово једно од истраживања

у чијем је фокусу безбедност Западног Балкана, највећу пажњу су привукли радови о преовлађујућим претњама у региону (Gyarmati & Stancic, 2007; Драгишић, 2013; Ђукановић и Јовановић, 2013; Баришић, Талијан и Бериша, 2014), као и радови о безбедносним проблемима који су последица слабих држава региона (Messari, 2002; Kostovicova, 2007; Ađir, 2009; Jano, 2009). Такође, прегледом научне и стручне литературе уочени су бројни радови у којима се анализирају безбедносни, политички и економски аспекти односа између ЕУ и Западног Балкана (Ђурић, 2012; Keil, 2013; Koen i Lempi, 2013; Lopandić, 2013; Ђукановић, 2014). С обзиром на главни циљ да се дубински испита утицај ЕУ у РБПК Западни Балкан, неки од резултата ових радова су издвојени и представљени у одговарајућим поглављима дисертације.

1.7.3.2. Анализа докумената

Анализа докумената је примењена током анализе *документације* међународних, европских, регионалних и националних организација, институција и агенција, као и невладиних организација и академских база података. У том смислу у фокусу анализе су били:

- статистички извештаји о различитим *параметрима политичког и економског развоја* (карактер политичких режима, ефикасност управљања, перцепција корупције државних система, политичка права и грађанске слободе, владавина права, заштита људских и мањинских права, укупан годишњи БДП, БДП по глави становника, годишњи раст БДП-а, стопа незапослености, стопа незапослености младих, нето прилив страних директних инвестиција, извоз робе и услуга итд.);
- документација која се тиче *конкретних политика* ЕУ према региону Западног Балкана (условљавање, стабилизација и придруживање), а која улази у оквире *Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ*;
- документација која се тиче *мисија* ЕУ у региону (војних и цивилних);
- документација која прати процесе *преговарања, посредовања и креирања дипломатских оквира* за решавање преосталих отворених питања у региону;
- извештаји који се односе на *процес европских интеграција*;

- извештаји који се односе на закључке и одлуке *Самита ЕУ-Западни Балкан*;
- оснивачки акти и извештаји који се тичу рада *регионалних безбедносних иницијатива*;
- извештаји о *регионалној безбедносној сарадњи*;
- стратегије *националне безбедности и одбране*;
- уговори којима се регулишу значајна питања из *међудржавних и међуетничких спорова*.

1.7.3.3. Метода сценарија

Метода сценарија је примењена за извођење закључака о могућим будућим правцима одвијања регионалне безбедносне динамике у поткомплексу Западни Балкан под утицајем ЕУ, и то на основу добијених налаза у претходним фазама истраживачког процеса. Сценарио је у суштини један „нејасан концепт“ коме се придају различита значења (Mietzner & Reger, 2004: 50). Метода сценарија се најчешће употребљава да би се описала могућа будућа ситуација, односно правци у развоју догађаја који могу водити тој будућој ситуацији, и претпоставља сложену анализу која може укључивати интеракцију великог броја различитих варијабли (Eurofound, 2003: 88). Стога сценарио као теоријски концепт подразумева развој, динамику и покретачку силу, који омогућавају промену и напредак од садашњег према будућем стању. Главни циљ примене методе сценарија је да се представе начини на које би се могла одвијати будућност и то тако што би се најпре описало почетно стање, а затим сагледали кључни фактори који воде према одређеном будућем стању (Godet & Roubelat, 1996: 7; Kosow & Gaßner, 2008: 10-13; Radeljak Kaufmann, 2016: 46).

Метода сценарија се интензивно развија од завршетка Другог светског рата. Примењује се у различитим облицима планирања попут војног планирања, планирања у јавној управи, пословног планирања, предвиђања технолошког развоја, еколошких кретања и одрживог развоја, урбаног и регионалног планирања и у студијама будућности уопште (Radeljak Kaufmann, 2016: 47). Креирање сценарија подразумева издвајање кључних сегмената на које ће се фокусирати пажња, стварање контекста за њихову међусобну интеракцију и формулисање претпоставки у вези са тим како би будућност

једног дана могла да изгледа. Тачније, у ком смеру би се могли одвијати одређени трендови и процеси, који су то кључни фактори неизвесности, који би се нови фактори могли појавити на сцени итд. (Kahn & Wiener, 1967: 6; UNEP, 2002: 320). У складу са предметом истраживања, методом сценарија су приказани могући правци одвијања регионалне безбедносне динамике у поткомплексу Западни Балкан под утицајем ЕУ, а у обзир су узета три различита сценарија која предвиђа ТРБК: 1) конфликтна формација, 2) безбедносни режим и 3) безбедносна заједница.

2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

2.1. РЕГИОНИ И РЕГИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ У СТУДИЈАМА БЕЗБЕДНОСТИ

Да би се на адекватан начин проучавала регионална безбедност, неопходно је да се зађе у саму суштину појма регион, а затим да се издвоје сви они елементи који су кључни за проучавање безбедности у регионалном оквиру. Зато је ово поглавље посвећено: 1) дефинисању главних карактеристика региона, 2) представљању свих праваца у проучавању региона који су од највећег значаја за ову студију случаја, 3) одређењу главних карактеристика безбедности у региону Западног Балкана, и 4) увођењу утицаја Европске уније у ток истраживања о могућностима трансформације регионалног безбедносног поткомплекса Западни Балкан у безбедносну заједницу.

2.1.1. ПОЈАМ РЕГИОН

Образложење појма *регион* је од суштинског значаја за било какву регионалну анализу. Да би се одредило постојање одређеног региона потребно је идентификовати одвијање процеса регионализације у некој области унутар датог географског подручја. Процес регионализације је кључни фактор који једно географско подручје трансформише од пасивног објекта ка активном субјекту, разликујући га од остатка глобалног система. Региони су увек *региони у настајању*, јер не постоје региони по природи. Они се увек изнова креирају у процесу трансформације глобалног система, и то свесно уколико актери у питању желе да остваре одређени интерес ступањем у односе, или изнуђено уколико су на интеракцију приморани силом прилика (да би се одбранили од безбедносне претње или наступили заједнички у вези са одређеном појавом или питањем). Процес регионализације може да се одвија у различитим димензијама, политичкој, безбедносној, економској, технолошкој, социјеталној, културној итд. (Hettne & Söderbaum, 2000: 466-467).

Појам регион потиче од латинске речи *regio* која означава административну област или шире географско подручје које има себи својствене карактеристике које га разликују од околине. У теорији не постоји општеприхваћена дефиниција региона, већ више различитих одређења у којима се наглашавају различите димензије овог појма. У неким од њих нагласак је на *територијалности*, док је у другима нагласак на *друштвеној повезаности* која се тиче језика, културе, етницитета и заједничког историјског наслеђа, затим *политичкој повезаности* која се односи на заједничку политичку традицију и институције, и *економској повезаности* која се тиче успостављених трговинских односа, преференцијалних трговинских третмана и других типова економске сарадње (Tavares, 2004: 4). Уопштено, под регионом се може сматрати засебна географска област коју карактерише константна интеракција између актера који се на њој налазе.

Све до завршетка Хладног рата, појам регион је био претежно државоцентричан. Државе су се сматрале главним актерима чије интеракције доводе до развоја подсистемске безбедносне динамике, различите од оне на системском, међународном нивоу. Тако се под регионом подразумевала група држава на заједничком географском простору коју одликује: 1) друштвена и културна хомогеност, особена политичка пракса и заједнички став према „споља“, политичке институције и економска међузависност (Russet, 1967), 2) различит степен међусобне интеракције (Nye, 1968), 3) географска блискост, интензивна интеракција, препознавање споља и изнутра да се ради о засебном подсистему и заједничко представништво (Thompson, 1973). Регион је у смислу наведеног посебна друштвена конструкција која превазилази државне границе, заснована је на територијалности, одликује је извешан степен јединствености и мотивисана је различитим принципима (Tavares, 2004: 5).

И у одређењима региона која су настала по завршетку Хладног рата било је оних у којима су државе и даље кључни актери интеракције на регионалном нивоу, упркос појави бројних транснационалних субјеката. Једно од њих дефинише регион као групу држава на одређеном простору коју повезује значајан ниво међузависности у различитим димензијама попут социо-економских трансакција и политичке комуникације (Katzenstein, 1996: 130). Ипак, традиционално виђење региона засновано на територијалности, државоцентричности и интеракцији, знатно је обогаћено са завршетком Хладног рата. Темељ региона може представљати једноставан трговински уговор, дубљи вид сарадње у

више различитих области, као и изградња институција. Осим заједничких интереса, регион може повезивати и заједничка безбедносна забринутост. Такође треба поменути и то да се у литератури регион одређује као подструктура која се налази између државе и међународног система (Waltz, 1979).

2.1.2. ПОЈМОВИ РЕГИОНАЛИЗАМ И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА

Појмове регионализам и регионализација треба најпре разликовати. Први наглашава *идеје* и *принципе* који се налазе у основи интеракције регионалних актера, док други наглашава сам *процес* регионалне интеракције (Söderbaum, 2003; Katzenstein, 2004). Под регионализмом се подразумева организована форма међудржавне сарадње између суседа. То укључује одређену идеју, политику или пројекат. Како се у основи регионализма налазе идеје и принципи, неки аутори наглашавају да је економска сарадња кључна за формирање региона (Fishlow & Haggard, 1992), док други тврде да су кључни институционализовани односи (Väyrynen, 2003: 43). У општем смислу, циљ регионализма је остварење заједничких интереса у једној или више различитих области (Fawcett, 2004: 433).

С друге стране, регионализација се одређује као динамичан процес формирања региона (Väyrynen, 2003: 43), као континуирани раст социјеталне интеграције и индиректан процес политичке и економске интеракције унутар региона (Hurrell, 1995: 39). У најопштијем смислу, регионализација подразумева концентрацију активности на регионалном нивоу. Она може резултовати обликовањем региона, односно растом регионалних веза и формирањем алијанси, блокова, организација, формалних институција или неких других израза регионалне повезаности (Fawcett, 2004: 433).

У домену безбедности регионализација се одвија у правцу формулисања заједничког одговора на конфликте или друге безбедносне претње. Конфликти по својој природи најчешће постају регионализовани. Они се могу проширити преко граница и захватити већи број држава датог региона, њихови ефекти се могу осећати ван граница државе у питању (хуманитарне и еколошке катастрофе, избеглице итд.), и на крају могу изазвати пажњу и одговор међународне заједнице. У регионима у којима су слаби или непостојећи механизми за регулисање могућих конфликта, све чешће се одвијају „out-of-

area“ операције спољних фактора попут НАТО-а на Балкану и у Авганистану, ЕУ у Конгу итд. (Fawcett, 2004: 434).

У суштини, не постоји идеалан регион, односно тип региона коме све групације суседа теже. Региони су попут држава различитих композиција, капацитета, способности и аспирација. Региони су такође у сталном процесу изградње и промена. Најкраће речено, ако и на овом месту парафразирамо Александра Вента, регион, регионализам и регионализација су оно што државе од њих направе (Fawcett, 2004: 434). Како садржи суфикс „изам“ попут теоријских праваца у оквиру науке о међународним односима, регионализам би се према неким мишљењима могао сматрати и теоријом која проучава процес регионализације (Tavares, 2004: 7).

У историјском смислу, прве регионалне конструкције биле су географске области контролисане од стране империја уз помоћ војне силе. Током 19. века економске везе су постале кључне за регионално повезивање, а најчешће су се остваривале формирањем царинских унија и склапањем преференцијалних трговинских споразума. Иако је економска забринутост била примарна за успостављање регионалне сарадње у овом периоду, политичке преокупације су такође играле веома значајну улогу у развоју регионализма (Tavares, 2004: 7-8). Тако су током 19. века и касније, а посебно између два светска рата, настајале интересне сфере у којима се економија користила као претекст за остваривање политичких циљева (Mansfield & Milner, 1999: 611).

Тек са завршетком Другог светског рата регионализам је почео да се изучава и развија као засебно теоријско поље. Два најзначајнија процеса која су условила интензиван развој регионализма односе се на формирање војних савеза широм света и економско повезивање на западу Европе. Европске интеграције које су започеле у периоду између 1948. и 1950. године посебно су појачале интересовање аутора за анализу свих аспеката регионализације на тлу Европе и убрзале развој регионализма. Стварање војних алијанси са почетком Хладног рата и европске интеграције означили су почетак модерног изучавања регионализма (Vieira, 2009: 26-27).

2.1.3. СТАРИ РЕГИОНАЛИЗАМ

Стари регионализам је почео да се развија са завршетком Другог светског рата и почетком Хладног рата. Све до краја Хладног рата, на нивоу региона су се одвијали значајни процеси који су привлачили пажњу различитих аутора. Широм света могло је да се уочи формирање регионалних политичких и војних организација попут НАТО-а, Варшавског пакта, *SEATO*, *CENTO*, *ANZUS* и *RIO* пакта итд.²¹ Оне су одражавале хладноратовску климу у свету. У оснивању регионалних организација кључну улогу је имала безбедносна забринутост, као и политичке амбиције актера. С друге стране, ово је период у коме се развијао велики европски пројекат, постепено стварање ЕУ кроз интензивну економску и политичку интеграцију западноевропских земаља. Све до касних 80-их регионализам се развијао у контексту хладноратовске логике и у теорији постао познат као стари регионализам (Breslin & Higgott, 2000: 334).

Стари регионализам представља покушај да се објасни процес регионализације који се одвијао за време Хладног рата. Под регионом се у то време сматрала група држава која је сачињавала одређену организацију, војну или економску (Hettne, 2002: 326). Предмет интересовања теоретичара старог регионализма су стога превасходно биле регионалне конструкције које су се заснивале на споразумима о формирању војних алијанси или на споразумима о слободној трговини.

Према томе, стари регионализам се одликује низом карактеристика: 1) његови корени и развој леже у биполарном хладноратовском контексту, 2) региони су настајали „одозго“, најчешће као последица деловања суперсила, а не спонтано и са циљем групе држава да се суоче са глобалним изазовима, 3) у економском смислу радило се о интеграцијама које су изнутра оријентисане и протекционистичке, 4) региони су били специфични према мотивима настанка, превасходно војним и економским, и 5) сва пажња је била усмерена на односе између националних држава (Hettne, 2002: 326).

²¹ Пакт Југоисточне Азије (*SEATO*); Војно-политички савез Велике Британије Турске, Ирана и Пакистана (*CENTO*); Пацифички пакт (*ANZUS*); Војно-политички савез западне хемисфере (*RIO*).

2.1.4. НОВИ РЕГИОНАЛИЗАМ

За разлику од старог регионализма где је географија била кључни чинилац, у савременим погледима на регион географски фактор је битан, али до изражаја долазе и бројни други унутрашњи и спољни чиниоци. Крај Хладног рата је донео значајне структуралне промене које су одлучујуће утицале на процес регионализације. Постоји серија фактора који су допринели зачетку развоја новог регионализма. Биполарни међународни систем је замењен мултиполарним, што је означило промену односа снага у свету и нову фазу развоја у међународним односима. Једна од суперсила, СССР, је доживела крах, док су постепено почели да израстају нови центри моћи и утицаја попут ЕУ, Кине, Јапана и других. Иако је Америка остала једина суперсила у свету, америчка хегемонија је почела да опада са појавом нових центара моћи, што је утицало на промене америчке политике према различитим деловима света. Услед интензивног раста међузависности у свету и развоја глобализације у свим сферама друштвеног живота, вестфалијски систем нација-држава је почео постепено да еродира. Још један од фактора је и преовладавање неолибералног економског модела развоја у свету укључујући земље у развоју и посткомунистичке државе (Hettne & Söderbaum, 2000: 457).

Стари регионализам једноставно више није одражавао праву слику реалности. Све горе поменуте промене условиле су ново сагледавање догађаја који се одвијају у регионалном оквиру. Сам појам нови регионализам први је употребио Норман Палмер (Norman Palmer) 1991. у својој књизи *The New Regionalism in Asia and the Pacific*. По његовом мишљењу, окидач развоја новог таласа регионализма потекао је са глобалног нивоа, и то у виду колапса комунизма и краја Хладног рата (Palmer, 1991: 2).

Са крахом биполаризма, динамика развоја догађаја у регионима широм света постала је веома интензивна и комплексна. Један од разлога за то је повећана национална аутономија појединачних држава у њиховом геостратешком окружењу. Ипак, постоје мишљења да је регионална безбедносна динамика била веома изражена чак и за време биполаризма, па чак и доминантнија од оне на глобалном нивоу. Као пример се често наводи активна улога САД у бројним регионима широм света, али не и у сукобима на афричком континенту у којима нису имале виталне стратешке интересе (Stein & Lobell, 1997). Узроци и последице конфликта и тада су се, према мишљењу дела научне

јавности, налазили и материјализовали на регионалном нивоу, а велике силе су се ангажовале у складу са својим интересима и тако утицале на интензивирање или гашење регионалне безбедносне динамике.

Међутим, најзначајнија разлика између старог и новог регионализма је та што се на регионализацију почело гледати као на много сложенији и динамичнији процес који је мултидимензионалан, флексибилан и одвија се на више различитих нивоа. Он може подразумевати политичку амбицију да се контролише одређени територијални простор, али и тежњу да се изгради препознатљиви регионални идентитет (Hettne, 1999: 17). Постоје региони са јаким идентитетом који код појединаца и група буде осећање припадности, те осећај привржености који би се могао поредити и са самом националном припадношћу (Скандинавске земље, земље Бенелукса, Балтичке земље). Стога је регион сложен појам чије карактеристике није лако утврдити (Koneska, 2007: 113).

Осим што су веома сложене, региони су и променљиве категорије. Њихове границе зависе од тога да ли им се државе придружују или их напуштају, као и од редефинисања односа између њих. Такође, региони могу настати по више различитих основа. За њихово образложење важна је чињеница да се развој новог регионализма поклопио са појавом конструктивистичког теоријског правца. Овај приступ је значајан за регионализам, јер је омогућио потпуно редефинисање региона као теоријског концепта. Најзначајнија новина је увођење нетериторијалних фактора у концепцију региона. Тако се региони могу посматрати са становишта економије где кључну улогу играју транснационални капиталистички процеси, са становишта животне средине где је кључна интеракција људских активности и биосфере, са становишта културе где су кључни друштвени идентитети и слично (Väyrynen, 2003: 27).

У регионима који представљају политичке интеграције доминирају питања која се тичу регионалне стабилности, безбедности чланица, и уопште доприноса глобалном реду и миру (Väyrynen, 2003: 43). С друге стране, када је у питању економска интеграција, она најпре зависи од политичке воље и политичких одлука актера у питању, али може резултовати мање или више јаким регионалним институцијама. ЕУ је услед изражене политичке воље првобитних чланица израсла најпре у економску организацију, а затим наставила свој развој на политичкој и безбедносној основи. Она представља класичан пример продубљивања сарадње и међусобних веза услед нараслих заједничких интереса. У

том смислу посматрано, регионализација представља сложен процес који се одвија постепено и који кроз време трпи различите врсте промена.

Економске и трансакционе активности, осим што се могу одвијати територијално, оне се могу одвијати и функционално. Поред држава суседа које могу успоставити економску сарадњу зарад заједничке добробити, савремени услови су омогућили и транснационално повезивање не само држава већ и других субјеката попут привредних корпорација и фирми. Територијална близина свакако олакшава продубљивање сарадње и стварање заједничких регулационих тела, али није неопходна за повезивање различитих субјеката. Исто важи и за остваривање веза у другим друштвеним сферама.

Сложени међународни односи у савременим условима глобализације резултују ситуацијом у којој различити актери делују и у територијалном и у функционалном простору, односно како у свом реалном окружењу, тако и у нетериторијалном простору који се тиче политичке, економске, безбедносне, културне и шире друштвене транснационалне и глобалне сарадње. „Територијалност и функционалност су независне, али и међусобно повезане карактеристике савременог глобалног и регионалног система (Väyrynen, 2003: 44).“ То је главна особеност која разликује нови од старог регионализма у коме је територијалност ипак била централна категорија.

Сложен процес изградње региона под утицајем нетериторијалних фактора заговарају аутори конструктивизма. Овај теоријски правац посебан акценат ставља на динамику као манифестацију *inside-out* ефеката политичких, економских, културних и других процеса који дефинишу, али и померају границе региона. Увођење нетериторијалних фактора у анализу (тржиште, култура) и нових актера (транснационални субјекти) означило је велику разлику у схватању процеса регионализације у односу на традиционалну државоцентричну перспективу која фаворизује статично виђење региона повезано са одређеним територијалним простором у коме делују искључиво националне државе. У суштини, региони у физичком смислу имају статичан, а региони у функционалном смислу динамичан карактер (Väyrynen, 2003: 45).

У том смислу, физички тип региона се налази у центру пажње старог, а функционални у центру пажње новог регионализма. Код првог фокус анализе је на политичким и војним питањима и процесима, док код другог пажња истраживача скреће ка друштву, економији и култури. Они указују на то да регион не постоји само у виду

мултинационалне политичке и војне организације на контролисаном територијалном простору, већ се може јавити и у виду технологијом, капиталом и културом повезаног простора који не мора да дели заједничке границе. Овакав нови вид схватања региона и процеса регионализације намеће поновно промишљање одређених реалистичких и либералистичких ставова по питању одвијања процеса и односа у савременом глобализованом свету.

Аутори који заговарају конструктивистички приступ у дефинисању региона служе се концептима попут поверења, заједничког идентитета и заједничких вредности. Према овој традицији региони могу да буду когнитивни (имагинарни). То конкретно значи да чланице не морају да заузимају заједнички простор већ је довољно да се међу њима одвија интеракција. Региони могу да буду препознатљиви према заједничком историјском искуству, култури и политичкој традицији. Увођење заједничке монете као што се то догодило унутар ЕУ је још један фактор који може утицати на изградњу региона, као израз политичке визије и заједничког идентитета.²² Поверење и заједничке вредности су такође значајни фактори који утичу на формирање региона. Безбедносна заједница се може сматрати једним типом когнитивног региона у коме чланице повезује заједничко очекивање да ће сви спорови бити решавани мирним путем.

Усложњавање концепта региона је омогућило посматрање и анализирање процеса регионализације из више различитих углова. Нови регионализам је повезао националне и међународне факторе, политичке и економске утицаје, државне и недржавне актере. На тај начин је знатно проширено поље проучавања регионалних процеса. Овај нови тренд у развоју регионализма подразумева сложен процес промена који се одвија као резултат деловања глобалних, регионалних, националних и локалних фактора. Тешко је рећи који од ових нивоа је доминантан, јер су актери и процеси на различитим нивоима у међусобној интеракцији и њихов значај је релативан, мења се временом (Hettne & Söderbaum, 2000).

²² Иако треба имати у виду да евро није монета у свим чланицама Европске уније. Постоје земље ван тзв. европодручја у којима евро још увек није уведен, али ће се придружити онда када испуне одређене услове. То су Бугарска, Хрватска, Чешка, Мађарска, Пољска, Румунија и Шведска. Поред њих постоје и државе које су изузете из европодручја. Тренутно је то само Данска, јер се Велика Британија налази у процесу иступања из ЕУ. Више о томе читати на званичном сајту ЕУ. Подаци који су овде коришћени преузети су 4. марта, 2019., са https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/which-countries-use-euro_hr.

Са укључењем бројних значајних фактора у анализу одмакло се много даље од војних алијанси и европских интеграција који су били у фокусу старог регионализма. У оквиру новог регионализма ушли су различити регионални пројекти, али и конфликтне ситуације широм света. Данас се на изградњу региона гледа као на веома сложен процес. Он више није у искључивој контроли суперсила како је то било за време Хладног рата, већ се одвија под утицајем различитих актера и у различитим димензијама укључујући политичку, безбедносну, економску, социјеталну, културну итд. Нови регионализам не представља један засебан приступ или теорију, већ постоји више различитих „нових регионализама“, а један од њих је и теорија регионалног безбедносног комплекса.

2.2. ТЕОРИЈА РЕГИОНАЛНОГ БЕЗБЕДНОСНОГ КОМПЛЕКСА (ТРБК)

Теорија регионалног безбедносног комплекса налази се у основи овог истраживања. Из проучавања ове теорије произашло је интересовање за спровођењем истраживања на конкретној студији случаја Западног Балкана. Главни циљ је био да се провере одређене претпоставке које произилазе из њених оквира. Зато ће најпре бити представљен њен развој, затим могућности за њену примену у студијама безбедности, а напослетку и резултати њене примене у досадашњим истраживањима. Томе је посвећен наредни део рада.

2.2.1. РАЗВОЈ ТРБК КАО ЈЕДНОГ ОД ПРАВАЦА НОВОГ РЕГИОНАЛИЗМА

Корени теорије регионалног безбедносног комплекса се могу наћи у делима Вилијама Томпсона (William Thompson) који је 70-их година 20. века писао о главним елементима за дефинисање и разграничење региона као засебног подсистема у коме се интеракција јединица које га чине одвија на различити начин од оне на системском нивоу. Ти елементи су географска близина, интензивна интеракција између најмање два актера и унутрашње и спољашње препознавање одређене групе држава као засебне области

(Thompson, 1973: 101). На прагу Томпсонових запажања, Раимо Вејринен (Raimo Väyrynen) је издвојио две основне карактеристике регионалног подсистема, различитост и блискост. Ова друга особеност се не огледа само у географском смислу већ такође у економском и политичком смислу што подразумева вишеструку узајамну интеракцију и заједничку организацију активности (Väyrynen, 1984: 340).

Из ових дефиниција једно је очигледно. Географска близина и интензитет интеракције између актера су две кључне варијабле у дефинисању региона. Када је Бери Бузен почео са изградњом ТРБК он је имао у виду да сарадња није једини чинилац којим се мери интензитет интеракције између актера, већ да у обзир морају да се узму и надметање и сукоби. Зато је он увео у теорију појам безбедносни комплекс као најзначајнију варијаблу која одређује постојање региона у међународној политици (Ауооб, 1999: 249). Безбедносни комплекси подразумевају међузависност у надметању исто као и међузависност која је резултат заједничких интереса (Buzan, 1991: 190). Бузен је тиме скренуо пажњу на интеракције конфликтне природе које граде безбедносне комплексе широм света. Његов крајњи циљ је било заснивање засебне теорије која би била погоднија од системских за разумевање негативних (конфликтних) димензија безбедносне интеракције у различитим регионима.

Теорија регионалног безбедносног комплекса се развија много интензивније од краја Хладног рата. Представља релативно нов приступ у проучавању међународних односа и безбедности, који се темељи делом на ставовима неореалиста, а делом на ставовима конструктивиста. Са завршетком биполарног надметања дошло је до опадања усредсређености на системски ниво од стране проучавалаца међународних односа и безбедности. Системски ниво је до тада био доминантан, такорећи једини ниво у теорији међународних односа са ког се анализирала структура моћи и одвијање догађаја у међународној арени. Са ширењем поља истраживања у међународним и безбедносним студијама од краја Хладног рата појединачни, национални и регионални нивои анализе безбедносних питања постали су значајни као и системски (Vilijams, 2012: 40-44).

Теорија регионалног безбедносног комплекса је израсла у врло занимљив приступ у проучавању регионалне безбедности. Суштински став ове теорије је тај да је за већину држава у свету регионални ниво кључан за сагледавање безбедносних претњи и да су њихове активности уско везане за регионе којима припадају. Другим речима, системски

ниво је далеко од стварности, јер једино суперсиле и велике силе имају довољно капацитета и спољнополитичких опција да делују и остварују своје интересе на глобалном нивоу, док су региони места на којима се већина држава у међународном систему повезује и на којима се осећа национално и системско међудејство. Према томе, ТРБК у себи садржи тежњу да се локалним факторима да одговарајућа тежина у безбедносној анализи, јер региони нису само микроверзије постојећег глобалног система. Централна идеја овде је да „безбедносне претње путују много брже преко краћих дистанци“, што ствара безбедносну међузависност међу актерима у регионалном оквиру. Другим речима, овај јако важан фактор географске блискости утиче на појаву безбедносног комплекса (Buzan & Wæver, 2003: 45).

Државе су према томе трајно везане за одређени географски простор и приморане да успостављају односе са својим суседима. Ти се односи веома разликују од региона до региона. Као што је већ образложено у појмовном оквиру, у њима може преовлађивати пријатељство, ривалство или непријатељство, те су региони пре свега социјално конструисане категорије. То је нова компонента, односно конструктивистички елемент који поменути аутори уносе у ТРБК и чине је различитом од других теорија. У њој је географски чинилац централан, јер се територија и безбедносна динамика не могу раздвојити. Географски положај ствара конкретну ситуацију за сваку државу понаособ. Својом проценом безбедносних претњи и одговором на исте, државе у датом региону граде посебан структурални контекст. Тај контекст указује на чињеницу да региони имају „статус“ независних фактора, што прецизније значи да то нису само арене у којима се рефлектују дешавања са системског нивоа већ аутономне целине са сасвим специфичном безбедносном конфигурацијом.

Границе региона одређују процеси секуритизације и десекуритизације који су директан узрок акција и интерпретација актера, па према томе карактера њихових међусобних односа. Значајно становиште ове теорије је да ови процеси не зависе само од расподеле моћи између актера већ и од бројних других фактора повезаних са историјом, политиком, религијом, културом и другим трајним карактеристикама региона. У светлу реченог, безбедносни проблеми иманентни региону нису само производ прости рефлексије материјалних чинилаца. Зато је тежиште овог теоријског приступа на раздвајању регионалне од глобалне безбедносне динамике и засебном проучавању сваког регионалног

безбедносног комплекса са циљем утврђивања њихових особености (Buzan & Wæver, 2003).

Теорија регионалног безбедносног комплекса је теорија у којој је нагласак на регионалној безбедности као аутономном нивоу међународне политике где различити актери различито посматрају безбедносне проблеме и различито формулишу своје одговоре на њих. Осим што разлика постоји у односу на безбедносну динамику на глобалном нивоу, региони се и једни од других међусобно разликују према сопственом безбедносном идентитету. Он је директна последица безбедносних оријентација и пракси актера, као и њихових међусобних интеракција. Ко се кога плаши или кога преферира не може се сазнати на системском нивоу већ одговор лежи у специфичним условима региона који су резултат процеса секуритизације, односно десекуритизације.

Регионалну безбедносну динамику коју може одликовати сукоб, ривалство или сарадња (amity/enmity patterns) између регионалних актера, могуће је разумети једино уколико се анализа заснује на регионалном нивоу, јер она постоји без обзира на то да ли у региону има утицаја спољних фактора. На регионалну безбедносну динамику утичу историјско наслеђе, религиозни и културни обрасци, материјални услови, перцепција актера, процеси секуритизације и десекуритизације, политичко одлучивање и бројни други фактори. Једноставно речено, РБК је социјална структура која зависи од политичке и безбедносне оријентације и праксе актера који је сачињавају. У зависности од тога шта се секуритизује региони се могу мењати и разликовати кроз време. Бузен то најбоље објашњава једним кратким ставом да је „безбедност оно што државе од ње начине“, парафразирајући притом Александра Вента (Buzan & Wæver, 2003: 48).

Према Бузену и Вејверу свет је и даље државоцентричан. Наглашавајући значај регионалног нивоа у анализи безбедносних питања, они теже да објасне да је безбедносна интеракција много јача међу суседима него између држава које су територијално удаљене једне од других. Једино суперсиле располажу капацитетом да интервенишу широм света како би оствариле своје интересе, док већина држава брине за сопствену безбедност унутар регионалног оквира. По њиховом мишљењу, постхладноратовски безбедносни поредак и догађаје у међународној политици је лакше разумети уколико се анализа заснива на регионалном нивоу, јер се управо ту одиграва снажна интеракција националних и системских фактора. Преуско је посматрати безбедност само унутар

националних оквира, као што је сувише апстрактно посматрати је само на основу онога што се догађа у односима између великих сила. Региони су с једне стране реалност за већину држава у свету, а са друге интересне сфере великих сила. Проучавање регионалне безбедносне динамике као производа узајамног дејства различитих фактора омогућава дубљи увид у савремене претње које су све комплексније по својој природи и могу да угрозе националну, регионалну и глобалну безбедност истовремено (Buzan & Wæver, 2003).

Централни концепт у оквиру теорије – регионални безбедносни комплекс – појавио се први пут у књизи Берија Бузена *People, states and Fear* 1983. године. Тада је дефинисан као: „Група држава чији су безбедносни проблеми толико блиско повезани да се њихове националне безбедности не могу разматрати одвојено (Buzan, 1983: 106).” У то време, међународни односи и безбедност су се још увек посматрали искључиво са системског нивоа, јер је пажња теоретичара из ове области била превасходно усредсређена на биполаризам и глобализацију. Теорије са фокусом на регионалну интеракцију још увек нису биле развијене.

У свом другом издању књиге *People, States and Fear* (1991) Бузен је, у посебном поглављу под насловом „Регионална безбедност“, даље развио идеју о регионалном безбедносном комплексу као засебној географској целини коју одликује интензивна интеракција и безбедносна међузависност између јединица које је чине. Овом приликом је концепт РБК допуњен анализом односа између регионалних актера који се могу кретати од сукоба, преко ривалства до сарадње, те бити изражени у форми конфликтне формације, безбедносног режима или безбедносне заједнице. Ради се о међусобној перцепцији регионалних актера као сарадника или непријатеља (*amity/enmity*) и њиховим безбедносним праксама, што директно утиче на регионалну безбедносну динамику и гради специфичну социјалну конструкцију РБК.

У овој фази развоја дефинише се и утицај велике силе у регионалном безбедносном комплексу као „прекривача“ (*overlay*) који смо детаљније објаснили у оквиру појма утицај. Овај вид утицаја велике силе у теорији је објашњен као директно присуство спољне силе у региону које је толико јако да зауставља уобичајену безбедносну динамику између актера. Обично подразумева стационарање војних снага на терену од стране велике силе и разликује се од уобичајеног „продора“ велике силе у безбедносни комплекс. Та разлика се

огледа у томе што интервенције великих сила појачавају локалну безбедносну динамику, док је прекривање утишава тј. гаси.

Дејвид Лејк и Патрик Морган су у књизи *Regional Orders: Building Security in a New World* (1997) дали своју дефиницију РБК. По њиховом мишљењу, то је: „група држава која је константно погођена безбедносним претњама које потичу споља, из других географских области (Lake & Morgan, 1997: 12).“ Из саме дефиниције је јасно да се у њиховом образложењу РБК замагљује граница између регионалног и системског нивоа, као и између различитих РБК међусобно. То значи да велике силе и друге државе могу бити део било ког РБК или више њих у истом тренутку. Управо овом аспекту је поклоњена велика пажња од стране Бузена, а затим и Бузена и Вејвера заједно.

Бери Бузен, Оле Вејвер и Јап Де Вајлд су у књизи *Security: A New Framework For Analysis* (1998) направили ревизију ТРБК, правећи разлику између хомогених и хетерогених РБК зависно од тога какви безбедносни проблеми њима доминирају. Овим је ТРБК повезана са секторском анализом која подразумева посматрање безбедносних претњи кроз пет различитих сектора. Осим војног, до самог краја Хладног рата доминантног сектора у проучавању безбедности, пажња је усмерена још и на политички, економски, социјетални и еколошки сектор. Ова новина је означила потребу за ширим разматрањем безбедности у регионалном оквиру и директно повезивање ТРБК са социјално-конструктивистичким приступом. У дефиницију РБК ови аутори су укључили појам секуритизације која представља „ситуацију у којој се одређено питање представља као егзистенцијална опасност захтевајући примену специјалних мера и оправдавајући акције које у уобичајеној политичкој процедури не би биле примењене (Buzan, Wæver & De Wilde, 1998: 23-24).“ На овај начин аутори су повезали ТРБК са теоријом секуритизације. На том курсу су Бузен и Вејвер остали и приликом писања књиге *Regions and Powers: The Structure of International Security* која се сматра првом целовитом разрадом ТРБК.

У поменутој заједничкој књизи *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2003), Бузен и Вејвер су по први пут детаљно разрадили ТРБК и омогућили концептуализацију регионалног нивоа у проучавању безбедносних појава, као засебног нивоа који се налази између националног и системског. Дубоко верујући да у литератури за проучавање међународне безбедности постоји велика празнина, они су развили оквир за

анализу безбедности на нивоу региона. Теорија представља својеврсну комбинацију концепта регионални безбедносни комплекс и конструктивистичке традиције у проучавању безбедносних појава. Фокус је на контексту и условима под којима се одређено питање третира као безбедносно питање тј. као егзистенцијална претња референтном објекту (Buzan et al., 1998; Buzan & Wæver, 2003).

„Када изговоре безбедност, државни званичници изјављују да постоји услов за хитно реаговање које подразумева право на употребу свих неопходних мера како би се спречио развој опасности (Buzan et al., 1998: 21).“ Овај процес се у теорији назива процесом секуритизације и јако је важан за разумевање регионалне безбедносне динамике. Њу покрећу процеси секуритизације, односно десекуритизације која као што је већ објашњено представља ситуацију у којој се поједино безбедносно питање престаје сматрати егзистенцијалном претњом и враћа у домен уобичајене политике. У зависности од тога који процеси преовлађују у односима између суседа постоје различити типови РБК. Бузен и Вејвер су и овде, као и 1998. у књизи *Security: A New Framework For Analysis*, РБК дефинисали као: „Групу држава чији су процеси секуритизације и десекуритизације толико уско повезани да се не могу разумно анализирати или решавати одвојено (Buzan & Wæver, 2003: 44).”

Ова дефиниција је јако важна, јер директно упућује на чињеницу шта је то што гради регион из угла ТРБК. Овде је јасно да се ради о безбедности као најзначајнијем чиниоцу у одређењу граница одређеног региона. Без обзира на то да ли се група држава квалификује као регион у неким другим концептуализацијама, РБК је регион виђен “кроз наочаре безбедности” (Buzan & Wæver, 2003: 43-44). То значи да је безбедносна међузависност кључан фактор у изградњи РБК. С обзиром на то да је безбедносна међузависност производ безбедносних оријентација и пракси актера унутар РБК, то му даје карактер социјално конструисаног региона.

Бузен и Вејвер су одредили елементе који чине **есенцијалну структуру** сваког РБК:

1. **Границе** – РБК је засебан ентитет; одвојен од суседних ентитета због специфичне безбедносне динамике између актера; границе не значе да нема повезаности са суседним комплексима или спољним актерима, напротив.
2. **Анархична структура** – сваки РБК чине најмање две чланице, два актера.

3. **Поларност** (структура моћи) – карактерише га дистрибуција моћи између јединица (као и у међународном систему, структура моћи унутар РБК може бити униполарна, биполарна или мултиполарна).
4. **Социјална конструкција** – одражава конструктивистички утицај у теорији. Тиче се односа између актера унутар РБК који могу бити односи пријатељства, ривалства или непријатељства (*amity/enmity patterns*). Ови односи су променљиви кроз време и могу се кретати од конфликтне формације, преко безбедносног режима до безбедносне заједнице, као и обрнуто. Они су производ безбедносних оријентација и пракси регионалних актера и одређују карактер безбедносне динамике унутар РБК. Бузен и Вејвер их поистовећују са Хобсовским, Локовским и Кантовским погледом на свет, односно са социјалном структуром анархије у Вентовој конструктивистичкој теорији која се заснива на питању да ли непријатељство (сукоб), ривалство (надметање) или пријатељство (сарадња) доминирају односима у датом региону (Buzan & Wæver, 2003: 50-54).

У контексту свега реченог, ТРБК представља добар оквир за дубинско проучавање регионалне безбедности. Крајњи циљ таквог проучавања јесте увиђање широког спектра безбедносних односа који се одвијају широм света, што у комбинацији са анализама на другим нивоима – националном, међурегионалном и глобалном – даје целовитију слику развоја догађаја у међународној арени. Као што Бузен и Вејвер тврде (2003): „Безбедност појединачних актера (држава) и процеси интервенција глобалних сила могу бити схваћени једино кроз разумевање регионалне безбедносне динамике (43).“ Повезивање резултата анализе безбедности на различитим нивоима производи оно што Бузен и Вејвер називају специфичном безбедносном констелацијом сваког појединог РБК.

Аутори се у књизи *Regions and Powers: The Structure of International Security* подробније баве различитим типовима РБК детаљно објашњавајући карактеристике сваког од њих (стандардни, централни, са доминантном великом силом, суперкомплекс и протокомплекс). Међутим, овде нема простора за детаљније образлагање њихових карактеристика, јер то није нужно за остварење циља овог истраживања које се превасходно односи на унутрашњу трансформацију РБПК Западни Балкан од безбедносног режима ка безбедносној заједници.

Такође, треба нагласити да су бројни концепти значајни за ТРБК остали неразрађени у самој теорији, што оставља широк простор за даља проучавања и анализе. У такве спадају „оверлеј“ (overlay), „продор“ (penetration) великих сила (интеракција системских и регионалних фактора), државе-изолатори (insulator states), јаке и слабе државе (strong and weak states), обрасци сарадње/сукоба (amity/enmity patterns). Уочавање повезаности између ових концепата на конкретним случајевима може бити веома вредно за развој ТРБК.

Пошто се регионални безбедносни комплекси не могу посматрати као изоловане целине, нити аутори у било ком смислу на то упућују, остаје пуно простора за истраживање регионалне безбедности као споне између националне и међународне безбедности. Мохамед Ајоб такође тврди да се анализа на регионалном нивоу не може спровести изоловано од осталих нивоа анализе. Он нужно препознаје да варијабле од значаја за глобални и национални ниво анализе имају велики значај и за анализу регионалног поретка и безбедности (Ауооб, 1999: 247).

У том смислу истраживања у којима се анализира улога великих сила у безбедносној динамици унутар РБК могу бити знатан допринос ТРБК, исто као и она у којима се разматрају безбедносни проблеми на националном нивоу који у себи садрже ефекат „преливања“, попут рецимо слабих држава. Последице слабих држава се могу осећати не само на регионалном нивоу већ и много шире. Из тог разлога, региони у којима се одиграва интензивна интеракција између националног, регионалног и системског нивоа, какав је између осталог и Западни Балкан, могу бити веома погодни за примену ТРБК, те самим тим истраживања која повезују национални, регионални и међународни ниво могу резултирати сазнањима важним за даљи развој ове теорије.

2.2.2. ПРИМЕНА ТРБК У ДОСАДАШЊИМ ИСТРАЖИВАЊИМА

Регионални ниво анализе безбедности подразумева чињеницу да се безбедност било које државе у свету не може јасно сагледати у изолацији од њених суседа. ТРБК пружа одговарајући оквир за организовање емпиријских студија о регионалној безбедности тако што омогућава анализу фактора са четири различита нивоа почев од националног, преко регионалног и интеррегионалног до глобалног. То је веома значајно,

јер су ови нивои међусобно испреплетани, односно фактори који утичу на безбедност у датом региону потичу са више, а неретко и са сва четири поменута нивоа. Анализа на сваком од њих даје целовитију слику безбедности и безбедносне међузависности у региону. На националном нивоу анализа обухвата рањивости које се генеришу унутар државних оквира, као и страхове које држава испољава за своју безбедност. Заправо, ради се о анализи процеса секуритизације који је јединствен код сваке државе и показује шта она дефинише као претњу властитој безбедности.

На регионалном нивоу или нивоу међудржавних односа анализа се концентрише на односе између држава региона и динамику која настаје као производ тих односа. На интеррегионалном нивоу посматрају се односи између суседних региона уколико је интеракција међу њима видљива и интензивна, јер она може утицати на промене у безбедносној динамици унутар њих самих. И напослетку, у анализи на глобалном нивоу тежи се уочавању интеракције између глобалних и регионалних фактора који могу имати одлучујући утицај на безбедност региона, али и међународну безбедност. Заједно ова четири нивоа анализе граде безбедносну констелацију датог региона, а очекивани крајњи продукт њиховог разматрања јесте целовитији и продубљенији увид у безбедносне карактеристике посматраног простора и изазове који из њега потичу.

Једно од истраживања које је резултовало занимљивим закључцима погодним за проверу на примеру поткомплекса Западни Балкан, јесте оно које је реализовано на примеру регионалног безбедносног комплекса Јужни Кавказ.²³ Ради се о региону који сачињавају Грузија, Јерменија и Азербејџан, постмодерне државе настале распадом СССР. Познато је да је овај регион прожет дуготрајним и неразрешеним територијалним конфликтима између и унутар регионалних актера. Ради се о сукобу Јерменије и Азербејџана око територије Нагорно-Карабах, а затим и о спорним територијама Абхазије и Јужне Осетије унутар Грузије.

У овим земљама постоје јасни обрасци друштвене фрагментације који се у основи тичу изразите измешаности народа и нација на малом простору и њихове жеље за самосталношћу с једне стране, а са друге стране политичких аспирација признатих регионалних актера за контролисањем спорних области. Тако Абхази и Осети теже

²³ Oskanian, K. (2010). *Weaving webs of insecurity: fear, weakness and power in the post-Soviet South Caucasus*. Doctoral dissertation. The London School of Economics and Political Science.

самосталности Абхазије и Јужне Осетије, а Грузија политичкој контроли свих области које сматра интегралним деловима своје територије. Слично томе, Јерменија и Азербејџан се не осећају безбедним уколико не контролишу област Нагорно-Карабах, те у њиховим односима влада примирје од 1994. без изгледа за трајан мир.

Кеворк Осканиан (Kevork Oskanian) је у свом истраживању пошао од две претпоставке. Прва, да РБК Јужни Кавказ постоји у виду конфликтне формације због преклапајућих територијалних захтева и слабих држава које нису у стању да произведу колективну стратегију опстанка. И друга, да надметање великих сила у региону игра суштинску улогу у одржавању ревизионистичке конфликтне формације. Анализирана је безбедносна димензија снаге држава (суверенитет, легитимитет, монопол на употребу физичке силе), њихова међусобна безбедносна интеракција и улога великих сила у региону. Све са циљем да се испита постоји ли могућност транзиције комплекса од конфликтне зоне ка стабилном безбедносном режиму и да се утврди које су то главне препреке на путу жељене трансформације.

У истраживању је примењен комбиновани методолошки приступ који је подразумевао прикупљање квалитативних и квантитативних података из примарних и секундарних извора. Квалитативни подаци су прикупљани из стратешких докумената, изјава и интервјуа са званичних сајтова владиних званичника и тела, транскрипата интервјуа из локалних и западних медија и посматрачких агенција, изјава опозиционих политичара, извештаја домаћих и страних медија и резултата истраживања различитих организација.

Додатни извор података представљали су полуструктурисани интервјуи о перцепцији регионалне безбедности, важним државним питањима, утицају великих сила и могућностима за промене, реализовани са представницима политичке елите, опозиционим представницима, дипломатским представницима, новинарима, интелектуалцима, уметницима и невладиним активистима.²⁴ Подаци о материјалним факторима преузети су из извештаја *think-tank* и невладиних организација, и то: *Economist Intelligence Unit*, *Freedom House* и *Transparency International*.

²⁴ У Азербејџану није спроведено теренско истраживање. Као замена за овај тип података искоришћене су изјаве званичника, стратешки документи, новински чланци, интернет извори, извештаји медија и сл.

У духу теорије регионалног безбедносног комплекса извршена је дубинска и детаљна анализа регионалног безбедносног дискурса као производа регионалне безбедносне динамике. Такође, идентификоване су главне препреке на путу транзиције РБК Јужни Кавказ од конфликтне формације ка безбедносном режиму. Резултати су показали да у односима између регионалних актера постоји непријатељска безбедносна динамика и да нема изгледа за изградњу чврстог безбедносног режима у блиској будућности. За то је заслужно више фактора.

Прво, преклапајући територијални захтеви чине да се регионални актери међусобно перципирају као противници. Зато је могућност примене оружане силе константно присутна у њиховим политичким односима. Друго, постоји јака идентификација различитих друштвених група са становништвом у суседним државама, због чега у региону постоје сецесионистичке тежње. Три међународно признате државе Јужног Кавказа нису успеле да остваре задовољавајући степен унутрашње социо-политичке кохезије. Последица тога је распрострањен осећај небезбедности код одређених друштвених група, јер оне у централним властима не виде заштитнике сопствених интереса. Отуда закључак да чак и мање кризе могу постати окидач нових регионалних сукоба.

Треће, у региону је присутно надметање великих сила за утицај што за последицу има одржавање конфликтне формације. Њихова политика надметања скреће безбедносну динамику регионалних актера ка ривалству и сукобима. И на крају, ауторитарне и националистички оријентисане политичке елите имају за циљ остваривање уских интереса на уштрб општег добра. Оне користе присуство великих сила како би ојачале своју позицију у односу на суседе, што онемогућава успостављање чврстих механизма регионалне сарадње.

Осканиан наводи која би решења могла да доведу до суштинских промена у јужнокавказком комплексу. На националном нивоу је неопходан развој демократских институција и усвајање демократских вредности. То би омогућило буђење цивилног друштва и увећало могућности за промене „одоздо“. На регионалном нивоу је најважнија економска сарадња која би била почетни корак ка регионалној интеграцији. Као решење за превазилажење етничких нетрпељивости Осканиан предлаже стварање Панкавказке уније која би представљала оличење заједничког „кавказког“ идентитета. Он сматра да је за

изградњу чврстог безбедносног режима нужно да велике силе покажу спремност за сарадњу у свим важним регионалним питањима. Међутим, изражава дубоку сумњу у могућност таквог исхода, јер чињенице показују да су њихови интереси у региону оштро сукобљени. Тачније, Русија тежи да обнови и учврсти хегемонијску позицију у региону, док Запад (САД, ЕУ и НАТО) ради све да је у томе спречи.

Према мишљењу Осканиана, основу за осигурање регионалне безбедности и развоја чине два суштинска фактора, међусобно признање држава у постојећим границама и дубинске политичко-културне промене које зависе како од регионалних тако и од спољних актера. Притом се не упушта у оптимистичне прогнозе у вези са променама у кратком року.

Овај пример је значајан за истраживање поткомплекса Западни Балкан пре свега због многобројних сличности између ова два региона. Оба региона су веома сложене природе. Сачињавају их бивше социјалистичке републике, одликује их ратна прошлост, дуготрајни неразрешени територијални конфликти и етничка хетерогеност, имају специфичну безбедносну динамику која их разликује од окружења и одувек су предмет интереса великих сила.

Посматрајући резултате истраживања Јужног Кавказа било је интересно испитати неколико ствари. Наиме, каква је регионална безбедносна динамика у поткомплексу Западни Балкан, шта би значила трајна стабилност за Западни Балкан и да ли таквој стабилности доприноси опредељеност свих регионалних актера за политику придруживања ЕУ. Одговор на треће питање је посебно значајно. У региону Јужног Кавказа нема те јединствене привлачне силе због које би актери пристали на одређене компромисе и међусобну сарадњу. Напротив, они се обраћају различитим спољним факторима тражећи у њима заштитнике својих интереса. С друге стране, приступни процес ЕУ на Западном Балкану представља неку врсту више силе која усмерава развој региона од почетка новог века. Анализом утицаја ЕУ у РБПК Западни Балкан, испитана је теоријска претпоставка о снази преовлађујућег утицаја једног спољног актера у РБК на промену регионалне безбедносне динамике у правцу сарадње.

2.2.3. РЕЗУЛТАТИ ПРИМЕНЕ ТРБК У ДОСАДАШЊИМ ИСТРАЖИВАЊИМА

Теорија регионалног безбедносног комплекса нуди не само могућност да се дубински опише безбедносна динамика у одређеном региону сходно преовлађујућим односима између регионалних актера, већ и прилику да се конструишу могући будући сценарији на основу евидентираних промена у њиховим односима. Ова теорија је погодна за примену и у методолошком смислу, јер истраживачу оставља слободу да одреди најзначајније технике и изворе података који су му неопходни да би одговорио на задата истраживачка питања.

Ипак, постоји један елемент који отежава њену примену. Ради се о процесу секуритизације, у коме треба идентификовати специјалне мере које се предузимају или би се могле предузети као одговор на специфично безбедносно питање. У прошлости је то било једноставније, јер су државе биле једини субјекти који су имали улогу секуритизујућег актера и једини присутни у међународним односима. Данас је ситуација другачија и државе више нису једини актери у међународним односима. ЕУ је актер који је све утицајнији на међународној сцени, а начин на који она функционише није компатибилан националним државама, као ни мере које предузима.

С друге стране, ни националне државе више нису исте. Промењено је њихово безбедносно окружење, природа претњи, као и начини који им стоје на располагању да би исте сузбиле. Нове претње их приморавају да се прилагођавају датим околностима и усвајају мере које више нису само војне, већ могу бити и економске и правне природе. Сарадња постаје једна од најзначајнијих мера у сузбијању савремених безбедносних претњи. Специјалне мере које се предузимају да би се сузбиле претње морају у потпуности одражавати контекст у коме се исте појављују. То значи да међународни контекст више није једини битан. Питање одрицања дела суверенитета зарад успостављања сарадње у сузбијању одређене претње може се сматрати једном од специјалних мера, с тим да се то може одвијати како вертикално – стварањем супранационалне институције тако и хоризонтално – између националних држава (Vieira, 2009: 372).

Примена теорије регионалног безбедносног комплекса на студији случаја Западног Балкана допринела је да се расветле значајни елементи безбедносне интеракције између регионалних актера, као и могућности за развој безбедносне динамике у правцу сарадње. Дубинска анализа безбедносног дискурса показала је све специфичности безбедносне ситуације у региону, али и карактеристике регионалног идентитета. Безбедност и идентитет, био он позитиван или негативан, су узајамно повезани и имају значајан утицај на регионалну интеракцију, па самим тим и на ток безбедносне динамике у одређеном комплексу. Идентитет је директно повезан са могућностима за остварење регионалне сарадње и интеграције. Такође, регионални идентитет је најуже повезан са границама одређеног регионалног безбедносног комплекса.

Границе регионалног безбедносног комплекса не морају бити трајне. Оно што чини један РБК је безбедносна међузависност која подразумева безбедносну забринутост и секуритизацију одређених питања. С обзиром на то да се временом секуритизују различита питања могу се мењати и јединице које чине одређени РБК. Али, секуритизација није једини елемент који одређује границе једног РБК. Простор који карактерише заједничка прошлост и други услови попут вредносних, културних, религијских, али и материјалних, на значајан начин одређују границе РБК. У прилог томе говори следећи једноставан пример: иако након 9/11 већина држава у свету секуритизује тероризам, оне ипак припадају различитим РБК. То значи да је РБК много више од самих секуритизујућих потеза. Ипак, секуритизација је веома значајан елемент РБК, јер издваја актере у засебну групу држава која може или мора да се суочи са одређеним безбедносним питањем.

У том смислу, ТРБК омогућава да се прате политике и акције које се формулишу и предузимају у одређеном РБК, као и гледишта која политичке елите имају о свом безбедносном окружењу. Управо то указује на чињеницу да РБК нису само аналитичке конструкције, већ се могу емпиријски истражити у реалности међудржавних односа уколико су они изражени и активни у посматраном простору.

Истраживање на случају медитеранског региона дало је за резултат сазнање да се безбедносна питања у региону успешно могу третирати само у сарадњи, јер је природа претњи које у њему преовлађују таква да захтева колективно предузимање мера (тероризам, илегалне миграције, регионални конфликти, слабе државе, национална

питања, организовани криминал, ширење оружја за масовно уништење). Један од закључака је и тај да заједничка историја и вредности чине суседе природним партнерима. Анализа безбедносног дискурса је показала да актери у региону препознају заједничке претње, али и заједнички идентитет. Иста безбедносна забринутост и заједнички идентитет допринели су регионалној сарадњи са циљем сузбијања претњи, а на дуже стазе могу довести и до изградње безбедносне заједнице (Vieira, 2009: 374).

Истраживања су показала да ТРБК представља добар оквир за анализу безбедности на регионалном нивоу, јер указује на значај који треба придати факторима са више различитих нивоа. За разлику од неореализма који сву пажњу посвећује односима на међународном нивоу, ТРБК скреће пажњу и на локалне факторе који доприносе да безбедносна ситуација у одређеном региону буде још сложенија. Очигледан пример је престанак биполарног надметања који није у исто време означио и престанак сукоба у регионима широм света. Напротив, у многима од њих интензитет сукоба се појачао са завршетком Хладног рата. Један од њих је регион Јужног Кавказа у оквиру ког постоји дуготрајан сукоб око територије Нагорно-Карабах. Аутори који су се бавили овим питањем покушали су да уз примену ТРБК дођу до сазнања зашто овај сукоб и даље траје и да укажу на мере које би могле да допринесу његовом разрешењу.

Истраживања су показала да сукоб око ове територије примарно лежи у полагању права на њено поседовање од стране различитих етничких група: Јермени који живе на њој имају јаке тежње да се одвоје и осамостале од Азербејџана, док су Азери исто тако дубоко опредељени да ову територију задрже унутар граница Азербејџана. Овај сукоб интереса је постојао и пре него да се велике силе ангажују у региону. Овај проблем је веома погодан за испитивање у оквиру ТРБК, јер не само да има регионалну димензију која се тиче односа регионалних актера, већ је толико снажан да утиче и на понашање великих сила (Rosenkvist, 2005: 64).

У том смислу, снага овог регионалног конфликта је толика да чини веома интензивном регионалну безбедносну динамику, док се у исто време остварује интеракција са окружењем односно факторима на међународном нивоу. Позивајући велике силе да стану на њихову страну и заштите њихове интересе, Јерменија и Азербејџан су временом постали пијуни у игри великих сила за утицај у региону Кавказа. Како ниједна од великих сила не жели да се одрекне тог утицаја, овај конфликт се

пролонгира у недоглед. Са становишта ТРБК веома је важан *bottom-up* утицај на дуготрајност конфликта Нагорно-Карабах. Он се не може објаснити на системском нивоу, на пример из угла теорије неореализма, већ се мора анализирати у реалном контексту који се одвија на регионалном нивоу. У том случају ТРБК пружа могућност за стицање значајних сазнања о природи самог конфликта (Rosenkvist, 2005: 65-66).

За разлику од теорије неореализма која системски ниво узима за примарни у објашњењу понашања држава у међународном систему, ТРБК узима за релевантне различите нивое анализе, од националног, преко регионалног и интеррегионалног, до међународног. Такође, у оквиру ТРБК етничка нетрпељивост и други локални фактори могу представљати значајне експланаторне варијабле када су у питању сукоби и безбедносна међузависност, што се не уклапа у дизајн теорије попут неореализма. У претходном случају то би значило да су поменути локални фактори тривијални по значају за објашњење застоја у разрешавању конфликта Нагорно-Карабах, а да је кључан сукоб између великих сила које се непрестано надмећу за утицај широм света.

Међутим, истраживање у овом случају показује следеће: иако се Азербејџан ослања на помоћ САД у јачању своје позиције у региону као што се Јерменија ослања на Русију, и иако Вашингтон и Москва несумњиво имају своје интересе у региону посебно по питању нафте и гаса, ови спољни актери не утичу на динамику постојећег регионалног конфликта таквим интензитетом како то чине регионални актери. Ови спољни играчи не утичу на решавање конфликта нити предузимају било какве мере које би водиле трајном миру. Најчешће су индиферентни. Азербејџан и Јерменија су постали зависни од спољне помоћи, јер не желе да начине болне компромисе који су неопходни да би се превазишла пат позиција. Напротив, они се надају да ће им спољна подршка омогућити предност, а на дуже стазе и унилатералну победу по питању територије Нагорно-Карабах.

Овај закључак је важан, јер сугерише да је у рукама регионалних актера кључ за проналажење одрживог решења које се тиче сукоба око територије Нагорно-Карабах. Њихова воља је кључна за решавање конфликта, а не *top-down* утицај. Према томе, могућност да се пронађе одрживо мировно решење лежи унутар регионалног контекста, иако у региону постоји јак утицај великих сила. Конфликтна динамика се генерише унутар региона, она није споља наметнута. Зато је ТРБК посебно значајна за истраживање овог

случаја, јер обраћа пажњу на регионалне факторе који су кључни за преовлађујуће односе у региону (*amity/enmity patterns*).

Резултати истраживања случаја Јужног Кавказа из угла ТРБК су показали да у региону постоји континуирани интерплеј између *bottom-up* и *top-down* утицаја. Интереси Азербејдана и Јерменије на регионалном нивоу и интереси САД и Русије на међународном нивоу просто захтевају да се задовоље тежње много различитих страна да би се коначно решио спор. Било какво одрживо решење изискује испуњење интереса Азербејдана и Јерменије око будућег статуса оспораване провинције, као и САД и Русије око цевовода на Кавказу. Овај интерплеј конфликта на регионалном и системском нивоу је заправо кључни елемент нерешеног Нагорно-Карабах конфликта. Из угла неореализма, Азербејдан и Јерменија су безначајни актери, јер немају довољну војну и економску моћ да утичу на дешавања у међународним односима. Зато се не узима у разматрање тај круцијални елемент, *bottom-up* утицај, док је он у ТРБК централан. Аутори који се баве овим питањем сматрају да је укључење регионалног нивоа анализе суштинско за разумевање безбедносне динамике у региону Јужног Кавказа (Rosenkvist, 2005; Oskanian, 2010).

У овом случају, неореализам није довољан да би се објаснили бројни значајни аспекти нерешеног конфликта Нагорно-Карабах. ТРБК је адекватнији теоријски приступ за пружање објашњења зашто овај сукоб и даље траје. Његова предност је у томе што расветљава не само утицај великих сила на конфликт као што то чини неореализам, већ и утицај регионалних фактора на интензитет како регионалног тако и системског конфликта између великих сила присутних у региону. Азербејдан и Јерменија као регионални актери су кључни чиниоци који утичу на: 1) конфликтну динамику у региону Јужног Кавказа, 2) понашање великих сила у региону и 3) повезивање регионалне и системске димензије конфликта. Бројни интереси који се у региону укрштају и разилазе, како они који се тичу територијалних аспирација регионалних актера тако и они који се тичу тежњи великих сила да остваре своје интересе, утичу на дуготрајност и нерешивост овог конфликта. Зато регионалну и системску димензију конфликта треба анализирати узајамно, а ТРБК пружа добре могућности за то (Rosenkvist, 2005: 71-72).

Уз примере који показују како нерешени територијални проблеми утичу на конфликтну динамику и како продор великих сила појачава интензитет исте, што је веома

значајно и за ово истраживање, постоје и примери развоја сарадње унутар РБК услед заједничке претње коју може представљати препозната спољна опасност. Један од таквих је пример нордијско-балтичких држава за које се мења безбедносно окружење након отпочињања кризе у Украјини почетком 2014. године. И пре поменуте кризе, ове државе су приоритизовале регионалну стабилност и јачале сарадњу у области одбране како вербално тако и практично повезујући се путем различитих иницијатива. Делиле су виђење да је међународно безбедносно окружење веома сложено, али да им не прети војна опасност иако она није у потпуности искључена. Углавном, њихово виђење безбедносног окружења, као и праксе које су предузимале на пољу одбране и безбедности, показивали су да у безбедносној динамици преовладава пријатељство (сарадња) и узајамна десекуритизација (Gill & Schou, 2015: 81).

Пре кризе у Украјини, Русија се није сматрала војном претњом. Са настанком и интензивирањем кризе, ствар се променила. Литванија је одмах на почетку кризе означила Русију као безбедносно питање са војном димензијом. Интересантна је изјава председнице Литваније Далије Грибаускајте (Dalia Grybauskaitė) коју је дала 2017. године и у којој је истакла не само то да је Русија војна претња за Балтичке државе у контексту дешавања у Украјини, већ да и само постојање Русије на њиховим источним границама за њих представља безбедносну претњу.²⁵

Иако не толико успаничено, и остале Балтичке државе су још на почетку кризе препознале Русију као могућу претњу властитој безбедности. Исто важи и за Нордијске државе које су у оквиру иницијативе NORDEF²⁶ означиле Русију као заједничко безбедносно питање за нордијско-балтичке државе. Као одговор на претњу, оне су скупа појачале сарадњу организовањем заједничких вежби и мисија унутар нордијско-балтичког поткомплекса. Десекуритизација у међусобним односима, препознавање заједничке претње и заједнички одговор на уочену претњу указали су на то да у овом поткомплексу унутар ширег европског РБК постоји безбедносна заједница. Закључак овог истраживања је тај да је уочена спољна претња од Русије интензивирала безбедносну динамику у

²⁵ Ради се о њеној изјави за *Foreign Policy* од 24. марта 2017. године, која је за потребе овога рада преузета 6. јуна 2017. године, и коју је могуће видети на <http://foreignpolicy.com/2017/03/24/russia-lithuania-nato-grybauskaitė-putin-trump-interview/>.

²⁶ NORDEF^{CO} је иницијатива сарадње Нордијских држава у области одбране.

нордијско-балтичком поткомплексу у правцу сарадње и тако убрзала пут ка изградњи безбедносне заједнице (Gill & Schou, 2015: 82).

Још једно значајно истраживање у аналитичком смислу јесте истраживање које се бави безбедношћу у оквиру два РБК, Персијског залива и Југоисточне Азије. Оно узима за теоријски оквир ТРБК и концепт безбедносне заједнице и у оквиру њих испитује безбедносну међузависност између регионалних актера. Дубинским поређењем безбедносних динамика закључено је да се обрасци пријатељства и непријатељства у ова два комплекса потпуно разликују. У Заливу је изражена конфронтација у односима између актера која се мање испољава отвореним декларисањем мржње и експлицитним упућивањем претње, а више у виду прикривених непријатељских активности. Конфронтациони карактер политичких и безбедносних односа широм Залива није потпуна препрека одвијању трговинских и културних односа. Пре представља знак за непостојање званичне воље за вишим облицима сарадње. Ипак, Савет за сарадњу у Персијском заливу је иницијатива којом се настоје побољшати међусобни односи у региону.

С друге стране, у Југоисточној Азији преовлађују односи сарадње. Иако регион није у потпуности ослобођен спорова и конфликта, присутно је опредељење да се они решавају на миран начин. Асоцијација нација Југоисточне Азије (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) је иницијатива у оквиру које се остварује политичка, економска и културна сарадња унутар региона. Актери настоје да се узајамно десекуритизују и изграде безбедносну заједницу. У том смислу, избегавање конфликта је постало норма и саставни део многих декларација. У региону је широко присутно мишљење да стабилност и благостање зависе од изградње поверења.

Закључак истраживања је да у оба комплекса има потенцијала за изградњу безбедносне заједнице. Да обе регионалне организације, Савет за сарадњу у Персијском заливу и Асоцијација земаља Југоисточне Азије, играју велику улогу у регионалној безбедносној динамици. Међутим, међу њима постоје и велике разлике. Односи у Заливу су конфронтациони, док су у Југоисточној Азији пријатељски. Међутим, резултати истраживања су показали да је у оба региона одржавање војне силе на веома високом нивоу. То не чуди када је у питању Залив, али је посебно интересантно за регион Југоисточне Азије. С обзиром на узрапредовалу регионалну сарадњу у оквиру ASEAN-а и чињеницу да су се државе региона одрекле употребе силе у њиховим међусобним

односима, високи нивои одржавања војне силе како у ресурсном тако и у смислу људства, према теорији би требало да указују на постојање безбедносне дилеме. Ово одступање се односи и на концепт безбедносне заједнице у којој према теорији државе чланице не одржавају високе нивое војне силе.

Објашњење које је у истраживању понуђено за ово одступање гласи да, иако државе оба комплекса остварују високе нивое сарадње у оквиру регионалних иницијатива и може се уочити кретање ка изградњи безбедносних заједница, оне ипак не праве тако лако компромисе када је у питању њихова национална аутономија у области одбране и безбедности. Такође, реалност у комплексима је веома сложена и мора се разумети у складу са појединачним структурама, околностима и праксама. Исто тако, изградња безбедносне заједнице је веома обиман и сложен посао, а политике које томе воде су према речима Бузена често „неуредне“. Све то упућује да су и саме регионалне студије веома комплексне по својој природи (Al-Khalifa, 2012: 412-416).

3. РЕГИОН ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

3.1. ПОЈАМ ЗАПАДНИ БАЛКАН

У фокусу овог дела рада налази се појам Западни Балкан. Почетни циљ је да се разјасни његово значење и природа, а затим да се идентификују сви најзначајнији елементи који упућују на његове карактеристике као регионалног безбедносног поткомплекса унутар ширег европског регионалног безбедносног комплекса. Такође, овај део рада је посвећен разматрању главних карактеристика безбедности на Западном Балкану, укључујући традиционалне и нетрадиционалне безбедносне изазове, ризике и претње. Најпре су представљене специфичности које се тичу појма Западни Балкан, укључујући његово географско и геополитичко одређење, а затим је извршено позивање на ТРБК и издвојени сви најзначајнији елементи који од овог региона граде регионални безбедносни поткомплекс.

3.1.1. ГЕОГРАФСКО ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМА ЗАПАДНИ БАЛКАН

Немогуће је бавити се географским одређењем појма Западни Балкан, а да се пре тога, макар у најкраћим цртама, не скрене пажња на географско одређење појма Балкан. Балканско полуострво је први пут именовано немачки географ Јохан Аугуст Цојне (Johann August Zeune) 1808. године. Водећи се праксом према којој су Апенинско и Пиринејско полуострво добили своје називе према највећим планинским венцима, он је ово полуострво именовано према Старој планини коју су Турци називали Балкан.²⁷ Према Јовану Цвијићу, најзначајнијем српском географу, северну границу Балканског полуострва чине токови река Дунава, Саве и Купе, као и северна обала Ријечког залива, западну Јадранско и Јонско море, јужну Средоземно море, југоисточну Егејско море, а источну Мраморно и Црно море. Овај геопростор спаја Европу са Азијом, а од Мале Азије

²⁷ Ранији називи за овај геопростор мењали су се зависно од цивилизација које су се на њему развијале: Грчко, Илирско и Византијско полуострво, Европска Турска и др.

га одвајају мореузи Босфор и Дарданели. Има површину око 520 хиљада км² и на њему живи више од 50 милиона становника различитих етничких и верских обележја (Сретеновић, 2010: 55).

Преко Балкана се протеже мрежа путева са севера Европе који се рачвају у три главна правца, и то према Трсту, Солуну и Истанбулу. Најзначајнији саобраћајно-комуникациони правци су Моравско-вардарска удолина на потезу од Београда до Солуна која у исто време дели полуострво на источни и западни део, и Моравско-маричка удолина на потезу од Београда до Истанбула која представља најкраћи пут од Панонске низије преко Софијске котлине до Турске. Балканом протиче друга највећа река Европе, Дунав, и спаја средњу Европу са Црним морем. У најзначајније луке спадају Ријека, Сплит и Задар у Хрватској, Бар у Црној Гори, Драч у Албанији, Солун и Пиреј у Грчкој, Бургас и Варна у Бугарској. Такође, овде су укрштају међународне и унутрашње ваздушне линије, а највећи и најфреквентнији аеродроми су у Истанбулу, Атини, Софији, Београду, Загребу и Сарајеву (Сретеновић, 2010: 56).

Термин Западни Балкан усталио се постепено за територијалну целину са специфичним политичким, економским и безбедносним особеностима, која обухвата државе настале распадом бивше Југославије без Словеније, али са Албанијом. Иако се овај појам у потпуности усталио у европској и међународној научној и стручној терминологији, често се оспорава од стране домаће академске јавности због начина на које је овај геопростор издвојен као засебна целина. С једне стране, Западни Балкан се односи на простор који су обележили ратни сукоби у последњој деценији 20. века, док с друге стране он представља остатак у односу на остале делове Балкана који географски чине још и Румунија, Бугарска, Грчка и Турска. У том смислу, Западни Балкан представља вештачки конструисану творевину. Она је синоним за једно нестабилно подручје које се налази у процесу транзиције и разликује од свог окружења (Сретеновић, 2010: 56).

Ако би се сагледала мапа Балкана, са границама које је описао Јован Цвијић, Западни Балкан би чиниле Словенија, Хрватска и БиХ, евентуално Црна Гора. Србија се свакако налази у средишту Балкана, док би јужни Балкан чиниле Албанија и Грчка, а источни Румунија, Бугарска и Турска. Но, никада у својој историји, ни под каквим условима, простор Балкана није дељен на овај начин нити је то било где забележено. Што више, географски није до краја дефинисано који то тачно простор европског континента

Балкан заузима. Према томе, Западни Балкан је на првом месту територија са специфичним политичким и безбедносним обележјима. Просторно обухвата 264 хиљаде км² и на њему живи око 24 милиона становника чија је етничка и верска структура и даље ништа мање разнолика но што је била у прошлости (Сретеновић, 2010: 56).

У научној и стручној литератури присутан је и појам Југоисточна Европа који се користи пре свега у његовом географском значењу. Овим појмом се упућује на регију која се простире од Тршћанског залива на западу до Црног мора на истоку. Поред држава Западног Балкана у њој се налазе још и Словенија, Румунија, Бугарска, Грчка и мали део Турске. Употреба овог појма могла би се схватити као избегавање употребе појма Балкан, јер као што је могло да се види претходно, простор Балкана се управо поклапа са простором ЈИЕ. Зато и постоје мишљења да се овим појмом жели означити део европског континента у коме се налазе и оне државе које географски припадају Балкану, али су превазишле Балкан у политичком смислу. Ако би се следила таква логика то би онда значило да је Западни Балкан регион који и даље одликују нестабилност, нетрпељивост, ривалство, конфликти, могућност уситњавања територија и сл. Другим речима, све оно што спада под раније разјашњени појам балканизација (Драгишић, 2013: 146).

3.1.2. ГЕОПОЛИТИЧКО ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМА ЗАПАДНИ БАЛКАН

Одмах на почетку да укратко разјаснимо сам појам *геополитички* који временски гледано представља појам 20. века. Геополитика је самим тим релативно млада научна дисциплина која се бави проучавањем значаја географских чинилаца у политичким појавама и процесима и која на својеврстан начин спаја географију и политику (Сретеновић, 2010: 53).²⁸ У том смислу, регион Западног Балкана, представља засебно географско подручје које се одликује још и веома специфичним политичким, економским и безбедносним особеностима. Иако се географски налази у Европи и захвата њен југоисточни део, Западни Балкан се у геополитичком смислу веома разликује од своје околине и то пре свега својом перманентном нестабилношћу, те представља регион у коме се одувек преклапају интереси бројних великих сила.

²⁸ Термин геополитика је први употребио шведски политиколог Рудолф Кејлен (Johan Rudolf Kjellén) 1899. године, а у ширу употребу је ушао након Првог светског рата (Сретеновић, 2010: 53).

Балкан у целини је, са својим географским положајем центрираним негде између три континента тј. између европске, азијске и медитеранске регије, одувек имао значајан геополитички положај. Прожимале су га различите цивилизације, религије, културе, политичка и идеолошка опредељења и војностратешки интереси. Овде се сусрећу три културно-цивилизацијске групације, источно-православна, западно-католичка и исламско-оријентална. Због измешаности различитих народа и нација на овом релативно малом простору и њихових тежњи за присвајањем што веће територије, балканску историју су обележили чести ратни сукоби. У таквим условима, велике силе су преузимале улогу заштитника различитих балканских народа и мешале се у исходе „балканских послова“, што се не разликује много од савремене ситуације (Сретеновић, 2010: 54). Због перманентне супротстављености интереса унутар региона, али и интереса спољних сила, Балкан никада није био стабилан геополитички простор нити је био могућ било какав вид регионалне интеграције.

Геополитички положај представља врло сложен појам који је у исто време и физичко-географски и друштвено-географски. Он укључује: 1) однос више народа и њихових држава на истом географском простору, 2) специфичне политичке и економске односе који у њему преовлађују, 3) демографске процесе, 4) цивилизацијске утицаје, 5) ратне сукобе, 6) интересе великих сила, 7) супарништво великих сила, 8) коалиције и савезе итд. Савремени геополитички положај Балкана генерално одређују различити глобални (светски), континентални (европски), регионални (балканско-панонски), национални и локални фактори. У традиционалне факторе спадају изражени утицаји великих сила (САД, Немачке, Велике Британије, Француске, Русије, Турске) и великонационални пројекти скројени од стране самих народа који живе на овом простору, а новији фактори су се појавили са завршетком Хладног рата (Сретеновић, 2010: 58).

Глобално гледано, Балкан се налази у стратешки значајној рубној области званој *Римланд*,²⁹ и тај положај у великој мери одређује понашање великих сила према овом региону. Оно се углавном одвија у смеру „балканизације“, која како је већ раније у раду објашњено представља процес уситњавања одређеног територијалног простора на већи

²⁹ Обални појас који дели Средоземно море од континенталног евроазијског језгра – Хартланда. О значају контролисања Хартланда и Римланда у Евроазијској историји читати дела Халфорда Џона Макиндера (Halford John Mackinder) и Николаса Спајкмана (Nicholas John Spykman). О томе се такође може читати у чувеном делу Збигњева Бжежинског (Zbigniew Kazimierz Brzezinski) које носи назив Шаховска табла и које постоји у издању на српском језику.

број малих, нестабилних и слабих држава са циљем њиховог лакшег контролисања и остваривања властитих стратешких интереса. На Балкану се државе темеље на идеји нације, али су мешовито насељене, те су територијалне претензије и тежње ка асимилацији националних мањина одувек присутне. Балкан је геополитички веома динамична област коју карактеришу подељеност, антагонизми, етничка, верска, национална и политичка нетрпељивост и искључивост, територијалне претензије, гранични проблеми, утицаји великих сила, интересне сфере, економска поларизација итд. Према томе, геополитичке процесе у региону узрокују различити унутрашњи и спољни фактори, који су најчешће међусобно повезани.

Завршетак Хладног рата донео је велике промене на међународној сцени и у међународној политици, али и на простору Балкана чија је историја од памтивека изразито турбулентна. Највећа промена тиче се оружаних сукоба и распада бивше Југославије почетком деведесетих година 20. века на шест нових националних држава, Словенију, Хрватску, Босну и Херцеговину, СР Југославију и Македонију, уз отворену могућност даље фрагментације која, како се показало у првој деценији 21. века није остала само на нивоу могућности. Наиме, осим што се Црна Гора на референдуму 2006. одвојила од Државне заједнице Србије и Црне Горе и постала самостална република,³⁰ Косово* је 2008. једнострано прогласило независност која је и данас спорна. Признале су је 22 државе чланице ЕУ, изузев Румуније, Грчке, Шпаније, Словачке и Кипра, као и половина свих држава света.

Ближа и даља ратна прошлост, константна нестабилност и изолованост од европских интеграција, утицали су на издајање Западног Балкана као засебне територијалне целине. Она се почела означавати овим именом најпре у европској политичко-дипломатској пракси током последње деценије 20. века. Наиме, главне заслуге за настанак овог појма приписују се политици ЕУ према овом простору. Потребно је истаћи да у геополитичком погледу, Западни Балкан одражава све главне карактеристике Балкана као шире регије и балканизације као процеса дезинтеграције и дуготрајних конфликта који су настајали због: 1) непостојања јасних етничких граница и изразите

³⁰ Након распада бивше Југославије, Србија и Црна Гора су остале у заједничкој држави Савезној Републици Југославији. Међутим, 2003. су промениле назив заједничке државе у Државна заједница Србије и Црне Горе који се задржао све до црногорског референдума 2006. када је одлучено да се Црна Гора повуче и прогласи самосталност.

измешаности различитих народа, 2) трајних претензија на просторе суседних земаља и потребе заокружења националног питања, и 3) укрштања утицаја великих сила (Сретеновић, 2010: 74).

Западни Балкан је релативно нов појам који је потекао из стратегије ЕУ према регији бивше Југославије, без Словеније, али са Албанијом, и постао географска одредница за поменути простор. Прве политичке идеје и иницијативе о реконструкцији Балкана као новој регији Европе јављају се за време рата у БиХ 1993., међутим овај појам се интензивније развија од 1997. и задобија претежно политичку конотацију. Те године Општи савет ЕУ усвојио је политику регионалног приступа за земље Западног Балкана. Овај појам је заживео у институцијама ЕУ и у документима који се тичу питања регионалног приступа. За афирмацију појма био је значајан извештај ЕУ под насловом „Улога Уније у свету“ у чијем је седмом поглављу „Односи са земљама Западног Балкана“ први пут дефинисано да се Западни Балкан географски односи на Хрватску, БиХ, СР Југославију, Албанију и Македонију. Од тада Западни Балкан означава не само политички појам већ и јединствену географску регију, „под-Европу“, која је на првом месту одређена спољном политиком ЕУ према овом простору (Milardović, 2000: 19-40).

Појмом Западни Балкан ЕУ је истакла нужност отпочињања процеса безбедносне нормализације и демократизације овог региона. Иако ЕУ одржава мировне мисије широм света, Западни Балкан је једини регион коме је, због близине и значаја за целокупну европску безбедност, понуђена европска перспектива. Ни у једном другом региону света ЕУ се не служи средствима за осигурање мира као у случају Западног Балкана. Ступањем на пут евроатлантских интеграција, све бивше југословенске републике заједно са Албанијом означиле су раскид са ауторитаризмом и ратном прошлошћу. Словенија која је развојно најдаље одмакла, више се и не сматра балканском државом иако географски припада Балкану. Хрватска се након прикључења ЕУ 2013. године такође све мање сматра балканском државом, што и јесте циљ њених државних елита које су одувек одбијале да се поистовећују са балканским и западнобалканским идентитетом (Seroka, 2008: 22). Ипак, у свом настојању да се економски развију и демократизују, остале земље Западног Балкана би могле да утичу на позитивне промене безбедносног идентитета региона.

3.1.3. ЗАПАДНИ БАЛКАН КАО РЕГИОНАЛНИ БЕЗБЕДНОСНИ ПОТКОМПЛЕКС

Иако није велики у географском смислу, Западни Балкан је регион са веома интензивном безбедносном динамиком. Томе доприносе бројни унутрашњи и спољни фактори, укључујући етничку и конфесионалну хетерогеност, супротстављене националне интересе, нерешена територијална питања, ратно наслеђе (у виду нерешених ратних злочина, имовинских права, права избеглих и расељених лица итд.), слабе институције, политичку нестабилност, економску стагнацију, веома споро одвијање реформи и различите спољне утицаје. Како је веома мало учињено да се превазиђу или ублаже последице оружаних конфликта, укључујући немогућност актера да дођу до тачке помирења, уопште није сигурно да су сукоби у региону трајно завршени. С друге стране, слабе институције и општа неразвијеност чине регион веома рањивим на безбедносне претње попут корупције, криминала, тероризма и других.

Током 90-их година Балкан је био регионални безбедносни комплекс и као такав је представљен од стране утемељивача ТРБК, Бузена и Вејвера. Његову безбедносну динамику су карактерисали оружани сукоби, те је постојао у виду конфликтне формације и у потпуности се разликовао од остатка Европе. Управо супротно од продубљивања интеграције европских држава и стварања наднационалне организације, од 1992. познате као Европска унија, у једном делу Балкана су се водили оружани сукоби као последица дезинтеграције бивше Југославије. Ови оружани сукоби су били обавијени рухом дехуманизације и етничког чишћења, што је у тоталној супротности са начелима слободе, једнакости, демократије, људских и мањинских права и владавине права, на којима почива ЕУ и за чије ширење се посебно залаже.

Иако Европска унија тежи томе да угуши уобичајену регионалну безбедносну динамику, она је и даље веома интензивна. У последњем поглављу су детаљно образложени резултати истраживања који се односе на главне карактеристике безбедносне динамике у региону, која чини да Западни Балкан представља регионални безбедносни поткомплекс унутар ширег европског регионалног безбедносног комплекса (ЕРБК). У оквиру ЕУ овај регион се најчешће спомиње у контексту бриге за регионалну и ширу европску безбедност. Већина земаља Западног Балкана је зашла на пут политичке,

економске и правне трансформације која је у складу са суштинским обележјима ЕУ, те се чини да су те промене постале неповратне. Међутим, у регионалној безбедносној динамици на Западном Балкану још увек нису преовладали десекуритизација и интеграција који су карактеристични за ЕРБК, а резултати истраживања су показали да тај процес зависи од бројних фактора који су испитани током овог истраживања.

Теорија регионалног безбедносног комплекса је теорија у којој се посебно наглашава да је нужно засебно проучавати безбедност у глобалном и регионалном оквиру. Ова теорија се свеобухватно и систематски бави регионалном безбедношћу и на специфичан начин интегрише ставове два веома значајна правца у савременом проучавању међународних односа и безбедности – неореализма и конструктивизма. Уз то, у своје оквире на занимљив начин укључује већ проучаване појмове у оквиру неких других теоријских праваца попут појма безбедносне заједнице који проистиче из либералне традиције. Тиме она нуди практичнији оквир за анализу регионалне безбедности за разлику од системских теорија које су много апстрактније, као и боље могућности за разумевање безбедносних претњи и њихових последица.

У оквиру ове теорије су инкорпорирани главни ставови неореалиста: да државе делују у анархичном систему и да су усмерене на повећање сопствене моћи и одбрамбених капацитета зарад опстанка чак и у случају да то ствара безбедносну дилему тј. осећање небезбедности код других. Такво понашање је резултат одсуства неког врховног ауторитета који би на мирољубив начин решавао њихове међусобне спорове. Не поричући анархичну глобалну и регионалну структуру моћи, ТРБК уводи у анализу социјалну конструкцију као један од суштинских фактора у приступу безбедности. Поред расподеле моћи (најзначајније варијабле у неореалистичком приступу), у оквиру ТРБК се инсистира на безбедносној међузависности која гради својеврсну социјалну конструкцију РБК. Конфликтна формација, безбедносни режим и безбедносна заједница представљају одраз тренутних односа између јединица одређеног РБК.

Конфликтна формација подразумева такву интеракцију регионалних актера у којој су они вођени страхом, ривалствима и перцепцијом суседа као претње сопственом опстанку. У безбедносном режиму они и даље виде своје суседе као потенцијалну претњу, али учествују у стварању одређених правила са циљем мирољубивог управљања спорним питањима. На позитивном краку овог спектра налази се безбедносна заједница као

посебан вид сарадње између актера који се више не припремају на употребу силе нити очекују да ће сила бити употребљена у њиховим међусобним политичким односима (Buzan & Wæver, 2003).

Безбедносна ситуација на Западном Балкану у великој мери представља одраз историје која је протекла у ратовима, мржњи, ривалствима, територијалним сукобима, религиозним и културним поделама и политичким размимоилажењима. Зато се безбедност овог региона не може посматрати у чисто материјалистичком смислу нити само кроз дистрибуцију моћи. С обзиром на то да је сваки регион оптерећен сопственим специфичним историјским и друштвеним околностима и да се сваки од њих разликује зависно од преовлађујућих безбедносних оријентација и пракси, елемент социјалне конструкције који уводи ТРБК је од кључне важности за анализу и разумевање регионалне безбедности.

Теорија регионалног безбедносног комплекса пружа добар оквир за анализу регионалне безбедности и може се успешно применити за разумевање безбедносне међузависности земаља Западног Балкана, неинтегрисаног дела Европе у ЕУ. У овом региону је присутна јака интеракција националног, регионалног и системског нивоа, због чега је овај теоријски оквир добро полазиште за разумевање сложених односа који су производ активности великог броја актера и утицаја многобројних фактора. Најзначајније, овај регион је по природи врло специфичан. Та специфичност се најпре огледа у веома сложеним и конфликтним односима између актера који га чине.

Као што је већ речено, безбедносна динамика на Балкану је раних 90-их постојала у виду конфликтне формације. Дезинтеграција Југославије је са собом донела рат и територијалне спорове. Централна конфликтна зона се од 1992. до 1995. године налазила у Хрватској и БиХ, 1999. године на Косову*, односно на целој територији СР Југославије, а 2001. године у Македонији. Након склапања свих споразума којима су окончани оружани сукоби, Балкан је према Бузену и Вејверу постао РБПК унутар ширег ЕРБК. Структуру РБПК по дефиницији чине исти елементи као и структуру РБК, с тим што је први чврсто уграђен у други. У овом случају је, према мишљењу аутора, балкански РБПК чврсто безбедносно повезан са ЕРБК, али га специфична безбедносна динамика издваја као засебан поткомплекс (Buzan & Wæver, 2003).

За све време трајања сукоба у региону је постојао јак политички и војни утицај већег броја спољних актера, што је добрим делом било резултат рачунања свих сукобљених страна на страну помоћ у остваривању њихових националних интереса. То је у великој мери усложњавало односе, стварало нове потенцијалне конфликтне зоне и будило осећање реваншизма на странама незадовољним постигнутим споразумима. Од предузимања прве војне мисије у региону 2003. године до данас ЕУ врши пресудан утицај у мирном решавању заосталих спорова и одвлачењу пажње регионалних актера са сукоба на пут европских интеграција. Зато се као значајно намеће питање да ли она може, служећи се различитим средствима са циљем стабилизације и спречавања новог избијања сукоба, да утиче и на изградњу безбедносне заједнице на Западном Балкану.

3.2. КЉУЧНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕГИОНУ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Главна тема овог дела рада јесу кључне карактеристике безбедности у региону Западног Балкана, што укључује разматрање свих питања која чине интензивном безбедносну динамику између регионалних актера. Ово поглавље је веома важно, јер отвара простор за анализу утицаја Европске уније. С једне стране, указује се на дуготрајне конфликте у чије је решавање ЕУ активно укључена. С друге стране, указује се на савремене безбедносне изазове, ризике и претње (ИРП) који угрожавају безбедност региона и чије сузбијање у највећој мери зависи од напретка у реформама чији ток ЕУ будно прати и усмерава. За почетак су представљени дуготрајни конфликти који су често предмет секуритизације у односима између актера у регионалним безбедносним комплексима и поткомплексима широм света.

3.2.1. КОНФЛИКТНА ПРИРОДА РЕГИОНА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Безбедносна динамика на Балкану је одувек била веома интензивна и конфликтна. Бавећи се целовитом разрадом ТРБК, Бузен и Вејвер су између осталог анализирали и Балкан. Тада су уочили најзначајније безбедносне проблеме који га чине засебним РБК.

Након увида у њихова запажања, може да се закључи да се до данас нису догодиле значајније промене. Као главни извор безбедносних проблема уочене су слабе државе и идентификовани они аспекти који према ауторима највише забрињавају: 1) бројне раседне друштвене линије (етничке, националне, религиозне, културне), 2) проблематично питање националног идентитета, 3) сукоби у троуглу (попут сукоба Бошњака, Срба и Хрвата) који лако могу захватити већи број држава истовремено, 4) неизвесна судбина БиХ, Државне заједнице Србије и Црне Горе и Косова*, 5) питање албанске националне мањине у јужној Србији и Македонији, 6) стално присутна опасност од нових етно-територијалних конфликта, 7) зависност од спољних актера у одржавању мира, 8) борба елита за моћ унутар држава, 9) корупција и слабост државних институција, и 10) организовани криминал као препрека економском развоју (Buzan & Wæver, 2003: 384-386).

Као највећи безбедносни проблеми за регион издвојени су протекторати БиХ и Косово* и етничке линије поделе у Македонији, а као главно безбедносно питање у том смислу постављено је питање времена у ком ће се страни актери ангажовати у региону и шта би се догодило уколико би се они повукли. До данас, осим нове кованице за неинтегрисани део Европе – Западни Балкан – готово да нема новина у смислу трајног решавања бројних проблема са којима се државе овог региона суочавају. Истина, судећи према главним поставкама ТРБК, овај РБПК је претрпео већи број трансформација, укључујући и спољне и унутрашње и у том смислу је изразито нестабилан. Повећање броја јединица РБПК је најпре уследило након распада Државне заједнице Србије и Црне Горе 2006. године, а затим и самопрокламоване независности Косова* 2008. године, а смањење са уласком Хрватске у ЕУ 2013. године. Мада је врло дискутабилно да ли је Хрватска са уласком у ЕУ престала да буде део РБПК Западни Балкан. Одговор на то може да пружи само пажљива анализа процеса (де)секуритизације безбедносних питања у региону, што јесте један од главних задатака овог истраживања.

С обзиром на чињеницу да државе Западног Балкана, притиснуте спољним условљавањима, покушавају да реше заостале спорове мирним путем, може се рећи да је овај регион доживео извесну унутрашњу трансформацију од конфликтне формације ка безбедносном режиму. Међутим, каква је природа тог режима, колика је његова стабилност, и какве су могућности за његову трансформацију ка безбедносној заједници не може се поуздано закључити без да се детаљно размотри регионална безбедносна

динамика. Зато је главни циљ овог истраживања да се испита утицај ЕУ на правац и ток безбедносне динамике у региону. Иако се за шири временски оквир узима период од 1992. године до данас, главни фокус је на временском периоду од 2010. до 2017. године. Такође, иако се може уочити да је дошло до одређених промена, овде се жели испитати да ли ЕУ може да подстакне суштинске промене у региону које се тичу решавања дуготрајних конфликта и да услови регионалну сарадњу, интеграцију и развој.

Ако би се узела у обзир нерешена територијална питања, чести изливи етничке нетрпељивости, недостатак легитимитета политичких власти, економска заосталост и некавалитетне јавне службе, лако би се могло констатовати постојање конфликтног потенцијала у региону. Ипак, није једноставно одредити потенцијалне конфликтне зоне нити обрасце могућих конфликта, јер то укључује велики број актера и сасвим специфичне околности у одређеном временском тренутку. Оно што се са сигурношћу може констатовати, то је да у РБПК Западни Балкан и даље постоје неуралгичне тачке које се одвијају „у троугловима“ (Хрватска-БиХ-Србија, три ентитета унутар БиХ, Србија-Албанија-Македонија), па евентуални сукоби врло лако могу да захвате већи број земаља региона (Buzan & Wæver, 2003: 384-386).

Фаза стабилизације у региону Западног Балкана је започела потписивањем Дејтонског споразума 21. новембра 1995., односно Општег оквирног споразума за мир у БиХ, којим је у истој заустављен четворогодишњи оружани сукоб. Претходно је потписан Ердутски споразум, 12. новембра 1995., и њиме су делови Хрватске настањени Србима реинтегрисани у њен састав. Међутим, само неколико година потом, крајем 1998., дошло је до разбуктавања сукоба на Косову*, а затим и оружане агресије НАТО-а против тадашње СР Југославије која је трајала од 24. марта до 10. јуна 1999. Због целокупне ратне атмосфере која је обележила последњу деценију 20. века у региону, пропали су бројни покушаји мултилатералне сарадње, укључујући први Пакт за стабилност у ЈИЕ (1993) и Процес сарадње у ЈИЕ (1996), о којима ће тек бити речи.

Пакт за стабилност у Југоисточној Европи је инициран и покренут по други пут 1999. године. Тада је окупио све државе региона, осим Савезне Републике Југославије, а за циљ је имао успостављање сарадње на пољу људских и мањинских права, економије, инфраструктурног повезивања, правосуђа, унутрашњих послова, борбе против организованог криминала итд. Са променама власти у Хрватској, БиХ и Србији 2000. и

2001. године успостављени су билатерални односи у региону. Међутим, све то није било довољно да подстакне чвршће повезивање и сарадњу. Напротив, ратно наслеђе је наставило да подстиче ривалство и да се негативно одражава на могућности помирења, постизање унутрашње кохезије у земљама региона, економску интеграцију и друге аспекте развоја. Под притиском ЕУ ствари се донекле мењају, те отуда интересовање за идентификовање и анализирање тих промена.

3.2.2. БЕЗБЕДНОСНЕ ПРЕТЊЕ У РЕГИОНУ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Након завршетка ратова који су испратили распад бивше Југославије, поставља се питање која су то преовлађујућа безбедносна питања у региону Западног Балкана од почетка 21. века. Безбедносни идентитет сваког региона одликују специфична безбедносна питања која га разликују од других региона, али и безбедносне праксе које се примењују у решавању истих. У оквиру Копенхашке школе студија безбедности, безбедносна питања представљају секуритизоване друштвене појаве и процесе којима су секуритизујући актери дали значење безбедносних питања.³¹

У стратешким документима земаља региона, може се уочити да нема велике разлике у друштвеним појавама и процесима које оне секуритизују. Према томе, безбедносне претње у региону нису дефинисане ништа другачије него у већини европских земаља. У главне безбедносне претње се сврставају тероризам, организовани криминал, економска и социјална нестабилност, еколошки поремећаји итд. С друге стране, у стратегији безбедности ЕУ Западни Балкан се означава као подручје са ког потичу неке од главних претњи безбедности Уније. Поред тероризма и организованог криминала посебно се истичу још увек нерешена територијална питања проистекла из распада бивше Југославије (ESS, 2003: 3-5).

Безбедносни идентитет Западног Балкана би се могао означити наслеђеним балканским идентитетом који се одувек повезивао са кризама, оружаним сукобима, подељеностима, неразвијеношћу, па чак и варваризмом (Драгишић, 2013). Услед такве

³¹ Појам секуритизације је већ разјашњен у појмовном оквиру, а више о томе може се читати у: Buzan, B., Wæver, O. & De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework For Analysis*. Boulder. London: Lynne Rienner Publishers.

перцепције региона развио се негативан појам „балканизација“, који се употребљава и за друге регионе у којима владају дуготрајна нетрпељивост и сукоби. Балканску историју су обележили бројни ратови за национално ослобођење, на њему је отпочео Први светски рат, у Другом светском рату су се догодиле масовне жртве, за време Хладног рата је повучена линија поделе између тадашњих војно-политичких блокова, а са његовим завршетком регион су поново захватили оружани сукоби. Све то је утицало да постане симбол нестабилности и сукоба. Уз чињеницу да је смештен на простору који је одувек био предмет геополитичких калкулација, на њему се укрштају различити интереси и политички утицаји.

Иако су државе овог региона историјски, политички, правно, културно и језички веома блиске, на унутрашњем нивоу друштва су остала подељена по више основа што успорава процес политичке и економске консолидације. Унутар појединих друштава нема консензуса о основним начелима, вредностима и приоритетима на којима треба да се заснива даљи политички и економски развој. Присутне су нејасне тежње ка евроатлантским интеграцијама, попут оних да ли се кретати ка ЕУ и НАТО-у, или само ка ЕУ, да ли остварити савезништво са неком трећом страном итд. Због отежане демократске консолидације, неке државе региона имају проблем са функционисањем институција. Док је с друге стране, због етничке и религијске хетерогености, нејаког грађанског друштва и зависних медија, друштвени живот готово у потпуности манипулисан и контролисан од стране политичких партија на власти.

Процеси изградње националних држава који су покренути распадом бивше Југославије нису завршени. Две кључне тачке које овом региону дају обележје РБПК јесу БиХ и Косово^{*}. Одрживост њиховог тренутног статуса је неизвесна, јер се у изналажењу коначних решења мешају различити национални интереси у региону, али и спољни утицаји. Успостављање везе између изналажења решења за један проблем са изналажењем решења за други чини да безбедносна динамика у региону буде још интензивнија. Због неизвесних исхода решавања ових отворених питања не може се у потпуности искључити могућност поновне дестабилизације на Западном Балкану и стварања засебног РБК у виду конфликтне формације каква је постојала 90-их.

Како нису у могућности да реше питање националног идентитета, делом и због немоћи да својим грађанима обезбеде основна јавна добра, државе региона опстају као

слабе државе. Њихове неефикасне институције су лака мета корупције и организованог криминала, што онемогућава економски развој преко потребан у условима крхког мира. Ове претње су присутне широм региона и то на највишем нивоу, па чак и у Хрватској која је постала чланица ЕУ 2013. године. Велики извор нестабилности региона представља Албанија која је слаба држава у суштини и има бројну националну мањину у суседним земљама. Ту се отвара простор за деловање транснационалне мреже организованог криминала (Vučić i Milenković, 2014: 429).

На основу претходно реченог, може се закључити да су у региону Западног Балкана присутне две категорије претњи, традиционалне (класичне) и нетрадиционалне (асиметричне) безбедносне претње. У класичне се убрајају претње међудржавних сукоба и етничких сукоба унутар граница једне државе. Бројна отворена питања на Западном Балкану која се тичу државно-правног статуса (Косово*), функционисања институција (БиХ), мањинских аспирација (на југу Србије, у Македонији), граничних спорова (Србија-Хрватска и др.), непрестано подсећају да могућност оружаних сукоба није у потпуности отклоњена. Евентуални оружани сукоби могли би да захвате већи број држава региона истовремено и да изазову мешање више страних фактора, што се већ догађало у ближој и даљој прошлости.

С друге стране, на Западном Балкану су присутне и асиметричне безбедносне претње чији су носиоци недржавни субјекти. Као што се може видети у стратегијама националне безбедности земаља региона, једна од њих је организовани криминал. Његови корени сежу у ратно раздобље 90-их. Посебно се ширио за време санкција од стране УН-а и захватао широке друштвене слојеве, између осталог и тадашње државне структуре. Комбинација ратова, економских блокада и присуства слабих држава у послератном раздобљу, условила је веома погодно тло за равој мрежа организованог криминала. Организовани криминал је стога последица ратних година, али и посткомунистичке транзиције. Упркос демократским променама широм региона после 2000. године, организоване криминалне групе су наставиле да делују променивши своје активности. Уместо оружја, нафте и цигарета, почеле су да кријумчаре наркотику, да учествују у системској корупцији и врше кривична дела која подривају саме темеље држава и друштава у региону (Ađir, 2009: 7; Драгишић, 2013: 150).

Да је организовани криминал преживео демократске промене говори убиство српског премијера Зорана Ђинђића 2003. године, случај бившег хрватског премијера Иве Санадера против кога се води кривични поступак због корупције (прва оптужница подигнута 2010.), шверц наркотика и трговина људима које спроводе криминалне групе косовских и македонских Албанаца итд. Питање које највише угрожава безбедност региона је стварање регионалних криминалних група. Да би се сузбиле њихове активности потребан је висок ниво регионалне сарадње и заједничка борба свих држава региона без обзира на њихове међусобне разлике (Драгишић, 2013: 151). Специфичност организованог криминала у региону је што не познаје границе и што нема никакве етничке, националне или друге препреке за удруживање криминалних група, већ има транснационални карактер (Аџић, 2009: 7).

Експлоатишући хаос, регионалну несигурност, неорганизованост власти и одсуство владавине права широм региона, криминалне групе су у стању да створе чврста упоришта и остваре везе са високо ранжираним представницима власти и војног естаблишмента. Када се повежу са државним апаратом, постају претња како за појединце, тако и за целокупно друштво и државу, јер управо та повезаност са државним институцијама спречава сваку озбиљнију борбу против тих истих криминалних група. Распрострањеност криминалних активности омета и спречава процес реализације реформи и утиче на појаву корупције. Присуство корупције у државним институцијама, правосуђу, полицијским и обавештајним службама представља један од највећих проблема за све државе у региону. Спрега организованог криминала и корупције онемогућава њихово сузбијање и дугорочно има за последицу урушавање поверења, легитимитета и социјалне кохезије, као и слабљење и пропадање држава и друштава (Аџић, 2009: 7-8).

Иако су на Западном Балкану и даље присутне класичне претње безбедности региона које произилазе из недовршених територијалних раздвајања и питања државно-правног статуса, постоје мишљења да је много озбиљнија претња од организованог криминала која је посебно присутна на Косову* и то у виду трговине дрогом и људима (Фатић, 2009: 27). Ова безбедносна претња захтева строгу пажњу и контролу. Осим полицијских снага земаља региона, контролу врше и европске полицијске снаге. Ова подршка је значајан елемент политике безбедности ЕУ. Мада постоје бројне препреке ефикасној институционалној сарадњи између ЕУ и Западног Балкана када се ради о

међународном правосуђу, борби против корупције и испуњавању услова за чланство у Унији, интензивна сарадња ЕУ са регионом и заједнички рад полиција земаља региона је од суштинског значаја за суочавање са организованим криминалом (Фатић, 2009: 31).

Иако се корени развоја организованог криминала у региону налазе у ратним 90-им годинама, постоје мишљења да је његовом даљем развоју погодновало наметање економског модела земљама региона од стране Међународног монетарног фонда, Светске банке и ЕУ. У научној и стручној литератури и расправама доминира мишљење да демократизација, модернизација и европеизација имају позитиван утицај на посткомунистичке државе. Међутим, не могу се занемарити и њихове негативне стране. Последице захтева за брзим спровођењем структурних реформи и занемаривање институционалних ограничења за спровођење приватизације у земљама региона били су разни пропусти, злоупотребе, криминал и пљачка друштвеног богатства. То је погодновало развоју, а потом и одржавању организованог криминала и корупције. Претерана либерализација увоза и уништавање домаће производње довели су до низа других проблема, попут пада БДП-а, огромног спољног дуга, потпуне зависности од страног капитала, заосталих економија, изразите незапослености, сиромаштва и економске нестабилности региона. На све то се може надовезати још и неспособност апсорпције европских прописа и немогућност опстанка у условима европске конкуренције (Polović, 2013: 20-21).

Друга асиметрична претња присутна у региону је тероризам. Данас вероватно не постоји држава која не препознаје тероризам као безбедносну претњу, иако је реална опасност за сваку државу на различитом ступњу. Претњу тероризма на Западном Балкану посебно појачавају екстремни национализам и радикалне исламистичке групе о чијем присуству сведоче бројни извештаји из националних, европских и америчких обавештајних извора.

За подручје какво је Западни Балкан није зачуђујућа могућност развоја терористичких мрежа, посебно у односу на релативно скоро завршене ратове који су били последица етничких и националних конфликта. Незадовољство мањинских група њиховим постигнутим статусом унутар држава увек може да појача националистичка осећања и проузрокује организовање терористичких активности. Рат у БиХ је највише допринео појави радикалног Ислама у региону. Постоји страховање да би муслимански

делови бивше Југославије (БиХ, Санцак и Косово^{*}), као и Албанија, могли да постану погодно тло за активно деловање Ал-Каиде и других милитантних исламских група. Након што је 2001. дошло до затварања амбасада САД и Велике Британије у Сарајеву због претње од терористичких напада, и након повезивања терористичких напада у САД 11. септембра 2001., као и оних у Лондону и Мадриду 2004. са БиХ, тероризам се почео сматрати једном од највећих претњи стабилности региона (Аџић, 2009: 8-9).

Ратови 90-их су допринели појави верског екстремизма на простору Западног Балкана. Помоћ коју су муслимански борци са простора Ирана и Блиског Истока пружали муслиманима у БиХ (1991-1995) значила је у исто време и појаву исламског верског екстремизма у региону. За реализацију својих циљева ослањали су се на подршку локалних исламистичких политичких партија и покрета, различитих невладиних и хуманитарних организација у БиХ, Србији (КиМ-у и Санцак-у), северној Црној Гори, Албанији и Македонији. Питања која су остала нерешена чине регион посебно рањивим и подложним политичким изазовима, што лако може да подстакне активности терористичких група. Уз то, географски положај региона је такав да може да буде искоришћен као транзитна тачка за терористичке активности у трећим земљама (Баришић, Талијан и Бериша, 2014: 83-84).

Проблем посебно интензивира могућност стварања чврстих веза између криминалних и терористичких група. Њиховом опстанку и гранању одговарају исти услови, а они су пре свега присутни у слабим државама. Зато су махом слабе државе Западног Балкана нарочито рањиве на ове претње. Заједничке тежње криминалних и терористичких група увек су усмерене ка урушавању владавине права, што с друге стране води ка опадању поверења у владајуће структуре и угрожава безбедност појединаца и читавих друштава.

Трећа асиметрична претња која чини рањивим регион Западног Балкана појавила се у виду илегалних миграција и миграција из ратом погођених земаља. Масовне миграције које су се догодиле почетком 2015. године као последица оружаних сукоба у Сирији у највећој мери су захватиле Блиски Исток, Западни Балкан и ЕУ. Покушаји успостављања контроле на границама и збрињавања миграната на терену, показали су пре свега колико су институције земаља Западног Балкана слабе и неинтегрисане да би пружиле адекватан одговор у пракси. Дефицит људских, финансијских и материјално-техничких ресурса,

нормативних процедура и јавних служби за управљање проблемом миграција, проузроковали су кризу у региону и поновно избијање негативних сентимената у међудржавним односима. Зауостављање избеглица и тражилаца азила на границама, подизање ограда, прекид саобраћаја и трговинских односа, као и ширење напетости широм региона говоре о немоћи, неспособности и одсуству воље да се предузму заједнички кораци у сузбијању заједничке претње.

Од свих миграционих рута ка ЕУ са копна и мора, од почетка 2015. године најмасовнија је била рута која је пролазила преко Западног Балкана услед вишегодишњег рата у Сирији који је приморао милионе људи на померање. Најзначајнија последица новијих сукоба који се одвијају у ослабљеним државама северне Африке, Блиског Истока и централне Азије, попут Либије, Сирије, Ирака и Авганистана, јавља се у виду масовних и сложених миграција. Рута преко Западног Балкана почиње у Турској и преко Грчке води према Македонији и Србији, а затим даље према земљама ЕУ. С друге стране, земље региона Албанија и Косово* и саме су извор илегалне миграције која се креће ка ЕУ. Стога се међу људима који масовно хрле ка ЕУ налазе како избеглице које беже од рата тако и економски мигранти, а заједничко им је свакако трагање за бољим и безбеднијим животним условима.

Односи у региону су били затегнути, посебно између Србије, Хрватске и Мађарске и то је резултовало применом посебних мера како би се зауставио прилив избеглица и миграната. Мађарска је у лето 2015. године подигла зид на граници са Србијом што је делом зауставило прилив миграната у ову земљу и преусмерило њихов правац кретања ка Хрватској и Словенији. Не само да је ова ситуација представљала изазов за иначе добре односе Мађарске и Србије, већ су и власти у Хрватској бурно реаговале када се земља нашла на удару прилива миграната. Њихов одговор на дату ситуацију била је блокада кретања људи и добара из Србије у Хрватску, што је изазвало и реципрочну реакцију Србије. Сличан проблем се појавио и у односима Хрватске и Словеније, која је у једном тренутку такође разматрала подизање зида ка Хрватској. Миграциона криза је генерално показала да је политичко-безбедносна ситуација у региону и даље веома осетљива и нестабилна (Blagojević i Milosavljević, 2016: 90).

На самом терену појавили су се велики проблеми који се тичу омогућавања боравка избеглица и миграната, њиховог организованог и безбедног кретања, као и поделе

одговорности и трошкова земаља које се налазе на рути. Регионални ниво је посебно важно посматрати у ситуацији какву је изазвала мигрантска криза. Регион Западног Балкана је подручје које је недавно изашло из оружаних сукоба, које и даље оптерећују бројна отворена питања и безбедносни проблеми који се тичу међудржавних и међуетничких односа, као и видљиви политички, економски и друштвени изазови.

Да би се оваквим питањем успешно руководило потребан је стални дијалог на највишем нивоу, отворена дебата међу земљама региона о заштити коју треба пружити избеглицама и мигрантима, размишљање о политици интеграције којом би се регулисао њихов привремени боравак, приступ тржишту рада и образовном систему, као и стална кооперативност у односима са ЕУ. У оваквој ситуацији јако је важна сарадња министарстава за унутрашње послове у региону и размена информација о активностима за управљање мигрантском кризом попут обезбеђења и организовања пријемних центара и уопштеог рада са избеглицама и мигрантима.

Западни Балкан је транзиционо подручје за миграције из региона захваћених сукобима, које одликује висока стопа незапослености и низак животни стандард. Прецизније за миграције са неразвијеног југа ка развијеном северу и западу. Међутим, овај регион је и сам миграционо подручје у коме је већ деценијама присутно емигрирање становништва ка развијеним државама западне Европе. Почев од 2015. године дневни прилив миграната у региону Западног Балкана мери се хиљадама. Главни миграциони ток иде од Турске, преко Грчке, Македоније и Србије све до Мађарске, а затим даље према државама ЕУ и Скандинавије. Прилике које се тичу нестабилне политичке и безбедносне ситуације у регионима северне Африке, Блиског Истока и других делова Азије, али и економске ситуације како ван тако и унутар самог региона Западног Балкана, показују да се може рачунати на дуготрајност ове миграционе руте (Blagojević i Milosavljević, 2016: 89).

3.2.3. ПЕРМАНЕНТНА НЕСТАБИЛНОСТ РЕГИОНА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА И СПОЉНИ АКТЕРИ

Балкан је током 20. века најчешће добијао на значају у догађајима који су се тicali великих ратова (Први и Други балкански рат, Први и Други светски рат, Хладни рат), док

је што се тиче главних токова развоја у Европи посматран и третиран као периферија (Драгишић, 2013: 147). Током читавог 20. века на Балкану су обиловали сукоби и ратови, што је резултовало непријатељством и неповерењем између народа на овом простору, а самим тим и одсуством добросуседске политике и односа заснованих на сарадњи. Иронија је да се на крају Хладног рата догодио нови рат на Балкану, и то не у државама које су биле идеолошки опредељене у војно-блоковској подели Европе (Грчка и Турска у НАТО-у, Румунија и Бугарска у Варшавском пакту), већ у несврстаној Југославији. Главну улогу у томе имале су унутрашње националне аспирације, али су жестини сукоба допринели и различити спољни утицаји.

На Балкану су се одувек сусретали интереси европских, али и других светских сила. Настанак балканских држава, њихово територијално омеђивање и формирање нација одредили су у великој мери управо спољни интереси. Иако су унутаррегионални антагонизми и тежње различитих народа имали круцијални значај у покретању сукоба, на њихов исход пресудно су утицали спољни фактори. Тако је било у прошлости, ништа мање 90-их, а тако је и данас. Као периферија у Европи и економски заостала регија, Западни Балкан је безбедносно, политички, економски, технолошки и културно зависан од спољних сила. Дуготрајна нетрпељивост народа онемогућила је интеграцију региона у сваком смислу. Гледано од 90-их година овде се сменио велики број мировних мисија и упркос наметањима различитих регионалних иницијатива за сарадњу, овај регион и даље нема ни минималну способност да самостално заштити властиту безбедност. Спољна зависност је једно од најважнијих обележја његовог безбедносног идентитета (Драгишић, 2013: 148).

Наслеђени безбедносни проблеми наставили су да обликују безбедносну динамику на Западном Балкану и на почетку 21. века, а његовој константној нестабилности посебно доприноси појава нових безбедносних претњи попут организованог криминала, тероризма, миграција и слично. Безбедносна клима у региону је веома специфична. Њу на првом месту одликује низ отворених питања која задиру у осетљиву област националне суверености и националних интереса. Ту пре свега спадају питања будућности постојећих протектората, али и исходи затегнутих међуетничких односа широм региона. Осим тога, државе региона од 2000. године пролазе кроз тежак процес политичке и економске транзиције у условима интензивних политичких и етничких тензија, повлачења нових

граница, израстања нових институција, константних политичких превирања, неуспешних влада и широко распрострањене корупције.

Европска унија и НАТО су спољни актери који су одиграли најзначајнију улогу у заустављању оружаних сукоба, смиривању конфликта, одржању мира и очувању стабилности региона, затим у постконфликтном развоју и политичкој и економској транзицији земаља региона, као и протезању евро-атлантских структура широм региона. Иако су све земље опредељене за улазак у ЕУ, оптерећеност последицама ратова и економске заосталости успорава и отежава њихов европски пут. Последица тога је та да је 17 година од почетка Процеса стабилизације и придруживања само Хрватска постала чланица ЕУ (2014). Међутим, упркос спором процесу придруживања, ЕУ наставља да врши јак утицај на демократску транзицију региона и да игра кључну улогу у његовој стабилизацији. Она то чини пружајући отворену подршку политичким, институционалним и економским реформама и учешћем у мисијама одржавања мира.

НАТО који је одиграо кључну улогу у заустављању оружаних сукоба у БиХ 90-их година 20. века, на Косову* 1999. и у Македонији 2001. године, представља безбедносну организацију којој су се прикључиле или којој теже државе региона у већини. Албанија и Хрватска су постале чланице 2009., док је Црна Гора постала чланица 2017. године. Македонија је одавно изразила жељу да постане чланица НАТО-а, али ју је на том путу кочио спор са Грчком око њеног имена. С обзиром на то да је у 2018. години пронађено компромисно решење између две земље у имену Република Северна Македонија, отворени су и преговори о чланству Македоније у НАТО-у, те ће време показати даљи развој догађаја. Србија је једина држава у региону која је прогласила војну неутралност 2007. године и у њој се и даље воде интензивне академске и јавне расправе о њеној будућој војној оријентацији, посебно због аспирација ка чланству у ЕУ која се у великој мери ослања на НАТО у заштити властите безбедности. У БиХ је нејасна ситуација у вези са учлањењем у НАТО, јер Федерација БиХ тежи чланству, а Република Српска не изражава такве тежње из истог разлога као и Србија, због болног искуства рата 90-их.

Западни Балкан свакако остаје регион од посебног значаја за НАТО. О томе сведочи најсвежији пријем Црне Горе у чланство којим НАТО јасно изражава своје дугорочне стратешке циљеве у овом региону. Осим тога, НАТО је војно присутан у региону учешћем у мисијама одржавања мира на Косову* (KFOR) и у БиХ (Althea).

Руководи штабовима у Сарајеву и Скопљу који подржавају реформе сектора одбране у овим двама земљама. У Београду постоји НАТО војна канцеларија која ради на практичним аспектима имплементације прелазног споразума између НАТО-а и Србије и на подршци Србији у њеном учешћу у програму Партнерство за мир. Војно присуство НАТО-а и тежње земаља региона за пријем у чланство, говоре о значајном утицају ове организације на безбедносна и политичка питања у региону. Из тог разлога је овај утицај тешко изоставити из анализе када се разматра безбедност региона. Међутим, у овом истраживању НАТО није био у фокусу из два разлога. Прво, зато што не теже све земље региона чланству у НАТО-у, и друго, зато што НАТО не остварује утицај у свим сферама у којима то чини ЕУ (дипломатија, економија, државно управљање, владавина права, људска и мањинска права итд.).

У региону Западног Балкана осећа се и утицај САД које су управо посредством НАТО-а присутне широм региона. Оне су учешћем у југословенским ратовима 90-их, а касније путем развоја билатералних веза са земљама региона и ширења НАТО-а, јасно исказале своје геостратешке интересе и учврстиле своју геостратешку позицију у региону. Посебно јак утицај имају у Албанији, на Косову* и у Македонији. Иако је утицај САД од почетка 90-их година до данас био различитог интензитета, те се понекад можда чинило да су у потпуности препустиле Балкан ЕУ, оне имају своје константне интересе у овом региону. Један од њих је очување целовитости БиХ, док је други признање Косова* у свету и УН-у. Уз помоћ НАТО-а оне се непрекидно боре да сузбију утицај Русије и у њиховом општем интересу је стабилан регион окренут Западу, ЕУ и НАТО-у.

У региону Западног Балкана је традиционално присутан утицај Русије. Она је историјски, културно, религијски, политички и економски најуже повезана са православним народима на овом простору. Последњих година Русија тежи да успостави чвршћу трговинску сарадњу са земљама региона. Такође, као стална чланица Савета безбедности УН-а, она је у позицији да блокира доношење одлука које нису у складу са њеним политичким интересима, и то своје право је искористила у вези са питањем Косова*. Међутим, Русија је све присутнија и у војном смислу, што показује њене стратешке интересе у региону. У новембру 2016. године она је организовала антитерористичку војну вежбу у близини Београда, тзв. „Словенско братство“, у којој су учествовале руске, српске и белоруске војне снаге. У исто време Црна Гора је била

домаћин највеће војне вежбе НАТО-а на њеном тлу која се тичала реаговања у ванредним ситуацијама изазваним елементарним непогодама. То свакако потврђује обострани интерес Русије и Запада за јачањем утицаја на Западном Балкану.

Турска је још један спољни фактор који остварује значајан утицај на Западном Балкану. Иако су државе региона потпуно окренуте ЕУ, а у већини и НАТО-у, те Турска није превише значајан фактор за њихову спољнополитичку оријентацију, она ипак остварује утицај у државама које имају већинско или у значајном проценту муслиманско становништво. Као што Русија има запажен утицај у Србији, Републици Српској, па и Црној Гори и делом Македонији, тако је и Турска утицајна у БиХ, Албанији, Македонији и на Косову*.

Иако је овај регион традиционално значајан за Турску, њена посвећеност није пропорционална том значају, делом због доминантног утицаја ЕУ у региону, а делом због бројних изазова са којима се суочава у свом окружењу које чине Блиски Исток, Црноморски регион, Јужни Кавказ и постсовјетке државе у централној Азији. Ипак, Турска је учествовала у свим мисијама ЕУ и НАТО-а које су имале за циљ стабилизацију региона, помаже исламским верским заједницама у БиХ, Албанији, Македонији и на Косову*, и у истима остварује значајан економски утицај као инвестициони и трговински партнер.

Западни Балкан и Балкан иначе, као област између Медитерана и Црног мора, одувек је привлачио пажњу великих сила и неретко био поприште сукоба њихових интереса. Судаћи према војној, политичкој, економској, религијској и културној присутности спољних фактора данас, ова област је прикљештена утицајима који долазе са Запада од стране САД и ЕУ и оних са истока из Русије и у мањој мери Турске. Међутим, као што велике силе користе своја политичка и финансијска преимућства како би оствариле своје интересе у региону, тако и регионални актери покушавају да балансирају између ових утицаја и остваре предност у константном међусобном надметању. Такве околности упорно доприносе нестабилности овог региона.

Највећи интереси Запада су да се у региону одржи мир и сузбије утицај Русије. У том циљу западне трупе учествују у одржавању мира у осетљивим областима (Косово*, БиХ), док ЕУ улаже политички капитал и финансијске ресурсе како би одржала земље региона на курсу реформи и помогла њихов економски развој. С друге стране, највећи

циљ Русије је да спречи даље ширење западних војних снага и војне инфраструктуре у региону. Да би остварила утицај на владе земаља региона Русија се служи енергетским ресурсима и финансијским средствима у виду инвестиција и дугорочних зајмова. На све то, Турска се труди да искористи историјске и религијске везе са становништвом овдашњих земаља како би реализовала своје интересе, иако у односу на Запад и Русију не поседује довољно ни војне нити економске снаге.

То што се велике силе надмећу за утицај у региону не мора увек да буде лоше, нарочито уколико се надметање одвија путем значајних инвестиција. Међутим, у случају Западног Балкана постоји један озбиљан дугорочан проблем који чини се спречава сваки већи напредак у било ком смислу. Наиме, ради се о константној политичкој нестабилности широм региона. Један од примера је политички застој централних власти у БиХ који онемогућава спровођење институционалних и економских реформи. Други пример је неспособност косовске владе да грађанима обезбеди минимум квалитета живота што је довело до масовног исељавања косовског становништва у земље ЕУ посебно током 2015. године. Трећи пример су политички протести у Црној Гори и Македонији последњих година због незадовољства управљањем, изборних нерегуларности или неприхватања усвојених политичких одлука.

С једне стране, константна нестабилност региона доприноси константној присутности спољних фактора у покушају да се одржи мир и успостави стабилност, док с друге стране трајна супротстављеност земаља региона и очекивање помоћи од различитих спољних сила појачава међусобну супротстављеност и ових других. Овако узбуркана политичка ситуација на једном малом простору која укључује бројне локалне спорове и геополитичка ривалства већег броја спољних фактора, у историјској перспективи је узроковала честе оружане сукобе. Данас, она узима облик интензивног надметања моћних ванрегионалних актера који уз помоћ политичких, војних, економских, али и симболичких средстава теже да остваре властите циљеве у региону.

Иако је у региону и даље присутан утицај више различитих спољних актера, један од њих се издваја као потенцијално најзначајнији за дугорочну перспективу мира, сарадње и развоја. У питању је утицај ЕУ. Она се након завршетка свих оружаных сукоба, појавила као један од доминантнијих спољних фактора са потенцијалом да осигура мир у региону. На Самиту у Солуну 2003. године ЕУ је јасно истакла могућност да Западни Балкан једног

дана постане део Уније, а исте године је предузела и своју прву војну мисију, мисију *Althea* на тлу БиХ. Од тада до данас тежња ка интеграцији у Унију доминира над политичким и економским развојем региона. Иако су се паралелно одвијала масовна политичка превирања широм региона, визија чланства је чини се остала врховна идеја водилја која усмерава понашање регионалних актера. Колико су они одмакли у реформама, развоју и успостављању политичке, безбедносне и економске сарадње, и колико су се приближили изградњи безбедносне заједнице образложено је у последњем поглављу након детаљне анализе утицаја ЕУ у региону.

3.3. РЕГИОН ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У ЗАЈЕДНИЧКОЈ СПОЉНОЈ И БЕЗБЕДНОСНОЈ ПОЛИТИЦИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Овај део рада је посвећен развоју Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније почев од Уговора из Мастрихта (1992), па све до Лисабонског уговора познатог као „Устав Европе“ (2007). Било је неопходно да се укратко представе циљеви, средства и начин доношења одлука у оквиру ЗСБП ЕУ, јер управо у тим оквирима ЕУ формулише своју политику према региону Западног Балкана и гради свој приступ према свим питањима која се налазе у основи њених односа са регионом (цивилне и војне мисије у региону, посредовање у споровима, приступни процес итд.). Такође, у овом делу рада је детаљније представљен развој регионалног приступа ЕУ према Западном Балкану који има за циљ осигурање мира и стабилности у региону. У том смислу, највећа пажња је посвећена Процесу стабилизације и придруживања, јер је тај сегмент њених односа са регионом од највећег значаја за испитивање промена у регионалној безбедносној динамици.

3.3.1. РАЗВОЈ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сам појам Заједничка спољна и безбедносна политика указује на потребу коју су државе чланице ЕУ имале за усаглашавањем ставова у области спољне политике,

безбедности и одбране. Уговором о ЕУ односно „Уговором из Мастрихта“ потписаним фебруара 1992. настала је Заједничка спољна и безбедносна политика као други стуб у структури ЕУ са циљем јачања кохерентности унутар Уније у спољним активностима (акцијама) након Хладног рата. Овим уговором сарадња између држава чланица у спољним пословима унапређена је на један виши ниво који подразумева формулисање заједничке спољне политике, иако је тај задатак суштински остао на међувладином нивоу (Hoffmann, 2000: 193).

Ова политика је задобила институционалну основу и постала препознатљив чинилац идентитета ЕУ у међународним односима. На тај начин ЕУ је постала не само економски већ и значајан политички актер са одређеним циљевима које треба остварити, као и специфичностима у погледу поља деловања, процеса доношења одлука, инструмената и финансирања (Вукчевић, 2013: 64). Уговором из Амстердама предвиђена је функција Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику (ТА, 1997: Article J.8.3).

Одредбе Лисабонског уговора, који је ступио на снагу 01. децембра 2009., односе се добрим делом и на ЗСБП ЕУ. У члану 11 стоји да надлежности Уније у оквиру ЗСБП треба да покривају све области спољне политике и сва питања која се тичу безбедности Уније, укључујући и прогресивно обликовање заједничке одбрамбене политике које треба да води заједничкој одбрани (ТЛ, 2009: Article 11.1).

Као врхунски циљеви ЗСБП ЕУ истакнути су повећање ефикасности европске спољне политике и јачање ЕУ као међународног актера. Све до тада највећа слабост ЕУ у спољном деловању било је одсуство јединствености у преговорима са трећим државама, али и недовољан ниво централизације у доношењу и извршавању одлука целокупне спољне акције ЕУ. Изражене тежње у новом уговору биле су усмерене на обезбеђење кохерентности, ефикасности и континуитета у политикама и активностима на спољном плану. Новина у том смислу било је најпре укидање „стубова“ на којима је почивала ЕУ, а затим и груписање свих њених спољних активности у Поглављу II Лисабонског уговора. Сви циљеви спољне акције Уније обједињени су у оквиру члана 10 А (2) са намером доприноса интегрисаном приступу у изради и реализацији спољне политике ЕУ. Извршене су промене у институционалној архитектури и процедуралном оквиру спољне акције ЕУ (ТЛ, 2009: Article 10 А; Blockmans, 2012: 7; Вукчевић, 2013: 85-86).

На овом месту, пре детаљнијег представљања циљева, средстава и процеса доношења одлука у оквиру ЗСБП ЕУ, треба скренути пажњу на Заједничку безбедносну и одбрамбену политику ЕУ (ЗБОП ЕУ) која представља саставни део ЗСБП ЕУ. Ова компонента ЗСБП ЕУ пре свега има за циљ јачање одбрамбених капацитета Уније, а затим и унапређење њене улоге у свету у области управљања кризама, превенције конфликта и изградње мира. Основна намера лидера ЕУ је да путем јачања цивилних и војних капацитета Уније продубљују унутрашњу интеграцију и постепено крче пут ка заједничкој одбрамбеној политици (EEAS, Shaping of a CSDP, 2019).

Намера лидера је и то да Унију учине значајним актером на међународној сцени, који осим дипломатских, економских и хуманитарних активности, располаже и војном силом способном да предузима војне и цивилне операције управљања кризама. Првобитни појам је гласио Европска безбедносна и одбрамбена политика и први пут је употребљен 1998. године у закључцима са заседања Европског савета у Бечу. Тек је Лисабонским уговором 2007. године дошло до преименовања када је термин „европска“ замењен са „заједничка“. Како се ради о најосетљивијој области сарадње између чланица, свака одлука која се доноси мора имати једногласну подршку (EEAS, Shaping of a CSDP, 2019).³²

3.3.1.1. Циљеви Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније

Међу главне циљеве ЗСБП ЕУ према уговорима из Мастрихта и Амстердама сврставају се очување заједничких вредности, фундаменталних интереса, независности и интегритета Уније, јачање безбедности Уније и свих њених чланица у сваком смислу, одржавање мира и јачање међународне безбедности у складу са принципима Повеље Уједињених нација и Финалног акта у Хелсинкију, унапређење међународне сарадње,

³² Како у овом раду нема довољно простора за проучавање ове компоненте ЗСБП ЕУ, препорука заинтересованима је да прочитају цео садржај текста на који се аутор позива (Shaping of a CSDP), а који се налази на интернет сајту Европског сервиса за спољну акцију (European External Action Service). У њему се могу пронаћи сви најважнији документи са одлукама које су утицале на развој Заједничке безбедносне и одбрамбене политике почев од формирања Западноевропске уније (WEU), преко „Петерсбуршких задатака“ и аранжмана са НАТО-ом „Берлин плус“, па све до Лисабонског уговора који представља темељ развоја и институционализације односа чланица ЕУ у овој области. Преузето 10. јануара 2019., са https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/euam-iraq/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en.

развој и консолидовање демократије и владавине права, као и поштовање људских права и основних слобода (TEU, 1992: Article J.1.2; TA, 1997: Article J.1.1).

У овим циљевима је јасно формулисано да ЕУ тежи да заштити како интересе нематеријалне природе попут заједничких цивилизацијских вредности, тако и интересе материјалне природе попут територије и безбедности у различитим видовима. Предвиђено је да ове циљеве треба остваривати путем систематичне сарадње између држава чланица која подразумева: 1) информисање и консултовање унутар Европског савета у вези са било којим питањем од значаја за спољну и безбедносну политику, 2) дефинисање принципа и општих смерница ЗСБП ЕУ, 3) формулисање „заједничких стратегија“, усвајање „заједничких акција“ и „заједничких позиција“, као и 4) усаглашавање политика и координисано деловање у међународним организацијама и на међународним конференцијама (TEU, 1992: Article J.2; TA, 1997: Article J.2).

Ови циљеви указују на тежње ЕУ да развије заједничку спољну политику Уније независну од националних спољних политика, али и да игра активнију улогу на међународној сцени у постхладноратовском периоду. Уговором из Амстердама ревидиран је члан 11 Уговора о ЕУ ставом да ЕУ „утврђује и спроводи заједничку спољну и безбедносну политику која обухвата све области спољне политике и безбедности“; што представља разлику у односу на претходно схватање ЗСБП ЕУ која се сматрала делом Уније и њених чланица, а не само Уније (ТА, 1997: Article J.1.1).

Лисабонски уговор је донео одређене новине. Према овом уговору општи циљеви ЕУ у спољној политици могу се поделити у осам група и обухватају некадашње циљеве појединачних политика ЕУ:

- I. заштита вредности, основних интереса, безбедности, независности и целovitости Уније;
- II. консолидација и подршка демократији, владавни права, људским правима и принципима међународног права;
- III. очување мира, спречавање сукоба и јачање међународне безбедности у складу са циљевима и принципима Повеље УН-а, принципима Хелсиншког финалног акта и циљевима Париске повеље, укључујући и оне који се односе на спољне границе;

- IV. подршка одрживом економском развоју и развоју заштите животне средине са циљем искорењивања сиромаштва;
- V. подстицање интеграције свих држава у светску економију кроз постепено укидање препрека у међународној трговини;
- VI. допринос развоју међународних мера у циљу очувања и побољшања квалитета животне околине и одрживо управљање светским природним ресурсима ради обезбеђивања одрживог развоја;
- VII. пружање помоћи становништву, државама и регионима погођеним природним катастрофама или катастрофама изазваним људским фактором;
- VIII. промовисање међународног система заснованог на ојачаној мултилатералној сарадњи и добром управљању.

Ови циљеви представљају смернице за елаборацију и реализацију акција ЕУ на међународној сцени у свим аспектима, што значи у целокупној спољној активности према трећим државама (TL, 2009: Article 10 A; Вукчевић, 2013: 87-88).

3.3.1.2. Средства Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније

Уговорима о ЕУ из Мастрихта, Амстердама и Нице били су предвиђени систематска сарадња, заједнички ставови, заједничке акције и заједничке стратегије као основни инструменти ЗСБП ЕУ. *Систематска сарадња* представља развој заједничке дипломатије и заснива се на консултацијама држава чланица и приближавању националних позиција у свим питањима која се тичу општих интереса Уније. Она се одвија у оквиру Савета министара, али и у оквиру међународних организација и на међународним конференцијама. *Заједнички ставови* представљају ставове Уније о специфичним питањима која се тичу одређених региона или тематике. Они се усвајају након међусобних консултација са циљем заједничког наступа на међународној сцени. *Заједничке акције* имају већу обавезујућу снагу за државе чланице у односу на заједничке ставове и усвајају се у ситуацијама када је нужно деловати у некој конкретнијој ситуацији. Уговором из Амстердама јасније је подвучена разлика заједничких акција у односу на

заједничке ставове. У члану 14 је прецизирано да заједничка акција има оперативни домет и да представља активну, а не само декларативну дипломатију. И напослетку, *заједничке стратегије* су замишљене као инструмент за јачање ефикасности ЕУ на међународном плану и основа за усвајање заједничких ставова и акција (Вукчевић, 2013: 66-69).

Систематска сарадња као инструмент ЗСБП ЕУ је задржана у Лисабонском уговору и подразумева развој узајамне политичке солидарности међу државама чланицама, утврђивање питања од општег интереса и јачање усклађености спољног деловања ЕУ. Предвиђено је да се државе чланице међусобно саветују у оквиру Европског савета и Савета министара о сваком питању спољне и безбедносне политике које је од општег интереса са циљем дефинисања заједничког приступа. Посебно пре предузимања акција од стране држава чланица које би могле да утичу на интересе Уније. То се такође односи на усклађивање деловања држава чланица у међународним организацијама и на међународним конференцијама. Међутим, ова сарадња и даље зависи само од воље држава чланица, јер оне немају обавезу већ само препоруку да се понашају са циљем јачања кредибилитета ЕУ на глобалној сцени. О томе довољно говори једногласност као основно правило доношења одлука у овој области. Ипак, Лисабонски уговор је донекле ојачао систематску сарадњу као инструмент ЗСБП ЕУ предвиђајући усаглашавање ставова држава чланица и у Европском савету и у Савету министара са циљем дефинисања заједничког приступа према питањима од интереса за Унију (ТЛ, 2009: Article 12; Вукчевић, 2013: 89).

Даље, у члановима 12 Лисабонског уговора стоји да осим систематске сарадње један од инструмената ЗСБП ЕУ представљају и опште смернице Европског савета који одређује стратешке интересе и циљеве Уније у спољној, али и безбедносној политици. Највећа новина по питању осталих инструмената ЗСБП ЕУ у које спадају заједнички ставови, заједничке акције и заједничке стратегије је та да се они убудуће називају *одлукама*. Тиме се превазилазе нејасноће у њиховом разграничавању. У том смислу, заједничке стратегије се укидају, док заједничке акције и ставови постају одлуке које доноси Савет министара на основу општих смерница Европског савета. Овим одлукама се утврђују акције које Унија треба да предузме, ставови које Унија треба да заузме о неком посебном питању географске или тематске природе и механизми за њихово спровођење (ТЛ, 2009: Articles 12 and 14; Вукчевић, 2013: 89-90).

3.3.1.3. Органи и процес доношења одлука у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније

Према одредбама Уговора из Мاستрихта и Уговора из Амстердама, орган иницијативе, политичког одлучивања и покретања акција је Европски савет. Он окупља шефове држава или влада држава чланица и председника Европске комисије. Састаје се најмање два пута годишње под председништвом шефа државе или владе оне државе чланице која председава Саветом (Вукчевић, 2013: 69). У области ЗСБП ЕУ, Европски савет утврђује начела и опште смернице за вођење заједничке спољне и безбедносне политике заједно са питањима одбране (TEU, 1992: Article J.8.1; TA, 1997: Article J.3.1). На основу општих смерница Европског савета, Савет министара доноси одлуке за спровођење ЗСБП ЕУ (TEU, 1992: Article J.8.2; TA, 1997: Article J.3.3).

У спровођењу одлука учествује и председништво које заступа ставове Уније у међународним организацијама и на међународним конференцијама (TEU, 1992: Article J.5.1 and J.5.2; TA, 1997: Article J.8.1 and J.8.2). Председништву помаже генерални секретар Савета министара који од усвајања Уговора из Амстердама у исто време обавља и функцију Високог представника ЗСБП ЕУ (TA, 1997: Article J.8.3). Он пружа помоћ Савету у питањима из ове области, припрема, разрађује и реализује политичке одлуке, води политички дијалог са трећим лицима и заступа Унију на међународном плану (Вукчевић, 2013: 70).

Уговор из Амстердама доноси функцију специјалног представника ЕУ који се именује у специфичним ситуацијама у вези са одређеним политичким питањима (TA, 1997: Article J.8.5). Његова функција је у служби проналажења решења за проблеме одређене земље или региона и има за циљ да појача ефикасност и видљивост ЕУ на међународној сцени. Специјални представници су одговорни Високом представнику за ЗСБП ЕУ, подносе извештаје Савету и информишу државе чланице и Комисију о свом раду (Вукчевић, 2013: 71).

Према Уговору о ЕУ, поред држава чланица Комисија такође има право да пред Саветом покрене неко питање из области ЗСБП ЕУ и поднесе одговарајуће предлоге. За разлику од првог стуба ЕУ у коме има искључиво право иницијативе, у другом стубу ЕУ то право дели са државама чланицама. Осим тога, Комисија је била надлежна да заједно са

Саветом усклади деловање Уније на спољном плану како у оквиру првог тако и у оквиру другог стуба (TEU, 1992: Article J.8.3; TA, 1997: Article J.12.1).

Према Уговору о ЕУ, Европски парламент је имао право да буде информисан и консултован о најважнијим питањима и одлукама из ове области и могао је да упути питања или да формулише препоруке Савету и Високом представнику ЗСБП ЕУ (TEU, 1992: Article J.7; TA, 1997: J.11). Овлаћења Парламента су по свему судећи била веома сужена с обзиром на чињеницу да Савет није имао обавезу да са Парламентом развија конструктивни дијалог пре доношења неке одлуке (Вукчевић, 2013: 72-73).

Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ је заснована на међувладиној сарадњи, што се може разумети с обзиром на чињеницу да се ради о врло осетљивој области која представља израз националне суверености. Ипак, са ступањем на снагу Уговора из Мастрихта, прихваћена је могућност гласања квалификованом већином приликом доношења одлука у овој области с тим да је та могућност условљена једногласношћу у Европском савету о питањима о којима се може гласати квалификованом већином. Притом се такав систем гласања не може примењивати на одлуке везано за војна питања и питања одбране. Уговор из Амстердама није донео новине везано за проширење гласања квалификованом већином. Због постојања тзв. система суспензивног вета, држава чланица може увек да се супротстави гласању квалификованом већином уколико изнесе неки важан разлог из домена националне политике (TEU, 1992: Article J.3.2; TA, 1997: Article J.13.2).

Лисабонским уговором је повећан број институционалних актера ЗСБП ЕУ, али није много тога промењено у суштинском смислу с обзиром на чињеницу да је задржано међувладино деловање. Три главне институционалне новине представљају увођење: 1) фигуре председника Европског савета, 2) функције Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику и 3) Европске службе за спољне послове. Поље деловања Европског савета је проширено у смислу овлашћења да утврђује начела и опште смернице не само за вођење ЗСБП ЕУ, укључујући и питања одбране, већ и у другим областима спољног деловања Уније. Према томе, Европски савет може на препоруку Савета министара једногласно доносити одлуке о стратешким интересима и циљевима Уније који се тичу односа са неком државом или регионом, као и одлуке тематске природе. Чине га његов председник, шефови држава или влада држава чланица и председник Комисије, док

Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику учествује у његовом раду. Предвиђено је да се састаје два пута у току шест месеци, уместо дотадашњих два пута годишње, али и више пута у случају потребе (TL, 2009: Article 13; Вукчевић, 2013: 90-92).

Новина у вези са овим органом је и то да има овлашћење да доноси обавезујућа акта иако она нису законодавне природе. Одлуке које донесе обавезују у целини и непосредно оне којима су упућене. Положај овог органа је додатно ојачан увођењем функције председника Европског савета који се бира на две и по године квалификованом већином и не може бити члан националне владе. Претходно је било на снази ротирајуће председништво. Председник председава састанцима Европског савета, припрема седнице, олакшава постизање консензуса приликом одлучивања, подноси извештаје Европском парламенту и представља Унију на спољном плану у питањима која се односе на ЗСБП ЕУ. Иако се његова функција не тиче одлучивања, већ репрезентативних и процедуралних активности, уведена је са циљем јачања иницијативе унутар Европског савета у области ЗСБП ЕУ (Вукчевић, 2013: 92).

Другу значајну институционалну новину представља функција Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику (у даљем тексту Високи представник ЕУ). У њој су обједињене три функције, и то Комесара за европске послове, Високог представника ЗСБП ЕУ и министра иностраних послова земље која председава ЕУ (ротирајуће председништво).³³ Високог представника бира и смењује Европски савет квалификованом већином уз сагласност председника Комисије. За разлику од некадашњег Високог представника ЗСБП ЕУ, Високи представник ЕУ има формално право иницијативе у Европском савету које се огледа у формулисању предлога за вођење и спровођење ЗСБП ЕУ. Истим овлашћењима располаже и у оквиру Заједничке безбедносне

³³ Према Лисабонском уговору, Високи представник ЕУ председава састанцима формације Савета министара која се тиче спољних послова. председавање Саветом министара све до Лисабонског уговора обављало се према систему ротације, према којем је сваких шест месеци једна држава чланица обављала ову функцију. Оваквом начину председавања се замерала нестабилност и одсуство јасног правца у вођењу ЗСБП ЕУ. Сматрало се да овакав систем не обезбеђује кохерентност и континуитет у раду Савета већ да изражава посебне интересе држава чланица. То је посебно значајно када је у питању политика према трећим државама, јер угрожава политички дијалог Уније у оквиру њених међународних обавеза. Према Лисабонском уговору ротирајуће председништво наставља да игра значајну улогу у институционалном систему ЕУ. Чине га три државе на период од 18 месеци и свака од њих председава по шест месеци свим формацијама Савета министара изузев Савета „спољни послови“ којим председава Високи представник ЕУ. Упркос променама, процедура председавања Саветом није поједностављена (Вукчевић, 2013: 94-95).

и одбрамбене политике у којој је задужен за координацију цивилних и војних аспеката управљања кризама. С обзиром на то да обједињује и функцију Комесара за спољне послове ЕУ, Високи представник ЕУ је истовремено члан Комисије у својству потпредседника. У том смислу је одговоран Комисији по питању обезбеђења кохерентности спољних активности Уније, али и Европском парламенту као и сви остали комесари заједно са председником Комисије. Високи представник ЕУ обавља и функције председништва што га овлашћује да води политички дијалог са трећим државама и износи ставове Уније у међународним организацијама и на међународним конференцијама, укључујући и Савет безбедности УН-а (ТЛ, 2009: Articles 9 Е, 13а and 19b; Вукчевић, 2013: 93-94).

Позитивна страна овакве троструке функције Високог представника ЕУ огледа се у одржавању институционалне равнотеже између држава чланица, Савета и Комисије с једне стране, и у јачању усклађености међувладиних и комунитарних аспеката у области спољних односа с друге стране. Мада, ова тежња да се обезбеди „један глас“ Уније нужно изискује веома добру координацију између различитих актера спољне политике, што није лако постићи а да не превагне улога ниједног од њих. Нарушавање равнотеже је могуће баш у случају односа између две нове институционалне фигуре, председника Европског савета и Високог представника ЕУ, јер су према својим овлашћењима обоје задужени за представљање Уније на спољном плану (Вукчевић, 2013: 96). Реализација ЗСБП ЕУ се додатно усложњава увођењем и треће институционалне новине оличене у Европској служби за спољне послове (у даљем тексту Европској служби).

Одлуку о оснивању ове службе донео је Савет министара (26. јула 2010. године) са циљем да успостави институционалну равнотежу. Предвиђено је да Европску службу чине службеници Генералног секретаријата Савета министара и Комисије, као и особље које пошаљу дипломатске службе држава чланица. Међутим, она је у организационом смислу независно тело које је одвојено од Генералног секретаријата Савета министара и Комисије и поседује правни капацитет да испуњава своје обавезе и реализује циљеве. Састављена је од централне администрације са седиштем у Бриселу и делегације Уније у трећим државама и међународним организацијама. Централном администрацијом руководи извршни генерални секретар који координира рад многобројних служби. Сврха постојања Европске службе је пружање помоћи Високом представнику ЕУ у обављању његових

задатака и управо је он одговоран за њено целокупно функционисање. Такође, Европска служба своју помоћ пружа и председнику Европског савета, председнику Комисије и самој Комисији у обављању њихових функција у области спољних послова. Према томе, обавеза ове службе је да сарађује са другим институцијама Уније, али и са националним дипломатским службама у свим питањима која се тичу спољних односа (TL, 2009: Article 13a; Вукчевић, 2013: 97-98).

Када је у питању Комисија, према Лисабонском уговору она у овој области више нема право иницијативе које је раније делила са државама чланицама. Комисија може подносити предлоге на своју иницијативу у свим областима спољног деловања осим у области ЗСБП ЕУ. Право иницијативе у овој области припада Високом представнику ЕУ и државама чланицама. Комисија може само подржати Високог представника у подношењу предлога у области ЗСБП ЕУ (TL, 2009: Article 15a). Што се тиче Европског парламента, његово право да буде информисан и консултован у области ЗСБП ЕУ потврђено је Лисабонским уговором. Високи представник ЕУ има обавезу да редовно консултује Европски парламент о најважнијим питањима ЗСБП ЕУ, укључујући и питања одбране, да га информише о развоју политике у овим областима и да се стара да његови ставови буду размотрени са одговарајућом пажњом. Новина је да су и специјални представници укључени у информисање Европског парламента о питањима из њихове надлежности. Новина је и то да Европски парламент два пута годишње расправља о напретку у спровођењу заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике уместо једанпут годишње како је до сада била пракса. Међутим, ове новине не јачају његову улогу у поменути областима (TL, 2009: Article 21; Вукчевић, 2013: 102-103).

Лисабонски уговор проширује одлучивање квалификованом већином у оквиру ЗСБП ЕУ, иако то није опште правило већ изузетак у одлучивању. Опште правило одлучивања у овој области остаје једногласност, а могућност гласања квалификованом већином предвиђена је у четири случаја одлучивања у Савету министара. Прво, када се доноси одлука о активностима или позицији Уније на основу претходне одлуке Европског савета која се тиче стратешких интереса и циљева Уније. Друго, када се доноси одлука о спровођењу активности или позиције Уније. Треће, када се доноси одлука о именовању специјалног представника ЕУ. Како су ови случајеви одлучивања квалификованом већином већ били предвиђени ранијим уговорима, новина коју доноси Лисабонски уговор

односи се на четврти случај, односно када Савет министара доноси одлуку о активностима или позицији Уније на основу предлога Високог представника ЕУ. Ипак, Лисабонски уговор као и сви претходни уговори поставља два ограничења за спровођење одлучивања квалификованом већином. Прво, државе чланице могу да се супротставе оваквом доношењу одлуке истицањем неког важног националног разлога. У том случају се не приступа гласању, а Високи представник ЕУ има задужење да тражи прихватљиво решење за дату државу чланицу у сарадњи са осталим чланицама. Ако се решење не нађе, Савет министара може квалификованом већином само да затражи разматрање оваквог питања од стране Европског савета, који о томе одлучује једногласно. Друго, примена одлучивања квалификованом већином се не односи на војна питања и питања из области одбране (ТЛ, 2009: Article 15a; Вукчевић, 2013: 104-105).

3.3.2. РЕГИОНАЛНИ ПРИСТУП ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Европска унија је започела активно да гради свој приступ региону Западног Балкана након завршетка рата у БиХ 1995. године. Прве иницијативе биле су мировног карактера и имале су за циљ да подстакну поновну изградњу односа између земаља региона и развој међусобне политичке сарадње. Онда је уследила политика условљавања као даљи корак у изградњи регионалног приступа која је имала за циљ да убрза процес помирења и демократске транзиције. Свакако најзначајнији сегмент регионалног приступа ЕУ представља Процес стабилизације и придруживања који је инициран маја 1999. године, у јеку војне агресије НАТО-а на Савезну Републику Југославију.

Суштина овог процеса је да припреми земље региона за будуће чланство у Европској унији, а то укључује веома значајну безбедносну компоненту. Наиме, да би се нашле у Унији земље региона морају да реше заостале спорове, да превазиђу дуготрајно непријатељство (или у најмању руку ривалство) и да остваре јаку политичку и економску сарадњу, што је кључно не само за будући развој већ и за осигурање безбедности у региону. У наставку је размотрен развој регионалног приступа ЕУ према Западном Балкану почев од прве мировне иницијативе, што постепено отвара простор за испитивање њеног утицаја на правац и ток безбедносне динамике у региону.

3.3.2.1. Прве иницијативе Европске уније на Балкану

Претечу регионалног приступа Европске уније Западном Балкану представља „Роајомонски процес“. Покренут је 1996. са циљем пружања подршке спровођењу Дејтонско-париског мировног споразума. Главна намера ЕУ била је да подстакне међусобну сарадњу земаља региона и развој добросуседских односа. Пажња овог процеса је била усмерена у неколико праваца почев од промовисања регионалних пројеката у области грађанског друштва, културе и људских права, па све до међупарламентарне сарадње земаља региона. Процес је у својој суштини био ограничен на унапређење дијалога и стварање услова за боље разумевање између владиних и невладиних актера у региону. Као и бројне друге иницијативе у то време, усмерене на нормализацију односа и отпочињање процеса помирења у региону,³⁴ Роајомонски процес није успео озбиљније да утиче на побољшање политичке и економске ситуације нити да спречи избијање нових криза, што се догодило 1998. на Косову* (Lopandić i Kronja, 2010: 76).

Први конкретнији регионални приступ ЕУ према земљама Западног Балкана формулисан је 1997. и односио се на пет земаља, Босну и Херцеговину, Хрватску, тадашњу СР Југославију, Македонију и Албанију. Приоритетни циљеви на којима се заснивао били су потпуна реализација мировног процеса која укључује пуну сарадњу са Хашким трибуналом и стварање услова за повратак избеглих и расељених лица, затим развој демократије и владавине права, покретање економских активности и спровођење економских реформи, и напослетку развој регионалне сарадње. Регионалним приступом су били предвиђени механизми попут аутономних трговинских преференцијала, одобравања финансијске помоћи и склапања билатералних споразума. Међутим, резултати су били скромни, без значајнијих промена у односима између земаља региона. Политичка и економска сарадња је изостала, а самим тим и могућности за напредак у европским интеграцијама (Вукадиновић, 2006: 540-542; Žarin, 2007: 518).

³⁴ Попут Процеса сарадње у ЈИЕ, иницијативе СЕЦИ (South-East Europe Cooperative Initiative – SECI) коју су подстакле САД и других.

3.3.2.2. Политика условљавања (1997) и Пакт за стабилност у Југоисточној Европи (1999)

Следећи корак на плану изградње регионалног приступа ЕУ према Западном Балкану представља политика условљавања. Европски лидери су за себе присвојили право да условљавају ближу сарадњу са земљама региона пружајући им изгледе за чланство уколико буду сарађивале у складу са договореним условима. Ти услови се пре свега односе на усклађивање интерних прописа са прописима који важе унутар политичког и економског система ЕУ. Временом су се издвојили општи услови који важе за све земље региона. У њих се убрајају питања развоја демократије, тржишне привреде и владавине права, поштовање људских и мањинских права, повратак избеглица и расељених лица, изградња капацитета у домену правосуђа и унутрашњих послова, као и унапређење регионалне сарадње. С друге стране, специфични услови се односе на земље региона појединачно и у њих спадају сарадња са Хашким трибуналом, поштовање и спровођење Дејтонско-париског споразума, Ердутског споразума, Кумановског споразума, Резолуције 1244 Савета безбедности УН-а, Охридског споразума итд. За државе које испуњавају критеријуме, као награда су предвиђене трговинске концесије, финансијска подршка³⁵ и економска сарадња са ЕУ (Anastasakis & Vechev, 2003: 6-7).

Европска унија и даље примењује политику условљавања да би извршила притисак на политичке елите на Западном Балкану да спроведу реформе на које су се обавезале својим опредељењем за европске интеграције. Без примене овог инструмента питање је да ли би многе од реформи дошле на дневни ред, односно колико би требало времена да се оне реализују. Претпоставка је да политика условљавања има позитиван дугорочан учинак на демократску транзицију и политичку консолидацију, али и помирење у региону Западног Балкана. Основни аргумент који се истиче у прилог нужности политике условљавања је политичка и техничка припрема земаља региона за чланство у ЕУ. Политика условљавања је веома уско повезана са утицајем и принудом. И једно и друго произилазе из моћи, коју Војин Димитријевић одређује као способност да се други

³⁵ Најпре OBNOVA, са циљем реконструкције региона након оружаних сукоба, а затим CARDS (2000-2006) и IPA I (2007-2013) и IPA II (2014-2020), са циљем подршке спровођењу политичких, економских и правних реформи.

приволе на понашање какво поседник моћи жели и диктира. ЕУ поседује такву моћ и користи је да би утицала на ток испуњавања обавеза, док земље региона које остварују напредак на европском путу имају приступ фондовима ЕУ намењеним олакшавању спровођења реформи (Aulić, 2014: 71).

Три су конститутивна елемента политике условљавања: 1) конкретни услови које треба испунити (вредности, стандарди, захтеви, обавезе), који у случају Западног Балкана подразумевају Копенхашке критеријуме, обавезе из Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) и посебне услове који се тичу коришћења финансијске помоћи кроз инструменте CARDS³⁶, IPA I и IPA II³⁷, 2) награде за испуњење конкретних услова, и 3) механизми надгледања и праћења (Pridham, 2002: 205). Да би се кандидат одржао на путу европских интеграција, награда може бити увећана у смислу финансијске помоћи, либерализације тржишта, визне либерализације, академских програма, помоћи развоју цивилног друштва итд. Годишњи извештаји о напретку су главни извор информација о политичком и економском стању кандидата и његовом напретку на путу европских интеграција (Aulić, 2014: 73).

У условљавању земаља Западног Балкана на њиховом путу политичке и економске трансформације, ЕУ се посебно служи својом нормативном моћи пропагирајући европске вредности и принципе попут демократије, мира, правде, људских и мањинских права и других, и декларишући их као моралне и универзално прихватљиве. Нормативна моћ ЕУ је посебно усмерена на владавину права, реформе у администрацији и правосуђу, усвајање правила и процедура, стварање институција способних да решавају друштвена питања, усвајање правних тековина ЕУ, борбу против корупције и криминала, сарадњу са Хашким трибуналом, повратак избеглих и расељених лица и добросуседске односе. Уопштено мишљење ЕУ о државама Западног Балкана је да су то слабе државе и као такве главна претња регионалној стабилности. Њихова слабост је последица изражених националних

³⁶ CARDS (The Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation programme, 2000-2006), програм техничко-финансијске помоћи ЕУ Западног Балкану који је износио 4,65 милијарди евра. CARDS је заменио финансијски програм OBNOVA, који је био дизајниран да помогне реконструкцију региона.

³⁷ IPA I (Instrument for Pre-Accession Assistance, 2007-2013), инструмент за предприсупну помоћ који је био намењен земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ и притом износио 11.468 милијарди евра и IPA II (Instrument for Pre-Accession Assistance, 2014-2020), инструмент исте намене као и IPA I којим је за земље Западног Балкана у датом периоду предвиђен фонд у износу од 11,7 милијарди евра (Aulić, 2014: 73).

идентитета, неуређених граница, преобимних административних апарата, неразвијености и веома високог степена екстерне зависности (Aulić, 2014: 75).

Такође, треба истаћи да је политика условљавања најчешће била повезана са политичким очекивањима ЕУ, а на основу тога су следиле и „награде“. Тако је Македонија била прва држава Западног Балкана којој су понуђени преговори о закључивању ССП-а, због њене подршке Западу током рата на Косову* (1999). Следећа у том смислу била је Хрватска, којој су преговори понуђени након формирања нове владе у 2000. години. Србија је добила финансијску помоћ након пада Милошевићеве владе (2000), а затим и након његовог изручења Хашком трибуналу (2001). Албанија је због своје уздржаности током рата на Косову* (1999) и сукоба у Македонији (2001), најпре добила финансијску помоћ, а затим су са њом отворени и преговори о закључивању ССП-а 2003. године (Anastasakis & Vechev, 2003: 7).

Уопштено, политика условљавања ЕУ на Западном Балкану има вишедимензионални карактер и усмерена је на помирење, реконструкцију и реформе. Она је политички, економски, друштвено и безбедносно оријентисана. Садржај политике условљавања се мења са протоком времена и еволуцијом унутар саме ЕУ. Европска комисија прати напредак у испуњавању услова у свакој држави региона, идентификује главне слабости, поставља критеријуме и приоритете и управља фондовима ЕУ намењеним за пројектне активности. Финални продукт будног праћења напретка у региону јесте годишњи извештај Европске комисије у коме се предлаже спровођење даљих мера (Anastasakis & Vechev, 2003: 8).

Регионални приступ ЕУ који је у основи заговарао развој регионалне сарадње и економску реконструкцију и притом се ослањао на условљавање као средство за подстицање помирења и покретање реформи, није био довољан за видљиви напредак у региону. На то су додатно упозорили косовска криза и рат 1999. године. Зато је постало јасно да ЕУ мора да обрати више пажње на читав регион и осмисли заједничку стратегију за исти која би укључивала и могућност приступања у ЕУ.

Тако је, у јеку бомбардовања СР Југославије од стране НАТО-а 1999. године, даље разрађен регионални приступ ЕУ према целом региону ЈИЕ. У мају те године је одржан Самит ЕУ у Келну на коме је тадашњи немачки министар спољних послова, Јошка Фишер, предложио стварање нове постконфликтне иницијативе која би имала за циљ

превазилажење нестабилности и спречавање избијања нових сукоба у региону. Савет ЕУ је подржао ову идеју и јуна месеца је одржан оснивачки састанак Пакта за стабилност у ЈИЕ (ПзСЈИЕ).³⁸ Осим што је усвојена Оснивачка повеља, ЕУ је по први пут истакла перспективу чланства за све земље региона ЈИЕ, укључујући и земље Западног Балкана (Lopandić i Kronja, 2010: 77).

Сврха Пакта је била да се постигне дугорочна стабилизација, безбедност, демократизација, економска обнова и општи развој региона. Учеснице Пакта су се обавезале на сарадњу у циљу смањења напетости, развоја добросуседских односа, очувања мултиетничких друштава, омогућавања повратка избеглих и расељених лица, јачања демократских процеса, развоја тржишних привреда, борбе против организованог криминала и илегалних миграција, као и интеграције у евроатлантске структуре (Lopandić i Kronja, 2010: 79).

Рад у оквиру ПзСЈИЕ је био замишљен у виду округлих столова посвећених демократизацији и људским правима, реконструкцији, и економској и безбедносној сарадњи. На овај начин, ЕУ је покренула мултилатерални оквир за приближавање и сарадњу земаља региона, као први корак ка евентуалној будућој интеграцији у европске политичке, економске и безбедносне структуре. Циљ је био да се олакша решавање проблема везаних за националне мањине, избегла лица и људска права уопште, затим да се успостави жива трговинска размена у региону и да се унапреди сарадња у правосуђу и унутрашњим пословима (Вукчевић, 2013: 161).

На Самиту у Сарајеву јула 1999. године, ЕУ је потврдила да ПзСЈИЕ представља инструмент за усмеравање напора земаља региона ка будућем чланству у ЕУ. Перспектива чланства у ЕУ и НАТО се почела сматрати најефикаснијим средством за стабилизацију региона на дуже стазе. Посебно након искуства са земљама ЦИЕ у којима је дала позитивне резултате по питању јачања демократије и тржишне привреде (Sarajevo Summit

³⁸ Први Пакт за стабилност у Европи био је инициран 1993. године од стране тадашњег француског премијера Едуара Баладира (Édouard Balladur). Идеју је подржала ЕУ која је у склопу своје спољне и безбедносне политике развијала услове за сопствено проширење према Истоку. Ова иницијатива је била замишљена као преговарачки процес у оквиру два регионална округа стола. Један су чиниле балтичке државе и Руска Федерација, док су други чиниле Чешка, Пољска, Мађарска, Словачка, Румунија и Бугарска. Очигледан проблем са овом иницијативом био је тај што су, поред присутне воље за нормализацијом односа у региону ЈИЕ и стабилизацијом тог простора, управо земље региона захваћене сукобима биле искључене из радног дела Пакта, а земље ЦИЕ и Балтика активне учеснице. Годину дана од оснивачке конференције примећено је да овај Пакт не утиче значајно на унапређење билатералних односа и читав дипломатски процес је завршен (Lopandić i Kronja, 2010: 76-77).

Declaration, 1999). Перспектива чланства је потврђена потом и на састанку Европског савета у Феири јуна 2000. године, а затим и на Загребачком самиту новембра исте године, првом самиту земаља Западног Балкана и ЕУ (Feira Summit Conclusions of the Presidency, 2000; Zagreb Summit final Declaration, 2000).

3.3.2.3. Процес стабилизације и придруживања (1999)

Процес стабилизације и придруживања је означио даљи развој регионалног приступа ЕУ према Западном Балкану. Покренут је да би подстакао земље региона на одрживе реформе и оснажио њихове тежње ка стицању евентуалног кандидатског статуса за чланство у ЕУ. Процес је предложен од стране Европске комисије 26. маја 1999. године са намером да ојача дотадашњи регионални приступ ЕУ групи држава коју су чиниле БиХ, Хрватска, СР Југославија, Македонија и Албанија.³⁹

У основи ПСП-а налази се перспектива чланства у ЕУ за поменуте државе, а његова главна одлика је прилагођеност ситуацији у свакој од њих. То би значило да судбина успешнијих држава не зависи од позиције региона као целине. Процес подразумева успостављање посебне врсте уговорног односа између ЕУ и сваке од држава региона појединачно и заснива се на унапређењу политичког дијалога, развоју економских и трговинских односа, сарадњи у области безбедности и унутрашњих послова, пружању подршке у демократизацији грађанског друштва, обнови и развоју институционалног система, пружању финансијске помоћи и закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању, који се креира уз обзир према специфичностима сваке државе региона понаособ. Рок за почетак преговора о закључењу ССП-а, као и рок за његову реализацију разликује се од случаја до случаја, због чега се не може претпоставити када би регион Западног Балкана могао постати део ЕУ (ВРС, ПСП, 2017: 3).⁴⁰

³⁹ Званичан предлог је објављен у следећем документу: Communication from the Commission to the Council on operational conclusions EU stabilization and association proces for countries of South-Eastern Europe Bosnia and Hercegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania /*COM/2000/0049final*/. Преузето 14. јануара 2019., са <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0049&from=en>.

⁴⁰ Видети у публикацији: Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији. Процес стабилизације и придруживања. Преузето 17. априла 2017., са http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/seio/Proces_stabilizacije_i_pridruzivanja_06APR05.pdf.

Иако се Споразум о стабилизацији и придруживању прилагођава условима у свакој од земаља региона, постоји стандардизовани модел који описује о каквој врсти споразума је реч. Најпре, ССП је повлашћени споразум који је осмишљен са циљем да се између уговорних страна успостави блиска дугорочна веза. Склапа се на неодређено време са циљем доприноса политичкој и економској стабилизацији земље и региона у питању. Овим споразумом се регулишу политички, економски и трговински односи између уговорних страна и његове одредбе се могу разврстати у пет основних поглавља:

- политички дијалог и регионална сарадња;
- трговински односи;
- усклађивање законодавства у појединим областима;
- одређивање подручја сарадње и помоћи;
- институционални аранжмани за спровођење ССП-а (ВРС, ПСП, 2017: 19).

Судећи према областима у које задире ССП, његова сврха је остварење блиских политичких односа између уговорних страна, проширење трговине и економских односа, постепено успостављање слободне трговине, и унапређење регионалне сарадње и стабилности. Такође, од тренутка потписивања ССП-а, земље региона се обавезују да ће започети усклађивање свог законодавства са правним тековинама ЕУ. ССП предвиђа и сарадњу у правосуђу и унутрашњим пословима која се тиче обостраног поштовања институција и владавине права, регулисања кретања физичких лица (визе, контрола граница, давање азила и питање миграција), спречавања илегалних миграција и прања новца, и сузбијања илегалне трговине и организованог криминала. ССП садржи још и одељак о сарадњи у областима посебних политика, без утврђених обавеза, али са намером да се у одређеном броју идентификованих области допринесе јачању веза између уговорних страна. Те области могу бити: економска политика, финансијске услуге, директне стране инвестиције, индустријска сарадња, мала и средња предузећа, царине, порески систем, образовање, саобраћај, енергија, животна средина, регионални и развој локалних заједница итд. (ВРС, ПСП, 2017: 20-25).

Услови које ПСП ставља пред државе региона односе се на Копенхашке критеријуме које је дефинисао Европски савет на Самиту у Копенхагену 1993., не само за државе Западног Балкана већ и за државе средње и источне Европе које су сада већ део

ЕУ. Суштина тих критеријума је да државе Западног Балкана морају да усмере свој политички, економски и институционални развој према вредностима и моделима на којима се темељи ЕУ, а у које спадају демократија, тржишна привреда и поштовање људских и мањинских права. Горе поменутом одлуком Европске комисије донетом 26. маја 1999. ови постојећи критеријуми су допуњени захтевима који се тичу потпуне сарадње са Хашким трибуналом и стварања услова за повратак избеглих и интерно расељених лица на територији бивше Југославије. Најзначајнији политички услов стабилизације и придруживања јесте јачање сарадње и добросуседских односа земаља региона у свим областима. Европска комисија прати напредак у развоју ПСП-а и објављује резултате у годишњим извештајима за сваку државу појединачно.

Опште промене на политичком и економском плану у земљама Западног Балкана које су отпочеле 2000. године тичале су се демократизације и економске транзиције. Ове промене су дале ветар у леђа ПСП-у који је означио нову фазу у регионалној политици ЕУ. На Самиту ЕУ у Феири, а потом и на Самиту ЕУ у Загребу 2000. наглашено је да су пет земаља Западног Балкана потенцијални кандидати за чланство у Унији (Feira Summit Conclusions of the Presidency, 2000; Zagreb Summit final Declaration, 2000). Такође је наглашено да оне морају да испуне Копенхашке критеријуме и специјалне услове који се пред њих постављају да би оствариле тај циљ. У Заједничкој декларацији као резултату Самита у Загребу, земље региона су се обавезале да закључе посебне регионалне споразуме о сарадњи чија ће основа бити политички дијалог, регионална зона слободне трговине и блиска сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова. Тако је удахнут живот Процесу стабилизације и придруживања који се темељи на специфичним односима између ЕУ и земаља региона (Zagreb Summit final Declaration, 2000).

Овим процесом је предвиђено да се најпре постигне стабилност региона путем развоја блиске сарадње земаља региона, а затим да се уђе у фазу придруживања која има за крајњи циљ остварење уговорног односа са ЕУ. Прва етапа у тој фази су састанци консултативних радних група између представника Европске комисије и представника сваке поједине земље региона на којима се разматрају резултати политичких и економских реформи и усвајају смернице за даљи рад и усклађивање са европским стандардима у свим предвиђеним областима. Друга етапа је унапређени стални дијалог који се тиче осигурања политичке стабилности, развоја политичке сарадње и спровођења

свих неопходних реформи у вези са политичким критеријумима. Трећа етапа је израда Студије изводљивости од стране Европске комисије која мора бити позитивна да би се отворили преговори за закључивање ССП-а. У том смислу је кључна усаглашеност са политичким и економским принципима на којима се темељи ЕУ, затим квалитет целокупног управљања државом, као и брзина спровођења реформи државних институција (Вукчевић, 2013: 163).

На Самиту ЕУ одржаном у Солуну 2003. истакнута је подршка земљама региона на њиховом европском путу. ЕУ је истакла да ће наставити да подстиче активности и иницијативе у земљама региона које се тичу јачања социјалне кохезије, унапређења етничке и верске толеранције, изградње мултикултуралности, као и повратка избеглих и интерно расељених лица. Још једном је поновљено да је будућност региона унутар ЕУ, али и то да брзина напредовања земаља региона у том смеру зависи искључиво од њих самих. Потврђено је да ПСП остаје кључни оквир за сарадњу ЕУ са државама региона и да ће она наставити да пружа помоћ у решавању заосталих територијалних и граничних спорова, као и мањинских питања, затим у изградњи демократских институција, развоју отворене тржишне привреде, јачању владавине права и развоју регионалне сарадње и цивилног друштва (Thessaloniki Summit Declaration, 2003). Закључци са Самита у Солуну и овде представљају оквир за праћење утицаја ЕУ у више различитих области које су од суштинског значаја за обликовање регионалне безбедносне динамике на Западном Балкану, те је свакој од њих посвећена посебна пажња у наставку рада.

Значајну компоненту ПСП-а представљају програми финансијске помоћи. Први од њих је већ поменути *CARDS* који је био предвиђен за период од шест година (2000-2006) у висини од 4,65 милијарди евра. Ова финансијска помоћ била је усмерена на институционалну изградњу, економски опоравак и развој цивилног друштва. Овај програм је 2007. замењен Инструментом претприступне помоћи (*IPA*) који је усмерен на пет различитих области: процес транзиције и изградњу институција, регионалну и прекограничну сарадњу, регионални развој, развој људских ресурса и рурални развој. *IPA I* обухвата период од 2007. до 2013. са укупним буџетом од 11,5 милијарди евра, док *IPA II* обухвата период од 2014. до 2020 са укупним буџетом од 11,7 милијарди евра. Овај програм генерално односи се на земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ, с тим што земље из прве групе могу да користе финансијску помоћ у свих пет

поменутих области, а земље из друге групе само у прве две које се тичу изградње институција и јачања регионалне сарадње.⁴¹

Табела 2: Финансијска средства намењена земљама Западног Балкана из *IPA II* фондова у периоду од 2014. до 2020. године према подацима Европске комисије.

Западни Балкан	Финансијска средства из <i>IPA II</i> фондова у периоду од 2014. до 2020. године у милионима евра према подацима Европске комисије					
	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Укупно
Албанија	83.7	86.9	89.7	92.9	296.3	649.5
БиХ	39.7	39.7	42.7	43.7	314.9	*552.1
Косово*	83.8	85.9	88.7	91.9	295.2	645.5
Македонија	85.7	88.9	91.6	94.9	303.1	664.2
Србија	195.1	201.4	207.9	215.4	688.2	1,508.0
Црна Гора	39.6	35.6	37.5	39.5	118.4	270.5

*У укупна финансијска средства намењена БиХ укључени су и фондови за развој цивилног друштва (9.1 милион евра), регионални стамбени програм (10 милиона евра) и санирање последица поплава (51 милион евра) у периоду од 2014. до 2017. године.

Извор података: European Commission. (2019). Overview – Instrument for Pre-accession Assistance.

На више места у раду позива се на финансијска средства из *IPA* фондова, јер су намењена унапређењу области које су ушле у фокус овог истраживања. Наиме, ради се о

⁴¹ За више информација о финансијским програмима помоћи ЕУ земљама Западног Балкана читати на званичном сајту Делегације Европске уније у Републици Србији, <https://europa.rs/>. У овом раду аутор је користио податке са овог сајта и у том смислу посетио следеће странице: за програм *CARDS* <http://europa.rs/pomoc-eu-republici-srbiji/cards/>; за фондове *IPA* <https://europa.rs/pomoc-eu-republici-srbiji/ipa/>. Оба линка су преузета 15. јануара, 2019. године.

Такође, све податке о висини намењених средстава земљама региона путем *IPA* фондова по областима, од 2007. до 2020. године, могуће је пронаћи на званичном сајту Европске комисије. European Commission. (2019). Overview – Instrument for Pre-accession Assistance. Преузето 19. фебруара 2019., са https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en.

На сајту Европске комисије могу се пронаћи комплетно све информације о одобреним пројектима, висини намењених средстава за њихову реализацију, методологији праћења резултата и томе слично. European Commission. (2019). Multy-country financial assistance under IPA II. Преузето 19. фебруара 2019., са https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme_en.

јачању демократије и владавине права на Западном Балкану, изградњи институција, јачању компетитивности привреда земаља региона, и унапређењу фундаменталних људских и мањинских права. На сајту Европске комисије могу да се пронађу детаљни подаци о свим пројектима који су финансирани из *IPA I* фондова (2007-2013) и *IPA II* фондова (2014-2020). Главни извор евалуације постигнутих резултата у реформама у поменутих областима јесу годишњи извештаји Европске комисије о напретку земаља региона у процесу европских интеграција.

У овом раду анализирани су извештаји Европске комисије о напретку земаља региона у европским интеграцијама који се односе на период од 2014. до 2017. године, што је помогло да се направе дубинска поређења са квантитативним подацима из бројних других релевантних извора са циљем извођења што поузданијих закључака. О свим ограничењима у повлачењу и коришћењу намењених средстава из *IPA* фондова, а која се тичу неефикасне администрације, дугих процедура, неискуства у писању пројеката, недостатка стручних кадрова, широко распрострањене корупције и недоследности у имплементацији писано је у одговарајућим деловима рада.

Осим спровођења реформи, ПСП намеће и питање развоја регионалне сарадње. Она је кључна за процес помирења, повратак избеглих и расељених лица, обнову инфраструктуре, економски развој, борбу против организованог криминала и решавање заједничких проблема за читав регион. У том смислу, ЕУ је покренула Процес сарадње у ЈИЕ, Пакт за стабилност у ЈИЕ, Јадранско-Јонску иницијативу, Црноморску иницијативу за економску сарадњу итд. Неки од остварених резултата у њиховом оквиру су зона слободне трговине, Регионално тржиште електричне енергије, Секретаријат за надгледање развоја регионалне саобраћајне инфраструктурне мреже (Regional Balkan Infrastructure Study – REBIS), Регионални програм за реконструкцију животне средине у ЈИЕ, Стратегија за регионално управљање водама, Мрежа истраживања и образовања у ЈИЕ (са могућношћу интегрисања у Европско истраживачко подручје), као и План визне либерализације.

И поред свих инструмената које је ЕУ осмислила да би поспешила интеграцију Западног Балкана, пред земљама региона је и даље дуг пут. Свакако једна од отежавајућих околности за интеграцију Западног Балкана јесте та што је овај процес у својој суштини изразито асиметричан. ЕУ је та која у потпуности одређује услове пријема нових чланица.

Она унилатерално поставља правила и стандарде, док земље које аплицирају за чланство немају никакву могућност преговора. Оне су дужне да испуне захтеве, а ЕУ је главни арбитар који процењује постигнуте резултате. Такође, ЕУ је у могућности да понуди бројне бенефите – приступање, јачање трговинских односа, финансијску помоћ – док земље региона мало шта имају да дају заузврат (Јано, 2008: 148-149).

Такође, воља земаља региона да се придруже ЕУ много је већа од воље чланица ЕУ за даљим проширењем. Та огромна асиметрија у моћи може да резултује дуготрајним условљавањима и да одлаже могућност чланства у недоглед. Земље региона, осим што морају да ојачају демократију и развију функционалну тржишну привреду, морају и да осигурају заштиту права националних мањина, што је одувек био камен спотицања у међусобним односима на овом простору. Затим, земље региона морају у потпуности да усвоје правне прописе ЕУ који су обимни, униформни и о којима се не може преговарати. Треба нагласити и то да ће највећи утицај на процес проширења имати унутрашња ситуација у самој Унији (Јано, 2008: 149-150).

Међутим, упркос свим препрекама, за сада не постоји алтернатива интеграцији региона у ЕУ. Исто мисли и Фернандо Гентилини, добар познавалац Балкана. Узимајући у обзир историјске чињенице, он образлаже да је за регион боље да се налази унутар „нечег већег“ (некада Византијско, Аустроугарско и Османлијско царство, па чак и Југославија) што може да ублажи нетрпељивост народа који живе на овом простору. По његовом мишљењу ЕУ пружа један такав оквир, али изражава бојазан да би могла да препусти регион својој судбини због властитих унутрашњих проблема. Он сматра да је стабилност региона уско повезана са перспективом чланства у ЕУ и да би одступање од таквог усмерења могло да изазове нове сукобе, а можда и даље уситњавање територија (Gentilini, 2007: 60-65).

Са таквим мишљењем је повезана полазна и уједно главна претпоставка овог истраживања. Наиме, овде се претпоставља да ЕУ, судећи према значају перспективе чланства у читавом региону, може да усмери регионалне актере на пут реформи, сарадње и интеграције, а самим тим и да осигура мир и безбедност у поткомплексу Западни Балкан. У том смислу, главни циљ овог истраживања је да се испита да ли утицај ЕУ може да усмери регионалну безбедносну динамику у правцу изградње безбедносне заједнице. На овом месту може да се понови да су средства уз помоћ којих ЕУ испољава свој утицај у

региону војне, безбедносне, политичке, дипломатске, економске и симболичке природе, а да је најзначајније међу њима покренути Процес стабилизације и придруживања. Такође, веома је битно истаћи да предмет овога рада није питање будућег чланства и препрека на том путу, већ питање гласи: да ли кретање на путу чланства осигурава мир и безбедност у региону и какве су могућности за изградњу безбедносне заједнице.

4. ВОЈНО-БЕЗБЕДНОСНИ АСПЕКТ УТИЦАЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РБПК ЗАПАДНИ БАЛКАН

4.1. ВОЈНЕ МИСИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Европска унија је предузимањем војних и цивилних мисија претходне две деценије тежила да ојача своју улогу на међународној сцени и потврди свој статус велике силе света. Такође, на овај начин она је покушала да институционализује своју Заједничку спољну и безбедносну политику, а затим и Заједничку безбедносну и одбрамбену политику. Први тест за ЗСБП ЕУ били су оружани сукоби у непосредном суседству Уније 90-их година 20. века, на тлу бивше Југославије. Од почетка рата Европска заједница, а од 1992. Европска унија, није показала јединственост поводом заузимања позиције према сукобу унутар Југославије. Почетни став да је одрживост заједничке државе најбоље решење за смиривање сукоба, даљи развој и евентуалну интеграцију у ЕУ у будућности, претворио се у једнострано признање југословенских република као независних држава од стране појединих чланица Уније. Сви даљи ангажмани ЕУ сводили су се углавном на декларативну подршку УН-у у покушајима смиривања сукоба, са изузетком економских санкција уведених са циљем политичког притиска (Вукчевић, 2013: 150-151).

За време рата у БиХ ЕУ није прибегла војној интервенцији. Тада су се чланице Уније у потпуности ослониле на УН, НАТО и *ad hoc* коалиције. Тадашња Западноевропска унија (ЗЕУ)⁴² није од стране чланица Уније ангажована као инструмент управљања кризама, иако је баш у то време била изражена жеља чланица да развију сталне војне капацитете и створе организоване европске војне снаге за спровођење заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике. Једноставно, за чланице Уније НАТО је

⁴² Западноевропска унија (ЗЕУ) је основана Бриселским споразумом 1948. године као европска безбедносна и одбрамбена организација. Њене надлежности су прешле на ЕУ ступањем на снагу Лисабонског уговора (2009). Марта 2010. године чланице су донеле одлуку да обуставе све њене активности и званично је престала са радом јула 2011. године. Преузето 6. августа 2017., са <https://www.britannica.com/topic/Western-European-Union>.

одувек имао примат у одбрани и очувању европске безбедности, а ЗЕУ је служила као средство за координацију и јачање европског стуба НАТО-а. Ни у косовској кризи и рату 1999. године ЕУ није разматрала ангажовање војних снага ЗЕУ већ је следила САД у њиховој војној акцији под покровитељством НАТО-а, иако она није била одобрена од стране Савета безбедности УН-а. Бомбардовање Савезне Републике Југославије је било представљено као изузетак и послужило за стратешки преображај НАТО-а после Хладног рата (Вукчевић, 2013: 153-159).

Европска унија је реализовала своје две војне мисије на простору Западног Балкана, у Македонији и БиХ. Војна мисија *Concordia* 2003. у Македонији означила је разлику у односу на пасивно учешће ЕУ у региону током протекле деценије. Овој војној мисији претходила је криза која се распламсала 2001. услед незадовољства албанске мањине својим положајем у Македонији. Македонија је 9. априла 2001. потписала ССП што је утицало на даљи ток решавања кризе. Статус потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ и финансијска помоћ из ССП-а убрзали су потписивање Охридског споразума до чега је дошло 13. августа 2001. Споразум је предвиђао прекид ватре, разоружање и уставну реформу. Његово спровођење је имало војну димензију која је у прво време била поверена НАТО-у. Операција НАТО-а *Essential Harvest* трајала је од августа до октобра 2001. и имала је за циљ прикупљање оружја и муниције од албанских екстремиста. По њеном окончању уследила је двомесечна операција *Amber Fox* са циљем осигурања безбедности међународних посматрача ЕУ и ОЕБС-а, а њу је наследила операција *Allied Harmony* са циљем пружања подршке македонској влади у преузимању безбедносних функција у земљи, која је трајала до марта 2003. (Gross, 2009: 174).

Савет министара ЕУ усвојио је 27. јануара 2003. заједничку акцију о војној операцији у Македонији.⁴³ Била је то прва војна операција ЕУ од њеног оснивања која је имала за циљ да обезбеди стабилност унутар Македоније и омогући спровођење Охридског споразума. Операција је започета 31. марта 2003. Била је то скромна војна операција са свега 320 војника и 80 цивилних представника. Учествовале су све државе чланице осим Ирске и Данске, као и 14 држава нечланица. Мисија је на првом месту

⁴³ Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia. *Official Journal of the European Union*, L34/26, 11.02.2003. Preuzeto 23. januara 2019., sa <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c8ed68c8-d69f-44dd-a608-5d755725ad43>.

предузета са циљем да пружи допринос институционалним реформама у земљи. Био је то први пут да ЕУ употреби капацитете НАТО-а за своје потребе, што је предвиђено уговорима Берлин плус, па самим тим и први тест новог вида сарадње између ових двеју организација. Такође, био је то увод у војна ангажовања ЕУ која ће уследити како у региону тако и у другим деловима света. Операција *Concordia* је претходила много сложенијој војној операцији ЕУ на Западном Балкану, операцији *Althea* у БиХ, која је предузета 2004. и која је подразумевала преузимање снага НАТО-а у складу са уговорима Берлин плус (Вукчевић, 2013: 168-169).

С обзиром на чињеницу да је окружење у Македонији у то време било такво да се поновна ескалација сукоба сматрала мало вероватном, јер је званична македонска влада одлучно закорачила на пут учлањења у НАТО и ЕУ, а албанска мањина постала кооперативна, био је то прави моменат за бројчано смањење претходне мисије НАТО-а и њено преузимање од стране ЕУ. Конкретни задаци нове мисије су били да надгледа области у којима су се одвијали сукоби, да помаже унапређење стабилности земље и да спречава избијање нових етничких сукоба. У обављању тих задатака мисија се у потпуности ослањала на капацитете НАТО-а, и у смислу планирања активности и у логистичком смислу. Мисија се састојала од великог броја тимова чији су задаци најчешће били патролирање, надзор, извиђање, прикупљање информација, извештавање, сарадња са владиним и невладиним сектором у земљи и међународним организацијама, подршка ОЕБС-у и међународним посматрачима у специфичним мисијама итд. С обзиром на релативно стабилну ситуацију на терену која се наставила и након завршетка мандата мисије, обим мисије је био довољан за обављање свих предвиђених задатака (Gross, 2009: 175-177).

Након што је сукоб у БиХ окончан Дејтонским споразумом, потписаним 14. децембра 1995., улога ЕУ се сводила на пружање помоћи земљи у постконфликтној стабилизацији и реконструкцији. Државе чланице су се сложиле да подрже реализацију цивилних аспеката Дејтонског мировног уговора на састанку у Мадриду децембра 1995. Приступ Уније је подразумевао углавном примену дипломатских и економских средстава. Финансијску помоћ ЕУ је пружала земљи као и осталим земљама Западног Балкана преко програма *OBNOVA*. Она је била условљена захтевима ЕУ за демократизацијом, увођењем владавине права и поштовањем људских права. Најзначајнија дипломатска активност ЕУ

одиграла се 2002. године када је именован специјални представник Уније за БиХ са циљем да координира цивилне активности. Осим дипломатских и економских активности уследиле су и војне у оквиру мисије *Althea* која је започела децембра 2004. Заједничка акција о овој мисији усвојена је од стране Савета министара ЕУ јула 2004. Мисија је бројала 7000 војника и 900 припадника жандармерије из 22 државе чланице и 11 држава нечланица и уједно је представљала најобимнију војну операцију ЕУ. Ове бројке потврђују да се радило о много озбиљнијој мисији у односу на ону предузету у Македонији годину дана раније (Вукчевић, 2013: 170-171).

Мисија *Althea* је наследила СФОР, претходну мисију под командом НАТО-а, на основу резолуције Савета безбедности УН-а 1575 којом је одобрено ангажовање мултинационалних европских снага за стабилизацију на годину дана. Претходне снаге НАТО-а имале су за задатак стабилизацију и спречавање избијања нових сукоба, док су снаге ЕУ уз то имале за циљ да помогну прелазак из фазе стабилизације у фазу постепеног напретка ка интеграцији земље у ЕУ. Мандат мисије се наставио усвајањем већег броја резолуција Савета безбедности УН-а. Савет ЕУ је октобра 2010. потврдио континуитет њеног деловања са циљем осигурања стабилног и безбедног окружења и јачања локалних капацитета за управљање земљом, за борбу против организованог криминала итд. Последња резолуција Савета безбедности УН-а 2183 донета је 2014. и њоме је потврђен наставак мандата мисије. Континуитет њеног деловања је потврђен и у оквиру ЗСБП ЕУ јануара 2015. Као главни циљеви истакнути су: 1) изградња капацитета и обука војних снага БиХ како би постале поуздани провајдери безбедности, 2) подршка надлежнима у осигурању безбедног окружења у БиХ што подразумева деминирање, војну и цивилну контролу кретања оружја, муниције и експлозивних направа, и управљање складиштима оружја и муниције, и 3) подршка свеукупној стратегији ЕУ према БиХ.⁴⁴

За разлику од СФОР-а чија је улога доминантно била војне природе са главним циљем спречавања поновних међуетничких сукоба, мисија *Althea* је имала задатак да пружа помоћ босанским надлежним институцијама у хватању и привођењу ратних злочинаца и у сузбијању организованог криминала. Криминалне активности попут трговине дрогом, оружјем и људима сматрале су се великом препреком одрживом миру и

⁴⁴ Видети у: EU Common Security and Defence Policy. (January 2015). EU military operation in Bosnia and Herzegovina (Operation EUFOR ALTHEA). Преузето 28. августа 2017., са http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/factsheet_eufor_althea_en.pdf.

стабилности БиХ. У обављању тих задатака мисија се ослањала на капацитете Полицијске мисије ЕУ (EUPM), али и била спремна на употребу широког спектра војних средстава уколико би се за тиме јавила потреба. Неке од европских влада нису биле за то да се војна мисија хвата у коштац са задацима превасходно полицијске мисије, јер су сматрале да војне снаге нису обучене за такве врсте задатака. Упркос томе, припадници војне мисије ЕУ учествовали су у заједничким патролама са босанским граничарима, затим у инспекцијама против кријумчарења, контролама немира и слично. Од 2006. противкриминалне активности мисије *Althea* су знатно редуковане, најпре зато што је предвиђена много јаснија подела задатака и успостављена боља координација активности војне и полицијске мисије ЕУ, али и зато што су снаге војне мисије значајно смањене са 7000 на 2500 припадника (Keohane, 2009: 217-118).

Иако није било нових етничких сукоба у БиХ за све време мандата мисије, она је још увек присутна и нејасно је када би њен мандат могао да буде завршен. За мисију би се могло рећи да је успешна, јер у БиХ преовлађује безбедно и стабилно окружење, што и јесте њен главни циљ. У стварању услова за дуготрајан и одржив мир мисија је дала свој допринос у изградњи капацитета и професионализма војске БиХ и играла значајну улогу у имплементацији реформског процеса када су у питању технички и тактички аспекти, све у сарадњи са НАТО-ом. Мисија је такође утицала на побољшање услова за превенцију конфликта на пољу људских права укључивањем рањивих друштвених група у процес управљања миром. Иако многа питања везано за равноправност полова још увек нису адекватно размотрена и решена, мисија је остварила макар делимичан успех у повећању броја ангажованих жена у одбрамбеном сектору земље. Мисија никада до сада није била позвана да интервенише у очувању мира и безбедности у БиХ, те се може рећи да је обављала своје задатке у најмању руку на такав начин да није утицала на погоршање безбедносне ситуације у земљи (Pulko, Muherina, Pejić, 2016).

Ова мисија стабилизације и реконструкције мултикултурног и мултиетничког друштва у БиХ је била прва значајна мисија за развој слике о ЕУ као политичком и безбедносном актеру који шири мир и стабилност на целом европском континенту. Када се сагледају досадашњи резултати може се рећи да је мисија постигла делимичан успех. Највећи успех се односи на одржање мира и стабилности у БиХ. Такође, успех је постигнут и на пољу унапређења капацитета Оружаних снага БиХ. Обучене снаге

босанске војске учествовале су у више операција подршке миру под покровитељством НАТО-а и УН-а. Око 6000 војника је прошло обуку за учешће у мисијама ван земље. С друге стране, када су у питању политичко-стратешки циљеви евроатлантске интеграције БиХ, не може се рећи да је постигнут успех, јер БиХ још увек није постала чланица ЕУ и НАТО-а нити у земљи постоји недвосмислена оријентација ка томе, посебно када је реч о НАТО-у (Pulko, Muherina, Pejić, 2016: 108-109).

Мисија је свакако успешна у превенцији нових конфликта. За све време мандата није било насиља, иако треба имати у виду да је природа ове мисије војна и да она нема надлежност да утиче на потенцијално највеће узроке могућих конфликта, а то су узроци економске природе. Иако је мисија имала позитиван утицај на равноправност полова и поштовање људских права, макар у оквиру војне службе, она није утицала на решавање питања кршења мањинских права што је показао случај Сејдић-Финци. Ипак, успех мисије се огледа у професионализацији Оружаних снага БиХ у којима су интегрисане све етничке групе (Pulko, Muherina, Pejić, 2016: 110).

Према извештају ЕУ о мисијама и операцијама у 2016. години мисију *Althea* чини 600 припадника из 20 земаља и она је углавном сконцентрисана у Сарајеву. Врховни циљ мисије је изградња капацитета Оружаних снага БиХ и повећање професионализма војне службе у складу са међународним стандардима како би се допринело стварању сигурног и безбедног окружења у земљи. У достигнућа досадашњег тока мисије убрајају се: 1) споразум са Оружаним снагама БиХ који предвиђа ангажовање заједничких радних група у изградњи одрживих операционалних капацитета; 2) организовање заједничких обука и тренинга са циљем подизања тактичке способности и спремности за реаговање у случају нужности; 3) помоћ Оружаним снагама БиХ да постигну потребан ниво оперативне спремности који је у складу са захтевима НАТО-а за евентуално будуће укључење у Алијансу; 4) обучавање војног особља за учествовање у мисијама одржавања мира, те њихово укључење у мировну мисију НАТО-а у Авганистану *NATO Resolute Support Mission*; 5) отварање Центра за обуку уклањања мина и експлозивних направа у априлу 2016.; 6) пружање подршке у сигурном складиштењу и одлагању свих вишкова оружја и муниције што доприноси укупној безбедности земље (CSDP EU Annual Report 2016: 24).

Конкретне активности у смислу остваривања циљева мисије биле су: 1) пружање образовања о ризицима од мина за више од 19 хиљада школске деце и радника који

обављају послове у ризичним подручјима или областима рада где је повећана претња од мина; 2) посматрање и упозоравање на нужност инспекције преко 6 хиљада тона муниције широм земље, као и одлагања муниције и оружја; 3) организовање тренинга за унапређење капацитета Оружаних снага БиХ у смислу њиховог учешћа у бројним активностима укључујући операције летења, безбедности у лету, умањења последица катастрофа, покретљивости и мобилности, безбедности комуникација, унапређења војничких вештина и вештина лидерства (руковођења) итд. У области реформе одбране развијен је програм „*Change 25*“ који захтева потпуну отвореност владе БиХ у вези са информацијама о извозу оружја и експлозива. Ово омогућава команданту мисије *Althea* да прати кретање залиха оружја и муниције у БиХ. У практичном смислу мисија је својим средствима помагала Министарству одбране БиХ на његов захтев уколико би се јавила потреба за реаговањем у одређеним ситуацијама (CSDP EU Annual Report 2016: 24).

Мисија *Althea* и даље траје са циљем изградње капацитета Оружаних снага БиХ и очувања мирног и безбедног окружења у земљи. У извештају ЕУ о мисијама и операцијама у 2017. години истиче се да је рад ове мисије у тој години превасходно био усмерен на извођење заједничких војних вежби са припадницима Оружаних снага БиХ, прикупљање и складиштење вишка оружја и муниције, и спровођење обука у различитим областима (ризици од катастрофа, ризици од мина, распрострањеност нелегалног поседовања оружја итд.). Посебан фокус је био усмерен на едукацију потенцијално рањивих група (фармери, шумари, ловци, деца свих узраста) о ризицима од мина. Скоро 18 хиљада људи је током 2017. едуковано о ризицима од мина (CSDP EU Annual Report 2017: 27). На основу активности мисије може се закључити да су њени примарни циљеви да се одржи мир и стабилност у земљи и смање ризици по становништво од последица које су проистекле из недавне ратне прошлости.

Ако се узме у обзир регионални ниво, ни мисија *Concordia* ни мисија *Althea* нису биле ни на који начин ометане од стране регионалних актера. Али с друге стране, нису биле ни активно подржане од стране истих. Оне су само биле ослобођене мешања регионалних актера. Присуство ЕУ у Македонији и БиХ је било прихваћено од стране свих безбедносних актера у региону. Актери су ту чињеницу прихватили као неопходан услов за њихов сопствени успех на путу ка чланству у ЕУ. То је позитивно утицало на

регионалну безбедност и одсуство било каквог мешања у реализацији циљева ове две мисије (Whitman and Wolff, 2012: 146-147).

Најзначајнији партнер ЕУ у овим мисијама био је НАТО. ЕУ је наступила након што је НАТО окончао своје три операције у Македонији *Essential Harvest*, *Amber Fox* и *Allied Harmony* и две у БиХ *IFOR* и *SFOR*. У обе земље НАТО се ангажовао на врхунцу криза и постигао значајне успехе у унапређењу укупне безбедносне ситуације. НАТО је по завршетку својих операција на ЕУ пренео сву одговорност за безбедност у овим земљама, али и искуство у вођењу операција. Осим тога, ЕУ се служила капацитетима НАТО-а према споразуму Берлин плус у реализацији циљева својих мисија, али и уско сарађивала са НАТО-ом. Мали капацитети НАТО-а су и даље били присутни у обе земље углавном због пружања помоћи властима у спровођењу реформи система националне безбедности и усклађивању са војним стандардима НАТО-а што је предуслов евентуалног будућег чланства у алијанси. Неки од задатака НАТО-а били су и пружање оперативне подршке мисији ЕУ у борби против тероризма, размени информација и трагању за лицима осумњиченим за ратне злочине (Whitman and Wolff, 2012: 147).

4.2. ЦИВИЛНЕ МИСИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Друга компонента безбедносне политике ЕУ јесте цивилно управљање кризама. Најзначајније цивилно средство у управљању кризама које користи ЕУ су полицијске мисије. То су уједно и прве цивилне мисије које је ЕУ предузела на Западном Балкану са циљем утицаја на постконфликтно окружење у БиХ и Македонији, а затим и на Косову*. Полицијске мисије најчешће имају за циљ осигурање и унапређење мира, превенцију сукоба, пружање подршке демократији, као и организовање полицијских снага. Прва полицијска мисија ЕУ на Западном Балкану била је Полицијска мисија ЕУ у БиХ (EUPM) предузета 01. јануара 2003. Она је заменила Међународну полицијску групу која је била присутна од Дејтонског споразума 1995. Према заједничкој акцији коју је донео Савет министара 11. марта 2002. циљеви мисије били су вишеструки. Требало је најпре обезбедити континуитет полицијске мисије УН-а, затим унапредити капацитете полицијских снага у БиХ кроз праћење, обуку и оперативно планирање, допринети јачању

професионализма полицијских служби и министарстава, и вршити политичку контролу полицијских снага.⁴⁵ Мисија је бројала 900 особа од којих је 500 припадало полицијској служби. Учествовале су 22 државе од којих чак 18 нису биле чланице ЕУ.

Само што је мисија ступила на дужност, на сцени се појавила *Althea*. Оно што је уследило био је некоординисани рад ове две мисије ЕУ. Као што је већ речено у одељку о мисији *Althea*, она се ослањала на своје сопствене оружане снаге како би организовала антикриминалне активности. Међутим, у реализацији тих активности она није обавештавала *EUPM*. То је резултовало конфузијом како унутар ЕУ тако и код босанских власти. Напослетку, ова неслагања су разрешена у корист *EUPM-a* који је постао водећи актер у овој области. Новембра 2005. Савет министара је донео нову заједничку акцију у којој је стављен акценат на подршку циљевима ПСП-а, посебно у области спровођења реформи полиције и борбе против организованог криминала који се сматрао главном препреком у успостављању владавине права.⁴⁶ *EUPM 2* (јануар 2006 – децембар 2007) и *EUPM 3* (јануар 2008 – децембар 2009) су мисије које су уследиле састављене од око 200 међународних полицијских службеника и цивилних експерата чији су циљеви суштински остали исти, стварање одрживе, професионалне и мултиетничке полицијске службе и борба против организованог криминала (Merlingen, 2009: 164-165).

Конкретне активности мисије *EUPM 1* покривале су институционалне и оперативне делатности полиције укључујући модернизацију криминалистичке полиције и полицијске администрације и унапређење руковођења јавним редом. Особље мисије је било распоређено широм земље како са локалним полицијским службеницима тако и са руководиоцима средњих и виших нивоа, као и министарским особљем. Вршили су надзор над имплементацијом реформских пројеката, обучавали припаднике полиције, пружали савете и искуства вишим службеницима за превазилажење празнина у капацитетима, унапређење руковођења полицијом и унапређење стратегија за спровођење закона, давали препоруке политичким властима за реформу система националне безбедности и система

⁴⁵ Све о циљевима мисије могуће је видети у следећем документу: Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission (2002/210/CFSP). *Official Journal of the European Communities*, n° L 70, 13.03.2002. Преузето 29. августа 2017., са https://www.cvce.eu/content/publication/2003/2/20/679a94e1-e8be-4a4a-9324-e1611398aa16/publishable_en.pdf.

⁴⁶ О томе читати у следећем документу: Council Joint Action 2005/824/CFSP of 25 November 2005 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH). *Official Journal of the European Union*, n° L 307, 25.11.2005. Преузето 29. августа 2017., са http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2005.307.01.0055.01.ENG&toc=OJ:L:2005:307:TOC.

кривичног правосуђа. Мисије *EUPM 2* и *EUPM 3* су више биле усмерене на реформе којима би били унапређени капацитети локалне полиције за борбу против организованог криминала. Експерти су у том смислу широм земље пружали савете о унапређењу односа између полиције и тужилаштва, што је кључно за спровођење криминалних истрага (Merlingen, 2009: 165-166).

У пракси су постојале различите препреке у реализацији циљева ове мисије. Најзначајније од њих су „дејтонско“ наслеђе које се тиче слабих централних државних институција и етнички подељених владајућих структура, међуетничко неповерење и економска неразвијеност. Показало се да је у условима подељених надлежности и одвојених полицијских снага отежана свака борба против организованог криминала. Проблем посебно интензивирају националистички настројене владе које не теже консензусу у доношењу одлука значајних за целу земљу, већ сопственим интересима који се тичу увећања њихове моћи и утицаја. Показало се и то да међуетничка ривалства доприносе политизацији полицијске службе. Све то резултује блокадом у доношењу одлука од интереса за читаву земљу. Упркос томе, мисија је одиграла значајну улогу у повећању капацитета локалне полиције, у професионализацији обуке полицијских службеника, у усађивању модерног руководства у босанској полицијској служби, у повезивању полиције и криминалистичких истражитеља (ослањање на форензичке доказе, а не само на признања), у повећању капацитета за борбу против организованог криминала, у повезивању полиције и тужилаштва. Проблеми и даље постоје када је у питању јачање закона, реформа полицијске службе, мешање политике у истрагама организованог криминала, недостатак људских и материјалних ресурса за адекватно обављање службе. Међутим, све то има много комплексније узрочнике који се тичу политичке, економске и културне реалности у земљи, те је нереално очекивати да мисија реши све проблеме. То је могуће само уз даљи политички и економски развој БиХ који захтева време и комплексне стратегије (Merlingen, 2009: 168-170).

Полицијска мисија *Proxima* у Македонији започета је 15. децембра 2003. након завршетка војне мисије *Concordia*. Политичка и безбедносна ситуација у земљи је била нестабилна због слабе владајуће коалиције, изостанка имплементације права албанске мањине и распрострањеног приватног поседовања оружја. Међународне организације за људска права су оштро критиковале ситуацију у пракси. Земља је споро напредовала ка

стабилности и полицијске снаге су поново биле прераспоређене у областима у којима су се 2001. одвијали сукоби. Главни циљ мисије ЕУ био је да пружи допринос постконфликтној стабилизацији земље кроз стварање ефикасних и одрживих полицијских снага и да олакша спровођење Охридског споразума. Полицијске снаге ове мисије биле су задужене да пруже помоћ у борби против криминала, у спровођењу реформи министарства унутрашњих послова, у формирању граничне полиције, у образовању мултиетничке и деполитизоване полиције у коју би грађани имали поверење, у јачању регионалне сарадње у овој области, у јачању свеукупне унутрашње безбедности што је предуслов спровођења ССП-а и постепене интеграције у ЕУ.⁴⁷

Мисија је бројала око 200 припадника полиције који су саветима и надзором пружали помоћ македонској полицији у обављању њених функција. Полицијски службеници и цивилни експерти били су распоређени широм земље почев од Министарства унутрашњих послова и полицијских станица у Скопљу, па све до полицијских станица на регионалном, подрегионалном и локалном нивоу, а посебно у местима која су била захваћена сукобима и у којима живи већина припадника албанске мањине. Њихов задатак је био да прате, надгледају и пружају савете средњим и вишим руководиоцима полицијске службе, да асистирају у имплементацији Националне полицијске стратегије и Стратегије за интегрисано управљање границама које су биле усвојене од стране македонске владе. У контексту владавине права, цивилни експерти су пружали помоћ у развоју сарадње између свих тела у систему кривичног правосуђа, полиције, јавног тужилаштва, служби за истраге и судова (Ioannides, 2009: 189-191).

Мисија је трајала све до 14. децембра 2005. када је на основу нове заједничке акције донете од стране Савета министара 24. новембра 2005. одлучено да буде замењена новом мисијом *EUPAT (EU Police Advisory Team)*.⁴⁸ По завршетку мандата мисије *Proxima*, ЕУ је сматрала да је њено присуство у Македонији и даље неопходно посебно ван Скопља и у руралним областима. У жељи да осигура стабилност и одрживост процеса реформи,

⁴⁷ О циљевима ове мисије више читати у документу: Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL „Proxima“). *Official Journal of the European Union*, n° L 249, 01.10.2003. Преузето 29. августа 2017., са <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Joint%20Action%202003%20681%20CFSP.pdf>.

⁴⁸ О циљевима нове мисије читати у документу: Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). *Official Journal of the European Union*, n° L 307, 25.11.2005. Преузето 29. августа 2017., са <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005E0826>.

ЕУ је за циљеве ове мисије поставила циљеве сличне претходној. Како се Македонија кретала ка ЕУ, требало је кроз активности и програме Уније наставити пружање помоћи у образовању професионалне и ефикасне македонске полицијске службе и указати на значај сарадње полиције и судства.

Мисија је бројала 140 официра и 40 експерата из ЕУ чији је главни задатак био надгледање и пружање савета македонској полицији у области јавног поретка, контроле граница, и борбе против криминала и корупције. Ова мисија је била фокусирана на имплементацију реформе полиције, сарадњу полиције и судства, професионалну стандардизацију и унутрашњу контролу. Такође је активно доприносила успостављању културе људских права, иако мандат мисије није експлицитно садржао тај задатак. Нови елемент мисије било је креирање механизма консултација, који је подразумевао слање извештаја на месечном нивоу националним властима о постигнутом напретку мисије у њеним активностима, о постигнутом напретку националних власти у спровођењу реформи, али и о недостацима у македонској полицији и тешкоћама са којима се сви суочавају. Суштина овог система била је да се подстакне отвореност у односу између ЕУ и националних власти (Ioannides, 2009: 192-193).

Осим цивилних полицијских мисија, ЕУ је на Западном Балкану у оквиру своје ЗСБП предузела мисију јачања владавине права, и то на Косову*. *EULEX Kosovo** је најобимнија цивилна мисија ЕУ о чијој је реализацији одлучено на основу заједничке акције донете 16. фебруара 2008., само дан пре једностраног проглашења независности Косова*.⁴⁹ Главни задатак ове мисије је да пружа помоћ косовским институцијама у јачању независног мултиетничког правосудног система, полиције и царине. У том смислу она надзире, обучава и пружа савете свим релевантним субјектима власти у свим областима које се тичу владавине права. Она осигурава јавни ред, бори се против корупције, проневера и финансијског криминала, и брине да сви случајеви озбиљног криминала буду адекватно истражени и санкционисани. Због противљења Србије и Русије одлучено је да мисија остане неутрална у погледу статуса Косова*. Мисију је одобрио Савет безбедности УН-а 26. новембра 2008. Мисија је започела са радом децембра 2008. и у њој учествује око

⁴⁹ О циљевима ове мисије читати у документу: Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo. *Official Journal of the European Union*, n° L 42, 16.02.2008. Преузето 29. августа 2017., са http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf.

3200 особа из 26 држава чланица и 6 држава нечланица (САД, Канада, Норвешка, Швајцарска, Турска и Хрватска).

Ова мисија је специфична у односу на све претходне мисије ЕУ из два разлога. Први се односи на поседовање одређених извршних овлашћења. То укључује спровођење осетљивих истрага, процесуирање и вођење суђења, као и могућност да промени или поништи неке одлуке које усвоје косовски органи. Други је њена сложеност која проистиче из њених функција. Наиме, мисију чине полицијска, правосудна и царинска компонента. Полицијска треба да допринесе развоју административних и оперативних капацитета косовске полиције. Правосудна треба да пружи помоћ правним институцијама, док царинска треба да обучи косовске царинике да прате трговинску размену и спречавају кријумчарење. Иако деловање ове мисије није без тешкоћа, посебно уколико се узме у обзир чињеница да нису све чланице ЕУ признале независност Косова* (Грчка, Кипар, Румунија, Словачка и Шпанија), она је и даље присутна на терену у обављању предвиђених задатака. Званично делује на основу Резолуције 1244 Савета безбедности УН-а.

Да би помогла јачање косовских институција, мисија *EULEX* је предузела низ извршних радњи у сарадњи са косовским властима. Када је у питању царина, ЕУ је допринела да се отворе гранични прелазни на северу земље, уништени за време немира услед једнострано проглашене независности. Постављени су царински службеници, гранична полиција и формирана полицијска јединица са потпором трупа *KFOR*-а. У сарадњи са царинским службеницима из редова косовских Срба, започето је даноноћно прикупљање података о комерцијалној трговини, а затим и размена података са Србијом. Како је поново успостављена контрола на граничним прелазима, остало је да се реши питање прикупљања и расподеле царинских прихода између локалних и централних власти (посебно због косовских Срба који су већином настањени на северу земље), укључујући и законску регулативу која би била примењива у свим случајевима (Grevi, 2009: 363-364).

Када је у питању полиција, мисија је настојала да успостави разумну везу са косовском полицијом на северу земље која је извештавала мисију, али не и директно структуре косовске полиције. Мисија је такође учествовала у стварању етнички мешовите полицијске јединице у Северној Митровици састављене од косовских Срба, Бошњака и

Албанаца, као и у надгледању рада исте. Мисија је учествовала и у више случајева поновног успостављања јавног реда, након сукоба између косовских Срба и Албанаца. С друге стране, када је у питању надлежност судија и тужилаца мисије, њихов рад је био отежан због недостатка помоћног особља попут преводилаца, спорог трансфера случајева са привремене административне мисије УН-а (UNMIK) на мисију *EULEX*, и правних несигурности, посебно због одбијања косовских Срба да се северно од Ибра примењују закони усвојени од стране косовских институција. Ипак, за првих 9 месеци трајања мисије тужиоци *EULEX-a* су били укључени у 467 случајева кривичног гоњења. Успостављени су механизми интеракције косовске полиције и тужилаца мисије у сарадњи са локалним тужиоцима. Поново је отворен суд у Северној Митровици који је био затворен осам месеци, иако су у њему служили само међународни службеници. Службеници мисије су такође почели да се баве цивилним случајевима укључујући и оне осетљиве који се односе на међуетничке спорове око имовине, као и контроверзним процесом приватизације државних предузећа (Grevi, 2009: 364).

Да би се постигао даљи напредак потребно је допринети побољшању међуетничких односа, борити се против криминала, али и распрострањене корупције, укључујући и ону која се одвија у политичким круговима и јавној администрацији. Уз то је потребно спровести деликатни процес децентрализације и покренути економију земље, што су кључни предуслови за решавање најзначајнијих питања косовског друштва. Међутим, треба истаћи да мисија *EULEX* нема кључну улогу у томе (Grevi, 2009: 365).

У извештају ЕУ о мисијама и операцијама у 2016. години истиче се да 1000 припадника мисије *EULEX* ради на јачању владавине права и подизању капацитета за борбу против криминала и корупције кроз надзор, саветовање и примену извршних овлашћења у истрагама, кривичном гоњењу и суђењу у кривичним и грађанским стварима. Досадашња достигнућа огледају се у више тачака: 1) хапшењу и изрицању казни личностима високог профила, чиме се показује да нико није изнад закона, 2) успостављању Косовске специјалне коморе и специјалног тужилаштва у Хагу са циљем испитивања озбиљних случајева кршења међународног хуманитарног права током рата 1999., 3) постизању споразума између Србије и Косова*, као резултату дијалога под покровитељством ЕУ, о интеграцији 32 особе бившег српског Министарства иностраних послова у косовску полицијску службу и око 200 судија, тужилаца и судског особља из

редова косовских Срба у судски систем Косова*, 4) олакшавању билатералних састанака између Косова* и Србије у вези са граничном полицијом, царином и фитосанитарном и ветеринарском инспекцијом, 5) постизању новог споразума о слободи кретања, укључујући и несметано путовање грађана обе земље без промена регистарских таблица, и б) организацији прве регионалне конференције шефова полиције са циљем размене информација о регионалним претњама попут илегалних миграција и транснационалног криминала (CSDP EU Annual Report 2016: 10).

У предузете активности спадају спроведена суђења на свим нивоима (основни, жалбени, врховни суд) у преко 200 случајева криминала. Надзор и обука 469 људи на стратешком и оперативном нивоу у области вођења цивилних регистара (матичних књига), азила, миграција, држављанства, унутрашње полицијске инспекције, одржавања јавног реда, функционисања особља у затворским установама и интегрисаног управљања границама. Организовање 20 врста обука за 757 људи у области правног гођења родно заснованог насиља, уједињавања судске праксе, откривања превара у вези са документима, права индустријске својине, управљања електронским доказима, управљања границама, унапређења безбедности у саобраћају и учешћа жена у косовској полицији. Што се тиче утицаја на законе, извршен је преглед и саветовање по питању усвајања 37 закона укључујући законе о идентитету и издавању личних исправа, јавним набавкама, превенцији прања новца, малолетничкој правди, стратешким улагањима, именовању судија, објављивању правоснажних судских пресуда и етичком кодексу за судије и тужиоце (CSDP EU Annual Report 2016: 10).

У практичном смислу, имовина коју више не користи особље мисије попут амбулантних просторија, опрема за пружање прве помоћи и саобраћајних возила, донирана је косовској полицији и Црвеном крсту. Закључци које је мисија извукла из досадашњег ангажовања кажу да јако и кредибилно присуство на терену олакшава обликовање и имплементирање споразума на техничком нивоу. Мисија истиче да је према својим циљевима и даље предана унапређењу владавине права на Косову* (CSDP EU Annual Report 2016: 10).

Према извештају ЕУ о мисијама и операцијама у 2017. години, мисију *EULEX* броји око 800 чланова особља, који раде на изградњи владавине права и капацитета за борбу против организованог криминала и корупције. Обуке, савети и надгледање представљају

основне методе којима се користе у свом раду, имајући притом и извршна овлашћења да обављају истраге, кривично гоне и суде у кривичним и грађанским стварима. Настављена је интеграција српских судија у правосудни систем Косова^{*}. За годину дана интегрисано је још 40 судија и 14 тужилаца, што представља даљи напредак у испуњавању споразума произашлог из дијалога Београда и Приштине који се води под покровитељством ЕУ. Мисија је наставила да помаже преговоре око заједничких граничних прелаза. Помогла је успостављање електронске размене података између две стране и отварање Канцеларије за издавање докумената и регистрацију возила у четири северне општине. Мисија је водила судске процесе у 39 случајева организованог криминала и пратила 290 кривичних предмета претходно пренетих на локални ниво (CSDP EU Annual Report 2017: 12).

Мисија *EULEX* је током 2017. пружала бројне савете о питањима вођења искуствене евиденције, миграцијама, држављанству, унапређењу рада полиције, управљању границама итд. Организовала је 11 обука које се тичу вођења случајева криминала, корупције и интернетних сукоба, као и сарадње са *INTERPOL*-ом. Саветовала је унапређење законодавства у бројним областима укључујући финансирање политичких партија, азил, кривичну правду итд. Радила на унапређењу локалних капацитета за спровођење политика и стратегија које се односе на управљање миграцијама, безбедност граница, царине, вођење евиденције, извршење санкција, сузбијање породичног насиља и др. (CSDP EU Annual Report 2017: 12).

Табела 3: Мисије Европске уније на Западном Балкану, циљеви, типови и статус мисија.

Мисија	Циљ мисије	Тип мисије	Статус мисије
<i>EUPM</i> 2003. (БиХ)	Да обезбеди континуитет полицијских снага УН-а, унапреди капацитете полицијских снага у земљи, ојача професионализам полицијских служби и министарстава и обезбеди политичку контролу полицијских снага.	Цивилна	Завршена
<i>Concordia</i> 2003. (Македонија)	Да спречи избијање нових сукоба и осигура стабилно окружење за имплементацију Охридског споразума и спровођење институционалних реформи у земљи.	Војна	Завршена
<i>Proxima</i> 2003. (Македонија)	Да пружи допринос постконфликтној стабилизацији земље, помогне формирање ефикасних и одрживих полицијских снага и олакша имплементацију Охридског споразума.	Цивилна	Завршена
<i>Althea</i> 2004. (БиХ)	Да спречи избијање нових сукоба, осигура стабилно окружење за имплементацију Дејтонског споразума и помогне изградњу капацитета Оружаних снага БиХ, деминирање територије, вршење контроле кретања оружја итд.	Војна	У трајању
<i>EUPAT</i> 2005. (Македонија)	Да обезбеди континуитет мисије <i>Proxima</i> , осигура стабилност и одрживост процеса реформи македонских полицијских снага и помогне успостављање сарадње полиције и судства.	Цивилна	Завршена
<i>EULEX</i> 2008. (Косово*)	Да саветима, обукама и надзором пружи помоћ косовским институцијама у јачању независног мултиетничког правосудног система, полиције и царине, те да осигура јавни ред и безбедност у земљи.	Цивилна	У трајању

Извор података: документи Европске уније о предузимању мисија на Западном Балкану, годишњи извештаји Европске уније о мисијама и операцијама у свету, научна и стручна литература.

4.3. КРЕИРАЊЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Све земље Западног Балкана претендују на чланство у ЕУ, али се налазе у различитим фазама интеграције. ЕУ од свих земаља региона захтева опипљиве резултате по питању реформи у различитим областима, између осталог и у области безбедности. Специфичност у том смислу је та да очекиване реформе треба да буду у складу са Европском безбедносном стратегијом и Заједничком спољном и безбедносном политиком. Могућност земаља региона да постану део ЕУ, али и НАТО-а, је водећа снага која је утицала на њихову одлуку да усвоје стратешке документе. Могућност да постану чланице једне или обе организације их такође усмерава да спроведу неопходне реформе својих друштава, политичких система и економија, чак и ако то подразумева усвајање потпуно нових и другачијих вредности. Политика „отворених врата“ ових двеју организација је најзначајнији фактор који доприноси реформама и усвајању одговарајућих стандарда у систему националне безбедности.

Усвајање стратешких докумената у области безбедности је обично почетни показатељ да се у одређеној земљи одвија процес демократизације система националне безбедности. У земљама Западног Балкана је тај процес ипак текао нешто другачије. Неке од земаља региона су усвојиле своје прве стратешке документе након 2000. године која се сматра годином када је отпочео свеопшти процес демократизације у региону, док су неке то учиниле тек крајем прве деценије 21. века. Како су последњу деценију 20. века у региону обележили оружани сукоби, међудржавно и међуетничко непријатељство, одсуство било какве сарадње, економска стагнација, а у појединим земљама и санкције међународне заједнице (СРЈ), процес демократизације је почео доста касније него у осталим социјалистичким земљама Европе. Писање стратешких докумената никада није чинило праксу земаља региона у сфери безбедности, те су тек демократске промене које је са собом донео евроатлантски утицај означиле прекретницу у том смислу.

Албанија је своју прву Стратегију националне одбране усвојила 2000., прву Војну стратегију 2002., а прву Стратегију националне безбедности 2004. У БиХ је документ под називом Одбрамбена политика усвојен 2001., Војна доктрина 2003., а Безбедносна политика БиХ 2006. У Хрватској су Стратегија националне безбедности и Стратегија

одбране усвојене истог дана 2002., а годину дана касније и Војна стратегија. Македонија је Стратегију одбране усвојила 1999., документа под називом Национална безбедност и Концепт одбране 2003. а први документ под називом Стратегија националне безбедности усвојила је 2008. Србија и Црна Гора су своје стратешке документе усвојиле тек по изласку из Државне заједнице Србије и Црне Горе. Прва је то учинила Црна Гора. Свега неколико месеци након осамостаљења 2006. она је усвојила своју прву Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране. Србија је тек крајем 2009. усвојила Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране, на шта је утицао проблем са Косовом* и различите перцепције безбедности тадашњих политичких елита (Abusara, 2010: 167-168).

4.3.1. КРЕИРАЊЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У стратешким документима Републике Србије Западни Балкан се перципира као релативно стабилан. Земље региона су се окренуле демократизацији, европским интеграцијама и стабилизацији својих економија, залажући се у исто време за добросуседске односе и проналажење мирољубивих решења за постојеће спорове (СНБРС, 2009: 11). Судаћи према становиштима Стратегије националне безбедности (СНБРС) и Стратегије одбране (СОРС), опасност од оружаних конфликта је знатно смањена, иако не у потпуности елиминисана. Ипак, бројне претње потичу из политичког сектора, а најзначајнија међу њима је нерешени статус Косова*, као и сецесионистичке тенденције дела албанске националне мањине, које се виде као највеће унутрашње претње безбедности Србије, са потенцијалом да угрозе и безбедност суседних земаља. Негативно наслеђе рата, од чега се посебно наглашавају недовршени процес демаркације, нерешени статус избеглица, прогнаних и расељених лица и слаба заштита њихових права угрожавају безбедност у региону. Исто важи и за процес транзиције који изазива бројне политичке, економске и социјалне проблеме (СНБРС, 2009: 5; СОРС, 2009: 6).

У обема стратегијама се препознају претње тероризма, организованог криминала и корупције, које се уопштено највише секуритизују не само у региону већ и унутар ЕУ (ESS, 2003: 3-5). Тероризам се сврстава у претњу која потиче из политичког сектора и

повезује се са религиозним екстремизмом, иако се нигде не спомиње које су то конкретне терористичке групе присутне и активне у региону. Такође, обе стратегије идентификују организовани криминал и корупцију као озбиљне претње друштву и демократском развоју земље (СНБРС, 2009: 6, СОРС, 2009: 7). Природне и технолошке катастрофе се такође помињу као значајне, посебно зато што лако могу да захвате читав регион у случају да се догоде (СОРС, 2009: 8). Сматра се да све горе поменуте претње могу да буду окидач за нове оружане сукобе у региону, као и да значајно успоравају напредовање ка ЕУ. Већина претњи је нетрадиционалне природе и потиче из политичког сектора, што је првенствено знак слабих државних институција, а то није проблем само Србије већ и свих осталих земаља у региону.

У обема стратегијама се истиче да савремено доба карактеришу безбедносни изазови, ризици и претње који су динамични, променљиви и непредвидиви, и да је због тога битно да Србија буде укључена у актуелне процесе сарадње који подразумевају заједничке акције са другим земљама, али и интеграцију у постојеће безбедносне структуре које се тичу колективне одбране и безбедности. У том смислу, посебно се наглашава значај сарадње кроз дијалог, партнерство и интеграцију као могуће механизме одговора на стварне и потенцијалне опасности које долазе из различитих сектора. Регионална сарадња се сматра веома значајним чиниоцем за политичку стабилност, економски просперитет и безбедност Србије и свих осталих земаља региона. Посебно зато што су земље региона погођене истим безбедносним претњама укључујући криминал, корупцију, тероризам и друге, те би и борба у њиховом сузбијању требало да буде заједничка (СНБРС, 2009: 5-7, СОРС, 2009: 11-12).

У самом региону не постоје институције и организације које су аутономне у процесу реализације регионалне сарадње и регионалних активности. Регионални савет за сарадњу није инициран од стране земаља региона већ од стране спољних чинилаца и само је делом успешан у унапређењу регионалне безбедносне сарадње. Регионална сарадња је за ЕУ веома битан услов евентуалног будућег чланства земаља региона. Један од пет сегмената финансијског инструмента *IPA*-е је управо овај домен. Једно од 35 поглавља прилагођавања земаља региона *acquis communautaire* у процесу прикључења ЕУ је

посвећено регионалној и међународној сарадњи.⁵⁰ Пошто регионалну сарадњу виде као један од услова за чланство у ЕУ, државе региона сарађују у одређеној мери да би испуниле очекивања и оствариле свој главни циљ. Због тога је сарадња у региону пре наметнути оквир, а не самоиницијатива због реалних потреба. О препрекама у успостављању регионалне сарадње, од којих је једна од важнијих негативна слика о Балкану као таквом, биће више речи у одељку о регионалној сарадњи.

Спољно-политички циљеви истакнути у стратегијама националне безбедности и одбране су очување територијалног интегритета и независности земље, европске интеграције и изградња добросуседских односа. За стратешки приоритет је истакнуто убрзање процеса учлањења у ЕУ, које подразумева интензивну имплементацију политичких и економских реформи у друштву, прилагођавање европским стандардима и испуњење свих предвиђених услова на путу интеграције (СНБРС, 2009: 11). Ту спада и спремност на изградњу капацитета и способности националног безбедносног система у складу са стандардима и обавезама које проистичу из Европске безбедносне и одбрамбене политике (СНБРС, 2009: 9). У стратегијама се не помиње интеграција у НАТО, јер је то осетљива тема за грађане Србије након проживљеног искуства рата на Косову* 1999. године, па самим тим и због одсуства подршке већинског становништва. С друге стране, учешће у програму Партнерство за мир нема тако негативан призив, те Србија наставља сарадњу са НАТО-ом у том оквиру. У СОРС се наглашава да се та сарадња заснива на дијалогу, унапређењу мира и стабилности у региону, јачању добросуседских односа и решавању свих заосталих питања на мирољубив начин (СОРС, 2009: 12).

Прокламована неутралност као стратешки приоритет се не помиње ни у једној од две поменуте стратегије. То је учињено тек у новим нацртима стратегија националне безбедности и одбране који су објављени 2017. године и који су на појединим местима овога рада били узети у разматрање. Наиме, Народна скупштина је 2007. усвојила Резолуцију о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије у којој се изражава опредељење за војном неутралношћу у односу на

⁵⁰ *Acquis communautaire* је израз за скуп правних и политичких принципа на којима почива ЕУ. У њих спадају сва права (примарно и секундарно законодавство) и обавезе који важе унутар ЕУ и који су обавезујући за све њене чланице. Све земље које теже чланству у ЕУ морају да прихвате *acquis communautaire* и да буду способне да га спроведу у пракси. Услови прихватања и спровођења *acquis communautaire* представљају суштину и главни садржај преговора о чланству. *Acquis communautaire* је тренутно подељен на 35 поглавља и свако од њих се односи на посебну област која захтева правно уређење и придржавање стандарда који важе у ЕУ.

постојеће војне савезе. Међутим, ни Резолуција ни неки каснији документи нису дали одговор на питање како би се неутралност могла постићи (а то значи бити међународно призната и поштована), практиковати и одржати. Једноставно, ова замисао није преточена у неки конкретан стратешки документ којим би се прецизирала војна неутралност. А ни аутори СНБРС и СОРС нису то учинили. Опредељење за војну неутралност би требало да усмери даље планирање националне безбедности и система одбране и даљи прогрес у реформама. У том случају треба узети у обзир определење Србије за улазак у ЕУ која се и даље у највећој мери ослања на НАТО у заштити властите безбедности. Али и регионално окружење у коме НАТО доминира као организација колективне безбедности.

Треба такође поменути да су стратегије писане у оквиру радне групе Министарства одбране без комуникације са свим релевантним субјектима који би могли да дају свој допринос у анализи безбедносног окружења и идентификовању реалних претњи безбедности земље. Ту се мисли на бројне владине и невладине актере, на све представнике државне власти значајне за безбедност, као и на представнике цивилног друштва.

Усвајање нових стратешких докумената Републике Србије тек предстоји. Нацрти нових стратегија националне безбедности и одбране су објављени 2017. године, а овде су укратко размотрени са циљем уочавања да ли су прилагођени потребама у смислу одбране од актуелних безбедносних претњи и друго, да ли се посвећује довољно пажње свим факторима који угрожавају безбедност, а који су предмет овог истраживања. Главно запажање се односи на чињеницу да ови нацрти не одражавају реалне потребе друштва у смислу осигурања безбедности. То се најпре види у потпуном игнорисању претње корупције. Корупција се спомиње само као један од облика организованог криминала који, судећи према редоследу навођења, спада у мање важне. Без прецизирања да ли се ради о изазову, ризику или претњи, за корупцију се каже само то да би могла „да испољи значајан утицај“. Међутим, сви расположиви подаци који су размотрени у овом раду указују на корупцију као једну од најзначајнијих претњи безбедности Србије и целог региона (Нацрт СНБРС, 2017: 12-13; Нацрт СОРС, 2017: 9).

Такође, занемарује се питање демократске контроле и надзора, а то је једно од најзначајнијих начела функционисања система националне безбедности и одбране у демократским земљама. То се посебно види у начину на који се ниподаштава улога

Народне скупштине у контроли и надзору рада свих субјеката значајних за националну безбедност и одбрану, као и у процесу спровођења обеју стратегија. Иако Народна скупштина чини део управљачке структуре националног система безбедности и одбране, што се истиче као чињеница у обема стратегијама, нигде се не спомиње обавеза Министарства одбране да подноси извештај о њиховој имплементацији надлежним скупштинским одборима, пре свега Одбору за одбрану и унутрашње послове и Одбору за контролу служби безбедности. Уместо тога, предвиђено је да се извештаји подносе Влади и Савету за националну безбедност. Према томе, стиче се утисак да је Савет за националну безбедност значајније тело у области безбедности и одбране од Народне скупштине (Нацрт СНБРС, 2017: 34; Нацрт СОРС, 2017: 28).

С обзиром на збир проблема са којима се Србија суочава када је у питању осигурање безбедности и одбрана националне суверености и националног интегритета, у овим стратегијама постоји низ недоследности у приступу националним интересима када је реч о безбедности и одбрани од безбедносних претњи. У обема стратегијама се на првом месту говори о ИРП, а тек потом о националним интересима у овој области. Стиче се утисак да креатори стратегија уопште немају увид у то који су безбедносни и одбрамбени интереси Србије, да би се уопште могло говорити о претњама. Пошто се ради нацртима, те постоји могућност да се они у догледно време унапреде, нема потребе за даљим коментарима, јер за то ионако нема више простора. Овде је важно нагласити још само то да Србија главном претњом својој националној безбедности сматра једнострано проглашену независност Косова* и да не искључује могућност нових оружаних сукоба на својој територији и у региону. Према томе, „гордијев чвор“ на Западном Балкану још увек постоји и скоро да ништа није промењено у смислу његовог разрешавања (Нацрт СНБРС, 2017: 11; Нацрт СОРС, 2017: 8).

4.3.2. КРЕИРАЊЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ

Република Хрватска има три стратешка документа. Стратегија националне сигурности (СНСРХ) и Стратегија одбране (СОРХ) су први пут усвојене 2002. године, док је Војна стратегија усвојена 2003. године. Интересантна је чињеница да су ови стратешки

документи били деценију и по на снази иако су се у међувремену одвијале неке важне промене које се тичу стратешког окружења Хрватске. Најзначајније међу њима су њено учлађење у НАТО и ЕУ.

Нова стратегија националне сигурности је била припремана 2010. године, али није доспела до Сабора на усвајање. Тек је 14. јула 2017. године Сабор усвојио нову СНСРХ. Када су у питању безбедносни ИРП за Хрватску, најпре се истиче став да је вероватност војних претњи ниска, али да се ипак не може искључити. Нерешена питања разграничења са суседним државама не сматрају се извором војних претњи, али би могла да имају негативан утицај на ефикасну контролу државних граница и територијалног простора Хрватске. Изражава се бојазан да је Хрватска као чланица НАТО-а и ЕУ изложена политичком и обавештајном деловању спољних чинилаца који постојање ових организација сматрају безбедносним претњама или изазовима и који не деле исте интересе, активности и ставове са Хрватском. Такође, сматра се да је Хрватска самостално или као део евроатлантских интеграција изложена неконвенционалном, асиметричном и кибернетичком деловању са циљем њеног слабљења, демократског назадовања, дестабилизације државних институција и нарушавања угледа (SNSRH, 2017: 4-5).

Сматра се да је опасност од терористичких напада ниска, али да постоји опасност од кретања припадника терористичких група кроз њену територију, посебно у склопу савремених миграција и с обзиром на статус Хрватске као транзитне земље. Екстремистичко деловање појединаца и група је спорадично и нема потенцијал да угрози безбедност земље, али је ипак нарушава, као и међународни углед Хрватске. Као један од важних изазова за Хрватску истиче се корупција. Она омета функционисање слободног тржишта, кочи привредни раст, умањује ефикасност државних функција због чега опада поверење грађана у јавне институције, смањује инвестициони потенцијал и угрожава углед хрватских предузећа на међународном тржишту. У најчешће облике корупције убрајају се поступци везани за јавне набавке и издавање различитих врста дозвола и сагласности на државном и локалном нивоу. Организовани криминал се сматра претњом националној безбедности, јер угрожава институционални систем, привредну и финансијску стабилност и јавну безбедност. Због географског положаја и саобраћаја који се кроз њу одвија сматра се да је Хрватска изузетно рањива (SNSRH, 2017: 5).

Рањивост Хрватске на кибернетичке претње повећана је због све веће информатизације хрватског друштва, дигитализације јавних услуга и ширења комуникацијске инфраструктуре. Изазовом се сматра и неједнак демографски развој који може водити недостатку радне снаге, неравномерној насељености и економским и социјалним притисцима. Затим осетљивост Хрватске на поремећаје у снабдевању основним енергетским сировинама. Климатске промене су такође један од изазова за безбедност земље. Оне се у Хрватској показују у виду великих суша или обимних падавина, као и у променама у јадранској флори и фауни. Постоји бојазан да ће у будућности утицати на пораст нивоа Јадранског мора, на појаву дуготрајних суша и смањење извора питке воде, на појаву нетипичних болести и на угрожавање привреде. Још један од безбедносних проблема за Хрватску су минско-експлозивна и неексплодирана убојна средства заостала из ратног периода. Као последњи безбедносни проблем наводе се природне (земљотреси, поплаве и пожари) и људском руком изазване катастрофе које могу погодити становништво и критичну инфраструктуру (SNSRH, 2017: 5-6).

Не постоји прецизна подељеност безбедносних ИПП као ни у случају стратешких докумената Републике Србије, као ни наглашеност највећих опасности по безбедност земље. Међутим, ако се прати структура СНСРХ могло би се закључити да су аутори пошли од највећих безбедносних претњи и кретали се ка онима нижег интензитета или вероватноће.

Занимљиво је да се када је у питању регионално окружење Хрватске не говори о Западном Балкану, већ о Југоисточном суседству. Оно се сматра извором бројних изазова за безбедност Хрватске. Неки од њих су политичка нестабилност, недовршене државе са недовољно изграђеним државним институцијама, корупција, висока незапосленост, социјалне напетости, етничке и међунационалне напетости. Према мишљењу аутора, ови изазови чине безбедносну ситуацију у региону веома крхком и то се одражава и на хрватске интересе. НАТО и ЕУ су и даље веома важни фактори стабилности региона. Међутим, поред њиховог постојања и присуство других спољних чинилаца који утичу на интензитет геополитичких надметања, али и на дестабилизацију региона. Иако се не помиње о којим се то конкретно утицајима ради, највероватније се мисли на руски, па затим и на све остале утицаје. Сматра се да у суседству јачају нетолеранција, радикализам и екстремизам, посебно исламски радикализам. Повратак оних који су се прикључили

терористичким организацијама на територији зараћене Сирије, Ирака и других земаља повећава ризик од тероризма по Хрватску (SNSRH, 2017: 3-4).

Хрватска има бојазан да у региону јача радикални национализам који је утемељен на великодржавним идејама. Покушај њихове реализације би значио и покушај промене међународно признатих граница. Активности усмерене у том правцу сматрају се претњом безбедности, интересима и угледу Хрватске и угрожавају положај и опстанак Хрвата у Југоисточном суседству. Каже се да у региону постоје државе у којима се годинама води кампања усмерена против Хрватске и планске, трајне и системске активности подржане од стране државних институција. Осим тога, сматра се да у региону расте организовани криминал у виду кријумчарења оружја, људи, дроге и других опасних средстава. Његовом расту доприноси нестабилност у више кризних подручја због чега је повећана потражња илегалног оружја и војне опреме. За Хрватску је то посебно значајно, јер се налази на транзитној рути. ЈИЕ је постала и миграциони транзитни правац, због чега се и миграције сматрају великим изазовом за безбедност. Још једна од безбедносних претњи је и ширење оружја за масовно уништење, посебно искоришћавање хрватске територије за транспорт у друге државе (SNSRH, 2017: 4).

Судећи према перцепцији региона од стране Хрватске могло би се закључити да главне претње њеној безбедности заправо потичу из регионалног окружења. Иако слика о хрватском суседству није нимало светла, аутори у једној последњој реченици истичу да постоји могућност за ширење политичке, привредне, безбедносне, саобраћајне и енергетске сарадње са суседима и изградњу политике засноване на дијалогу и поверењу (SNSRH, 2017: 4).

Стратегија одбране још увек није мењана, а судећи према оној из 2002. Хрватска се и даље суочава са истим безбедносним проблемима који су уочени и представљени у новој СНСРХ, од тероризма, преко претњи економско-социјалног карактера, па све до еколошких поремећаја. Као и данас, и тада се регион ЈИЕ сматрао извориштем највећих безбедносних претњи по Хрватску и њен народ. Ако се упореде безбедносни проблеми, тадашњи и данашњи, разлика би се тешко нашла. Иако је прошло читавих 15 година, Хрватска се данас не осећа ни мало безбеднијом но што се осећала тада. И тада се сматрало да су војни сукоби у региону мало вероватни, али ипак могући. И тада се сматрало да транзицијски проблеми и општа привредна стагнација изазивају значајне

последнице по безбедност Хрватске и читавог региона. Посебно се угрожавајућим и дестабилизујућим видело јачање организованог криминала, висока незапосленост, неизграђеност тржишта, финансијски проблеми, сиромашење становништва, као и недоследност у заштити људских права и права националних мањина. Као велики безбедносни проблем се сматрало и коришћење региона као транзитног подручја у илегалној трговини дрогом, оружјем и људима (SORH, 2002, одељак, 1.2.).

С обзиром на то да се исти безбедносни ИПП перципирају и данас када су значајно промењене околности за Хрватску која је чланица НАТО-а и ЕУ, чињеница је да највеће претње безбедности Хрватске долазе из њеног непосредног суседства. Због тога се овде сматра да је она и даље најуже безбедносно повезана са земљама Западног Балкана иако је постала чланица ових двеју организација. На овом примеру се заправо показује истинитост тврдње Бузена и Вејвера да „претње путују брже преко краћих дистанци“, због чега се Хрватска у овом раду третира као део поткомплекса Западни Балкан. У Хрватској стратегији националне сигурности се истиче да је једини начин одбране и заштите од низа савремених претњи безбедности сарадња са свим релевантним међународним актерима, али и са суседима, кроз изградњу партнерстава и савезничких односа. Исто то се истицало и у претходним стратешким документима, међутим, ово истраживање је показало да није изграђено партнерство у региону нити је развијена чврста сарадња. О томе ће тек бити речи у дисертацији, а овде је битно подвући да у региону на првом месту није постигнуто помирење и да је то главна препрека сарадњи у безбедности.

4.3.3. КРЕИРАЊЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ ЦРНОЈ ГОРИ

Црна Гора је одмах по стицању независности 2006. године усвојила два стратешка документа, Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране, али их и ревидирала 2008. године. Као ни у претходним случајевима није направљена јасна разлика између безбедносних ИПП, а самим тим исти нису представљени према приоритетима за реаговање, односно према вероватноћи да угрозе безбедност земље. У Стратегији националне безбедности се Блиски Исток, Кавказ и Северна Африка идентификују као

нестабилни региони из којих прете опасности по безбедност европског континента, али не истиче се јасно који су то безбедносни ИПП са којима би земља могла да се суочи или се суочава. Према томе, извори претњи нису јасно предочени. Такође, о међународном тероризму и организованом криминалу се говори као о нечему што споља долази и споља прети, а не о организованом криминалу и корупцији који постоје унутар земље као безбедносни ИПП. Даље се као претње наводе кријумчарење дроге и оружја, илегалне миграције, трговина људима, ширење оружја за масовно уништење, негативни ефекти глобализације и процеса транзиције (SNBRCG, 2008: 3).

Што се тиче последњег, није дефинисано који су то конкретни изазови који произилазе из процеса политичке и економске транзиције. У том смислу, корупција и организовани криминал као најзначајније последице транзиције у читавом региону и потенцијално највећа претња безбедности земаља региона, нису препознати као такви и у Стратегији националне безбедности Републике Црне Горе. Наиме, у стратегији су ове претње представљене само као изазови који би могли да произађу из процеса демократске транзиције.

Даље, као претње су идентификоване природне, технолошке, хемијске, биолошке, нуклеарне и радиолошке катастрофе и пандемије као последица тероризма, као и еколошке катастрофе. Такође, могућа претња безбедности земље је и вишак оружја у поседу црногорске војске. На крају, у претње се сврставају и криминалне активности у сајбер простору (SNBRCG, 2008: 3).

Општи утисак је да су креатори стратегије пропустили да сагледају реално окружење Црне Горе из ког прети већина опасности по безбедност земље, а то је регион Западног Балкана чији је и она сама интегрални део. Такође, о претњама се говори уопштено, а нису дефинисане реалне претње по безбедност земље. Сама чињеница да организованом криминалу и корупцији није посвећена адекватна пажња као унутрашњем и регионалном проблему, већ се о њима говори као о нечему што је изван саме земље, говори о томе да су неке веома важне теме свесно заобиђене. У општи утисак спада и то да је стратегија написана пре свега да би била у складу са стратешким документима важних међународних актера, на првом месту НАТО-а, али и да би се на неки начин прикрило да земља има озбиљан проблем са криминалом и корупцијом, посебно у контексту тежње ка чланству у ЕУ.

Уосталом, у самој Стратегији националне безбедности се отворено каже да је стратешки приступ Црне Горе изазовима, ризицима и претњама националној безбедности у складу са стратешким приступом НАТО-а, који је дефинисан стратешким документима НАТО-а. Пре свега ради се о Стратешком концепту НАТО-а који је усвојен 2010. године и који је још увек на снази. Кроз анализу овог документа заправо може да се уочи да Црна Гора дели идентичне изазове, ризике и претње са НАТО-ом, почев од тероризма и пролиферације оружја за масовно уништење, преко организованог криминала и природних и технолошких катастрофа, па све до еколошких и сајбер претњи (SNBRCCG, 2008: 3; NATO's Strategic Concept, 2010: 10-13). Савремено доба је свакако донело одређене трендове који се могу уочити готово у свакој стратегији националне безбедности. Стратегија националне безбедности Црне Горе дели сличности и са Европском стратегијом безбедности у којој се у пет највећих претњи безбедности европског континента убрајају тероризам, ширење оружја за масовно уништење, регионални конфликти, слабе и неуспеле државе и организовани криминал (ESS, 2003: 3-5). Међутим, у њој се не ставља акценат на организованом криминалу и опасностима слабих држава као што се то чини у европској стратегији безбедности.

У Стратегији одбране Републике Црне Горе постоји само један пасус који се бави претњама безбедности земље, а чак ни у њему оне нису прецизно дефинисане. У том смислу СОРЦГ је веома оскудна. Сматра се да је оружана агресија на Црну Гору значајно смањена, али да се ипак не може искључити. На смањење војне претње утицало је неколико важних фактора. Државе региона су редуковале своје наоружање и војне ефикасности, окренуте су ЕУ и НАТО-у и теже чланству, те се стога труде да развијају политике поверења, сарадње и партнерства. Ипак, регион Југоисточне Европе се сматра нестабилним. Истиче се да кризе у региону могу да угрозе безбедност Црне Горе, али се не наводи о којим се конкретно претњама ради. Такође, истиче се и то да су други региони извори могућих претњи, али не и који су то конкретно региони, државе или актери у питању (SORCG, 2008: 1-2). Овде треба нагласити да је садржај стратегија писан у оквиру надлежног министарства и да, као ни у осталим земљама региона, ни у Црној Гори нису спроведене широке јавне консултације које би у овај процес укључиле све актере заинтересоване за питања безбедности и одбране.

У 2018. години су објављени предлози нових стратегија националне безбедности и одбране Републике Црне Горе. Главно запажање у вези са њиховом садржином је такво да нема значајније разлике од садржине претходних. Како је Црна Гора сада чланица НАТО-а, још је израженија сагласност са стратешким документима ове организације, што се и отворено истиче. Према начину на који Црна Гора сагледава свој геостратешки положај и безбедносно окружење стиче се утисак да унутар земље не постоје узроци безбедносних ИРП већ да се они у потпуности налазе ван њених граница. Конфликти у региону Северне Африке могу имати одређени утицај на безбедносне прилике у Црној Гори, посебно у контексту миграција и тражења нових путева према ЕУ. Међутим, конфликти у регионима попут Источне Европе, Блиског Истока, Црног мора, Каспијског мора и Кавказа, пре свега имају значај за НАТО који жели да оствари што већи утицај на земље које окружују Русију. Такође, иако се експлицитно не помиње као фактор дестабилизације на Западном Балкану, деловање Русије у региону се сматра озбиљним безбедносним изазовом, што је опет усклађивање са позицијама НАТО-а, али и Европске уније (Predlog SNBRСG, 2018: 6-7; Predlog SORСG, 2018: 4).

Ако се узму у обзир сви подаци који су размотрени током истраживања, а пре свега извештаји о напретку у европским интеграцијама у којима се отворено говори о претњама корупције и криминала, онда се може закључити да је однос Црне Горе према безбедносним ИРП такав као да се ради о нечему што је страно црногорском друштву, што долази споља и од чега се својевремено треба одбрани. Корупција, која се сматра једним од главних узрока слабих институција, лошег управљања, одсуства владавине права, лоше економске ситуације и спорог одвијања реформи, у предлогу СНБРЦГ се тек помиње, док се у предлогу СОРЦГ уопште не помиње. Као и у случају нацрта нових стратешких докумената Србије, она се чак и не третира као засебна безбедносна претња већ само као један од облика организованог криминала. Важно је нагласити и то да се о организованом криминалу говори као о безбедносном ризику, а не претњи, и то ризику који долази из међународног окружења. Такође, ако се обрати пажња на редослед какав су следили креатори стратегија, треба истаћи да се тероризам, пролиферација оружја за

масовно уништење, сајбер претње и „хибридне“⁵¹ претње сматрају већим претњима националној безбедности од криминала и корупције (Predlog SNBRСG, 2018: 7-11; Predlog SORСG, 2018: 4).

Овде нема више простора за анализу садржине предлога стратегија, а свакако предстоји период до њиховог усвајања у коме би могле да се унесу извесне промене. Оно што са сигурношћу може да се каже то је да оне нису писане у складу са препорукама ЕУ које се тичу јачања институција, јачања система управљања, јачања владавине права, јачања институционалне сарадње унутар земље и јачања регионалне сарадње, те у складу са тим борбе против корупције и организованог криминала. Треба поменути и то да ни Црна Гора не искључује могућност оружане агресије на своју територију, мада томе не посвећује много простора сматрајући да је вероватноћа избијања конвенционалних оружаных сукоба знатно умањена. Међутим, на једном месту се помиње да је то последица смањења војних ефектива у региону, као и чињенице да све земље теже интеграцији у НАТО и ЕУ и да захваљујући томе развијају политику поверења, сарадње и партнерства (Predlog SNBRСG, 2018: 7; Predlog SORСG: 4). Овде је неопходно скренути пажњу на то да не теже све земље региона НАТО-у, да је последњих година присутно наоружавање у региону, као и стварање Оружаных снага Косова*, и да је ово истраживање спроведено са циљем да се испита да ли је утицај ЕУ подстакао помирење и сарадњу у региону, те да нису изведени такви закључци.

4.3.4. КРЕИРАЊЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ АЛБАНИЈИ

Албанија је своје прве стратешке документе усвојила 2000., и то Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране, док је Војну стратегију усвојила 2002. Ови документи су били написани по угледу на стратешке документе међународних актера, пре свега НАТО-а, коме је Албанија у то време тежила, а чији је члан од 2009. Кључни фактори који су утицали на процес доношења стратешких докумената су промене које су

⁵¹ У стратегији су хибридне претње објашњене као нови облик савременог ратовања који обухвата пропаганду, сајбер нападе, формирање параинституција, организација и медија, као и мешање у изборне процесе (Predlog SNBRСG, 2018: 8-9).

се одвијале у регионалном окружењу, притисак међународне заједнице за креирањем стратешког оквира, тежња за чланством у НАТО-у и ЕУ, као и ново законодавство. Стварање безбедносног и доктринарног оквира у Албанији поклопило се са почетком ПСП-а и Акционим планом за чланство у НАТО-у. Перспектива чланства у НАТО-у је деловала као најјачи мотив за унапређење безбедносног окружења у земљи. Променама у законодавству албанске институције су постале обавезне да периодично доносе стратешке документе. То је пре свега било у служби убрзаног реформисања војних снага како би се што пре остварило чланство у НАТО-у (Hide and Kamberi, 2010).

Финансијска помоћ од стране ЕУ, тј. 60% помоћи за Албанију у оквиру програма *CARDS* било је намењено реформама система националне безбедности укључујући полицију, интегрисано управљање границама, затворску службу, правосуђе и борбу против организованог криминала. ЕУ је главни фактор који је утицао на албанску владу да предузме одговарајуће мере у доношењу закона и реформисању безбедносног сектора, због чега се може успоставити јасна веза између усвајања стратешких докумената и процеса интеграције. Свакако треба напоменути да у процесу писања докумената осим владиних институција и улоге коју су одиграле неке међународне организације, од којих су свакако најзначајније ОЕБС, ЕУ, УН и НАТО, нико други у земљи није имао утицај. У то време постојало је свега неколико НВО у читавој земљи, док академска заједница није консултована, као ни било који други актери заинтересовани за питања безбедности и одбране (Hide and Kamberi, 2010: 14-17).

Кључни концепти Стратегије националне безбедности Републике Албаније су поштовање владавине права и интеграциони приступ. Безбедносни ИРП су рангирани у три групе, и то локални, регионални и глобални, међутим без јасне диференцијације и приоритизације. Албанија препознаје низ неконвенционалних претњи сопственој безбедности, док конвенционалну опасност сматра мало вероватном. На локалном нивоу највеће претње представљају организовани криминал, тероризам, катастрофе и транзициони проблеми. Организованим криминалом сматра се трговина дрогом, људима, конвенционалним оружјем итд. У ову групу безбедносних ИРП спадају и илегалне миграције. Када је у питању регионални ниво, опасност за Албанију представља могућност оживљавања националистичких пројеката и транснационални етнички конфликти. У стратешким документима се каже да суседи као такви нису претња

регионалној безбедности већ њихове унутрашње прилике које се тичу политичке нестабилности, слабих економија и организованог криминала. Што се тиче албанских националних интереса прави се отклон од националистичког приступа и наглашава да је европски пут најбољи пут за њихово остварење (Hide and Kamberi, 2010: 22-23).

Албанија препознаје и опасност од исламског екстремизма, мада не као активну и директну претњу, посебно због забринутости за безбедност граница и слабих економских услова. Претњом у будућности за цео регион сматра повезивање терористичких са криминалним групама. За разлику од Црне Горе, Албанија препознаје криминал као унутрашњу претњу. Унапређење безбедности граница и суочавање са криминалом сматра кључним за сузбијање могућности да постане „рај“ за терористичке и радикалне групе (Hroni and Qazimi, 2007: 60).

Као чланице НАТО-а од 2009. Албанији су потребни нови стратешки документи, јер ју је само чланство ставило у позицију која захтева нова структурална прилагођавања у безбедносном сектору. То подразумева и преиспитивање безбедносних ИРП, њихово јасније дефинисање и креирање листе приоритета која је најзначајнија да би се на прави начин искористили расположиви ресурси и извршила организација безбедносних институција са циљем осигурања безбедности земље. Нова стратегија националне безбедности би могла да буде више оријентисана ка људској безбедности и да узме у обзир безбедносне ИРП који су данас присутни у различитим областима, попут политичке и социјалне безбедности, безбедности хране, безбедности у саобраћају, безбедности животне средине, информатичке безбедности итд., с обзиром на чињеницу да постојећа стратегија националне безбедности не обраћа пажњу на ове аспекте безбедности (Hide and Kamberi, 2010: 30).

4.3.5. КРЕИРАЊЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ

У хијерархији стратешких докумената Републике Северне Македоније примат имају Концепт националне безбедности и одбране усвојен 2003. и Стратегија националне безбедности усвојена 2008. Охридски споразум игра значајну улогу у овом домену, као политички документ који усмерава читав контекст креирања стратешко-доктринарног

оквира земље. Више чинилаца је утицало на то да Македонија развије овај оквир. ПСП и НАТО били су главни. Чињеница да земља започиње свој европски пут и финансијска помоћ ЕУ на том путу пресудно су утицали на доношење стратешких докумената и спровођење реформи војске и полиције. Присуство НАТО-а на терену заједно са визијом будућег чланства у овој организацији утицали су такође на развој стратегије безбедности, а осим тога и на усвајање стандарда НАТО-а и придруживање мировним мисијама под његовим вођством. За разлику од осталих земаља региона, лидерство у Македонији је било отворено за мишљења и идеје цивилног друштва о националним безбедносним аспектима. Био је отворен тзв. „Процес 2002“ који је окупио релевантне националне и међународне владине и невладине актере да дискутују о безбедносним питањима која имају највећи значај за Македонију, што је касније послужило као основа председнику и влади у креирању стратешких докумената (Yusufi, 2010: 99-102).

Концепт националне безбедности и одбране најпре истиче да је конвенционални сукоб у Европи мало вероватан, али да се ипак не може искључити због присуства бројних неконвенционалних претњи које могу бити окидач таквог сукоба. Концепт затим наглашава опасност од екстремног национализма, расне и религијске нетолеранције, а затим од свих активности повезаних са тероризмом и организованим криминалом. У остале претње спадају нелегално поседовање оружја, транзициони проблеми попут корупције, урбаног тероризма и криминала, неизграђених институција, (не)функционисања правосуђа, социјалних проблема и незапослености. Опасност представљају и активности страних обавештајних служби које су усмерене на угрожавање безбедности, успоравање демократских процеса, и кочење евроатлантских интеграционих процеса. У безбедносне ИРП спада и сукоб интереса око употребе енергетских ресурса и токова њихове испоруке, природне, технолошке и епидемиолошке катастрофе, злоупотреба информационих технологија и уништавање животне средине. Треба истаћи да безбедносни ИРП нису адекватно дефинисани нити приоритизовани по значају (Yusufi, 2010: 106-107).

У том смислу може се навести само један од примера. Што се тиче претње од злоупотребе информационих система и технологија, интересантна је Национална стратегија за развој информатичког друштва која је заснована на званичном истраживању и пројекцији македонског сектора информационих технологија и публикована априла

2005. У њој се тврди да је у том тренутку у земљи свега 6-7% становништва користило интернет и да државна тела, ни централна ни локална ни међусобно, практично уопште нису била повезана компјутерском мрежом нити су вршила електронску размену података. Стога сајбер претња није ни најмање била заснована на реалним проценама ризика за сектор информационих технологија у Македонији (Matovski, 2007: 111-112).

Треба истаћи и то да није направљена разлика између међународног и урбаног тероризма. Осим што је стављен у групу претњи које су последица транзиционих проблема, урбани тероризам није адекватно представљен.

С друге стране, у Стратегији националне безбедности се на готово идентичан начин идентификују безбедносни ИРП. На прво место се ставља тероризам који угрожава мир, безбедност, интересе земље и читав свет, а затим се нижу транснационални криминал у свим његовим видовима, корупција, ширење оружја за масовно уништење, регионални конфликти и кризе, радикални национализам и екстремизам, етничка и религијска нетолеранција, нелегално поседовање оружја, активности страних обавештајних служби, злоупотреба информационих система и технологија, природне катастрофе, технички и технолошки инциденти, епидемије, уништавање животне средине, унутрашњи економски и социјални проблеми, сиромаштво и незапосленост. Треба нагласити да ни ова стратегија не дефинише јасно и не рангира безбедносне ИРП према значају (Yusufi, 2010: 109).

Као и остале земље региона, и Македонија је свесна значаја регионалне сарадње за суочавање са заједничким претњама безбедности и за напредак ка ЕУ, што посебно истиче у својим стратегијама. Препознавање природе савремених претњи које се не могу умањити без сарадње са суседима утицало је на то да се у стратегијама посебно истакне важност дијалога са суседима о свим заједничким безбедносним питањима. То посебно важи за Албанију и Косово^{*}, јер од добрих односа са овим двама земљама увелико зависи стабилност македонског мултиетничког друштва и поретка.

4.3.6. КРЕИРАЊЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

У БиХ је од стратешких докумената прво усвојена Политика одбране 2001., затим Војна доктрина 2003. и Бела књига одбране 2005., док је Политика безбедности усвојена

2006. Тек је 2009. усвојена Војна стратегија. У Политици одбране (2001) и Војној доктрини (2003) наглашено је са којим безбедносним ИРП се БиХ суочава. Најпре је присутна бојазан од неуспеха у придруживању НАТО-у, ЕУ и другим интеграционим структурама и процесима у региону, као и од неспремности и недостатка капацитета за међународну сарадњу на пољу безбедности. Затим, истиче се опасност од гомилања оружја, његовог трансфера, али и ширења оружја за масовно уништење. Трајну претњу представља тероризам, као и потенцијално креирање и активирање илегалних наоружаних група на тлу БиХ. Затим еколошки ризици, природне непогоде и катастрофе, техничке и технолошке катастрофе, и на крају огромна подручја на којима се и даље налазе мине постављене за време рата вођеног од 1991. до 1995. године. (Dautović, 2010: 40-41).

У Политици безбедности (2006) се наводе глобални изазови који би могли да се одразе и на безбедност БиХ. Неки од њих су међународни тероризам у свим његовим облицима, повећана производња и трговина оружјем, као и оружјем за масовно уништење, миграције као последица ратова, расних конфликта и дискриминације, етничке нетолеранције и политичких притисака у недемократским режимима, различити облици организованог криминала, неједнак економски развој у свету, као и еколошки поремећаји. На регионалном нивоу изазови потичу од нестабилности која је последица транзиције ка демократији и тржишној привреди. Пошто је БиХ на транзитној линији између Европе и Азије, прети јој опасност од илегалне трговине оружјем, наркотицима и људима, као и транзит терориста и материјала за терористичке активности. Ситуацију чине још комплекснијом тежње етничких група у региону за самоопредељењем и независношћу, због чега се уосталом одржавају високе концентрације војних капацитета у читавом региону (Palinkasev, 2007: 73-74; Dautović, 2010: 46-48).

Унутрашњу ситуацију у БиХ карактеришу специфични политички фактори који представљају изазов политичкој и социјалној стабилности. Неки од њих су непријатељство као последица ратних искустава, неуспех у потпуној имплементацији Дејтонског споразума, незавршени процес повратка расељених и избеглих лица, спори развој демократских институција, проблем са заштитом граница, бројни економски проблеми од слабог прилива инвестиција, преко проблематичног процеса приватизације све до заостале производње, незапослености и сиромаштва. Специфичан проблем за БиХ је велики број мина широм земље, што представља претњу за безбедност физичких лица,

као и препреку инвестиционим улагањима и развоју пољопривреде и туризма. Осим тога опасношћу се сматра и неадекватно складиштење оружја и муниције, као и распрострањено поседовање оружја од стране приватних лица. Присутни су и бројни еколошки изазови и спор развој стандарда заштите животне околине (Palinkasev, 2007: 75; Dautović, 2010: 48).

Безбедносни ИРП су на исти начин представљени најпре у Стратегији одбране (2008), а затим у Војној стратегији (2009), с тим што се у овој другој појављују и неки нови. На глобалном нивоу се поред свих поменутих безбедносних ИРП наводе и међудржавни конфликти и цивилни ратови, проблеми са снабдевањем енергетским ресурсима, пандемије, последице глобалног загревања, тежње јаким сила да владају регионима, као и тежње појединаца да угрозе међународни поредак. Додатак овде представља и анализа европског окружења за које се сматра да није у потпуности сигурно од нових оружаних сукоба. Такође постоји могућност стварања нових независних држава. Изазов је и слаб процес демократизације и структуралних реформи у постсовјетској Европи, што може изазвати економске кризе. Постоји опасност од локалних криза које могу да узрокују масовне миграције. Присутан је појачани тренд трговине људима и ширења оружја са могућношћу употребе од стране терориста. Када је у питању регион Западног Балкана каже се да је тешко правити било какве пројекције, али да би пројекти „великих држава“ могли бити напуштени и замењени регионалном сарадњом и безбедносном интеграцијом у НАТО и ЕУ (Dautović, 2010: 49-50).

У другим стратешким документима се само понављају поменути безбедносни ИРП и интересантно је да нигде није направљена разлика између њих нити се о њима расправља на основу приоритета.

Процес изградње система националне безбедности у БиХ још увек није довршен. На државном нивоу не постоји консензус о многим важним политичким одлукама, те је то велика препрека за његов развој. Међутим, ако се узме у обзир чињеница да у време потписивања Дејтонског споразума није постојао никакав безбедносни систем, онда би се досадашњи резултати у његовој изградњи и јачању капацитета безбедносних установа ипак могли сматрати извесним помаком. Чињеница је да на државном нивоу још увек не постоји адекватан законски оквир, јединствене полицијске снаге, организација цивилне заштите итд.

Реформски процес још увек траје и када је у питању функционалност појединачних безбедносних структура и када је у питању њихова повезаност и сарадња. У сваком случају све предузете реформе у безбедносном и одбрамбеном сектору представљају позитиван пример и дају подстицај у политичком и практичном смислу за спровођење даљих реформи не само у овом већ и у другим секторима.

4.3.7. КРЕИРАЊЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ НА КОСОВУ*

Косово* је јануара 2008. усвојило Стратегију косовске полиције, документ коме фали кључни део сваког стратешког документа, приступ безбедносним ИРП, док је априла 2009. усвојило Националну стратегију за интегрисано управљање границама. Све до 2014. Косово* није имало неки званични стратешки документ из чије би се анализе могло закључивати о безбедносним ИРП са којима се суочава, те су се за то користила бројна истраживања заснована на анкетама које су спроводиле активне међународне и локалне организације. Према бројним истраживањима у косовској популацији, Косово* се суочава са различитим безбедносним ИРП, спољашњим и унутрашњим. Ипак, традиционална претња рата се не препознаје као претња безбедности Косова*. Иако је оружана агресија искључена, није и употреба политичких средстава од стране различитих актера са циљем угрожавања интереса Косова* и његових грађана (Qehaja, 2010: 90).

Сматра се да су највећи изазови за Косово* последица унутрашњих фактора. У њих се на првом месту убраја економска несигурност коју карактеришу слабе производне могућности, висока стопа незапослености и веома низак животни стандард косовских грађана. За разлику од неких земаља у региону које организовани криминал посматрају као изазов националној безбедности и најчешће као нешто што би могло да дође споља, на Косову* се организовани криминал перципира као директна претња безбедности земље и њених грађана. Такође, као велики проблеми за безбедност Косова* перципирају се корупција, неразвијена владавина права и проблем интеграције етничких заједница, пре свега српске, у косовско друштво. Евидентиран је и страх од политичког радикализма који би могао да доведе до дестабилизације. Изазов је и присуство паралелних владајућих структура, иако се сматра да би децентрализација била адекватно решење за овај проблем.

Још један од учених изазова су и природне и људским фактором изазване катастрофе, као и епидемије различитих болести (Qehaja, 2010: 90-91).

Косово* се као и друге земље у региону суочава са различитим безбедносним ИРП. Савет безбедности Косова* је 2010. усвојио Стратегију безбедности Републике Косово* у којој се истиче да су корупција, организовани криминал, сиромаштво и незапосленост највећи изазови са којима се суочава Косово*, иако се уз то помињу и природне и људском руком изазване катастрофе као потенцијална опасност за безбедност становништва. За корупцију се каже да „има велики утицај на безбедност и привредни развој, угрожава друштвене вредности, смањује поверење у владине институције, успорава привредни развој, политичке и правне реформе, одвраћа инвеститоре и одлаже процес интеграције у међународне структуре“ (SBRK, 2010: 11-12). За организовани криминал се каже да спречава владавину закона, развој доброг управљања и прилив страних инвестиција. Као важан национални циљ истиче се јачање способности, капацитета и професионализма косовске полиције, систематски приступ у спречавању криминала, као и сарадња са релевантним међународним и регионалним актерима (SBRK, 2010: 12).

Влада Косова* не сматра да земљи прети директна опасност од терористичких напада, али свакако не искључује ту могућност већ истиче да ће ујединити напоре свих релевантних министарстава и агенција како би се спречило да постане погодно тло за планирање терористичких акција. Такође истиче да жели да буде део међународне и регионалне сарадње у обавештајним и кривичним стварима. Још једну претњу сматра веома озбиљном и повезује је са читавим регионом Балкана. У питању је трговина оружјем. Истиче се да многи грађани Косова* нелегално поседују оружје. У смислу стварања безбедног окружења на Косову* донета је Државна стратегија за сакупљање ручног ватреног и лаког наоружања, док владина министарства и агенције раде на реализацији концепата за безбедност у заједницама. Експлозивне направе такође представљају опасност за грађане Косова*. Влада предвиђа блиску сарадњу свих релевантних институција, као и сарадњу са НАТО-ом, како би се ефикасно уклониле експлозивне направе (SBRK, 2010: 12-13).

Поред свих поменутих, потенцијални изазови за Косово* су и природне и људском руком изазване катастрофе. У њих спадају епидемије и пандемије заразних болести, шумски пожари, клизишта, земљотреси, просипање токсичних материја и саобраћајне

несреће. Зато мора да се јача функционалност система за управљање ванредним ситуацијама, а то значи блиску сарадњу владиних тела и ефикасно искоришћавање свих расположивих ресурса (SBRK, 2010: 13). Сиромаштво и незапосленост су велики изазови за унутрашњи мир, те је потребно побољшати инвестициону климу у земљи јачањем владавине закона, борбом против корупције и осигурањем стабилних извора енергије. Истиче се да је неопходно да владина тела развију адекватне политике којима би се решили ови проблеми. Косово* се суочава и са проблемом повратника и њихове интеграције у косовско друштво, слабо развијеном пољопривредом, веома лошим здравственим условима, бројним изазовима за животну средину попут загађења ваздуха, неефикасног управљања отпадом, незаконите сече шума, експлоатације природних ресурса итд. (SBRK, 2010: 13-15).



Кратак преглед на нивоу региона

Тежња ка евроатлантским интеграцијама утицала је на све земље Западног Балкана да усвоје стратешке документе и у њима истакну своју безбедносну оријентацију. Анализа ових докумената је пре свега омогућила да се уочи како оне перципирају безбедност у региону, које су то главне безбедносне претње са којима се суочавају и да ли су превазишле страх од рата. Одговори на ова питања су веома значајни, јер добрим делом пружају увид у карактер безбедносне динамике у региону. Након разматрања свих осталих аспеката утицаја ЕУ на регионалну безбедносну динамику, у последњем поглављу овога рада изведени су закључци о могућностима трансформације поткомплекса Западни Балкан у безбедносну заједницу. На овом месту ипак треба додати још нека запажања у вези са стратешким документима земаља региона. Од тренутка када су почеле да се усвајају стратегије националне безбедности у региону, много је аутора који су се бавили њиховом анализом. Овде је представљено само једно од тих виђења које је у складу са запажањима аутора, јер за више од тога нема простора.

Из целокупне претходне анализе може се закључити да су стратешки документи земаља региона веома слични и да су написани по угледу на стратешке документе НАТО-

а и ЕУ. Као пример драстичне сличности са безбедносном оријентацијом НАТО-а, могла би се навести Стратегија националне безбедности Републике Црне Горе у којој су представљени безбедносни ИРП идентични са онима који су релевантни за НАТО. Црна Гора је издвојила регионе Блиског Истока, Северног Кавказа и Северне Африке као значајне за њену безбедност, истичући да се безбедносни проблеми са ових простора лако могу „прелити“ на њену територију. Могло би се рећи да је она тиме у приличној мери занемарила географски и преценила сопствени геополитички положај. Слично томе, она је у потпуности са позицијом НАТО-а изнова поновила који су то безбедносни ИРП за поједине НАТО чланице, чак не за све (Abusara, 2010: 175).

Најочигледнија сличност стратегија националне безбедности земаља у региону јесте начин на који су перципирани безбедносни ИРП. Они су углавном подељени на оне који долазе из унутрашњег, регионалног и глобалног окружења. Од унутрашњих безбедносних ИРП за скоро све земље региона примат имају катастрофе (еколошке, технолошке, епидемиолошке) и транзициони проблеми који су описани као: 1) проблеми политичке природе који се тичу споре успоставе ефикасне извршне, законодавне и судске власти, и 2) проблеми економске природе који се тичу спорог успостављања ефикасне тржишне економије, ниског нивоа домаћих и страних инвестиција, сиве економије и црног тржишта, спровођења процеса приватизације, технолошке заосталости, лоших производних капацитета, незапослености итд. Осим тога, истичу се још и организовани криминал (трговина наркотицима, трговина људима, илегалне миграције и ширење конвенционалног оружја) и тероризам. Овако представљени унутрашњи безбедносни ИРП не показују одступање од опште перцепције савремених безбедносних претњи (Abusara, 2010: 177-178).

Овде треба издвојити Србију која највећом претњом сопственој безбедности сматра једнострано проглашену независност Косова*, те у том смислу у ову групу безбедносних ИРП ставља и сепаратистичке тенденције као јак фактор угрожавања стабилности земље. Исто тако, Македонија сматра да је једна од њених унутрашњих претњи по безбедност, уз индиције на једну од суседних земаља, деловање специјалних страних сервиса са циљем погоршања безбедносне ситуације у земљи и подривања демократских и интеграционих процеса, посебно оних који се тичу пута у НАТО и ЕУ. Она такође изражава забринутост

за своју унутрашњу енергетску безбедност, посебно због сукоба који се тичу садашњих и будућих енергетских рута (Abusara, 2010: 178).

Босна и Херцеговина истиче да су бројне претње њеној безбедности последица претходно вођеног рата и непотпуне имплементације Дејтонског споразума, затим националног екстремизма, неадекватног складиштења оружја и муниције и веома распрострањеног нелегалног поседовања оружја. Занимљиво је да Србија и Албанија посебно истичу демографски проблем који се тиче неравномерне насељености њихових територија и „одлива мозгова“, као и илегалних миграција које воде ка неконтролисаним кретањима популације. С тим што Србија овај проблем дефинише на нешто другачији начин говорећи о непропорционалном економском и демографском развоју, што води миграцијама из неразвијених у развијене крајеве земље (Abusara, 2010: 178).

Када су у питању регионалне претње, земље Западног Балкана опет показују висок степен сличности у својим стратешким документима. Иако се у њима каже да је претња од оружаних сукоба знатно смањена, тврди се и то да она није у потпуности искључена. Ипак, у већини докумената се изражава скептичност по питању неког регионалног хаоса какав је постојао 90-их. Албанија заузима неутралан став око ове могућности, док Македонија изражава већу бојазан од свих земаља региона. У њеним документима се више наглашавају ризици и претње који потичу од регионалних националних, религијских, велико-државних и територијалних аспирација и могућих сукоба. У документима БиХ се отворено говори о бојазни од могуће сецесије и захтева за аутономијом и независношћу од стране присутних етничких група, као и од оружаних сукоба који би могли да произађу из таквих аспирација, и о томе се говори не само као о националном већ о озбиљном регионалном проблему. Србија такође попут БиХ истиче претњу од сецесионистичких тенденција (Abusara, 2010: 180).

Из овога се може закључити да већина регионалних проблема заправо потиче од унутрашњих проблема са којима се суочавају земље региона. Корени проблема су још увек у чињеници да је регион једно постконфликтно подручје у коме проблеми нису до краја решени већ су за њих пронађена само привремена решења. Земље региона не располажу националном и социо-политичком кохезијом и то је извор већине проблема. Ово је уједно и најзначајнији фактор који од овог региона прави РБПК. Актери се суочавају са озбиљним социјалним, политичким и економским проблемима, док су односи

међу њима веома компликовани. Први суседи се перципирају као „они други“ који не морају да представљају тренутну и директну претњу безбедности, али се сматрају могућим дестабилизујућим фактором у будућности. Према томе, постоји присуство безбедносне дилеме. Регионална нестабилност и могућност избијања криза су потенцијална заједничка безбедносна претња. Иако тренутно владају мир и стабилност, што је делом последица тежњи ка ЕУ, земље региона не изражавају сигурност да су сукоби иза њих и да се више неће понављати.

Такође, треба напоменути да се организовани криминал и екстремизам сматрају регионалним проблемима. Организовани криминал се види претњом за коју не постоје националне и етничке границе и главном препреком на путу ка ЕУ. Екстремизам је са друге стране повезан са националним, етничким и религијским особеностима народа који живе у региону и његови узроци су у бруталним сукобима који су се одвијали 90-их. Македонија као регионалну претњу истиче могућност екстремне манифестације националне, расне и религијске нетолеранције, док Србија на свој начин дефинише ову претњу. Она истиче да национални, религијски и политички екстремизам и уништавање културног наслеђа карактеришу безбедносну ситуацију у региону и ометају процес демократске транзиције земаља. И сам процес транзиције се види као регионални безбедносни проблем, јер узрокује различите политичке, економске и друштвене расцепе који могу да дестабилизују читав регион (Abusara, 2010: 180-181).

Македонија је једина земља региона која снабдевање енергетским ресурсима сматра, осим националним, и регионалним проблемом. За њу су посебно проблематични сукоби интереса око извора снабдевања и путева дистрибуције. Иако све земље региона спадају у групу најзависнијих земаља увозница у Европи, са процентом од преко 90% гаса који увозе из Русије, Македонија је једина овај проблем дефинисала на нивоу безбедносне претње, националне и регионалне. Такође, Србија је нагласила проблем избеглица као безбедносни проблем, док су БиХ и Хрватска посебно истакле проблем противпожарних мина и неексплодираних убојних средстава на њиховој територији и на територијама суседних земаља (Abusara, 2010: 181).

О најзначајнијим глобалним претњама попут тероризма, организованог криминала и климатских промена говори се и у стратегијама земаља региона. И то на такав начин да је очигледно да су им стратегије других земаља служиле за пример, попут стратегије ЕУ,

САД, Русије, Стратешког концепта НАТО-а итд. И то није чудно, јер земље региона теже чланству у ЕУ и НАТО-у, или су већ чланице једне или обе организације, те према томе прилагођавају своје безбедносне политике и праксе сматрајући евроатлантско окружење својим природним окружењем. Осим тога, неке од земаља региона су протекторати међународне заједнице и њихови стратешки документи су писани уз помоћ чланова те исте међународне заједнице па тако не треба да чуди сличност са документима неких од најзначајнијих међународних актера. Стратегије и доктрине су документи подложни променама, па се очекује и од земаља региона да их временом прилагођавају променама на националном, регионалном и глобалном нивоу, као и променама у перцепцији безбедности и у складу са током реформи система националне безбедности.

За почетак, све земље региона би требало на прво место да ставе своје безбедносне потребе и да циљеве и средства прилагођавају тим потребама. Ако су први стратешки документи писани под притиском усклађивања и по угледу на ЕУ, НАТО и можда још неке међународне актере, темељ друге генерације докумената би морао да се заснива на проценама реалних географских и геополитичких околности у којима се оне налазе и на бази конкретних безбедносних претњи са којима се суочавају. С обзиром на чињеницу да се налазе на малом простору и уз претпоставку да „претње путују брже преко краћих дистанци“, што је једно од основних теоријских полазишта у овом истраживању, стратешки документи свих земаља у региону су веома слични према перцепцији безбедносних ИРП. Међутим, недостаје процена реалне угрожености и предвиђање најбољих средстава за одбрану од истих. Већ само усвајање ових докумената се сматра напретком за земље региона, али њихова садржина би морала да кореспондира са стварношћу.

Како је акценат у овом раду пре свега на утицају ЕУ, потребно је нагласити још једну значајну ствар. Иако је раније већ поменуто, ЕУ највећим претњама безбедности европског континента сматра тероризам, пролиферацију оружја за масовно уништење, регионалне конфликте, слабе и неуспеле државе и организовани криминал, што се може видети на основу анализе Европске стратегије безбедности (ESS, 2003: 3-5). Међутим, у земљама Западног Балкана се много мање секуритизују претње регионалних конфликта, слабих држава и организованог криминала што може да се уочи и у нацртима нових стратегија у појединим земљама региона, о чему је већ било речи. А управо су то претње

које много више угрожавају безбедност читавог региона од претњи тероризма и пролиферације оружја за масовно уништење. На крају овог дела рада и на основу свега реченог може да се закључи да се креирање стратешког оквира националне безбедности у земљама региона није у потпуности одвијало према угледу на ЕУ, и што је можда још значајније још увек није резултирало озбиљним и систематским, а посебно не заједничким проценама и плановима за очување безбедности у региону.

4.4. РЕФОРМЕ СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА: ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР

Усвајање стратешких докумената ствара повољну климу за спровођење реформи система националне безбедности. Реформе су свакако део нормалног процеса прилагођавања променама које се одвијају у националном, регионалном и глобалном окружењу једне земље. Оне се на првом месту спроводе да би се адекватно одговорило на нове безбедносне ИРП. Реформе спроводе све демократске земље када наступе околности које то захтевају, а у земљама Западног Балкана оне су имале специфичан облик и правац који је требало ускладити са општим процесом демократизације система и друштава. Опште правило је да се реформе спроводе након усвајања стратешких докумената у којима се предвиђају циљеви безбедносне и одбрамбене политике, сагледава природа безбедносног окружења и указује на потребу за променама које су неопходне да би се остварили постављени циљеви. За разлику од динамике усвајања стратешких докумената на Западном Балкану која је била другачија у свакој појединој земљи, реформе система националне безбедности су у свим земљама региона отпочеле 2000. године. Оне су пре свега биле подстакнуте општом демократском транзицијом, а све са циљем укључења у процес евро-атлантских интеграција.

Како у овом раду нема простора за детаљнијим проучавањем реформи система националне безбедности у региону, овде је пре свега размотрен развој демократске контроле и надзора безбедносних снага, укључујући улогу парламената и других релевантних тела у обављању функције надзора и контроле. То је у складу са главним

циљем да се испита утицај ЕУ на промене које се тичу демократизације система и усвајања демократских вредности и принципа. У том смислу су испраћени токови унапређења законске регулативе у овој области, а затим и њихова имплементација у пракси, посебно по питању оснивања и оспособљавања релевантних тела задужених за контролу и надзор рада безбедносних институција. Такође, размотрено је питање усаглашавања са ЕУ у области спољне политике, безбедности и одбране. И на крају, скренута је пажња на питање успостављања практичне сарадње са ЕУ у области истраживања и развоја, размене информација и мировних операција управљања кризама, као и питање укључивања у регионалне и шире међународне оквире сарадње у овој области.

4.4.1. ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Ситуација у Србији је другачија од онога што се сматра правилним током у процесу реформи система националне безбедности, с обзиром на то да су реформе започеле доста пре усвајања стратешких докумената, а заједно са процесом политичке и економске транзиције. Због тога често није у потпуности јасно да ли се реформе система националне безбедности одвијају на основу реалних циљева и приоритета у тој области или на основу тренутних политичких околности. Неодлучна политика која већ дуго траје и која није у стању да усмери Србију на одређену конкретну безбедносну сарадњу и праксу утиче негативно и на целокупан процес реформи.

Све чланице ЕУ, па самим тим и потенцијалне чланице, морају да поштују основне вредности и принципе који важе у демократским земљама и друштвима. Са становишта безбедности, један од најзначајнијих услова које земље региона морају да испуне на свом путу демократске транзиције и европских интеграција јесте да остваре ефикасну демократску контролу и надзор система националне безбедности. Систем националне безбедности у Републици Србији у ширем смислу чине Народна скупштина, Председник, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва, а у ужем смислу систем одбране, снаге МУП-а, безбедносно-обавештајни систем и привремено формирана тела у случају криза. Систем националне безбедности у ширем смислу уствари представља

управљачки део система, док систем националне безбедности у ужем смислу представља извршни део система (СНБРС, 2009: 29).

Народна скупштина одлучује о проглашењу рата и мира, ванредног стања и промена граница, усваја стратешка документа, доноси законе и друге акте у области националне безбедности, остварује контролу и надзор у систему националне безбедности и потврђује међународне уговоре. Председник има надлежност да указује на одређене проблеме из домена националне безбедности, да утиче на покретање њиховог решавања и да доноси правоснажне акте у оквирима своје надлежности. С друге стране, Влада има надлежност да усмерава и координира рад органа државне управе у домену националне безбедности у складу са Уставом Републике Србије и релевантним законима. У том смислу, Влада има шира овлашћења од председникових и она се тичу предлагања и реализације политике националне безбедности, усклађивања функционисања система националне безбедности, обезбеђивања средстава за функционисање система националне безбедности, спровођења међународних уговора итд. Савет за националну безбедност разматра питања од значаја за националну безбедност и предлаже мере за очување и унапређење националне безбедности (СНБРС, 2009: 30-31).

У смислу поделе надлежности у систему националне безбедности Републике Србије, овде треба поменути одредбе нацрта нове стратегије националне безбедности, који је објављен 2017. године и који је већ на удару јавности због ширења овлашћења председника у области безбедности. Иако усвајање нацрта тек предстоји, те постоји и могућност измена до тог коначног чина, треба истаћи да начин на који је формулисана улога председника у систему националне безбедности значајно повећава његова овлашћења. Он више није само неко ко указује на питања од значаја за националну безбедност и покреће њихово решавање, већ неко ко „изражава државно јединство у управљању системом националне безбедности, председава Саветом за националну безбедност, обједињује и усмерава функционисање система националне безбедности и командује Војском Србије у складу са Уставом и законима“, што је превасходно била функција Владе (Нацрт СНБРС, 2017: 31).

У Србији је установљена демократска контрола војске, полиције и војно-безбедносних служби и потврђена уставом, стратешким документима и законима који регулишу њихово функционисање (Мишчевић, 2012: 3). Устав Републике Србије који је

усвојен од стране Народне скупштине 30. септембра 2006. године⁵², био је темељ за правно регулисање надлежности и одговорности институција, између осталог и оних у области безбедности. Према Уставу, кључну улогу у демократској контроли и надзору безбедносних снага има Народна скупштина и њени надлежни одбори (Устав Републике Србије, 2006: члан 99).

Уставом, Законом о Народној скупштини и Пословником о њеном раду, појачане су правне основе парламентарне контроле система националне безбедности у Србији (Устав Републике Србије, 2006: члан 99; Закон о Народној скупштини Републике Србије, 2010: члан 15). Постоје два одбора која врше контролу и надзор рада безбедносних снага, Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за контролу служби безбедности. У њиховој надлежности је на првом месту да врше контролу и надзор над законитошћу рада снага безбедности, а затим да разматрају предлоге закона, стратегија и других аката у овој области, предлоге буџета, периодичне и годишње извештаје о раду итд. Сви актери система националне безбедности су у обавези да подносе извештаје Народној скупштини о стању безбедности из домена својих надлежности и о укупним резултатима свога рада, укључујући министре спољних послова, одбране, унутрашњих послова и финансија, директоре безбедносних служби и друге државне функционере (СНБРС, 2009: 31).

Оваквим оквиром контроле и надзора безбедносних актера, формално су створени услови за остваривање демократичности, транспарентности и одговорности у раду система националне безбедности. Друго и важније питање у даљем процесу реформи јесте имплементација прописа и оживљавање свих предвиђених функција у пракси. Један од највећих проблема у вези са обављањем функције контроле и надзора од стране Народне скупштине тиче се недостатка ресурса (Мишчевић, 2012: 3).

Поред Народне скупштине и поменутих парламентарних одбора, постоје и друге значајне институције које су задужене за контролу и надзор функција и одговорности државних тела, самим тим и оних у области безбедности. У питању су Повереник за информације од јавног значаја и заштиту личних података, Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана (Омбудсман), Државна ревизорска институција и Агенција за борбу против корупције. Поред тога, у свакој демократској земљи мора да постоји и судска контрола система националне безбедности, те је Србија у обавези да

⁵² Који је коначно усвојен на републичком референдуму одржаном 28. и 29. октобра 2006. године.

развије и овај ниво контроле рада безбедносних институција. Иако за то већ постоје механизми, реформа правосудног система која је у току требало би да пружи позитивне резултате по том питању.

Такође, унутар самих безбедносних институција постоје унутрашњи механизми надлежни да врше функцију контроле и надзора. Законом о Војсци Србије усвојеним 2007. основан је Инспекторат одбране као носилац унутрашње контроле, а изменама и допунама овог закона које су ступиле на снагу 2009. предвиђен је и Војни полицијски инспектор, као тело које треба да контролише војну полицију. Законом о раду војнообавешајних служби, Војнообавештајне и Војнобезбедносне агенције, усвојеним 2009. уведен је Генерални инспектор као механизам контроле ових служби. Закон о полицији је усвојен 2005. пре него што је ступио на снагу нови Устав, и њиме је уведена унутрашња контрола рада полиције.

У годишњем извештају о напретку Србије на путу ка ЕУ који је објављен 2016. године, истиче се да Србија мора да унапреди парламентарну функцију контроле и надзора система националне безбедности. Најзначајније препоруке тичу се јачања Парламентарног одбора за контролу служби безбедности у обављању поменуте функције, јер он нема већу моћ осим да се повремено састаје и разматра извештаје о раду безбедносних служби. У периоду на који се извештај о напретку односи, надлежни парламентарни одбор састао се свега неколико пута, а предмет његовог рада био је преглед активности Безбедносно-информативне агенције, Војно-безбедносне службе и Генералног инспектора Министарства одбране, као и извештавање о томе. Поред надлежног парламентарног одбора, потребно је ојачати и институцију Омбудсмана, јер како се истиче у извештају, његове препоруке се занемарују (у овом случају ради се о препорукама из домена заштите личних података). Поред тога, истиче се да је потребно унапредити и законодавни оквир у области контроле рада безбедносних служби (Serbia Report 2016: 9).

У свим извештајима о напретку посебан акценат се ставља на усклађивање земаља региона са политиком и прописима ЕУ у области спољних послова, безбедности и одбране. Према извештају о напретку објављеном 2016. године, оцена ЕУ је таква да је Србија умерено или осредње спремна за чланство када су у питању ове области. Известан напредак је остварила усвајањем закона о рестриктивним мерама и наставком учешћа у

цивилним и војним мисијама управљања кризама, али пред њом је још доста задатака. Истиче се да Србија мора да освежи своје стратешке документе, пре свега стратегију националне безбедности и стратегију одбране, из најмање два разлога. Један од њих је да би се изнова сагледало регионално окружење и извршила реална процена опасности од различитих врста претњи, а други да би се предвидело и испланирало усклађивање са стратешком оријентацијом ЕУ и њеном ЗСБП (Serbia Report 2016: 80-81).

Такође, захтева се имплементација прописа који се односе на међународне санкције, укључујући и рестриктивне мере какве предузима ЕУ, као и усаглашавање са декларацијама ЕУ и одлукама Савета ЕУ. У том смислу се истиче да Србија наставља да пружа подршку територијалном интегритету и суверенитету Украјине, укључујући и Крим, што је у складу са политиком коју практикује ЕУ. Међутим, очигледно је то да се Србији замере то што није стала на страну одлуке Савета ЕУ о рестриктивним мерама које се примењују у односима са Русијом, као ни на страну других одлука Савета ЕУ које не иду на руку интересима Русије. Истиче се да је Србија у 59% случајева који се тичу спољне политике ЕУ истакла позицију која је била у складу са декларацијама ЕУ и одлукама Савета ЕУ (Serbia Report 2016: 80-81).

У даљем току извештаја о напретку види се да ЕУ будно прати односе Србије са Русијом, САД и Кином. И не само то, она захтева да споразуми које Србија потписује са другим земљама, попут рецимо споразума који се тичу кинеских инвестиција у привреду и инфраструктуру Србије, буду компатибилни са европским стандардима (државна помоћ, јавне набавке, безбедност итд.). Када је у питању нуклеарна непролиферација, процес прикупљања и уништавања илегалног оружја и муниције, и производња и трансфер оружја и војне опреме, од Србије се захтева да донесе све неопходне стратегије и прописе који би регулисали ове области. Истиче се значај активне сарадње Србије са међународним организацијама, посебно са НАТО-ом, и у том смислу прва посета Генералног секретара НАТО-а Србији новембра 2015. и потписивање споразума о сарадњи у логистичкој подршци јануара 2016. Такође, значајним се сматра учешће Србије у цивилним и војним мисијама управљања кризама под окриљем ЗБОП (Сомалија, Мали, Централноафричка република), као и припреме за учешће у борбеним групама ЕУ (Serbia Report 2016: 80-81).

У међувремену је објављен нови извештај о напретку (2018) који је прилично неодређен када је у питању парламентарна контрола и надзор система националне безбедности. За разлику од претходног извештаја о напретку (2016) у коме јасно стоји да функција контроле и надзора безбедносних служби од стране надлежног парламентарног одбора мора да се унапреди, у новом извештају о напретку (2018) стоји само то да Парламент наставља да буде одговоран за контролу и надзор служби безбедности. Пошто нема јасне слике о евентуалном напретку на овом пољу, треба обратити пажњу на функцију Парламента у контроли и надзору рада извршне власти. У том делу извештаја ЕУ скреће пажњу да није учињен никакав напредак у јачању парламентарне контроле и надзора рада извршне власти, да је Парламент и даље неефикасан у тој улози и да изостаје парламентарна дискусија у вези са имплементацијом већине закона и политика. Такође, остаје препорука за унапређењем законодавног оквира у овој области, посебно по питању приступа базама података (Serbia Report 2018: 6-8).

По питању усаглашавања са ЕУ у области спољне политике, безбедности и одбране поновљене су препоруке из претходног периода. Најзначајније се односе на проценат усаглашености са декларацијама, одлукама и позицијама ЕУ у области спољне политике и безбедности, који је мањи него што је био у претходном периоду и који износи свега 52% (ако се узме у обзир да је тај проценат у Хрватској, Црној Гори и Албанији 100%). Осим што ради на имплементацији споразума са ЕУ о безбедносним процедурама за размену и заштиту информација, у 2017. није било других промена нити је Србија начинила неки значајнији напредак у овој области (Serbia Report 2018: 84-86). Међутим, објављени су и нацрти нових стратегија националне безбедности и одбране о којима је било речи у претходном делу рада. Очекује се да Влада Србије усвоји нове стратешке документе након увида јавности, али и да уважи препоруке ЕУ, као и сугестије и примедбе цивилног друштва, академских институција и релевантних интересних група.

У складу са тим, постоје могућности напретка у области безбедности и одбране које би најпре морале да се огледају у реалној процени безбедносног окружења и капацитета за суочавање са безбедносним ИРП, а затим и у планирању свих неопходних активности са циљем остварења националних интереса у овој области. Као што је могло да се види у претходном делу рада, ови нови нацрти су већ на удару критика, посебно због занемаривања претњи попут корупције и криминала, али и због чињенице да нису

усаглашени са Уставом као највишим правним актом Републике Србије, јер потпуно умањују контролну и надзорну улогу Народне скупштине у имплементацији прописа и функционисању безбедносних институција.⁵³ Према томе, начин на који су нацрти у овом тренутку представљени јавности не одражава реалне потребе друштва за унапређењем безбедности, напретком у европским интеграцијама и даљим спровођењем демократских реформи.

4.4.2. ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ

У Републици Хрватској кључна овлашћења у систему националне безбедности поседује извршна власт коју деле влада и председник републике. Сабор, као централно законодавно тело, поред својих механизма контроле владе и јавне управе има и овлашћења да прати спровођење безбедносне политике и развој оружаних снага. Након 2000. уследило је постепено усклађивање закона из области безбедности са Уставом Републике Хрватске. Према Уставу, демократска контрола система националне безбедности спроводи се на три нивоа. Први ниво контроле спроводи се од стране извршне власти на основу овлашћења и надлежности председника, владе и надлежних министарстава. Други ниво контроле спроводи се од стране Сабора, његових одбора надлежних за подручје безбедности, обавештајног деловања и одбране и других независних ревизорских тела која за свој рад одговарају Сабору попут Државног уреда за ревизију. Трећи ниво контроле спроводе професионална лица на високим положајима у безбедносним, обавештајним, одбрамбеним и полицијским структурама које именују председник, влада или Сабор (Knezović i Mahečić, 2012: 83-84).

Надлежности у систему националне безбедности у Републици Хрватској уређени су Уставом, Законом о одбрани, Законом о полицији и Законом о безбедносно-обавештајним агенцијама. Председник и премијер деле дужности које се тичу функционисања Оружаних снага и безбедносно-обавештајних агенција. Већину докумената је могуће усвојити једино

⁵³ Више о томе може се читати у: Национални конвент о Европској унији. Коментари на нацрте стратегије националне безбедности и стратегије одбране. Преузето 17. јануара 2019., са <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2018/06/Komentari-na-nacrte-Strategije-nacionalne-bezbednosti-i-nacioalne-odbrane.pdf>.

уколико обе стране потпишу одлуке о њиховом усвајању, док иницијатива потиче од министра одбране. Оваквом поделом улога спречава се да овлашћења и надлежности у систему националне безбедности превагну у корист неке од поменутих страна (Knezović i Mahečić, 2012: 81).

Сабор на више начина посредством својих одбора надлежних за област безбедности и одбране извршава своје функције контроле и надзора. Најзначајнији од њих је свакако предлагање и доношење закона, међутим, поред тога редовно се разматрају безбедносне политике и деловање система националне безбедности, примају извештаји о раду институција безбедности, спроводе саслушања о законитости деловања и финансијској одговорности институција, по потреби захтевају ванредни извештаји, организују посете институцијама и врши надзор над законитошћу употребе посебних истражних и репресивних радњи које предузимају институције безбедносног сектора. Такође, треба поменути и надлежност судова која се односи на решавање проблема који су последица учињених грешака или почињених казних дела (Knezović i Mahečić, 2012: 84-85).

Последњи извештај о напретку Хрватске у европским интеграцијама у области спољне политике, безбедности и одбране био је објављен 2012. године. У време писања извештаја Хрватска је била 100% сагласна са свим одлукама Савета ЕУ и свим европским декларацијама. Закључак је већ тада, две године пре званичног пријема у Унију, био такав да Хрватска поседује све капацитете да активно суделује у ЗСБП ЕУ. Она је активна учесница Барселона процеса – Уније за Медитеран. У потпуности је сагласна са позицијом ЕУ о функционисању Међународног кривичног суда. Усвојила је све релевантне одлуке о имплементацији режима санкција који произилази из резолуција Савета безбедности УН-а и стала на страну свих одлука о увођењу санкција које је донела ЕУ (Croatia Analytical Report, 2012: 47-48).

Када је у питању неширење оружја, усвојила је Националну стратегију и Акциони план за контролу малокалибарског и лаког наоружања и наставила са имплементацијом исте. Спровела је акције подизања свести грађана о нужности прикупљања и уништавања оружја. У том смислу је ојачала своје капацитете и успоставила сарадњу са државама у региону и чланицама ЕУ. Активно сарађује са међународним организацијама, док као чланица УН-а, ОЕБС-а, Савета Европе и НАТО-а учествује у формулисању њихових политика. Обезбеђује подршку бројним мисијама УН-а и НАТО-а и учествује у цивилним

и војним мисијама које предузима ЕУ у оквиру своје ЗБОП. Према тадашњем мишљењу ЕУ Хрватска је испуњавала све захтеве и обавезе у процесу преговора о приступању у области спољне политике, безбедности и одбране, и развила капацитете и способности да у потпуности усвоји и спроведе *acquis communautaire* у овој области (Croatia Analytical Report, 2012: 48).

4.4.3. ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ ЦРНОЈ ГОРИ

Званични стратешки документи Републике Црне Горе не указују на области унутар система националне безбедности које треба реформисати. У њима су само именовани главни актери и представљена њихова улога у осигурању безбедности земље. Законским оквиром Црне Горе који је усвојен са стицањем државности 2006. установљени су основни механизми контроле система националне безбедности. Њега чине полиција, Агенција за националну безбедност и војска, док у механизме контроле спадају Омбудсман, Државна ревизорска институција, Одбор за одбрану и безбедност Скупштине Црне Горе, Савет за грађанску контролу рада полиције и Агенција за заштиту личних података. Када је у питању улога Скупштине, постоји Закон о парламентарном надзору у области безбедности и одбране којим је утврђено да скупштински Одбор за одбрану и безбедност има задатак да сачини годишњи акциони план за контролу и надзор. То даје шира овлашћења и охрабрује чланове одбора да предузимају иницијативу у овој области. Закон налаже да шефови безбедносних служби подносе извештаје Одбору и редовно одговарају на питања посланика, укључујући и ванредна саслушања. Чланови овог Одбора имају право на приступ свим, па чак и поверљивим подацима, што треба да има за циљ већу транспарентност система националне безбедности (Radević i Kalač, 2012: 166-167).

Савет за грађанску контролу рада полиције је основала Скупштина и чине га чланови грађанског друштва (пет чланова представника различитих институција). Као што му име каже, Савет врши цивилни надзор над радом полиције, укључујући спровођење полицијских овлашћења, примену Закона о полицији (2005), спровођење заштите људских права и бројних правних аката. Има надлежност да разматра жалбе грађана и полицијских службеника, али и да покрене сопствене истраге. Савет функционише тако што све одлуке

или препоруке које донесе прослеђује директору полиције. Уколико не буде задовољан мерама које се предузму у складу са тим одлукама и препорукама има право да о томе обавести Скупштину и јавност. С друге стране, Омбудсман и Државна ревизорска институција обавезни су да подносе редовне извештаје Скупштини најмање једном годишње. Као и у осталим земљама Западног Балкана, они немају мандат који се директно односи на актере система националне безбедности, већ се њихова овлашћења односе на целу државну администрацију. Они поред писања годишњих извештаја указују и на уочене случајеве неправилности у раду у одређеним институцијама. Државна ревизорска институција има посебан задатак да контролише трошење средстава из државног буџета (Radević i Kalač, 2012: 168-169).

У извештају о напретку Црне Горе у европским интеграцијама објављеном 2016. године нема посебног одељка који се као у случају Србије бави демократском контролом безбедносних снага. Међутим, у извештају се свакако говори о напретку Црне Горе по питању демократске контроле и надзора извршне власти. Иако је овај део извештаја узет у разматрање у делу дисертације који се тиче демократије и реформи државне администрације, овде само треба скренути пажњу на оцену ЕУ према којој у Црној Гори није учињен никакав напредак у јачању парламентарне контроле и надзора рада извршне власти. У том смислу може да се закључи да нису предузети никакви кораци да се повећа капацитет постојећих парламентарних одбора за обављање функције контроле и надзора, па самим тим ни надлежних парламентарних одбора за праћење рада у области безбедности. Према томе, иако формално-правно постоји оквир за успостављање ефикасног система демократске контроле и надзора безбедносних актера, као што је претходно могло да се види, у пракси су капацитети за обављање тог посла ограничени (Montenegro Report 2016: 8).

Такође, у истом извештају може да се уочи да су оцене Црне Горе много боље у односу на остале земље региона када је у питању усаглашавање са ЕУ у области спољних послова, безбедности и одбране, те да се она налази на вишем нивоу спремности за чланство у Унији. Прогрес је учињен на пољу усвајања већег броја закона који регулишу питања употребе оружја, укључујући и прву стратегију против ширења оружја за масовно уништење (септембра 2016.), као и национални план (2016-2020) за заштиту од хемијских, биолошких, радиолошких и нуклеарних претњи и ризика. Као напредак је истакнуто и

учешће у цивилним и војним мисијама управљања кризама и усаглашавање са позицијама ЕУ. Када је у питању ово последње, ставови Црне Горе су 100% усаглашени са свим релевантним декларацијама ЕУ и одлукама Савета ЕУ. Када је у питању сарадња са међународним организацијама, Црна Гора је позвана у пуноправно чланство у НАТО-у децембра 2016., док је Протокол о приступању потписан маја 2017. Усвајање мера безбедности које су у складу са безбедносним правилима унутар ЕУ тече глатко. Црна Гора је узела учешће у већем броју мисија ЕУ, НАТО-а и УН-а и тиме показала спремност да буде део операција које имају за циљ успостављање и очување мира (Montenegro Report 2016: 80-81).

У извештају ЕУ о напретку Црне Горе у европским интеграцијама који је објављен у међувремену (2018), нема промена када је у питању капацитет Скупштине Црне Горе да врши контролу и надзор рада извршне власти. Истиче се да Црна Гора мора да унапреди парламентарну контролу и надзор, а посебно се наглашава да не постоји расправа нити извештавање о имплементацији већине закона и политика. У том смислу може да се закључи да исто важи и када је у питању област безбедности, с обзиром на то да није издвојена ниједна област у којој је парламентарна контрола ефикаснија у односу на друге. Према томе, упркос томе што постоји формално-правни оквир за демократску контролу и надзор безбедносних снага, у пракси изостаје његова имплементација (Montenegro Report 2018: 8).

С друге стране, у истом извештају о напретку се истиче да је Црна Гора остварила известан даљи напредак у усаглашавању са ЗБОП ЕУ. У том смислу истиче се даљи напредак по питању усвајања амандмана на закон о међународним рестриктивним мерама, наставак учешћа у цивилним и војним мисијама управљања кризама и прилагођавање са позицијама ЕУ које је и даље на нивоу од 100%. Поводом сарадње са међународним организацијама ЕУ истиче чињеницу да је 5. јуна 2017. Црна Гора постала 29. чланица НАТО-а (Montenegro Report 2018: 85-86).

На тај начин, Црна Гора је по више основа одмакла даље од осталих земаља региона у испуњавању услова за чланство у ЕУ, потпуно се усагласивши са политиком ЕУ у овој области. Иако је и она претрпела последице рата на Косову* 1999. године као саставни део СР Југославије, њене власти су одлучније по питању садашње и будуће безбедносне и одбрамбене оријентације. О томе говори чињеница да је у време доношења

одлуке о приступању НАТО-у унутар земље постојала оштра подељеност грађана о овом веома важном питању због чега је избегнут референдум.

4.4.4. ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ АЛБАНИЈИ

Институције које су у Албанији задужене за контролу и надзор безбедносних актера припадају извршној, законодавној и судској власти. Извршна власт командује, управља и контролише актере система националне безбедности, а чине је председник, премијер и надлежна министарства. Главна покретачка снага за успостављање одговорности и транспарентности рада актера безбедности у Албанији произилази из Парламента. Постоје три парламентарна одбора која су задужена за контролу и надзор безбедносних институција. Одбор за националну безбедност, Одбор за економију и финансије и Одбор за правна питања. Уз то, Парламент је основао још неколико независних институција за надзор које контролишу примену закона и које му редовно подносе извештаје. У питању су Заштитник грађана, Врховна државна ревизорска институција, Комесар за заштиту личних података, Високи инспекторат за пријаву и ревизију својине, Заступник за набавку и Комесар за заштиту од дискриминације. Главна улога судства у контроли и надзору безбедносних актера је да испитује уставност закона и политике у овој области који се усвајају у Парламенту, као и законитост њиховог спровођења (Durmishi, Qesaraku i Vaka, 2012: 19-21).

Председник је врховни командант оружаних снага који у време мира ту функцију обавља посредством премијера и министра одбране, док у време рата има непосредна овлашћења. Он на предлог премијера поставља и разрешава команданта Генералштаба, а на предлог министра одбране команданта Копнених, ваздушних и поморских снага. Он се такође налази на челу Националног савета безбедности, саветодавног тела које има улогу да председнику износи своје мишљење о питањима безбедности, одбране и контроле наоружања. Као челник овог савета он има право да даје препоруке о доношењу закона у овој области. С друге стране, премијер и Савет министара имају овлашћење да одобравају организациону структуру војске, да дају предлоге о одбрамбеној политици и буџету Парламенту и председнику, као и да усклађују активности институција у сектору одбране.

Министар одбране је цивилно лице које у време мира представља највишег званичника у систему одбране. Он одговара Парламенту, председнику и премијеру за примену одбрамбене политике, али је и овлашћен да даје предлоге одбрамбене политике, буџета и одређених војних постављења (Dyrmishi, Qesaraku i Vaka, 2012: 22-23).

У оквиру Парламента је установљен Одбор за националну безбедност који има задатак да надзире рад војске и утиче на повећање транспарентности и одговорности. У том смислу он разматра и одобрава нацрт буџета Оружаних снага, надгледа примену буџета и одбрамбене политике, захтева сва потребна објашњења од министра одбране и даје препоруке за побољшање рада у овој области. Заштитник грађана као независно надзорно тело контролише поштовање људских права у Оружаним снагама и њихово понашање у домаћим и међународним мисијама. Он има право да врши инспекције, посете и надзор свих команди и војних база и да даје препоруке за побољшање положаја запослених у војсци и услова у војном притвору. Врховна државна ревизорска институција је овлашћена за надзор у области економије и финансија. Од 2004. политичке партије су постигле договор да се на челу ове институције поставља кандидат из редова опозиције. То је допринело повећању њеног угледа и поверења у њен рад. Она сваке године подноси извештај Парламенту о законитости трошења средстава из државног буџета и даје препоруке о решавању проблема у овој области (Dyrmishi, Qesaraku i Vaka, 2012: 23-25).

Када је у питању рад полиције извршну контролу врши Савет министара МУП-а Албаније који на предлог министра именује директора Државне полиције и Служба унутрашње контроле МУП-а која надгледа активности и деловање полиције. Извршну финансијску контролу полиције врши интерни ревизор Министарства финансија. С друге стране, Парламент посредством својих одбора усваја нове законе и политике, врши ревизију буџета и надзире њихову имплементацију. Одбор за националну безбедност разматра и одобрава нацрт полицијског буџета пре гласања у Парламенту, позивајући министра унутрашњих послова да се о истоме изјасни. Одбор за правна питања, државну администрацију и људска права надзире поштовање људских права у Државној полицији, док Одбор за економију и финансије доноси коначну одлуку о нацрту буџета (Dyrmishi, Qesaraku i Vaka, 2012: 27-29).

Заштитник грађана као независно надзорно тело контролише поштовање људских права. Он има право да преноси случајеве Парламенту, Министарству правде и Јавном тужилаштву како би они спровели даље истраге. Он је 2008. године основао Јединицу за спречавање тортуре која се искључиво бави оптужбама за кршење закона од стране полиције. Још једно надзорно тело је Комесар за заштиту података који контролише обраду личних података у полицији. Он има право да сачини нацрт смерница и прописа о заштити личних података у полицији. Најзначајније независно тело за контролу трошења буџета је Врховна државна ревизорска институција. Она је основана Уставом са циљем да контролише трошење средстава из државних фондова. Она саставља годишњи извештај у коме износи уочене проблеме који се тичу злоупотребе трошења средстава. Напослетку, у надлежности судова је да решавају случајеве кршења закона од стране полиције. Сваки грађанин има право да поднесе пријаву против припадника полиције због кршења грађанских права (Durmishi, Qesaraku i Vaka, 2012: 29-31).

Извршну контролу обавештајних служби, и то Државне обавештајне службе и Војне обавештајне службе, врше председник, премијер и министар одбране. Државна обавештајна служба делује као независна агенција, те не улази у оквире владе, чиме се желела спречити политизација ове институције. Председник доноси коначну одлуку о именовању и разрешењу дужности директора ове Службе, док сама Служба према закону извештаје подноси Парламенту. За разлику од ње, Војна обавештајна служба се налази у оквиру Министарства одбране и њен рад контролишу министар одбране и премијер. Контрола од стране Парламента, односно већ поменутих парламентарних одбора релевантних за ову област, односи се на надзирање примене закона у пракси обавештајних служби, на усвајање нових закона на основу предлога извршних власти и усвајање буџета. Контролу рада обавештајних служби врше и независна надзорна тела. Заштитник грађана контролише примену закона о основним правима и слободама. Он има право да приступа поверљивим информацијама, спроводи инспекције и позива на испитивање представнике службе (Durmishi, Qesaraku i Vaka, 2012: 33-36).

Контролу трошења средстава врши Врховна државна ревизорска институција и своје извештаје предаје Парламенту и за то надлежном парламентарном одбору. Садржај њених извештаја чине налази и препоруке о трошењу буџета. Судови такође имају надлежност да контролишу рад обавештајних служби, али је број њихових предмета у овој

области веома мали и већина њих се односи на радне спорове између запослених у Државној обавештајној служби и саме службе (Dyrmishi, Qesaraku i Vaka, 2012: 37).

Још један пример да формално-правно постоји одговарајући оквир за контролу и надзор рада безбедносних актера у Албанији јесте формирање Парламентарне комисије за националну безбедност која је састављена од 17 чланова, од којих су тројица стручњаци за безбедност. Предвиђено је да ова комисија игра значајну улогу у демократској контроли безбедносних снага, укључујући активности војске, полиције и обавештајних служби. Парламент и Парламентарна комисија за националну безбедност би по уставу могли да подносе амандмане на постојеће стратегије, да их реформулишу или иницирају нове. Међутим, то се у пракси не дешава, јер Парламент и Парламентарну комисију за националну безбедност контролише владајућа већина и ништа се не покреће без сагласности владе (Hroni and Qazimi, 2007: 60).

Реформе система националне безбедности су веома широко поље за различита истраживања. У овом раду нема простора за шире бављење овом проблематиком, осим демократске контроле и надзора, али на појединим местима вреди да се помене још понеки сегмент ових реформи, посебно ако се тиме шири опсег сазнања о њиховом предузимању у земљама региона. У Стратегији националне безбедности Албаније се истиче да су заштита јавног поретка и људска безбедност кључни за постизање стабилности и безбедности земље. Зато је предвиђена реформа полиције као главног актера у том послу. Од немира који су захватили Албанију 1997. извршене су одређене реформе полиције под надзором ЕУ (EU Police assistance mission). Усвајањем Закона о државној полицији 1999. постављена је основа за трансформацију државне полиције у јавни сервис, са узимањем у обзир промена у албанском уставу 1998. којима су полицијске снаге одвојене од војних. Због јаког међународног притиска на Албанију да предузме одлучнију борбу против организованог криминала и корупције држава је иницирала већи број стратегија усмерених на унапређење реформе полиције и јавне безбедности (Hide and Kamberi, 2010: 28).

Иако слободно може да се констатује да формално-правни оквир за обављање функције демократске контроле и надзора рада безбедносних актера у Албанији постоји, не може да се тврди да је доследно имплементиран и у потпуности функционалан. Ако се узме у обзир извештај о напретку Албаније у процесу европских интеграција објављен

2016. године, у њему ЕУ посебно истиче да се механизми за контролу и надзор рада извршне власти веома слабо користе. У извештају стоји да још увек није развијен систем свеобухватног праћења препорука које упућују Парламент и независне институције у вези унапређења рада извршне власти, што другим речима значи да се њихове препоруке углавном занемарују. Иако постоји комуникација парламентарних одбора са релевантним актерима, потребно је да се унапреди њен квалитет, посебно по питању раног обавештавања и праћења рада. У том смислу би могло да се закључи да Парламент заједно са надлежним парламентарним одборима, између осталог и у области безбедности, нема довољан капацитет да обавља једну од најзначајнијих демократских функција, функцију демократске контроле и надзора (Albania Report 2016: 7-8).

С друге стране, ЕУ оцењује да је Албанија на добром нивоу спремности за прикључење Унији када су у питању области спољне политике, безбедности и одбране. Албанија јасно подржава ставове ЕУ на плану спољне политике и безбедности. Она је у потпуности сагласна са свим релевантним заједничким позицијама, европским декларацијама и одлукама Савета ЕУ. Исто важи и за рестриктивне мере које примењује ЕУ. На плану контроле ширења оружја, учињен је даљи напредак у уништавању вишка конвенционалног наоружања. Такође, електронски регистар оружја и муниције који је под контролом албанске Државне полиције је у потпуности функционалан. Ипак, посао још није довршен када је у питању уништавање малокалибарског и лаког наоружања и унапређење безбедности складишта, што је и главна препорука Албанији од стране ЕУ у овој области. У том циљу је основана Национална међуинституционална комисија која има задатак да координира, надзире и контролише све активности које се тичу контроле оружја у Албанији, мада још увек није функционална. У припреми је и Стратегија за контролу малокалибарског и лаког наоружања (Albania Report 2016: 84).

Учињен је одређени напредак у имплементацији националне стратегије која се односи на рањивост информација у области безбедности. У изради је и нова стратегија за борбу против тероризма. Међутим, потребно је ојачати граничну контролу када су у питању хемијске, биолошке и радио-нуклеарне претње и створити одговарајући систем контроле увоза и извоза. Албанија мора да прилагоди своје законодавство у области контроле увоза и извоза војне опреме и добара двоструке намене, као и технологије, европском законодавству како би се сузбили безбедносни изазови. Албанија се похваљује

за активну сарадњу са међународним организацијама и за слање три посматрача у оквиру мисије ОЕБС-а у Украјини. Затим, као предност у сарадњи у овој области истиче се потписани споразум са ЕУ о заштити и размени података. И напоследку, истиче се учешће Албаније у цивилним и војним мисијама управљања кризама под окриљем ЗБОП-а, конкретно у БиХ и Малију (Albania Report 2016: 85).

Овде је прикладно да се помене да је процес реформи албанске војске покренут са главним циљем уласка у НАТО. Овај процес који је подразумевао креирање стратешког оквира, структуралну реорганизацију армије и управљање специфичним проблемима, резултовао је позивом за чланство на Самиту у Букурешту априла 2008. Као члан НАТО-а од 2009. Албанија је учествовала у војним операцијама у Ираку, Авганистану, БиХ, Централноафричкој републици и Чаду. Унутар региона албанска војска је део Мултинационалних мировних снага за ЈИЕ (MPFSEE). Сврха ових снага је превенција конфликта и подршка очувању и изградњи мира, као и хуманитарним интервенцијама унутар и ван Балкана под мандатом УН-а, ОЕБС-а и других међународних тела. Овим активностима Албанија је показала да је посвећена унапређењу колективне безбедности на регионалном и глобалном плану (Hide and Kamberi, 2010: 27-28).

У новом извештају о напретку (2018) истиче се да не постоји ни минималан помак по питању примене механизма демократске контроле и надзора рада извршне власти. Сви механизми који су предвиђени законским оквиром имају веома слабу примену у пракси. Истиче се да је у периоду на који се односи извештавање (протекла 2017. година), регистровано само неколико питања упућених премијеру и његовом кабинету од стране Парламента и да је одржано само неколико саслушања на нивоу парламентарних одбора. Контрола и надзор рада безбедносних актера се не помињу изричито, као што се то чини у извештајима о напретку појединих земаља региона, али важни закључци могу да се донесу на основу извештавања о парламентарној контроли и надзору у општем смислу. Истиче се и то да је приступ Парламента прегледу годишњих извештаја независних институција у вези са радом извршне власти нешто структурисанији, али да изостају расправе на пленарним седницама. Све скупа, Албанија још увек није напредовала по питању јачања капацитета Парламента за обављање сложене функције демократске контроле и надзора (Albania Report 2018: 9).

У истом извештају о напретку Албаније у европским интеграцијама (2018) може да се примети да постоји одређени помак у другим областима. У том смислу, ЕУ истиче напредак Албаније у области контроле ширења оружја, али наглашава да и даље постоји потреба за напретком у прикупљању вишка оружја, за повећањем безбедности постројења за складиштење оружја и муниције и за оснивањем посебне јединице за контролу ватреног оружја унутар полиције. Усаглашавање са ставовима, позицијама и одлукама ЕУ у области спољне и безбедносне политике током периода извештавања задржало се на нивоу од 100%, што Албанију макар у овом домену води ближе чланству у ЕУ (Albania Report 2018: 92).

4.4.5. ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ

У надзору Оружаних снага Републике Северне Македоније учествују парламент, председник и влада. Председник именује и разрешава дужности команданта Генералштаба који као што му име каже командује војним јединицама и за свој рад одговара председнику и министру одбране. Председник мора да потпише све законе које изгласа Парламент, а у пракси се до сада није догодило да стави вето на неки од закона који се тичу Оружаних снага. Надзорна функција Парламента када су у питању Оружане снаге односи се на гласање о мировним операцијама, изгласавање стратегија, објаву рата и проглашење ванредног стања. У оквиру Парламента је формиран посебан Одбор за одбрану и безбедност који разматра предлоге владе о слању трупа у мировне операције, мандату и финансијским аспектима. По истеку ангажовања у свакој мировној мисији Министарство одбране подноси извештај о резултатима Одбору за одбрану и безбедност који има и право да преиспитује предложене и коначне буџете (Bogdanovski, 2012: 135-137).

Одредбама Закона о Парламенту (2009) посланици имају право да позову функционере свих министарстава и од њих затраже извештај о имплементацији политика, те стога и министра одбране. Поред Парламента постоје још три институције које имају

улогу у надзору Оружаних снага. Једна од њих је Уставни суд који има надлежност да доноси одлуке о законима који се тичу Оружаних снага и да доноси одлуке о кршењу грађанских права. Друга је Државна ревизорска канцеларија која има надлежност да контролише трошење буџетских средстава. И трећа је институција Омбудсмана која има општу надлежност да контролише законитост рада државних тела, а између осталог и да реагује на жалбе због кршења људских права која су почињена од стране Оружаних снага (Bogdanovski, 2012: 137-139).

Парламент има неколико механизма за контролу рада полиције. Главни одбор за надзор је већ поменути Одбор за одбрану и безбедност, док остали одбори прате одређене аспекте полицијских активности који су из области њихове надлежности, попут Одбора за финансије и буџет који разматра финансијске теме. Министарство унутрашњих послова има обавезу да Парламенту подноси годишње извештаје о раду полиције који покривају различите области полицијског деловања укључујући борбу против различитих врста криминала итд. Унутар МУП-а делује Сектор за унутрашњу контролу и професионалне стандарде као посебна јединица одговорна министру која прати рад запослених у МУП-у и реагује на кршење закона, угрожавање људских права, учешће у корупцији итд. Овај сектор је надлежан да реагује на жалбе грађана и покрене истраге у случају поднетих пријава, али и да их обавештава о токовима и резултатима истрага. Осим грађана случајеве могу да пријаве и цивилна друштва, Омбудсман и друге државне институције. Сектор има право на ненајављене посете различитим одељењима МУП-а како би утврдио неправилности у раду. Откривене случајеве има право да пријави Дисциплинској комисији МУП-а, али и јавном тужиоцу уколико се установе евентуална кривична дела (Bogdanovski, 2012: 141-142).

Надзорну улогу над радом полиције има и Државна ревизорска канцеларија. Њен задатак је да уочи да ли постоје неправилности у трошењу буџета МУП-а и кршења Закона о јавним набавкама. Она своје налазе износи Парламенту у виду годишњих извештаја и даје препоруке о начинима отклањања уочених неправилности. Омбудсман има надлежност да испитује законитост рада полиције и да разматра жалбе на полицијске поступке. Осим тога, има право и на посете притворским јединицама са циљем процене обављања полицијског посла и придржавања основних стандарда и људских права. Напоследку, важну улогу у контроли и надзору полиције има Уставни суд. Његов задатак

је да поступа према жалбама које се тичу усклађености рада полиције са законима и Уставом, као и усклађености закона који се усвајају у овој области са уставним одредбама (Bogdanovski, 2012: 143-145).

Када је у питању надзор обавештајних служби, постоје два парламентарна одбора која прате њихов рад, Одбор за надзор рада Обавештајне агенције и Директората за безбедност и контраобавештајне послове и Надзорни одбор за пресретање комуникација. МУП и МО су у обавези да подносе извештаје о раду обавештајних служби овим одборима. Председник има надлежност да именује и разрешава директора Обавештајне агенције, док је она дужна да извештава председника о свом раду. Државна ревизорска канцеларија има задатак да контролише трошење буџетских средстава и поступање у вези са јавним набавкама, док Омбудсман има овлашћење да посећује обавештајне службе, разматра притужбе на њихов рад, испитује случајеве кршења људских права попут незаконитог прислушкивања или притварања осумњичених лица, и обилази тајне притворске јединице. На крају, Уставни суд има надлежност да контролише усклађеност рада обавештајних агенција са релевантним законима и Уставом земље (Bogdanovski, 2012: 147-150).

Иако је процес формулисања нормативног оквира и креирања институција у области контроле и надзора актера безбедности углавном завршен, присутни су многобројни системски проблеми које је тешко одстранити, а тичу се недостатка политичке воље за спровођењем свеобухватног надзора, недовољне сарадње надзорних институција и безбедносних актера, као и недостатка професионализма посланика у овој области (Bogdanovski, 2012: 150).

Извештаји ЕУ о напретку земаља региона у европским интеграцијама који су детаљно размотрени у делу рада који се тиче демократије и реформи државне администрације на Западном Балкану, управо говоре о изостанку политичке воље да се имплементирају уставне и законске одредбе које се односе на надлежност државних институција, агенција и тела, затим да се повећају њихови људски и материјални капацитети и да се удахне живот доброј пракси у контроли и надзору извршних власти које су у региону прејаке.

У Македонији, као и у осталим земљама региона, стечени су формални услови за демократску контролу безбедносних актера, али имплементација углавном изостаје. За

разлику од периода пре 2000. када нису ни постојале институције које би требало да обављају овај важан задатак, напредак постоји, али није довољан, јер оне морају да отелове своју надлежност у пракси. У извештају о напретку објављеном 2016. године истиче се да надлежни парламентарни комитети (један за безбедност и контра-обавештајну делатност и један за пресретање комуникација), нису остварили ефикасну контролу и надзор, а посебно се наглашава да су занемарене препоруке које се тичу реформи обавештајних служби у смислу контроле и надзора њиховог рада. Такође, истиче се да су тек уз помоћ спољне подршке започете реформе у овој области у 2016. години, те се резултати у том домену тек очекују (The FYROM Report 2016: 9).

Када је у питању усклађеност са ЗСБП ЕУ, ЕУ је у 2016. оценила да је Македонија осредње спремна за чланство у Унији. Главна препорука за напредак у овој области тиче се усаглашавања са европским декларацијама и одлукама Савета ЕУ. Она је остварена у 73% случајева или у вези са 30 од 41 декларације и одлуке Савета. Наглашава се да усклађеност у спољној политици није постигнута када је у питању однос ЕУ са Русијом и Украјином и рестриктивним мерама које им она намеће. Када је у питању спречавање ширења оружја, препознају се напори земље да испуни захтеве за чланство у Васенар групи (Wassenaar Arrangement) која се бави унапређењем одговорности и транспарентности у трговини конвенционалним оружјем са циљем доприноса регионалној и међународној безбедности и стабилности. Истиче се позитивном активна сарадња Македоније са међународним организацијама и учешће у цивилним и војним мисијама управљања кризама које предводе ЕУ и НАТО. Похваљује се и допринос Македоније борбеним групама ЕУ и *KFOR*-у, као и сарадња са Европском одбрамбеном агенцијом која је започела септембра 2015. године (The FYROM Report 2016: 78).

Извештај о напретку Македоније у европским интеграцијама који је сачињен у међувремену и објављен априла 2018. године не разликује се много од претходног. Када је у питању демократска парламентарна контрола и надзор рада безбедносних актера, не постоји посебан одељак о томе, али постоји уопштена оцена ове парламентарне функције када је у питању извршна власт. Она је таква да истиче напредак по питању увођења редовних недељних седница за питања и одговоре, али критикује слабу контролу и надзор над трошењем буџетских средстава, слаб капацитет за праћење буџетског утицаја предлога извршне власти и слабу примену извештаја независних институција. Према томе,

може да се закључи да парламентарна контрола и надзор нису унапређени ни у области безбедности (The FYROM Report 2018: 12).

У овом последњем извештају о напретку Македоније у европским интеграцијама (2018) може да се уочи да остају исте препоруке када је у питању усаглашавање са декларацијама ЕУ и одлукама Савета ЕУ у области спољне политике, безбедности и одбране. Међутим, приметан је одређени напредак, те је сагласност остварена у 83% случајева у односу на 73% усаглашености колико је било у претходном периоду. Ипак, ЕУ посебно замера што се то није остварило по питању става према Украјини и Русији и увођења рестриктивних мера. С друге стране, похваљује се учешће Македоније у управљању цивилним и војним мисијама. Упркос одређеном напретку, остаје осредња оцена њене спремности у за чланство у ЕУ када је у питању област спољне политике, безбедности и одбране (The FYROM Report 2018: 84-85).

Иако је свестан ограничености простора у овом делу рада, аутор је на овом месту истакао још неколико запажања у вези са реформама система националне безбедности у Македонији. Креирање стратешко-доктринарног оквира био је свакако почетни корак у том сложеном процесу, који је захватио и војску и полицију Македоније. Што се тиче војске, основан је Центар за кризни менаџмент са циљем да се унапреде капацитети земље за суочавање са кризама и отпочне адаптација на безбедносни систем какав постоји у НАТО-у. То је независно тело које константно процењује опасност од свих врста безбедносних ИРП, припрема планове за превенцију и суочавање са њима и врши координацију различитих агенција у случају криза. Као што је и било предвиђено у стратегијама, започет је развој капацитета за брзо реаговање и прилагођавање НАТО стандардима на оперативном, тактичком и нивоу доношења одлука. Такође, средства из војног буџета су почела да се распоређују са циљем модернизације војних снага (Yusufi, 2010: 113-114).

Што се тиче полиције, један од најзначајнијих аспеката реформи била је рекомпозиција полицијских снага тако да рефлектује састав и расподелу становништва на тлу Македоније. Такође, према стратегији реформе полиције Македоније која је усвојена 2003. године, полицијске јединице су организоване тако да се избегну преклапајуће функције и да се полиција ослободи посла који заправо није полицијски. Министарство унутрашњих послова Македоније је реорганизовано на службе које се баве пословима

координације, међународне сарадње и односа са јавношћу. Дирекција за безбедност и контраобавештајне активности је ограничена на прикупљање информација и тероризам, док је за организовани криминал задужена Служба за организовани криминал у оквиру Централне полицијске службе (Yusufi, 2010: 114).

Према националној стратегији за интегрисано управљање границама усвојеној 2003. основана је Национална служба граничне полиције унутар Министарства унутрашњих послова са циљем управљања и контролисања државних граница. Са протоком година гранична служба је реорганизована од чисто војне до чисто професионалне. Тако је извршена транзиција управљања границама у земљи из војних у руке полиције што је био један од услова придруживања НАТО-у и либерализације визног режима са ЕУ (Yusufi, 2010: 114).

Реформе система националне безбедности у Македонији су усмерене на консолидацију демократске контроле војних снага, јачање безбедносних институција, ефикасност снага безбедности, професионализацију, дефинисање јасних задатака за актере система безбедности, јачање транспарентности, веће учешће цивилног друштва у питањима безбедности, заштиту граница, реформу обавештајних служби, разоружање, демилитаризацију и реинтеграцију, реформу правосуђа и борбу против корупције и организованог криминала (Yusufi, 2010: 115).

Македонија у том смислу не одступа од осталих земаља региона, јер и оне морају да спроведу реформе у овим областима. Међутим, Македонија мора најпре да изађе из политичке кризе која је потреса у последњих неколико година и која окупира готово сва јавна збивања. Генерални проблем са спровођењем реформи система националне безбедности односи се и на друге области политичког и државног деловања, а то је слаб надзор извршне власти од стране релевантних тела, што контролу трошења средстава, придржавање постављених циљева и одговорност за оно што се учини или пропусти да се учини, своди на минимум.

4.4.6. ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Када је успостављен мир у БиХ, на терену су се затекле три засебне армије, до тада међусобно сукобљене. Уставом БиХ као делом Општег оквирног споразума за мир потписаног у Паризу 14. децембра 1995., успостављена је базична државна структура, а већина државних надлежности укључујући и безбедност препуштена је надлежности ентитета тј. надлежности Федерације БиХ и Републике Српске. Генерално, Устав Републике БиХ даје врло мало смерница за уређење система националне безбедности. Реформе у овој области су на првом месту значиле укидање безбедносних институција на нивоу ентитета и пренос надлежности у области безбедности на централни, државни ниво. Један члан Устава омогућава да БиХ преузме неке од надлежности ентитета под условом да они о њима постигну договор (Устав БиХ, 1995: члан III. 5. а).

У складу са опредељењем за пут европских интеграција и могућношћу коју пружају одредбе Устава, парламенти два ентитета су донели одлуку да се овлашћења у области безбедности, са изузетком полиције, пренесу на државни ниво. Тако данас Оружане снаге БиХ представљају јединствену професионалну армију која се налази под јединственом командом Председништва БиХ (Закон о одбрани ВиН, 2005: члан 11). Осим што је врховни командант Оружаних снага, у руке Председништва БиХ стављен је и задатак реформи система националне безбедности. До данас је извршена професионализација војске и смањена њена бројност са 60 на 10 хиљада војника. Иако је чланство у НАТО-у болна тема у БиХ, она учествује у програму Партнерство за мир и усклађује функционисање војних снага са стандардима Алијансе.

Демократска контрола система националне безбедности у БиХ укључује парламентарну контролу, контролу коју спроводи извршна власт, правосудну контролу и контролу од стране независних државних тела попут Уреда омбудсмана који надгледа поштовање људских права у целом јавном сектору и Државног уреда за ревизију. Притисак међународне заједнице је највише допринео да се донесу закони неопходни да

би се извршила реформа система националне безбедности и формирала јединствена војна сила и обавештајно-безбедносна служба.

Успостављене су парламентарне комисије за надзор над безбедносним снагама. Једна од њих је Заједничка комисија за одбрану и безбедност (2003) која прати спровођење безбедносне и одбрамбене политике БиХ, док је друга Заједничка комисија за надзор над радом Обавештајно-безбедносне агенције БиХ (2004) која има задатак да надзире законитост рада агенције, даје мишљење о именовану директора, контролише извештаје релевантних службеника итд. На нивоу ентитета постоје засебна тела која контролишу рад ентитетских полицијских служби, Одбор за безбедност Народне скупштине у Републици Српској и Комисија за безбедност у Парламенту Федерације БиХ. Основана су и два нова министарства у Већу министара БиХ, Министарство одбране и Министарство безбедности са надлежношћу у овој области. Гранична полиција БиХ је успостављена 2001. године ради заштите и контроле граница (Hadžović i Dizdarević, 2012: 51-54).

Извршна власт има своје механизме надзора, односно интерна тела која се називају инспекције или интерна контрола. Она су задужена за праћење законитости рада актера у области безбедности. Надлежна министарства имају своје инспекције задужене за праћење рада безбедносних институција, као и финансијске инспекције задужене за надзор и контролу буџетске потрошње. Што се тиче правосудне контроле, судови имају примарну улогу у додељивању овлашћења за покретање посебних истрага, за покретање истрага обавештајних агенција, као и за надзор над њиховим спровођењем. Такође, судови имају главну улогу у процени легалности силе коју употребљава полиција и у процени ситуација злоупотребе права притвореника (Hadžović i Dizdarević, 2012: 54-55).

За контролу рада полиције на државном нивоу успостављена су два независна тела, Независни одбор Парламентарне скупштине БиХ и Одбор за жалбе грађана. Уз државне постоје и одбори ентитета, и то Независни полицијски одбор Федерације БиХ, Независни полицијски одбор Републике Српске и Независни полицијски одбор Брчко дистрикта. Постоје још два независна тела која имају своју улогу у контроли и надзору система националне безбедности, Агенција за заштиту личних података и Агенција за борбу против корупције. Осим тога, три ревизорске институције су задужене за надзор трошења буџета, Државни уред за ревизију који је задужен за контролу буџета државних

институција, а затим и Уред за ревизију федерације БиХ и Главна служба за ревизију Републике Српске који контролишу буџете ентитетских институција. Може да се спомене и Агенција за јавне набавке која прати да ли државне институције поштују Закон о јавним набавкама (Hadžović i Dizdarević, 2012: 55-56).

Како још увек није постала кандидат за чланство у ЕУ, извештај ЕУ о напретку БиХ у процесу европских интеграција који је објављен 2016. године (као уосталом и извештаји који се односе на претходне године) разликује се у односу на извештаје о кандидатима. Нема засебног одељка о усклађености ЕУ и БиХ у области спољне политике, безбедности и одбране, али постоји одељак о испуњавању европских стандарда у области правде, слободе и безбедности. У том одељку је могуће пронаћи мишљење ЕУ о напретку БиХ у реформи полиције, што је од великог значаја за ово поглавље у коме је фокус на демократским реформама система националне безбедности у земљама Западног Балкана које се тичу контроле и надзора рада безбедносних институција.

Мишљење ЕУ о напретку БиХ у реформи полиције није позитивно, јер ефикасан институционални оквир на државном нивоу још увек не постоји. У Федерацији не функционише ни систем електронске размене података између полиције и тужилаштва. Упркос неколицини потписаних споразума о разумевању и оперативној сарадњи, генерално и даље постоји проблем координације и сарадње између различитих полицијских служби што онемогућава делотворан рад и пружање пуног опсега услуга. Такође, иако закони обезбеђују услове за демократски надзор и транспарентност рада полицијских служби, укључујући и механизме јавних притужби, њихова имплементација у пракси изостаје. Потребно је смањити политички утицај на рачун функционисања полиције, посебно када су у питању именовања и смењивања виших полицијских службеника, укинути примену двосмислених правила, и превазићи препреке за сарадњу и координацију између полицијских институција и агенција. Такође, потребно је усвојити адекватне прописе о праву на приступ базама података и ојачати професионализам у институцијама за спровођење закона (Bosnia and Herzegovina Report 2016: 72).

Нови извештај који је написан у међувремену и објављен априла 2018. године, на више места истиче бројне проблеме који се везују за безбедносне институције попут политизације, недостатка ресурса и слабог професионализма, и посебно наглашава нужност успостављања сарадње свих релевантних институција у превенцији и спречавању

организованог криминала, корупције и тероризма, укључујући насилни екстремизам и радикализацију. Наглашава се да није учињен никакав помак у формирању јединствених полицијских снага БиХ, али се дају предлози за развој сарадње у тренутним условима и околностима таквим какви јесу. Таква сарадња би најпре значила координацију активности на целој територији БиХ, јер криминал и тероризам не познају ентитетску и кантоналну поделу. Затим, развој ефикасног система комуникације, размене података и стварања искуствене евиденције о покренутим случајевима, њиховом току и разрешењу, финалним пресудама, као и санкцијама и њиховом извршењу. И када је потребно стварање специјализованих мешовитих истражних тимова за комплексне случајеве који укључују спрегу организованог криминала, економског криминала и корупције (Bosnia and Herzegovina Report 2018: 21-22).

Из праћења опште политичке ситуације у БиХ се такође може запазити да се за годину дана нису догодиле неке значајније промене и да су реформе полиције „замрзнуте“ на неодређено време. Заправо, реформе полиције у БиХ представљају веома сложено питање које се већ дуго решава и које је повезано са функционисањем читавог државног система успостављеног Дејтонским споразумом. Према садашњем уставно-правном уређењу БиХ, организација и функционисање полиције су веома комплексни. О томе сведочи сама чињеница да се одвијају на три нивоа, државном, ентитетском и кантоналном. Све полицијске институције и агенције имају свој опсег територијалне и оперативне надлежности у начелу. Међутим, главни проблем представља преклапање функција и одсуство сарадње и координације активности у пракси, што је иначе кључно за ефикасно обављање полицијског посла.

Да би се постигао успех у процесу реформи полиције БиХ потребан је консензус политичких елита који за сада не постоји, јер га спречавају етнополитички фактори. Успех би свакако значио формирање јединствених полицијских снага које би биле под јединственом командом, у којима би важили јединствени стандарди и над којима би се спроводио јединствени надзор. На први поглед је јасно да то не може да се постигне без измена Устава БиХ. Међутим, политичко расположење које тренутно влада, а које карактерише неслога између политичких елита, различите политичке оријентације и тенденције ка подели земље, није нимало охрабрујуће ни у смислу евентуалних измена Устава ни у смислу будућности земље. Зато није за очекивати да би процес реформи

полиције могао бити завршен у скорије време, иако је то један од најзначајнијих услова за осигурање безбедности грађана на целој територији и напредовање у европским интеграцијама.

4.4.7. ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И НАДЗОР СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ НА КОСОВУ*

Поглавље 11 Устава Републике Косово* резервисано је за детаљније одредбе о систему националне безбедности. У овом поглављу су дефинисане улоге главних актера система националне безбедности. Устав предвиђа цивилну и демократску контролу безбедносних институција, примену међународних споразума и улогу Скупштине Косова* у контроли и надзору система националне безбедности (Ustav Republike Kosovo*, 2008: član 125). Поред Устава усвојени су и посебни законски и подзаконски акти који детаљно регулишу улогу безбедносних институција. С обзиром на чињеницу да су косовске безбедносне институције у зачетку, механизми њихове контроле и надзора су такође тек у развоју. Међународно војно присуство у оквиру мисије *KFOR* под вођством НАТО-а и Мисија владавине права ЕУ на Косову* *EULEX* представљају две најважније међународне мисије на терену које у неким областима (питања организованог криминала, корупције и ратних злочина) задржавају извршна овлашћења. Њихов мандат је свакако ограничен, а најважније надлежности тичу се пружања подршке локалним институцијама у јачању њиховог капацитета за обављање неопходних функција и задатака.

Правни оквир Косова* прописује унутрашњу и спољну контролу система националне безбедности. Унутрашњу врше саме безбедносне институције и посебно установљени механизми надлежних министарстава и агенција у које спадају интерне истражне јединице, интерне ревизорске јединице, канцеларије за набавку и инспекторати. Контролу полиције спроводе Јединица за стручне стандарде која истражује случајеве у којима су запослени у полицији прекршили одређена правила, Јединица за интерну ревизију која врши ревизију трошкова и набавке и Полицијски инспекторат Косова* који делује у оквиру МУП-а независно од полиције и који се бави озбиљнијим дисциплинским и финансијским прекршајима у полицији. Контролу Снага безбедности Косова* врше интерне истражне јединице, Полиција снага безбедности Косова* и Инспекторат снага

безбедности Косова*. У Обавештајној агенцији Косова* установљен је Инспекторат на челу са генералним инспектором. Именују га председник и премијер и дужан је да им подноси одвојене извештаје. Контролу трошења средстава од стране државних институција, па самим тим и безбедносних, врши Министарство финансија, док надзор набавки врши Агенција за јавне набавке (Qehaja i Vrajolli, 2012: 113-115).

Први спољни актер који има надзорну функцију система националне безбедности је Парламент. Два су парламентарна одбора која имају овлашћења у овој области, Одбор за унутрашње послове, безбедност и Косовске безбедносне снаге и Одбор за надзор Обавештајне агенције Косова*. Први надзире полицију, безбедносне снаге, институције које делују у ванредним ситуацијама и друге сличне институције у делокругу унутрашњих послова. Други као што му и име каже надзире искључиво Обавештајну агенцију Косова*. Постоје и други парламентарни одбори који имају овлашћења да прате рад безбедносних актера у одређеним областима, попут Одбора за буџет и финансије који надзире трошење средстава, Одбора за људска права, родну равноправност, нестала лица и петиције који надзире поштовање људских права итд. (Qehaja i Vrajolli, 2012: 119).

Независне институције су посебно значајне када је реч о заштити људских права и употреби јавних фондова. Заштитник грађана Косова* надзире заштиту људских права у свим државним институцијама укључујући и безбедносне. Основане су две независне институције са овлашћењем да контролишу трошење буџетских средстава. Генерални ревизор надзире све буџетске трошкове, редовно врши ревизије и објављује годишње извештаје за сваку државну институцију и предузеће, док Агенција за борбу против корупције врши истраге о злоупотребама државних средстава и у том смислу испитује све пријављене случајеве у којима се запослени у јавном сектору терете за таква кривична дела. Обе институције имају обавезу да редовно извештавају Парламент о резултатима свога рада. Поред свих горе поменутих институција, треба поменути и то да према Уставу, судови на Косову* имају важну улогу у контроли и надзору система националне безбедности. Она се тиче коришћења силе представника полиције (који једини имају право да користе силу, хапсе и држе у протвору), третмана приликом притвора и примене посебних истражних мера (Qehaja i Vrajolli, 2012: 121-122).

У извештају ЕУ о напретку Косова* у европским интерацијама објављеном 2016. године истиче се да су резултати парламентарне контроле и надзора безбедносних снага

веома ограничени. У посматраном периоду одржане су само расправе у вези са законима који се односе на полицијске и цивилне регистре, али није извршена никаква контрола расхода безбедносних институција. Као један од главних ограничавајућих фактора за унапређење парламентарне контроле и надзора безбедносних институција наводе се веома блиске везе између чланова надлежних парламентарних комитета и лидера Косовских безбедносних снага. У извештају се још истиче да се Савет безбедности Косова* редовно састаје и да секретаријат ове установе има главну улогу у имплементацији стратегије за превенцију насилног екстремизма и радикализације који воде тероризму (за период 2015-2020), међутим нема речи о томе какви су досадашњи резултати у том процесу (Kosovo* Report 2016: 10).

Како Косово* још увек нема статус кандидата за чланство у ЕУ, извештај о напретку који се односи на усклађеност његовог система, закона и политика са европским је нешто другачији него што је извештај кандидата. Постоји одељак Правда, слобода и безбедност у коме је оцењено да се Косово* налази у раној фази припремљености за евентуално чланство у Унији, али да је ипак учињен мали помак. Он се огледа у покренутим истрагама о прању новца, трговини дрогом и људима, тероризму и злоупотреби електронских комуникација, од којих је неколицина окончана конфискацијом имовине. Уочено је да највећи проблем представља мањак квалификованог особља у службама за покретање истрага (тужилаштвима). Затим, истражни капацитет полиције се оцењује као добар, али не и међусобна сарадња институција. С друге стране, Косово* активно сарађује у међународним и регионалним полицијским истрагама, мада је та сарадња ограничена због његовог нерешеног статуса. Законодавство о миграцијама, азилу и управљању границама је у много чему у корелацији са европским, али су потребни додатни напори у погледу његове имплементације (Kosovo* Report 2016: 65).

Препоруке ЕУ Косову* тичу се успостављања сарадње полиције и обавештајних служби у размени података и обављању задатака. Затим стварања услова за функционисање Националног центра за управљање границама и искоришћавања његових пуних потенцијала. Такође, једна од препорука се односи на креирање функционалног кодираног система и закона који предвиђа шира овлашћења у одузимању имовине настале кривичним делима са циљем ефикасније борбе против организованог криминала. Предлаже се још и јачање међуинституционалне сарадње на тај начин што би се повећао

капацитет постојећег информационог система у праћењу свих случајева организованог криминала и корупције. То подразумева стварање евиденције о истрагама, кривичном гоњењу, коначним пресудама, конфискацији имовине и резултатима свих покренутих истрага (Kosovo* Report 2016: 66).

Нови извештај о напретку објављен априла 2018. године не разликује се много од претходног када је у питању ова област. Пре свега у њему се истиче да Косово* није остварило никакав напредак по питању парламентарне контроле и надзора Косовских безбедносних снага и Косовске обавештајне агенције. Иако се даље не образлаже стање у овој области, о томе се може закључивати на основу генералног става ЕУ да је парламентарна контрола над извршном влашћу на Косову* веома слаба. О томе је више писано у засебном делу овог рада који се односи на досадашње резултате у демократским реформама. Овде је битно да се нагласи да Скупштина Косова* нема потребан капацитет и моћ да надгледа рад превеликог броја државних тела (32 агенције/тела), а да се препоруке независних агенција о рационализацији њиховог броја углавном занемарују. Скупштина Косова* генерално има веома слабе парламентарне одборе, због чега није у могућности да врши ефикасну контролу рада извршне власти (Kosovo* Report 2018: 7).

Од Косова* се захтева да настави борбу против организованог криминала, корупције и тероризма и да унапреди сарадњу између релевантних институција. Истиче се само одређени напредак у борби против тероризма, укључујући примену мера за спречавање насилног екстремизма, радикализације и учешћа косовских грађана у конфликтима на страним територијама. Препоруке које ЕУ упућује Косову* односе се на унапређење капацитета институција које спроводе закон, како људских тако и материјалних, на успостављање њихове сарадње и координацију активности, на ширу примену информационих технологија у комуникацији, размени података, вођењу евиденције итд. ЕУ скреће пажњу на велики значај који би регионална сарадња безбедносних и обавештајних институција требало да одигра у борби против савремених безбедносних ИРП и позива косовске, као и власти осталих земаља региона, да озбиљно раде на њеном јачању (Kosovo* Report 2018: 28-37).

—

Кратак преглед на нивоу региона

Одлуком да стану на пут демократских реформи и започну процес европских интеграција, земље региона су одлучиле и да се посвете реформама система националне безбедности, као и усаглашавању са спољном и безбедносном политиком ЕУ. Сада, скоро 20 година од почетка реформи, оне су на сличним позицијама по питању остварених резултата у домену реформи које се тичу демократског надзора и контроле, али на различитим када је у питању усаглашеност са позицијама и ставовима ЕУ у спољној и безбедносној политици. Почетни корак у реформама система националне безбедности представља успостављање демократске контроле и надзора над безбедносним снагама од стране цивилних власти, на првом месту скупштине и њених надлежних одбора. У свим земљама региона уставом и законима је предвиђена надлежност скупштине у вршењу надзора и контроле, али и надлежност других надзорних органа. Од 2000. године формирана су бројна нова тела са контролном и надзорном функцијом и формално је успостављена демократска контрола.

Међутим, један од највећих проблема у вези са реформама у домену контроле и надзора рада безбедносних институција представља питање имплементације прописа и стварне надлежности свих релевантних тела, јер су њихови капацитети веома ограничени услед недостатка стручних и материјалних ресурса. Главни проблем у одвијању процеса реформи система националне безбедности у домену демократске контроле и надзора представљају слабе државне институције. Ту се пре свега мисли на парламенте у региону, односно на њихове парламентарне одборе који су надлежни за контролу и надзор рада безбедносних снага. Њихове надлежности постоје у начелу, али су њихови капацитети у пракси потпуно зависни од политичке воље. Овај проблем је још израженији у БиХ и на Косову* чије су институције тек у изградњи. Према томе, процес реформи система националне безбедности у региону по питању демократске контроле и надзора тек треба да пружи позитивне резултате. Иако је ЕУ одиграла кључну улогу у покретању реформи, њен утицај се није показао као довољно снажан да би тај процес био реализован.

Према томе, ситуација у којој још увек није остварена ефикасна контрола над безбедносним снагама у земљама региона може имати значајан утицај на регионалну безбедност. Пре свега постоји могућност превелике концентрације моћи у безбедносним

институцијама, а самим тим и њиховог деловања мимо закона, те њихове злоупотребе. Главни проблем са таквим институцијама на унутрашњем плану јесте тај што оне нису гарантори безбедности грађана, а на спољном плану што су нестабилне и неспособне да пружају допринос очувању регионалне, па и међународне безбедности. На то треба надовезати и резултате истраживања који се односе на безбедносно-одбрамбене оријентације земаља региона. Наиме, иако све земље региона теже ЕУ, оне нису подједнако усаглашене са њеним ставовима и позицијама у области спољне политике, безбедности и одбране. Према томе, нестабилност безбедносних институција и различите безбедносно-одбрамбене оријентације земаља региона чине веома слабом темељ за развој регионалне сарадње у области безбедности.

4.5. РЕГИОНАЛНА САРАДЊА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ

Регионална сарадња се сматра најзначајнијим фактором за постизање дугорочне стабилности и безбедности региона, економски развој, као и укључење у ЕУ. У региону Западног Балкана постоје сви предуслови за унапређење регионалне сарадње: добра просторна повезаност, релативно добра саобраћајна инфраструктура, веома слични језици народа који су ту настањени, обимне прекограничне трансакције због породичних, пријатељских и пословних веза, подршка од стране ЕУ. Један део претприступне помоћи одваја се управо за развој прекограничне сарадње (Koneska, 2007: 112).

Од завршетка сукоба у бившој Југославији, ЕУ, НАТО, ОЕБС, Савет Европе, САД, поједине чланице ЕУ и земље ЈИЕ, учествовале су у покретању различитих политичких, економских и безбедносних регионалних иницијатива са циљем очувања мира и стабилности и спречавања поновног избијања оружаних сукоба у региону. У овом делу рада у фокусу су иницијативе у области безбедности које поред поменутог имају за циљ да приближе земље региона у овој осетљивој области и омогуће дијалог о заједничким безбедносним проблемима.

Једна од њих је Сарадња министара одбране ЈИЕ (Southeastern Europe Defense Ministry - SEDM).⁵⁴ Покренута је на предлог САД 1996. године у Тирани. Иницијатива нема оснивачку повељу, сталну структуру и секретаријат, већ функционише у виду годишњих састанака. Ови састанци окупљају министре одбране земаља ЈИЕ и њихове заменике. Активности које се предузимају у оквиру ове иницијативе унапређују безбедност у региону ЈИЕ на три начина: 1) промовишу регионално повезивање и неговање добросуседских односа кроз развој међусобног разумевања, поверења и сарадње, 2) помажу јачање одбрамбених капацитета и одбрамбену сарадњу кроз заједничке подухвате, и 3) пружају подршку евроатлантским интеграцијама земаља региона. Главни циљ иницијативе је јачање разумевања и политичко-војне сарадње како би се очувала и унапредила безбедност и стабилност региона (SEDM, What is SEDM? History and Objectives, Internet, 2017).

На годишњим састанцима се расправља о заједничким безбедносним изазовима и могућностима заједничког одговора у циљу заштите. Резултати ових састанака се виде у бројним реализованим вежбама које су предузете како би се ојачала сарадња земаља ЈИЕ у области одбране. У оквиру ове иницијативе је покренуто неколико значајних активности и пројеката. Међу њима су Мултинационалне мировне снаге ЈИЕ (MPFSEE) чија је оперативна компонента Бригада за очување мира у ЈИЕ (SEEBRIG), Пројекат симулационих вежби, Пројекат телемедицине, Иницијатива за изградњу интегритета, Конференција о улози жена лидера у области одбране и безбедности и други (МОРС, Регионалне иницијативе, Интернет, 2017).

Бригада за очување мира у ЈИЕ (South-Eastern Europe Brigade – SEEBRIG) је основана 1999. године у Пловдиву. Броји око 5000 припадника оружаних снага и активира се на основу политичке одлуке за учешће у спречавању конфликта и мировним и хуманитарним операцијама, самостално или под вођством УН-а, ОЕБС-а, НАТО-а и ЕУ. Пројекат симулационих вежби има за циљ да прерасте у систем заједничких војних вежби у региону и механизам заштите у ванредним ситуацијама. Пројекат телемедицине има за циљ да повеже бар по једну војну болницу из сваке земље чланице како би се омогућила размена информација и искустава путем сателитских мрежа. Покренут је и пројекат

⁵⁴ Чланице су САД, Грчка, Италија, Турска, Словенија, Румунија, Бугарска, Хрватска, Албанија, Украјина, Македонија, БиХ, Црна Гора и Србија. Молдавија и Грузија имају статус посматрача.

Одбрамбено-војна подршка за спречавање пролиферације оружја за масовно уништење, граничну сарадњу и борбу против тероризма. Он има за циљ трагање за заједничким приступом и мерама у борби против ових изазова (Lopandić i Kronja, 2010: 196-198).

Састанци иницијативе *SEDM* се одржавају сваке године и на њима се разматрају актуелни безбедносни ИПП, као и могуће заједничке мере које би земље региона могле да предузму како би се исти сузбили. Сви министри одбране земаља ЈИЕ се углавном слажу да је свеобухватни регионални приступ безбедносним питањима најбоље средство за њихово решавање и изградњу стабилног и безбедног региона. Они такође истичу чињеницу да су различити облици сарадње под окриљем *SEDM*-а директно утицали на јачање разумевања у региону и интензивирање политичко-војне сарадње, што је кључно за очување безбедности и стабилности. Такође, истиче се и то да још увек има много простора за дијалог о регионалним безбедносним питањима, унапређење сарадње и решавање безбедносних проблема уз поштовање међународног права (*SEDM Joint Statement, 2017: 4-5*).

Предмет састанака су заједничка безбедносна питања у региону, а највећа пажња посвећује се асиметричним безбедносним ИПП. Последњих година једна од најзначајнијих тема састанака јесте миграциона криза као претња безбедности региона, посебно због могућности скривања екстремиста и терориста међу мигрантима и избеглицама. У извештају са састанка 2017. године у Батуму се може видети да се учесници обавезују да јачају регионалну сарадњу у решавању мигрантске кризе. Они такође изражавају забринутост за кршење људских права, посебно у конфликтним подручјима. Истичу и то да ће настојати да заједничким снагама стану на пут илегалној трговини оружјем и људима у региону. С друге стране, они строго осуђују терористичке нападе који су се догодили у различитим деловима света и истичу да је тероризам једна од највећих претњи међународној, као и регионалној безбедности. У том смислу подржавају све напоре међународне заједнице у борби против тероризма, обавезујући се да у свом региону предузму све мере за сузбијање радикализма и екстремизма (*SEDM Joint Statement, 2017: 5-6*).

Забринутост постоји и због других безбедносних ИПП, међу којима су организовани криминал, сајбер претње, снабдевање енергетским ресурсима, природне катастрофе, али и због актуелних дешавања у свету која се тичу ширења оружја за

масовно уништење, посебно у руке недржавних актера, као и нуклеарних проба и претњи међународном миру и стабилности. Учесници изражавају строгу посвећеност међународним обавезама, обавезују се на поштовање свих релевантних резолуција Савета безбедности УН-а и истичу конструктивни дијалог као главно средство за решавање безбедносних питања у региону. Учесници се такође обавезују да јачају капацитете заједничке Бригаде за очување мира у ЈИЕ (SEEBRIG), унапређују њену операбилност са НАТО снагама и развијају њене способности у складу са НАТО стандардима (SEDM Joint Statement, 2017: 6-7).

Друга значајна регионална иницијатива у области безбедности и одбране јесте Процес сарадње у ЈИЕ (South-East Europe Cooperation Proces – SEECP).⁵⁵ Покренута је на иницијативу Бугарске 1996. године на састанку министара иностраних послова земаља ЈИЕ у Софији. Првобитни назив је био „Процес добросуседских односа, стабилности, безбедности и сарадње међу земљама ЈИЕ“. Представља регионални форум за сарадњу са циљем јачања добросуседских односа, трансформисања региона у зону мира, безбедности и стабилности, унапређења политичког и безбедносног дијалога и сарадње, убрзања економске сарадње, интензивирања сарадње у области људских права, демократије, правосуђа и борбе против илегалних активности, као и евроатлантских интеграција. Састанци се у току године одржавају на нивоу шефова држава или влада, неформално на нивоу министара спољних послова, програмски на нивоу ресорних министара или оперативно на нивоу политичких директора земаља региона. Процес је 2008. године повезан у функционалном смислу са Регионалним саветом за сарадњу о коме ће у наставку бити више речи (RCC, SEECP, Internet, 2017).

SEECP је и данас водећи политички форум за сарадњу у региону, усмерен на питања безбедности, стабилности и развоја. У заједничкој изјави са састанка министара спољних послова у Загребу марта 2017. године стоји да су учеснице посвећене даљем развоју сарадње, конструктивном дијалогу и добросуседским односима. Тероризам и насилни екстремизам истичу се као значајна безбедносна питања која могу угрозити мир и стабилност региона, као и економски напредак и друштвени развој. Миграције у последњих неколико година се такође сматрају озбиљним изазовом за безбедност региона.

⁵⁵ Чланице су Албанија, БиХ, Бугарска, Грчка, Словенија, Хрватска, Македонија, Молдавија, Румунија, Србија, Црна Гора и Турска. Косово* учествује под називом „*SEECP* учесник“.

Због свега тога апелује се на јачу сарадњу свих учесница иницијативе. Иницијатива пружа подршку пуној интеграцији земаља региона у ЕУ и НАТО. Све учеснице се слажу да је сарадња путем ове иницијативе добар начин да се интензивира процес европских интеграција, док оне које нису чланице остају посвећене чланству у ЕУ као свом врховном циљу и изражавају наду да ће сви кандидати и потенцијални кандидати бити примљени у Унију када задовоље све критеријуме за чланство (SEECР Joint Statement, 2017).

Трећа значајна регионална иницијатива је Центар за безбедносну сарадњу (Centre for Security Cooperation – RACVIAC) основан 2000. године у оквиру Пакта за стабилност у ЈИЕ.⁵⁶ У општи циљ ове иницијативе спада јачање дијалога и сарадње кроз међусобно партнерство и повезивање са другим међународним субјектима како би се допринело регионалној безбедности и стабилности. Док у посебне циљеве спадају контрола наоружања, реформе сектора безбедности и процес европских интеграција. Два пута годишње се одржавају састанци управљачког тела, Мултинационалне саветодавне групе, док се у току читаве године у организацији Центра одржавају конференције, округли столови, радионице, семинари и курсеви посвећени различитим темама из домена безбедности и одбране. Најчешће се покрећу питања реформи сектора безбедности, контроле наоружања, управљања катастрофама, јачања поверења у региону и европских интеграција (RACVIAC's Mission, Internet, 2017).

Домен активности RACVIAC-а са најдужом традицијом јесте контрола наоружања. Чак и након што је реформисан 2011. године у RACVIAC Центар за безбедносну сарадњу, контрола наоружања је остала доминантна активност Центра. Он пружа теоретско и практично знање различитим организацијама, радним групама, политичким и административним структурама у циљу изградње безбедности и поверења у региону. У фокусу пажње је имплементација уговора и споразума о контроли наоружања и одговорно управљање залихама. У опус активности спадају и обуке за вршење инспекција и спровођење законски и политички обавезујућих уговора о контроли оружја. У оквиру Центра је 2014. године формирана Мрежа за борбу против ширења оружја за масовно уништење (C-WMD Network) која има за циљ да олакша развој и побољшање

⁵⁶ Чланице су Албанија, БиХ, Хрватска, Грчка, Македонија, Црна Гора, Румунија, Србија и Турска. Придružене чланице које имају право одлучивања о персоналним и програмским питањима су Аустрија, Чешка, Данска, Француска, Немачка, Мађарска, Италија, Холандија, Норвешка, Русија, Словенија, Шпанија, Шведска и Велика Британија. Статус посматрача имају Канада, Молдавија, Пољска, Словачка, Украјина и САД.

националних стратегија и планова за унапређење сарадње у овој области (RACVIAC's Mission, Internet, 2017).

Центар је активан на пољу реформе сектора безбедности, посебно када је у питању предлагање решења и иновација за борбу против савремених безбедносних ИРП. Он се залаже за унапређење различитих аспеката сектора безбедности попут управљања одбрамбеним ресурсима, демократског надзора и контроле, цивилно-војних односа, људских права и родне равноправности и безбедности граница. Уз то се посебно залаже за активнију безбедносну сарадњу између чланица, али и са бројним партнерима који пружају подршку раду Центра (UN, NATO, EU, OSCE, SEESAC, DCAF, RCC). Центар је посвећен унапређењу регионалне сарадње и све његове активности су усмерене ка том циљу. У главне активности спадају одржање фокуса на заједничким безбедносним ИРП, организација и спровођење заједничких тренинга и обука, као и усклађивање са спољном, безбедносном и одбрамбеном политиком ЕУ. Ово последње има велики значај, јер помаже земљама региона које још увек нису чланице Уније да зађу још дубље у процес европских интеграција (RACVIAC's Mission, Internet, 2017).

У прошлој 2017. години активности Центра су биле многобројне. Почев од јануара 2017. одржано је више састанака на којима су се разматрала питања: 1) нуклеарне безбедности, будуће сарадње чланица у оквиру поменуте Мреже за борбу против ширења оружја за масовно уништење, као и сарадње ове мреже са Међународном агенцијом за нуклеарну енергију (IAEA) и писања националних стратегија у овој области, 2) безбедносних изазова у региону ЈИЕ и будуће сарадње у њиховом сузбијању, као и безбедносних изазова за Европу у целини, 3) политичке и безбедносне ситуације у региону, 4) надлежности и функција парламентарних одбора у области безбедности и одбране (механизми, праксе, процедуре, изазови, надзор и контрола итд.), 5) контроле оружја и јачања поверења у региону, 6) сарадње приватног и јавног сектора у заштити критичне инфраструктуре и идентификовања свих могућих ризика за безбедност, економију и популацију, и 7) усвајања Конвенције Отава о забрани употребе, складиштења, производње и трансфера мина и њиховом уништавању (RACVIAC's News, Internet, 2017).

Затим, организоване су конференције, радионице, семинари и курсеви на различите теме попут: 1) имплементације Конвенције о хемијском оружју у региону (Chemical

Weapons Convention – CWC) и изградње регионалних капацитета за борбу против развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја, 2) усвајања ОЕБС-овог Кодекса понашања у војно-политичким аспектима безбедности, 3) управљања и осигурања безбедности граница, посебно у светлу мигрантске кризе која је започела 2015. године услед сукоба у Сирији, али и бројних других изазова укључујући организовани криминал у свим његовим видовима, тероризам, сајбер криминал итд., на којима су подељена искуства и праксе између стручњака у овој области како из чланица тако и из организација попут ОЕБС-а и *DCAF*-а, 4) усвајања Бечког документа о конвенционалним снагама, 5) родне равноправности, 6) обука инспектора и пратећег особља у контроли наоружања, 7) повећања капацитета релевантних националних институција за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама, и 8) идентификовања конкретних потреба земаља региона и јачања сарадње између хомологних институција у региону (*RACVIAC's News, Internet, 2017*).

На поменутиим скуповима покретале су се и теме попут: 1) развоја националних стратегија и акционих планова за борбу против ширења оружја за масовно уништење, 2) сајбер безбедности у смислу повећања капацитета у региону за заштиту критичне инфраструктуре од криминалних, терористичких и других дестабилизујућих напада, и то кроз дијалог, размену информација, пренос знања и идеја, представљање међународних стандарда итд., 3) индустријске безбедности, 4) подизања капацитета за борбу против корупције путем повећања свести о антикорупцијским механизмима и учења о начинима препознавања, превенције и ублажавања ризика од корупције у јавном сектору, 5) усвајања Конвенције о касетној муницији, 6) енергетске безбедности, 7) усвајања Резолуције 1540 Савета безбедности УН-а о спречавању ширења хемијског и биолошког оружја, посебно у руке недржавних актера, 8) унапређења безбедности кроз адекватно управљање залихама оружја, муниције и експлозива, и 9) преиспитивања постојећих политика, програма, актера и изазова у рехабилитацији и реинтеграцији бораца повратника из конфликтних зона, као и њихових породица (*RACVIAC's News, Internet, 2017*).

Амбасадори земаља региона у Хрватској, али и амбасадори из других земаља Европе и света, у више наврата су посетили Центар са намером да покажу интересовање за његов рад, дају подршку постојећим и будућим активностима и плановима, и искажу

приврженост регионалној сарадњи у свим областима које су у домену Центра. Међу њима су амбасадори Албаније, Румуније, Грчке, Бразила, Турске и Косова*. И друге значајне личности су посетиле Центар у претходној 2017. години попут војног аташеа БиХ, министра спољних и европских послова Хрватске, заменика премијера Хрватске и других. Поред тога, представници бројних значајних актера из области безбедности и одбране су посетили и подржали рад Центра, и то представници Министарства одбране Немачке, Мисије ОЕБС-а у БиХ и *DCAF*-а. Одржано је и више састанака на којима су потписани финансијски споразуми са партнерима Центра који подржавају његов рад и помажу организацију и реализацију семинара, курсева и радионица. У највеће партнере по питању финансијске и експертске помоћи раду Центра спадају Немачка, Аустрија и *DCAF* (*RACVIAC's News, Internet, 2017*).

Активности у 2018. години такође су многобројне и показују да су све до сада отворене теме и даље актуелне. Њихов главни циљ је да се ојача дијалог и убрза сарадња у области безбедности у региону ЈИЕ. И то на тај начин да се одржи фокус на безбедносним питањима као што су реформа сектора безбедности, различити аспекти контроле ширења оружја, управљање границама, феномен страних бораца, тероризам, енергетска безбедност, сајбер безбедност, људска права и родна равноправност итд. Бројни састанци који су одржани били су усмерени на размену информација, знања и искустава, као и на јачање платформе за наставак сарадње. На састанцима су се неретко покретале и теме о специфичним безбедносним претњама са којима се суочава већина држава ЈИЕ, попут интернетичких тензија, квази-национализма, слабих државних институција, неразвијеног цивилног друштва, корупције и организованог криминала, али и миграција. Одржан је и већи број тренинга у циљу изградње капацитета за реаговање у ванредним ситуацијама, за суочавање са сајбер претњама, за борбу против корупције итд. (*RACVIAC's News, Internet, 2018*).

Четврта значајна регионална иницијатива у области безбедносне и одбрамбене сарадње јесте Центар за контролу малокалибарског и лаког наоружања (*The South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons – SEESAC*). Ова иницијатива је основана 2002. године у Београду, пошто су ширење и трговина малокалибарским и лаким наоружањем у региону ЈИЕ сврстани међу највеће послератне безбедносне изазове. Главни циљ иницијативе је јачање капацитета

националних и регионалних актера за контролу и спречавање ширења малокалибарског и лаког оружја. Центар успоставља сарадњу са владама држава чланица и представницима цивилног друштва на тај начин што пружа информације, техничку помоћ, координира и надгледа текуће и планиране активности и обезбеђује финансијска средства за реализацију пројеката. Његове активности су усмерене на подизање нивоа свести о опасностима неконтролисаног ширења малокалибарског и лаког оружја, као и на усклађивање са законодавством ЕУ у области извоза наоружања. У 2006. години је установљена пракса годишњег извештавања о извозу наоружања (Lorandić i Kronja, 2010: 201-202).

Центар функционише под мандатом Регионалног савета за сарадњу и Програма за развој УН-а и има седиште у Београду. У Управљачкој групи су заступљени представници влада држава чланица, а затим и представници Регионалног савета за сарадњу, Програма за развој УН-а, ЕУ, НАТО-а и ОЕБС-а. Активности Центра су усмерене на: 1) унапређење регионалне сарадње и размену информација и знања са циљем спречавања ширења оружја, 2) побољшање капацитета за управљање залихама оружја кроз инфраструктурну надоградњу, редуковање вишка оружја и организовање обука, 3) повећање капацитета за означавање, праћење и вођење евиденције о малокалибарском и лаког оружју и 4) борбу против незаконитог поседовања и злоупотребе ватреног оружја кроз организовање кампања са циљем подизања свести о опасностима поседовања и употребе оружја и њиховог прикупљања. Највећи донатори Центра су Норвешко министарство спољних послова и ЕУ (SEESAC's Mission, Background and Activity Areas, Internet, 2017).

Осим активности везаних за спречавање ширења, прикупљање и управљање залихама малокалибарског и лаког оружја у региону, *SEESAC* се бави и питањима родне равноправности и реформе сектора безбедности. У том циљу током читаве године се у организацији Центра одржавају састанци, конференције и програми обуке који треба да допринесу размени информација, знања и добрих пракси, заједничкој борби против безбедносних изазова, и у крајњем очувању мира и стабилности у региону (*SEESAC's News, Internet, 2017*).

Пета значајна регионална иницијатива је Форум за сарадњу држава Западног Балкана у области одбране (Forum for Western Balkans Defence Cooperation – SEEC). Иницијатива је покренута 2004. године на предлог Словеније и Команде оружаних снага САД за Европу и све до 2011. године је носила назив Форум за помоћ земљама ЈИЕ (South

East Europe Clearinghouse – SEEC). Главни циљ иницијативе је био остварење боље координације донатора у пружању средстава земљама ЈИЕ, а њихова главна дужност је била да напишу пројекте за оне области у којима им је помоћ била потребна. Под окриљем ове иницијативе одржано је више донаторских конференција на којима су обезбеђена средства земљама региона за различите пројекте у области одбране. Осим тога, организовани су семинари и курсеви у области медија, цивилно-војних односа у ванредним ситуацијама, похађања немачког и енглеског језика, учешћа у мировним мисијама итд. Иницијатива је 2014. године престала са радом, али су рад наставили центри основани под њеним окриљем. У питању су Центар АБХО у Крушевцу, Центар за мировне операције БиХ у Бутмиру и Медија центар у Скопљу (МОРС, Регионалне иницијативе, Интернет, 2017).

Под окриљем ове иницијативе настао је 2011. године пројекат Балканске војно-медицинске снаге, на првој конференцији војне медицине земаља ЈИЕ у Београду. Нацрт о креирању ових снага су прихватиле Србија, БиХ, Црна Гора, Албанија, Македонија и Словенија. Предвиђено је да то буде мултинационална медицинска јединица која би примарно имала задатак да обезбеди медицинску подршку у операцијама одговора на природне катастрофе. Рад ове групе је у међународној заједници оцењен као веома успешан (МОРС, Регионалне иницијативе, Интернет, 2017).

Шеста значајна регионална иницијатива је Конференција начелника генералштабова балканских земаља.⁵⁷ Замишљена је као форум највиших војних представника балканских земаља који се одржава једном годишње са циљем развоја дијалога и сарадње, а први састанак је одржан 2007. године у Солуну. Суштина ове иницијативе јесте разматрање модела војне сарадње који би били адекватни за сузбијање безбедносних ИРП у региону ЈИЕ. Посебан циљ представља достизање одговарајућег степена образовања, обучености и интероперабилности за деловање у ванредним ситуацијама изазваним природним непогодама. У конкретне активности спадају процене могућности за војну сарадњу, организација заједничких војних вежби и израда годишњих извештаја о асиметричним претњама са којима се суочавају земље региона. Одржавају се и курсеви, семинари и конференције, отворени и за земље које не припадају региону ЈИЕ.

⁵⁷ Чланице су Албанија, БиХ, Бугарска, Црна Гора, Грчка, Македонија, Румунија, Турска и Србија. Састанцима председава начелник генералштаба земље домаћина.

Осим састанака начелника генералштабова који се одржавају једном годишње, постоје и састанци координационих група, подгрупа и тимова који се одржавају више пута у току године и који су у служби реализације договорених активности, а посебно у служби припрема заједничких војних вежби (МОРС, Регионалне иницијативе, Интернет, 2017).

На крају, Регионални савет за сарадњу (Regional Cooperation Council – RCC), чија је претходница Пакт за стабилност у ЈИЕ, основан је 2007. године када је усвојен статут и одређено да седиште буде у Сарајеву, док је инаугурални састанак одржан 2008. године у Софији. Савет је функционално повезан са Процесом сарадње у ЈИЕ, при чему је Процес сарадње главни политички форум који усмерава сарадњу земаља учесница, док је Савет оперативна подршка Процесу сарадње. Савет чини 12 земаља учесница Процеса сарадње,⁵⁸ Мисија УН-а на Косову* „у име Косова* у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН-а 1244“, ЕУ и земље и институције које подржавају регионалну сарадњу у ЈИЕ. Рад Савета има за циљ развој политичке климе засноване на дијалогу, а затим и помирење, толеранцију и отвореност за сарадњу у региону ЈИЕ. Области у којима је Савет активан су економски и социјални развој, енергетика и инфраструктура, правосуђе и унутрашњи послови, сарадња у сектору безбедности, изградња институција, јачање људског потенцијала и парламентарна сарадња. Савет пружа помоћ у свеукупном развоју региона и његовом бржем кретању ка ЕУ и НАТО-у. Највећа финансијска средства за рад Савета пристижу из ЕУ (RCC About Us, Internet, 2017).

Током читаве године се у организацији Савета одржавају бројни регионални састанци, конференције, самити, панели, семинари и радионице на којима се разматрају значајна питања о безбедности, реформама и развоју региона, а затим и јачању сарадње у различитим областима. Опус тема је врло разнородан и обухвата безбедносна питања (тероризам, радикализам и насилни екстремизам, феномен страних бораца, енергетска безбедност, сајбер безбедност, климатске промене, природне непогоде), затим економска питања (економска сарадња и економска интеграција као значајан аспект приближавања ЕУ, унапређење пословне и инвестиционе климе, јачање индустријских потенцијала, јачање потенцијала за истраживања и развој, јачање дигиталне инфраструктуре, јачање људских ресурса, смањење незапослености), као и питања реформи државне

⁵⁸ Албанија, БиХ, Бугарска, Грчка, Словенија, Хрватска, Македонија, Молдавија, Румунија, Србија, Црна Гора и Турска.

администрације и правосуђа, сарадње правосудних органа, сузбијања корупције у јавном сектору, јачања цивилног друштва, па све до перспективе чланства у ЕУ, културне сарадње, сарадње младих, интеграције Рома, координације донаторских средстава и анализе досадашњих резултата рада Савета (RCC News, Internet, 2017).

На овом месту може да се помене и програм Партнерство за мир који представља иницијативу НАТО-а покренуту 1994. године са циљем успоставе активне сарадње на пољу безбедности између Алијансе и земаља партнера. У програму Партнерство за мир данас учествује 21 чланица. Све земље Западног Балкана су у неком тренутку биле учеснице програма. Албанија је програму приступила још 1994., Македонија 1995., Хрватска 2000., а Србија, Црна Гора и БиХ 2006. године. Како су Хрватска, Албанија и Црна Гора у међувремену постале чланице НАТО-а, данас су учеснице програма Србија, БиХ и Македонија, док Косово* има отворене аспирације ка чланству. Основна област сарадње у оквиру програма Партнерство за мир обухвата војна, одбрамбена и безбедносна питања. Према томе, иако немају подједнаке тенденције ка чланству у НАТО-у, све земље региона имају развијену сарадњу са Алијансом у чему је програм Партнерство за мир одиграо кључну улогу. Реформе одбрамбеног система, одржавање заједничких војних вежби и научна сарадња у области безбедности, налазе се у основи програма и имају за циљ унапређење безбедности како индивидуалних партнера тако и читавог региона (NATO, PfP programme, 2017).⁵⁹

Из приложеног се може закључити да регионалне иницијативе за сарадњу на Западном Балкану не мањкају ни по питању бројности ни по питању разноврсности тема које покрећу. Међутим, упркос бројним иницијативама, регионална сарадња на Западном Балкану није на високом нивоу. Иако су препознате заједничке претње безбедности у региону, није ни близу моменат заједничког дефинисања претњи, координације безбедносних политика или предузимања заједничких мера одбране. Што више, анализа стратешких докумената је показала да још увек није у потпуности елиминисана могућност нових сукоба у региону нити је превазиђено дефинисање суседа као могуће претње. У

⁵⁹ Главно средство за организовање билатералне сарадње између НАТО-а и партнерских земаља представља двогодишњи Индивидуални акциони план партнерства (The Individual Partnership Action Plan – IPAP) који је ушао у примену 2002. године на Самиту НАТО-а у Прагу. Земље потписнице споразума слободне су да изаберу сваку појединачну активност која ће бити предмет споразума на основу својих потреба, могућности и амбиција. Све земље Западног Балкана су биле потписнице овог споразума, а данас је то само Србија, јер БиХ и Македонија имају другачији вид споразума са НАТО-ом, тзв. Акциони план за чланство који представља основу за њихову припрему ка пуноправном чланству у Алијанси (NATO, PfP programme, 2017).

заједничким изјавама и другим документима са одржаних конференција може да се запази да је посвећеност заједничким безбедносним питањима увек на високом нивоу у време њиховог одржавања, али опада како се оне заврше. То указује на чињеницу да у региону влада неповерење и да још увек нису изграђени пријатељски односи. Да јесу, политички дијалог не би тако често био прожет нетрпељивошћу и национализмом, а сарадња би до сада већ узела неки конкретнији облик.

Једна од препрека развоју регионалне сарадње на Западном Балкану према многим истраживачима јесте негативни имиџ који већ дуго прати овај регион. Ни унутар ни ван региона балкански идентитет се не посматра у позитивном светлу, а посебно не у односу на европски идентитет. Напротив, у односу на Европу, Балкан је све оно што Европа није: мрачан, варварски, разједињен, нетолерантан, заостао, аутократски, нелибералан, несигуран, небезбедан итд. Иако је оваква слика о Балкану скројена на Западу, она је широко присутна и унутар региона (Koneska, 2007: 113-114). О томе говори отворено одбијање прихватања балканског идентитета у појединим земљама региона (Seroka, 2008: 22). Ово је велика препрека за успостављање сарадње у било којој, а посебно у области безбедности, која је веома осетљива и на Западном Балкану преуско повезана са питањем државног суверенитета. Па ни ЕУ, која је остварила чврсту интегрисаност на пољу трговине и тржишта, није у стању да исто то оствари и на пољу безбедности, јер не постоји воља држава чланица да надлежност у области безбедности делегирају заједничким институцијама (Koneska, 2007: 115).

Иако функционални услови за развој сарадње у региону, па чак и безбедносне, постоје, ратно наслеђе је велика препрека за напредак у том смислу. Рат је за собом оставио бројне неразрешене проблеме како на терену (границе и територије, избегла и расељена лица, имовинска питања, дискриминација мањина), тако и у колективном сећању и осећању народа (нетрпељивост, нетолеранција, мржња). Зато је ближу сарадњу, посебно у условима када националистичке владе константно подгревају антагонизме, веома тешко успоставити на било ком плану. Једна од околности која би можда могла да допринесе развоју безбедносне сарадње јесте суоченост свих земаља региона са транснационалним претњама попут организованог криминала, трговине оружјем, наркотицима и људима, тероризма и илегалних миграција. Међутим, иако су уз подршку ЕУ и НАТО-а покренуте бројне регионалне иницијативе за сарадњу у области

безбедности, посвећеност регионалних влада њиховом јачању је најчешће само декларативна. Она је најинтензивнија за округлим столом, али потпуно ослаби када треба обезбедити практичну подршку у ресурсима и стручњацима.

Међу истраживачима који се баве анализом регионалне сарадње на Западном Балкану има оних који сматрају да је за успостављање и јачање регионалне сарадње потребно да државе деле заједничке вредности које су у основи сваког идентитета. Државе региона данас самовољно или под силом прилика ипак деле бројне заједничке вредности, јер се све налазе на путу европских интеграција. Иако то није део њихове политичке и економске традиције, све су оне након 2000. године изабрале да се нађу на путу свеопшних демократских и тржишних реформи. Тај процес још увек траје и није извесно када ће се завршити, али током тог процеса све оне морају да усвоје вредности које се поштују унутар ЕУ по питању функционисања политичког система, одвијања тржишне економије, и заштите људских права и права мањина. Конеска тврди да је регионална сарадња могућа само између држава које деле заједничке вредности и идентитет и да управо због тога ЕУ тежи најпре да европеизује Западни Балкан, а тек онда да га интегрише у своје структуре (Koneska, 2007: 116).

Споро успостављање регионалне сарадње није само последица одсуства заједничког идентитета, већ и присуства безбедносне дилеме. Досадашња анализа је показала да се у региону суседи и даље доживљавају као претња сопственој безбедности. Опстанку безбедносне дилеме доприносе отворена питања попут статуса Косова*, функционалности државне творевине БиХ, мањинских аспирација итд. Неретко припадници политичких елита иступају у јавности уз изношење ставова о могућности промена граница у региону у будућности. Пропагирање таквих ставова значајно дестабилизује регион, јер чини да питања самоопредељења, суверенитета и територијалног интегритета константно буду на дневном реду. Таква ситуација не дозвољава да се промишљање безбедности у региону помери од основне тачке која се тиче односа држава-држава, и да се обликује према захтевима које диктира доба савремених безбедносних ИРП.

Чак ни у областима у којима је очекивано да регионална сарадња буде на много вишем нивоу, она то није. У државама ЕУ путовања се одвијају несметано без задржавања на границама, што није случај у региону Западног Балкана. Да ли је у питању страх за

властиту безбедност, одсуство воље да се олакша проток људи, роба и услуга преко граница, или све то у исто време, чињеница је да таква политика умањује међусобно поверење и могућности за сарадњу. Зато је први и најважнији корак да се државе региона међусобно десекуритизују и сва отворена безбедносна питања врате на строго политички ниво. То је једини начин да се у њиховим међусобним односима роди поверење и истинско очекивање да ће сваки евентуални спор бити решаван на мирољубив начин. Конеска у том смислу сматра да се припадање региону перципира као безбедносна претња од стране регионалних актера, уместо да то буде место на коме се решавају заједнички безбедносни проблеми (Koneska, 2007: 117).

Страни актери, на првом месту ЕУ и НАТО, промовишу, али свесно или несвесно не доприносе у потпуности развоју регионалне сарадње. Условљавањем чланства, одвојеним приступом земљама региона на том путу, али и одвојеним примањем у чланство, стварају компетитивну атмосферу у региону. У таквим околностима јављају се победници и губитници, распламсавају се стално присутни антагонизми, а регионална сарадња постаје пре привремена фаза на путу постизања коначног циља него потреба која би у исто време убрзала и развој и интеграцију у ЕУ. Пракса унутар ЕУ је указала на чињеницу да реалне потребе и препознавање тих потреба највише утичу на чврстину повезивања и продубљивање сарадње. Тако и на Западном Балкану за регионалну сарадњу није довољна само тежња ка ЕУ и НАТО-у, већ је нужан прави мотив за унапређење заједничких интереса (безбедносних, политичких, економских, трговинских, културних и других).

Према до сада реченом, јасно је да постоје бројни фактори који ограничавају могућности за развој сарадње у региону Западног Балкана. Најзначајнији унутрашњи фактори су одсуство регионалног идентитета, присуство безбедносне дилеме и секуритизација суседа, док су најзначајнији спољни фактори различит приступ у условљавању од стране ЕУ, различит третман постигнутог напретка и селективни пријем у чланство евроатлантских организација. Сви ови фактори, који су најчешће удружени, коче, ако не и потпуно заустављају успостављање регионалне сарадње, као и њен развој у оним областима у којима она ипак делом постоји. Да би се ови фактори отклонили потребна је велика посвећеност политичких елита, промена дијалога у вези са отвореним питањима у региону и опипљиви резултати у реформама с једне стране, али и спољни

подстрек који би пре свега подразумевао извеснији напредак у европским интеграцијама са друге стране.

Да би безбедносна сарадња постала ефикасна државе региона би морале да предузму неколико важних ствари. Прво, да као врхунске циљеве у сарадњи поставе осигурање безбедности, несметано одвијање демократских процеса и изградњу поверења. Друго, да формулишу одређени званични документ који би предвиђао заједничку борбу против заједничких безбедносних ИРП. У то би свакако требало да буду укључене све безбедносне институције у региону, као и организације цивилног друштва које се баве питањима безбедности и сарадње. И треће, да створе властите организације или институције које би имале надлежност да се старају о унапређењу регионалне безбедности. И још важније, да створе услове у којима ће оне функционисати независно од политичких и других друштвених околности и притисака. У овом тренутку, земље региона су далеко од оваквог резимирања безбедности, и није јасно да ли би у будућности могле да развију оваква схватања и заузму овакве ставове у планирању заједничке безбедности.

4.6. РЕГИОНАЛНА САРАДЊА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ У ОБЛАСТИ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

У области унутрашњих послова и правосуђа најзначајније области сарадње су реформа полиције и правосудног система, спровођење закона, борба против организованог криминала и корупције, борба против илегалних миграција, управљање границама и визна либерализација. У наставку су размотрене регионалне иницијативе које постоје у овој области, а затим и безбедност у пракси у земљама региона. Главни циљ овог дела рада је стицање увида у то колико је заправо чврста регионална сарадња у овој области, какви су резултати функционисања постојећих иницијатива и каква је будућа перспектива за јачање регионалне сарадње.

Регионална иницијатива за борбу против корупције (Regional Anti-Corruption Initiative – RAI) је основана 2000. године са циљем развоја регионалне сарадње у борби

против корупције.⁶⁰ Ова иницијатива представља регионални форум за сарадњу државних органа, организација цивилног друштва и међународних организација, али и координацију донаторске помоћи у региону. У оквиру иницијативе је формиран Савет за регионалну сарадњу који обезбеђује политичку подршку њеном раду и надзире реализацију пројеката у овој области. Постоји и Секретаријат који се од 2004. године налази у Сарајеву. Финансирање ове иницијативе су делом преузеле земље региона 2007. године. Висина средстава из годишњих контрибуција земаља региона износи свега 30%, све остало се обезбеђује од донација. Најзначајнији пројекти се тичу унапређења правосуђа и развијања инструмената надзора рада полиције и правосудних органа. Ова иницијатива данас представља важан регионални форум за сарадњу државног и цивилног сектора (Lorandić i Kronja, 2010: 203-204; Nikač i Juras, 2015: 298).

Ова иницијатива је организатор бројних конференција, семинара и радионица на тему борбе против корупције. Сваке године се одржи велики број оваквих скупова на којима се тежи развоју ефикасности у идентификацији ризика од корупције и процени њиховог постојања у јавним институцијама. У организацији ове иницијативе одржавају се обуке за координаторе спровођења стратегије против корупције у националним институцијама са циљем развоја адекватног приступа ризицима корупције и јачања капацитета за борбу против корупције. Такође, спроводе се истраживања у популацији и пословној заједници о перцепцији корупције у региону. Представници националних тела за борбу против корупције размењују своја искуства и разговарају о развоју законодавства у овој области и могућностима прекограничне сарадње. Један од циљева иницијативе је и јачање капацитета цивилног друштва у сузбијању и борби против корупције. Иницијатива остварује сарадњу са другим регионалним иницијативама попут *RACVIAC* Центра за безбедносну сарадњу са циљем повећања свести о значају сарадње свих релевантних тела, у овом случају министарстава одбране у ЈИЕ (RAI Events, Internet, 2017).

Друга значајна регионална иницијатива у овој области је Полицијски форум (Police Forum) основана 2000. године као неформални вид сарадње земаља ЈИЕ са циљем убрзања реформи полиције у региону. У оквиру Форума се спроводе различите активности, претежно у виду пројеката. У најзначајније пројекте спадају Регионална полицијска обука,

⁶⁰ Учеснице су Хрватска, БиХ, Србија, Црна Гора, Албанија, Македонија, Бугарска, Румунија и Молдавија, док УНМИК има статус посматрача.

Мрежа за обуку у борби против организованог криминала и Украдена моторна возила. У реализацији пројеката Форум остварује сарадњу са бројним владиним и невладиним организацијама. Финансирање се само делом одвија од донација земаља региона, док најзначајнија финансијска средства обезбеђује ЕУ (Nikač i Juras, 2015: 295-296).

Следећа значајна регионална иницијатива у овој области је Асоцијација шефова полиције ЈИЕ (Southeast Europe Police Chiefs Association – SEPCA). Основана је 2002. године са циљем пружања помоћи у реформама полицијских снага у земљама ЈИЕ.⁶¹ Суштина свих активности ове иницијативе усмерена је на повећање јавне безбедности у региону путем јачања полицијске сарадње између земаља региона, укључења цивилног друштва у активности иницијативе и обезбеђења помоћи међународних институција и организација. Седиште Секретаријата се налази у Софији, а активности се финансирају делом из годишњих контрибуција држава учесница, а делом из донација. Рад иницијативе укључује активности Генералне скупштине, Извршног секретаријата и више различитих одбора који су задужени за питања организованог криминала, тероризма, функционисања полиције у локалним заједницама, образовања, законодавства и пројеката (Lopandić i Kronja, 2010: 206).

Ова иницијатива тежи да буде водећа регионална организација за унапређење полицијске сарадње и примену демократских принципа у функционисању полицијских снага. Сарадња се остварује кроз примену полицијских стратегија и процедура и развој партнерства између полиције и локалне заједнице (Nikač i Simić, 2014). Задаци иницијативе су усмерени на побољшање рада и развој професионалности полиције, поштовање закона и процедура и развој демократске полицијске праксе, побољшање пружања услуга полиције, подстицање веће одговорности полиције према заједници, развој сарадње националних полиција, размену информација и искустава у региону, обезбеђење сталних извора финансирања и бројне друге мере које имају за циљ повећање способности полиције за извршавање послова. У оквиру иницијативе се организују конференције и семинари са различитим темама из области полицијског посла, отворени за учешће заинтересованих партнера. Пројекти ове иницијативе су многобројни, а

⁶¹ Учеснице су Хрватска, БиХ, Србија, Црна Гора, Албанија, Македонија, Бугарска, Румунија, Молдавија и Канада. Канада је преко своје Владе и Краљевске канадске полицијске службе посебно помогла оснивање и финансирање ове иницијативе.

најзначајнији се тичу борбе против прекограничног организованог криминала и сузбијања кривичних дела у вези са крађом моторних возила (Nikaš i Juras, 2015: 290-294).

Следећа значајна регионална иницијатива у овој области је Регионална иницијатива за миграције, азил и избеглице (Migration, Azylum, Refugees Regional Initiative – MARRI). Основана је 2003. године у оквиру Пакта за стабилност у ЈИЕ. Ова иницијатива се бави питањима миграција, азила, контроле граница, визних режима, интеграције и повратка избеглих лица, са амбицијом достизања међународних и европских стандарда и пракси у овим областима.⁶² Њен главни циљ је осигурање ефикасног управљања миграционим токовима на Западном Балкану и на тај начин пружање доприноса стабилности и развоју региона. Седиште Регионалног центра као координационог и извршног тела је у Скопљу. У оквиру иницијативе постоје четири сектора: 1) мрежа полиције за управљање границама, 2) мрежа за сарадњу на реадмисији, 3) мрежа националних координатора за превенцију трговине људима, и 4) мрежа шефова одељења за азил (MARRI About Us, Internet, 2017).

Иницијатива има два главна органа. Први је Регионални форум који чине представници министарстава унутрашњих послова земаља региона задужени за питања азила, миграција, управљања границама, визног режима и повратка расељених лица. Његова улога је пружање политичке подршке раду иницијативе и доношење одлука од заједничког интереса за све учеснице. Други орган је Регионални комитет који чине представници министарстава спољних послова земаља региона. Његов задатак је да одређује смернице за рад, координира активности, доноси стратешке одлуке у вези са активностима иницијативе и предлаже начине реализације пројеката и идеја (МСПРС, MARRI, Интернет, 2017).

Управни одбор иницијативе чине државе чланице, Европска комисија и заинтересоване међународне организације (ОЕБС, Високи комесаријат УН-а за избеглице итд.). Најзначајније активности иницијативе тичу се борбе против илегалних миграција, борбе против трговине људима, пружања подршке жртвама, стварања јединствене базе података за сузбијање трговине људима, јачања регионалне сарадње, примене споразума о реадмисији између земаља региона и повећања сигурности докумената. У организацији

⁶² Учеснице су БиХ, Србија, Црна Гора, Албанија, Македонија и Косово*, док међународне организације имају статус посматрача. Хрватска је била ученица све до 2015. године када је потврђено њено повлачење као чланице ЕУ Декларацијом Регионалног форума одржаног у Скопљу.

иницијативе одржавају се током читаве године састанци, радионице и обуке на којима се размењују информације, искуства и праксе и разматрају могућности чвршће регионалне сарадње у сузбијању изазова у овој области. Значајне теме у протеклој 2017. години биле су јачање техничких капацитета за превазилажење мигрантске кризе, усвајање међународних стандарда у поступању са мигрантима, јачање сарадње у борби против трговине људима, јачање полицијске сарадње и усвајање свих неопходних мера за приступање шенгенском простору, испуњавање европских стандарда у области ваздушне и копнене граничне полиције, јачање вештина у биометријској обради података и идентификацији фалсификованих докумената, јачање сарадње граничних полиција итд. (Lopandić i Kronja, 2010: 205; MARRI Events, Internet, 2017).

У најзначајније пројекте који се тренутно спроводе под окриљем ове иницијативе спадају: 1) јачање сарадње граничне полиције у ЈИЕ и подршка процесу европских интеграција региона (BORDAIRPOL II), 2) јачање институционалних и техничких капацитета у управљању миграцијама на Западном Балкану и у Турској (у оквиру инструмента ЕУ IPA II), 3) јачање сарадње и координације активности у управљању миграцијама на локалном и националном нивоу (MIGRALONA), 4) техничка подршка од стране GIZ-а у прикупљању података, административним пословима, и развоју људских ресурса и организационих вештина у реализацији активности из MARRI делокруга рада, 5) јачање регионалног дијалога, координације и сарадње у управљању миграцијама на Западном Балкану (SDC and GIZ Joint Programme),⁶³ и 6) заштита рањивих група миграната од ризика трговине људима, посебно жена и деце (SAFERR Women and Girls) (MARRI Current projects, Internet, 2017).

Још једна значајна регионална иницијатива је Мрежа жена полицијских службеника (Women Police Officers Network - WPON) иницирана у оквиру SEPICA-е 2008. године и формално успостављена 2010. године.⁶⁴ Главни циљеви иницијативе су успостава регионалне мреже жена полицајаца, примена принципа родне равноправности, унапређење процеса демократизације полицијске службе и унапређење позиције жена у полицијским службама у региону. Основне активности у том смислу су размена информација, искустава и најбољих пракси у обављању полицијских послова, али и

⁶³ Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC, German International Cooperation – GIZ.

⁶⁴ Чланице су Хрватска, БиХ-Федерација, БиХ-Република Српска, Србија, Црна Гора, Албанија, Македонија, Бугарска и Молдавија.

промовисање статуса, потреба и приоритета жена у полицији у ЈИЕ. Намера је да се подигне свест о улози жена полицајаца у различитим областима полицијског рада попут насиља у породици и трговине људима, да се ојача комуникација и размена искустава и пракси унутар иницијативе, и повећа број жена полицајаца у похађању семинара и курсева. Такође, иницијатива пружа отворену подршку формирању националних мрежа жена полицајаца са циљем да међусобно сарађују (Nikaš i Juras, 2015: 294-295; SEESAC Women in Police, Internet, 2017).

Велики значај за регионалну полицијску и правосудну сарадњу има Конвенција о полицијској сарадњи у ЈИЕ потписана 2006. године у Бечу.⁶⁵ Конвенција се бави унапређењем сарадње органа за спровођење закона земаља региона. У најзначајније видове сарадње спада размена информација, стандардизација комуникације и опреме, сарадња у току операција и истрага, постављање официра за везу, развој програма заштите сведока, омогућавање хитних потрага, реализовање тајних истрага, пренос и поређење идентификационих материјала, организовање обука и размена искустава. За контролу и надзор примене Конвенције задужен је Секретаријат Конвенције који се од 2008. године налази у Љубљани и финансира од стране Аустрије, Словеније, Лихтенштајна, Швајцарске и *DCAF*-а.⁶⁶ Најмање једном годишње се састаје Министарски одбор састављен од надлежних министара уговорних страна. Он једногласно одлучује о тумачењу, имплементацији, примени и по потреби побољшању одредби Конвенције (Lopandić i Kronja, 2010: 207).

Поред поменуте Конвенције о полицијској сарадњи у ЈИЕ (2006), велики значај за регионалну сарадњу има и Конвенција *SELEC* (Convention on Southeast European Law Enforcement Centre). На основу ње је трансформисан ранији Регионални центар за борбу против прекограничног криминала основан под окриљем Иницијативе за сарадњу у ЈИЕ (SECI).⁶⁷ Он је почео са радом 1999. године и седиште му је било у Букурешту. Од усвајања Конвенције *SELEC* 2009. године носи назив Центар за спровођење права у ЈИЕ (Southeast European Law Enforcement Centre – SELEC). Његово седиште је остало у Букурешту, али су му проширене надлежности у области примене и спровођења закона.

⁶⁵ Конвенцију су потписале БиХ, Србија, Црна Гора, Албанија, Македонија, Бугарска, Румунија и Молдавија.

⁶⁶ The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

⁶⁷ Учеснице Центра су Хрватска, БиХ, Србија, Црна Гора, Албанија, Македонија, Грчка, Бугарска, Румунија, Молдавија, Мађарска и Турска.

Финансира се из донаторских средстава држава посматрача, а највећим делом из донација Владе САД. Суштина његовог рада је међусобна размена информација и података, организовање и спровођење заједничких истрага и кажњавање дела прекограничног криминала. Земље региона су представљене официрима за везу (по један за послове царине и полиције) и у свакој од њих постоји национална јединица која сарађује са Центром. Активности Центра су усмерене на различите облике прекограничног криминала: трговина људима, наркотицима и украденим возилима, илегалне миграције, привредни и високотехнолошки криминал, тероризам, злочини против животне средине и транспорт опасних материја (Lopandić i Kronja, 2010: 209-210; SELEC Operational Activities, Internet, 2017).

Приоритет Центра је борба против прекограничног криминала (превенција, репресија и кажњавање), док је главни циљ остварење боље координације активности унутар Центра, чвршће повезивање земаља учесница и развој сарадње са другим регионалним иницијативама у овој области. Један од најзначајнијих партнера Центра је *INTERPOL*, међународна организација чија је примарна област рада борба против свих облика организованог криминала. Центар остварује регионалну сарадњу кроз размену информација, организовање заједничких истрага, формирање истражних тимова, кажњавање кривичних дела и израду стратешких анализа, а најважнији вид активности су регионалне операције (Lopandić i Kronja, 2010: 210; Nikač i Juras, 2015: 300).

Конкретни задаци *SELEC* Центра су: 1) подршка у истрагама криминалних дела, 2) олакшавање размене информација и података у истражним радњама, 3) обавештавање националних јединица о откривеним криминалним делима, 4) сакупљање, сређивање, анализирање, обрада и преношење релевантних информација и обавештајних података, 5) израда стратешких анализа и процена претњи везано за циљеве *SELEC*-а, 6) успостављање, управљање и одржавање рачунарског информационог система, и 7) промовисање добрих пракси у поступцима и техникама спровођења закона. У служби остваривања задатака под окриљем Центра се реализују бројни састанци, конференције, радионице, обуке и пројекти са циљем преношења информација, стеченог знања и искустава, као и добрих пракси земљама региона и другим учесницима (Convention of the SELEC, 2009).

У Београду је 2003. године основана Саветодавна група јавних тужилаца у ЈИЕ (Southeast European Prosecutors Advisory Group - SEEPAG) са намером да се олакша правосудна сарадња у прекограничним криминалним случајевима и истрагама, али и да се повећа капацитет земаља региона да сузбијају, воде истраге и кривично гоне починиоце криминалних дела.⁶⁸ Седиште Групе је у Београду и све чланице су представљене од стране својих изабраних правних стручњака у које спадају високо рангирани и искусни јавни тужиоци или судије. Посредством Групе остварују се контакти између јавних тужилаштава земаља региона, унапређује сарадња тужилаца и пружа међусобна правна помоћ. Прва функција Групе је да олакша и убрза размену информација и чињеница у прекограничним криминалним истрагама, а друга да обезбеди смернице и подршку у спровођењу закона (SEEPAG Overview, Internet, 2017).

Користећи се јединственим знањем и конкретним оперативним искуством, Група има задатак да обезбеди суштинску везу између закона као таквих и њихове примене у пракси. Она може асистирати у креирању и хармонизацији закона и регионалних споразума усмерених на борбу против организованог криминала. Такође, она може обезбедити правне смернице и мишљења о различитим правним питањима која произилазе из контекста регионалне сарадње у области правосуђа. Осим тога, Група пружа оперативну подршку, правну помоћ, савете и смернице службеницима *SELEC* Центра за спровођење права у ЈИЕ у истрагама организованог криминала. Сарадња се остварује и са другим релевантним регионалним иницијативама. Активности групе подржавају бројни партнери, а неки од њих су Министарство правде САД, *Eurojust*, *EJN*, *UNODC*, *SELEC* итд. (SEEPAG Overview, Internet, 2017).⁶⁹

Сваке године се у организацији *SEEPAG*-а одржава годишња конференција на којој се разматрају законске и практичне мере сарадње у истрагама организованог криминала, тероризма и других забрињавајућих питања у региону ЈИЕ. У исто време се разматрају и тешкоће на које се наилази на том путу. Свака од земаља региона представља своја законска решења и механизме борбе, своја искуства и праксе, изазове са којима се суочава и предлоге за унапређење сарадње између чланица *SEEPAG*-а. Осим тога, пажња се

⁶⁸ У рад Саветодавне групе јавних тужилаца у ЈИЕ су укључени Хрватска, БиХ, Србија, Црна Гора, Албанија, Македонија, Грчка, Бугарска, Румунија, Молдавија, Словенија, Мађарска и Турска.

⁶⁹ European Union agency dealing with judicial cooperation in criminal matters (Eurojust), European Judicial Network (EJN), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

посвећује и могућностима формирања заједничких истражних тимова не само између учесника већ и између њих и земаља ЕУ. Оно око чега се слажу све учеснице иницијативе јесте значај сарадње полицијских и правосудних органа у региону за развој добре праксе у сузбијању заједничких безбедносних изазова, ризика и претњи (SEEPAG Conferences, Internet, 2017).

Мрежа јавних тужилаца Западног Балкана (Western Balkans Prosecutor's Network – WBPN) је професионална мрежа јавних тужилаца основана 2005. године у Скопљу потписивањем Меморандума о разумевању између шефова јавних тужилаштава земаља региона. Мрежу подржавају ЕУ и Савет Европе. Њен главни циљ је да омогући интензивну регионалну сарадњу у истрагама и подизање оптужница против осумњичених за организовани криминал. Њене активности су усмерене на борбу против прекограничног организованог криминала и са тим повезаних случајева корупције који имају прекограничне последице, као и на разоткривање и разбијање криминалних организација које су укључене у недозвољену трговину оружјем, дрогом и људима намењену тржишту ЕУ. У њене специфичне циљеве спадају: 1) пружање подршке земљама региона у истрагама и кривичном гоњењу починилаца тешких криминалних дела, 2) јачање институционалних капацитета и механизма сарадње и координације између учесника ове иницијативе, и 3) јачање правосудне сарадње са релевантним европским институцијама. Мрежа развија сарадњу са *SEEPAG* – ом, Саветодавном групом јавних тужилаца у ЈИЕ (CILC, WBPN, Internet, 2017; WBPN About Us, Internet, 2017).⁷⁰

4.7. РЕГИОНАЛНА САРАДЊА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

У оквиру Пакта за стабилност у ЈИЕ 2000. године је основана Иницијатива за превенцију и спречавање катастрофа (Disaster Preparedness and Prevention Initiative in South-East Europe – DPPI SEE).⁷¹ Основни циљ је био да се развије свеобухватна регионална стратегија за превенцију и деловање у случају катастрофа у региону ЈИЕ. Овај

⁷⁰ Center for International Legal Cooperation (CILC).

⁷¹ Учеснице су Хрватска, БиХ, Србија, Црна Гора, Албанија, Македонија, Бугарска, Румунија, Словенија и Турска.

регион је склон природним непогодама које превазилазе националне границе, али и капацитете земаља појединачно за превенцију и суочавање са последицама природних непогода. Неке од претњи попут поплава и шумских пожара прете да буду сезонске по својој природи, те стога представљају довољно значајан разлог за јачање националних капацитета и регионалне сарадње. Како се ниво спремности и капацитета разликује од земље до земље, главна сврха ове иницијативе јесте да обезбеди оквир за развој пројеката и програма који ће их учинити спремнијим за реаговање у ванредним ситуацијама (DPPI SEE About Us, Internet, 2017).

Сва пажња ове иницијативе је усмерена на изградњу и јачање способности и капацитета чланица за реаговање у ванредним ситуацијама које могу изазвати природни или људски фактори. Она усмерава донаторска средства, координира активности међународних владиних и невладиних организација у региону, унапређује националне капацитете и развија регионалну сарадњу у управљању ванредним ситуацијама. У њене конкретне активности спадају размена информација и пракси, организовање обука на примерима добрих пракси, подршка земљама региона да усвоје законска решења у складу са стандардима и праксом који постоје у међународној заједници и ЕУ, као и унапређење сарадње са партнерима (NATO, UN, IFRC, EMSC, EU CPM, EWI итд.)⁷² у светлу евроатлантских интеграција региона. Она организује многобројне састанке, конференције, семинаре, радионице и обуке и реализује различите пројекте (DPPI SEE Mission, Goals and Objectives, Internet, 2017; DPPI SEE Partnerships, Internet, 2017).

Током 2017. године одржан је семинар у Београду на тему спремности локалних заједница за реаговање у ванредним ситуацијама. Главни циљ семинара је био повећање свести о значају спремности на локалном нивоу за одговор на кризе, што подразумева јачање капацитета локалних институција како у људству тако и у одговарајућој опреми. На састанку у Букурешту разматрана су достигнућа у имплементацији годишњег програма иницијативе и могућности за даље јачање институционалних капацитета за управљање ванредним ситуацијама. Обука за спасиоце у случају поплава спроведена је близу Нове Горице у Словенији са циљем јачања вештина спасавања у брзим водама уз помоћ чамаца, техника пливања и других оперативних техника. Одржана је и обука у Загребу са циљем

⁷² International Federation of Red Cross (IFRC), European Mediterranean Seismological Center (EMSC), EU Civil Protection Mechanism (EU CPM), East-West Institute (EWI).

развоја професионалних кадрова за редуковање ризика од катастрофа и климатских промена, као и вежба у Темишвару од стране тима за цивилну заштиту ЕУ са циљем демонстрације интероперабилности, заштите и сигурности, самодовољности, процедура, координација и могућности учења (DPPI SEE Programmes and Activities, Internet, 2017).

Када је у питању ова област, у региону су присутни још и програм ЕУ за превенцију и реаговање у случају катастрофа, регионална Иницијатива за смањење ризика од катастрофа коју такође финансијски подржава ЕУ, као и Међународна стратегија за смањење ризика од катастрофа (Lorandić i Kronja, 2010: 211-212).

4.8. БЕЗБЕДНОСНЕ ПРАКСЕ У РЕГИОНУ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Европска унија, како политички тако и финансијски, подржава и подстиче сарадњу у региону Западног Балкана истичући на првом месту циљеве помирења и развоја добросуседских односа. У политичком смислу ЕУ подржава Западнобалканску шесторку и Берлински процес, док конкретну финансијску помоћ обезбеђује за функционисање шест регионалних иницијатива, укључујући и Регионални савет за сарадњу, све са циљем да се убрза економски развој, унапреди повезаност широм региона, повећа безбедност и остваре многе друге предности сарадње. ЕУ је веома активна када је у питању одржавање мира и стабилности у региону. У том смислу она наставља да спроводи мисију *Althea* у БиХ и мисију *EULEX* на Косову*, док земље региона ангажују своје војне контингенте у оквиру мисија ЕУ у свету (EUEA Factsheet, 2017: 2-3).

На годишњим самитима земаља региона и представника ЕУ разговара се о безбедносним питањима која погађају регион, али и регион и ЕУ заједно. На Самиту у Трсту 2017. године земље региона су донеле одлуку о јачању сарадње у превенцији радикализма и насилног екстремизма, у борби против тероризма и организованог криминала, као и прања новца и финансијских злоупотреба. То су најзначајније безбедносне претње са којима се без изузетка суочавају све земље региона. ЕУ је са своје стране изразила спремност и вољу да настави да подржава овакве намере о сарадњи у региону кроз Иницијативу борбе против тероризма на Западном Балкану (Western Balkans Counter Terrorism Initiative) и Иницијативу за интегративно управљање унутрашњом

безбедношћу (Integrative Integral Security Governance (IISG) Initiative) (Trieste WB Summit Declaration, 2017).

Учеснице самита су се обавезале да раде заједнички на сузбијању поменутих претњи и да у том смислу користе све могуће ресурсе који им стоје на располагању. Такође, оне су приметиле још један веома значајан безбедносни проблем у целом региону који је углавном последица завршених оружаних сукоба. Ради се о распрострањености приватног поседовања оружја. У циљу контроле ширења оружја, а на основу уочених потреба, оне су истакле да је нужно да се повећа сигурност залиха оружја и да се активно подстиче његова добровољна примопредаја. Осим тога, оне су се посебно обавезале да јачају сарадњу у области трговине малокалибарским и лаким оружјем не само у оквиру иницијативе *SEESAC*, већ и у сарадњи са *EUROPOL*-ом (Trieste WB Summit Declaration, 2017).

Још један веома важан закључак са Самита у Трсту тиче се миграционе кризе. Кроз разговор о проблему управљања миграционим токовима, учеснице су се сложиле да у томе морају да буду солидарне, да сарађују међусобно и да деле одговорност. Заједнички подухвати би морали да се крећу у правцу побољшања управљања границама, повећања капацитета за контролу граница, превенције илегалних миграција и борбе против илегалне трговине дрогом, оружјем и људима, док би се у исто време морало осигурати поштовање људских права и међународна заштита у складу са међународним правилима и обавезама. Истакнуто је да се мора обратити пажња на евентуално стварање нових рута кроз регион које воде ка ЕУ и да све стране треба да обезбеде капацитете за суочавање са новим изазовима у будућности (Trieste WB Summit Declaration, 2017).

Европска унија пружа подршку региону у управљању миграцијама издвајајући средства за хуманитарну помоћ, обезбеђујући стручњаке на терену и инсистирајући на осигурању поштовања људских права. Главни циљ је да се ублажи миграциона криза и омогући несметано управљање миграционим токовима (EUEA Factsheet, 2017: 3). Чим је наступила миграциона криза, показале су се све слабости земаља региона да се правилно суоче са оваквим проблемом. У њих спада недовољна контрола граница, недостатак адекватног смештаја за мигранте, немогућност да се обезбеди храна и задовоље најосновније потребе миграната док бораве на њиховој територији, недостатак стручњака

који би се бавили координацијом активности у пракси и управљањем миграцијама уопште, недостатак међусобне сарадње у региону итд.

Део рада који предстоји посвећен је разматрању најзначајнијих безбедносних претњи које погађају регион укључујући корупцију, организовани криминал, финансијски криминал, миграције, тероризам, радикализам и насилни екстремизам. Главни циљ је да се укаже на главне проблеме који постоје у пракси. За ту сврху анализирани су извештаји о напретку у европским интеграцијама са намером да се уочи да ли процес придруживања ЕУ, спровођење реформи и учешће у регионалним иницијативама, о чему је претходно било речи, дају позитивне резултате по питању безбедности у региону. Јако је важно да се обрати пажња на питање шта се дешава у пракси, јер саме реформе, иницијативе, дефинисани циљеви и приоритети, бројне конференције и декларативна подршка не значе много уколико нису праћени адекватном имплементацијом и не повећавају безбедност у региону.

4.8.1. БЕЗБЕДНОСНА ПРАКСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Судећи према географском положају на спољним границама ЕУ, Србија је на удару миграционих токова који су посебно постали изражени избијањем ратних сукоба у Сирији. Она је зато у обавези, пре свега према својим грађанима, да осигура своје границе, прилагоди законе у овој области са европским стандардима, ојача надлежне институције и њихову координацију, усвоји најбољу праксу управљања миграцијама и унапреди смештајне капацитете за пријем миграната. Директно суочена са миграционом кризом услед рата у Сирији, Србија је, уз помоћ ЕУ и међународне заједнице, предузела одређене мере како би мигрантима који се нађу на њеној територији обезбедила склониште и хуманитарну помоћ. Међутим, искуство је показало да миграције могу да се десе изненада и у великом обиму, због чега Србија мора да развије опсежну стратегију за рано упозорење, припрему и руковођење оваквим и сличним кризама, али и да оствари много бољу координацију служби које су укључене у управљање миграцијама и у решавање питања илегалних миграција како на централном тако и на локалном нивоу (Serbia Progress Report, 2014: 52; Serbia Report, 2015: 59-60; Serbia Report, 2016: 66-67).

Једна од последица савремених миграција јесте повећан број захтева за азил. Наиме, 153 је број лица која су поднела захтев за азил у 2013., тај број је порастао на 400 у 2014., а затим и на 586 у 2015. години, при чему се види знатно повећање које је било у складу са појачаним миграторним кретањима. Од свих поднетих захтева у том периоду 19 је резултирало додељивањем статуса избеглица, а 21 додељивањем супсидијарне заштите. У том смислу, Србија, као уосталом и остале земље региона, мора да унапреди своју политику азила, да усвоји мађународне стандарде и праксу у овој области, и да усклади законе са европским *acquis*-ом. Она најпре мора да формулише и усвоји нови закон чија би имплементација унапредила читав процес решавања захтева за азил, укључујући јачање капацитета надлежних институција, убрзање процедура, развој сарадње и координације институција итд. Један од највећих проблема представља мањак стручних лица способних да решавају растући број захтева за азил. У том смислу, Србија мора да спроведе адекватне обуке особља које се бави овим питањем и да унапреди њихову сарадњу са другим релевантним институцијама, а посебно са граничном полицијом. Осим тога, она мора да унапреди смештајне капацитете за пријем тражилаца азила и да осигура безбедан боравак у центрима за азил (Serbia Progress Report, 2014: 52; Serbia Report, 2015: 60; Serbia Report, 2016: 67-68).

Управљање границама Србија би морала да унапреди у многобројним аспектима да би достигла европске стандарде и праксу у контроли својих граница. Она мора да појача професионалне капацитете, да изврши модернизацију инфраструктуре и техничке опреме, и да подстакне развој чврсте сарадње између свих релевантних служби (гранична полиција, царина и фитосанитарна служба). Такође, мора да унапреди сарадњу са суседима и *INTERPOL*-ом, посебно у области борбе против организованог криминала, илегалних миграција и корупције. Како до сада није, она би морала систематски да приступи стварању искуствене евиденције о свим случајевима илегалних активности које се одвијају на њеним границама. Да би постигла значајније резултате у управљању границама она мора да инвестира значајна финансијска средства, међутим њен буџет је ограничен због чега се напредак у овој области одвија веома споро (Serbia Progress Report, 2014: 53; Serbia Report, 2015: 61; Serbia Report, 2016: 69-70).

Када је реч о борби против корупције, Србија већ годинама није начинила готово никакав напредак по питању препорука ЕУ. Корупција преовлађује у готово свим сферама

државе и друштва. Ни примена одређених законских решења није дала видљиве резултате, што се може видети према изостанку финалних осуда за корупцију на високом нивоу. У држави не функционишу независни надзор, рана детекција, упозорења на злоупотребе и сукобе интереса, као ни систематичне финансијске истраге у државним институцијама и предузећима. Такође, сама одељења за унутрашњу контролу институција су неразвијена, неопремљена и некомпетентна. Политички утицај је веома присутан у полицији, судовима и јавним тужилаштвима, а власти се тек спорадично осврћу на тему корупције и веома ретко говоре о текућим истрагама и судским пресудама (Serbia Progress Report, 2014: 12; Serbia Report, 2015: 13-14; Serbia Report, 2016: 15).

Агенција за борбу против корупције и друга независна тела која имају улогу надзора рада извршне власти, немају адекватне ни људске ни материјалне ресурсе да реагују систематично. Немају ни право да приступе неопходним базама података и да прате исходе истраживаних случајева, као ни механизме за међусобну размену података. У суштини немају никакав утицај на покретање истрага нити могућност да учествују у случајевима који су у процедури. Правни оквир за борбу против корупције је широк, али изостају дугорочне стратешке визије, адекватни акциони планови, кредибилна финансијска средства и политичка воља како би се спровела опсежна борба против корупције и постигли значајнији резултати (Serbia Progress Report, 2014: 12; Serbia Report, 2015: 14; Serbia Report, 2016: 16).

Ни борба против организованог криминала годинама није дала значајне резултате, с обзиром на занемарљив број осуда у односу на процене распрострањености криминала у региону. Најпре би морала да функционише независна и транспарентна контрола рада полицијских служби, а затим и криминалне истраге ширег карактера. Међутим, проблем није само у Србији већ у читавом региону у коме нема озбиљнијих покушаја да се истраже шире криминалне мреже. Финансијске истраге се не спроводе систематично, већ се све своди на заплону или одузимање имовине појединцима, уместо на уочавање токова кретања новца. Ни казне које се изричу појединцима нису толико оштре да би значајније утицале на сузбијање криминала. ЕУ позитивном истиче само активну регионалну и међународну сарадњу Србије у борби против трговине дрогом (Serbia Progress Report, 2014: 12; Serbia Report, 2015: 15; Serbia Report, 2016: 17).

Србија би према препоруци ЕУ морала да ојача капацитет полиције у борби против организованог криминала. Међутим, главна препрека на том путу је велики политички утицај на запошљавање, унапређивање и разрешавање дужности. На првом месту би требало мењати командну структуру у којој се преплићу функције и одговорности, а затим повећати професионалност полиције кроз специјализоване обуке и тренинге. Надзор над полицијским радом од стране независних тела и унутрашњих интерних одељења није ефикасан, јер она немају адекватне ресурсе. Ни сарадња полиције са царином, пореским службама и правосуђем није задовољавајућа, јер нису развијени системи размене информација, а то је најзначајније за сузбијање криминалитета. Потребно је мењати и законодавни оквир, јер није у складу са европским законодавством у овој области, а процес усклађивања би могао да буде дуготрајан (Serbia Progress Report, 2014: 13; Serbia Report, 2015: 16; Serbia Report, 2016: 18).

Правни оквир за борбу против тероризма је углавном у складу са међународним стандардима и европским законодавством у овој области. Међутим, треба га адекватно и имплементирати. Посебно да би се ојачали капацитети за уочавање и прекидање финансијских токова усмерених на подршку терористичких активности. Затим, да би се остварила боља оперативна сарадња између надлежних агенција, пре свега у размени информација. Да би се остварила сарадња специјалне полицијске јединице за борбу против тероризма и насилног екстремизма са *EUROPOL*-ом, и то како на размени података о кретању терориста тако и на сузбијању криминалних дела повезаних са тероризмом. И напослетку, да би се појачало предузимање мера превенције и антирадикализације које укључује локалне власти, локалне религијске лидере и цивилно друштво. Србија је у извесној мери погођена феноменом страних бораца (према подацима које је ЕУ добила од надлежних српских власти око 40 српских држављана је учествовало у рату у Сирији од почетка сукоба до краја 2015. године) и дужна је да предузме све одговарајуће мере за његово сузбијање (Serbia Progress Report, 2014: 55; Serbia Report, 2015: 63; Serbia Report, 2016: 73).

Према последњем извештају о напретку написаном у међувремену и објављеном априла 2018. године, Србија мора још много да ради да би достигла европске стандарде и праксу у области управљања миграцијама. На првом месту, њен законодавни оквир није у потпуности у складу са европским, те ће морати да изврши хармонизацију закона и

прописа који се тичу управљања миграцијама и пружања заштите мигрантима. Затим, веома је важно да у што краћем року усвоји стратегију и акциони план за борбу против илегалних миграција. Даље, она мора да реши проблем функција различитих владиних тела која имају надлежност у овој области. Због преклапајућих функција, неразвијене сарадње и некоординисаног деловања институција управљање миграцијама није успешно и резултира мањкавошћу у пружању заштите. Уз то, потребно је повећати оперативне капацитете свих релевантних институција и унапредити сарадњу са НВО, суседима и међународним организацијама. И на крају, треба повећати смештајне капацитете и осигурати основне услове за боравак миграната, а посебно за малолетна лица и децу без пратње (Serbia Report, 2018: 34-35).

У најновијем извештају о напретку (2018) се истиче да је Србија остварила одређени прогрес у управљању политиком азила. Суочена са повећаним бројем захтева за азил у последњих неколико година, она је донекле напредовала усвојивши нови закон о азилу и увећавши капацитете за решавање захтева за азил, као и смештајне капацитете за пријем тражилаца азила. У 2016. години је поднето 574 захтева за азил, док је у 2017. тај број био знатно мањи и износио 235 захтева за азил, што је у складу са постепеним јењавањем миграционих кретања из правца ратом погођене Сирије. Укупно за те две године 22 особе су добиле статус избеглица, док је супсидијарна заштита гарантована у 34 случаја. Међутим, искуство у пракси је показало да она мора да уложи даље напоре како би у потпуности имплементирала нови закон о азилу и попунила бројне празнине у овој области које се тичу јачања капацитета надлежних институција, унапређења сарадње са граничном полицијом, унапређења целокупног поступка у вези са азилом (пријем и решавање захтева, обуке кадрова, убрзање процедура итд.), увећања смештајних капацитета, побољшања услова за боравак, посебно деце, осигурања безбедности центара за азил (првенствено због могућности инфилтрације трговаца људима), координације свих релевантних институција, али и развоја интензивне сарадње са суседима и ЕУ (Serbia Report, 2018: 36-37).

Нови извештај о напретку (2018) показује да Србија мора још много да напредује да би достигла европске стандарде у управљању границама, и у томе се не разликује од осталих земаља региона којима је ово такође слаба тачка. Управљање границама треба унапредити у свим већ поменутих аспектима, укључујући инфраструктуру,

професионални кадар, опрему и техничке услове, као и сарадњу између граничне полиције, царине и фитосанитарне инспекције. Сарадња са суседима је релативно добра и Србија учествује у заједничким патролама са свим суседима, осим са Хрватском. Међутим, то се није показало као довољно да би се значајније спречили илегални преласци граница и криминалне активности. Треба истаћи и то да нису закључени демаркациони споразуми са свим суседима. Пре свега остаје велико питање будућег статуса Косова*, а затим и питање разграничења са Хрватском које се тиче спорних области на Дунаву (Serbia Report, 2018: 38).

У најновијем извештају о напретку (2018) и даље се наглашава да недостатак оперативних капацитета, сарадње релевантних институција и независности деловања, спречавају борбу против корупције. Она је према оцени ЕУ најизраженија у области здравства, образовања, инфраструктурних пројеката, градње и просторног планирања, и приватизације јавних предузећа. Координација релевантних институција, полиције, тужилаштва, судова, пореске управе и других, кључна је за успешну борбу против корупције, а она до сада није ефикасно успостављена нити функционална. Осим тога, потребно је ојачати институције у људским ресурсима и у техничком смислу, што подразумева стручно особље, безбедну платформу за електронску размену информација, статистичко праћење случајева итд. Стратешки оквир за борбу против корупције иако постоји, није имплементиран на задовољавајући начин, о чему говори и сам изостанак резултата (Serbia Report, 2018: 19-22). Што више, у нацрту нове СНБРС (2017) корупција је потпуно скрајнута као безбедносни ИРП и стављена у категорију осталих безбедносних проблема који према речима креатора „могу испољити значајан утицај“ (Нацрт СНБРС, 2017: 13).

У најновијем извештају о напретку (2018) се такође истиче да се борба против организованог криминала одвија веома споро и без великих резултата. То се види према броју финалних осуда за почињена криминална дела који је занемарљив. Иако се уочава да Србија сарађује са земљама региона у сузбијању криминала, истиче се да је остварени напредак минималан и да је потребна јака политичка воља да би у томе била успешнија. Криминалне групе које делују на територији Србије предузимају низ профитабилних илегалних активности и добар део профита инвестирају у српску економију. Зато идентификација и конфискација имовине стечене криминалним активностима треба да

буде приоритет Србије у борби против криминала, тероризма и корупције. У том смислу, она мора да обезбеди адекватне људске и финансијске ресурсе, да промени законски оквир у домену замрзавања и конфискације имовине, и да развије сарадњу свих релевантних институција (Serbia Report, 2018: 31-33).

У борби против тероризма и радикализације кључни су јачање капацитета институција, интензивирање њихове међусобне сарадње и развој регионалне сарадње. Србија, као ни остале земље региона, није у стању да се бори сама против претње која не познаје границе и чији су извори финансирања нејасни. Зато је за успех у идентификацији и прекидању токова финансија намењених за реализацију терористичких активности нужна интензивна сарадња. Иако Србија није у великој мери погођена феноменом страних терористичких бораца (према последњем извештају о напретку укупно 49 српских држављана који су учествовали у борбама у иностранству, од којих 10 повратника), претња тероризма би у будућности могла да постане већа. Зато Србија мора да ради како на унапређењу капацитета за сузбијање тероризма тако и на унапређењу општих животних услова, посебно за младе који се лако приклањају активностима које могу да донесу финансијску корист (Serbia Report, 2018: 34). Међутим, Србија је последња земља у региону која је усвојила Стратегију борбе против тероризма са Акционим планом. Осим тога, још увек није одредила координатора за борбу против насилног екстремизма, те у том погледу нису испуњени ни основни услови за сарадњу на овом пољу у региону.⁷³

4.8.2. БЕЗБЕДНОСНА ПРАКСА У РЕПУБЛИЦИ ЦРНОЈ ГОРИ

Црна Гора је у нешто бољем положају од осталих земаља региона када је у питању кретање миграната кроз њену територију. Рута која је водила од Грчке преко Македоније, Србије, БиХ и Хрватске даље ка ЕУ готово у потпуности ју је заобишла. Ипак, отвореност ка Јадрану ставља Црну Гору у ситуацију повећаног прилива миграната и тражилаца азила. Такође, иако у мањем броју, мигранти се из Турске преко Грчке и Албаније лако

⁷³ То се види на основу учешћа српских званичника на значајним догађајима који су били посвећени сарадњи са циљем борбе против тероризма и насилног екстремизма, али и на основу пријема страних званичника са истим циљем. Србију су представљали министар унутрашњих послова, министар одбране, министар спољних послова, директор Канцеларије за националну безбедност и други, али не и у ту сврху посебно именовани координатор.

нађу и у Црној Гори, па настављају кретање преко БиХ не би ли ушли у ЕУ. Тако до њене територије стижу мигранти из Пакистана, Ирана, Авганистана и Сирије са једне, и из Марока и Алжира са друге стране, бежећи од ратова и сиромаштва на Блиском Истоку, у Азији и Африци.

У области управљања миграцијама, Црна Гора мора најпре да усклади свој законодавни оквир са европским, а затим да изврши прерасподелу надлежности и одговорности релевантних служби, јер тренутна подела представља изазов за развој и координацију интегрисаног управљања миграцијама. На оперативном нивоу, посебно треба унапредити борбу против трговине људима и повећати свест о потреби препознавања угрожених категорија миграната и пружања адекватне заштите. Досадашња сарадња са суседима је дала одређене резултате у откривању међународних мрежа за трговину људима, али требало би је унапредити да би се постигли значајнији резултати (Montenegro Progress Report, 2014: 48; Montenegro Report, 2015: 62-63; Montenegro Report, 2016: 67-68).

У области политике азила Црна Гора мора да оствари напредак у више аспеката. На првом месту мора да унапреди свој законодавни оквир и да осигура његову доследну имплементацију, али и да изврши усклађивање са европским стандардима и праксом у овој области. Затим, она мора да унапреди професионалне капацитете и да омогући квалитетне обуке за кадар који ће се убудуће бавити пословима из области азила. На тај начин би решавање процедура, од пријема захтева до евентуалног одобрења заштите, постало много брже и ефикасније. За сада постоји само један центар за пријем тражилаца азила и његове смештајне капацитете би требало повећати у складу са растућим потребама. Поред тога, овај центар за азил треба осигурати од криминалних група које се баве трговином људима. Садашњи тренд је такав да тражиоци азила углавном напусте земљу пре доношења било какве одлуке, али ће изазов за будућност свакако бити перспектива интеграције за оне који добију заштиту. Број захтева за азил претходних година кретао се од 3554 у 2013., 2312 у 2014., па све до 1611 у 2015. години. Међутим, њихово решавање је резултирало са свега 10 случајева доделе статуса избеглица и 10 случајева гарантовања супсидијарне заштите. У 2013. години када је регистрован највећи број захтева за азил није било ниједног позитивног решења (Montenegro Progress Report, 2014: 49; Montenegro Report, 2015: 63; Montenegro Report, 2016: 68).

Црна Гора мора да унапреди бројне аспекте управљања границама да би се приближила стандардима и пракси који важе у ЕУ. Пре свега мора да ради на имплементацији стратегије о интегрисаном управљању границама, као и релевантних акционих планова. Доследна имплементација би у том смислу би значила повећање људских и материјалних капацитета, спровођење адекватних обука, унапређење професионализма у обављању свих граничних послова, јачање аналитичких капацитета, модернизацију граничне инфраструктуре и техничке опреме, а самим тим и усклађивање са међународним стандардима и праксом. Међутим, слаб буџетски капацитет Црне Горе чини да напредак у овој области буде веома спор. Сарадња на оперативном нивоу између граничне полиције и свих осталих релевантних тела мора да се унапреди, нарочито у размени података. Сарадња са суседима постоји, али мора да буде много чвршћа да би се постигли значајнији резултати, посебно у сузбијању криминалних активности и илегалних прелазака граница (Montenegro Progress Report, 2014: 49-50; Montenegro Report, 2015: 63-64; Montenegro Report, 2016: 70).

Корупција у Црној Гори представља веома озбиљан проблем, а успешно реализоване истраге и коначне пресуде готово да не постоје. Главни проблем представљају слабе институције и одсуство професионализма и систематичности у истрагама, посебно оним компликованим које се тичу финансијских злоупотреба. Зато је потребно ојачати законе и унапредити институционалне и операционалне капацитете полиције, тужилаца и судија за превенцију и сузбијање корупције на свим нивоима. Такође, треба осигурати њихову сарадњу и координацију и повећати њихове способности путем квалитетних курсева, обука и тренинга. Иако је Црна Гора потписница свих релевантних међународних конвенција за борбу против корупције и притом је усвојила одређене законе који употпуњују њен законодавни оквир у овој области, акциони планови за сузбијање корупције у многим секторима (јавне набавке, приватизација, урбанизам, образовање, здравство, власт на локалном нивоу и полиција) нису дали значајније резултате (Montenegro Progress Report, 2014: 10-11; Montenegro Report, 2015: 14-16; Montenegro Report, 2016: 15-16).

Када је у питању борба против организованог криминала напредак је остварен само у смислу јачања правног, регулаторног и институционалног оквира. Међутим, напредак у пракси је веома скроман, посебно када се ради о решавању проблема прања новца и

трговине људима. Подизање оптужница, систематичне истраге и коначне пресуде у случајевима сумње на тешка криминална дела углавном изостају. Није остварена јака сарадња и координација између институција и агенција које имају надлежност у борби против организованог криминала, нити су у потпуности реализоване реформе полиције. Институцијама недостаје капацитет да се ефикасно суочавају са различитим типовима финансијског и економског криминала. Да би се остварио значајан напредак у борби против организованог криминала, мора да се успостави сарадња између тужилаштва, судова и полиције, пре свега у размени информација и података (Montenegro Progress Report, 2014: 11; Montenegro Report, 2015: 16-18; Montenegro Report, 2016: 16-17).

Црна Гора унапређује сарадњу са *EUROPOL*-ом на размени информација и интегрисању база података, учествује у заједничким операцијама усмереним против трговине оружјем и наркотицима, као и у обукама и аналитичким активностима. Она ради на јачању својих капацитета за прикупљање информација и вођење евиденције о трговини дрогом, оружјем, људима и цигаретама, као и о сајбер криминалу. Међутим, бележи слабе резултате у њиховом сузбијању, посебно када се ради о финансијском и економском криминалу и трговини људима. Недостатак материјалних и људских ресурса у вршењу истрага, мањак професионализма, али и одсуство воље да се спроведу систематске, посебно финансијске истраге, главни су разлог неуспеха. Борба против трговине људима није ефикасна, посебно не у домену идентификације жртава, процесуирања извршилаца и обезбеђења заштите. Иако Црна Гора сарађује са земљама региона у спречавању илегалне трговине, та сарадња није довољна да би се овај вид криминала сузбио (Montenegro Progress Report, 2014: 50-51; Montenegro Report, 2015: 64-66; Montenegro Report, 2016: 71-73).

Црна Гора је потписница свих релевантних међународних споразума о борби против тероризма. У последњих неколико година је значајно унапредила свој законодавни оквир и прилагодила га европским и међународним стандардима. Усвојила је акциони план за борбу против прања новца и финансирања терористичких активности и ојачала сарадњу са регионалним и међународним партнерима. Усвојила је и Стратегију за борбу против насилног екстремизма (2016-2018) и тако употпунила Националну стратегију за превенцију и борбу против тероризма, прања новца и финансирања тероризма. ЕУ инсистира да се у земљи подиже свест о претњи тероризма и да се делује превентивно

усвајањем антирадикалистичких мера и стварањем искуствене евиденције. Црна Гора развија сарадњу са *INTERPOL*-ом у циљу превенције терористичких активности и идентификације страних ратних бораца. Међутим, потребно је појачати капацитете и професионализам особља укључених у праћење ових активности, као и употребу нових информационих технологија (Montenegro Progress Report, 2014: 51; Montenegro Report, 2015: 18-19; Montenegro Report, 2016: 18, 72).

Најновији извештај о напретку (2018) се не разликује много од претходних, ни по питању до сада постигнутих резултата у области безбедности, ни по питању препорука које се упућују Црној Гори. Иако је усвојена стратегија о миграцијама (за период 2017-2020), највећи проблем у управљању миграцијама представља одсуство сарадње и кооперације између надлежних институција. Тачно је да се Црна Гора налази ван главне миграционе руте у региону, али искуство је показало да мора да ојача капацитете за управљање изненадним миграцијама, да повећа капацитете за пријем и побољша услове за боравак на њеној територији, посебно деце, јер се досадашњи акциони план за суочавање са појачаним приливом миграната и избеглица не бави њиховим специфичним потребама. Црна Гора има један прихватни центар, који се показао недовољним у 2017. години када ју је захватио талас избеглица из Северне Африке. Да би спречила трговину људима у оваквим ситуацијама, Црна Гора мора да успостави бољу сарадњу са суседима у оквиру регионалних иницијатива. Међутим, пре свега мора да ојача сопствене институције и успостави сарадњу између њих (Montenegro Report, 2018: 34-35).

Законски оквир у области азила је усаглашен са европским стандардима, али још увек не и пракса. Садашње потребе вођења политике у области азила захтевају бољу имплементацију најновијег закона који је усвојен јануара 2018. године. На првом месту, потребно је појачати капацитете у људству и професионализму за брже и ефикасније решавање захтева за азил. Иако је број захтева за азил у претходне две године знатно мањи него што је био у ранијем периоду, 335 у 2016. и 849 у 2017. години, опет је присутна тенденција раста. Треба поменути да је број решених захтева за азил који су резултирали позитивном одлуком о додели заштите до краја 2017. године износио свега 28. Затим, потребно је остварити бољу припрему и координацију институција у управљању азилом, и на крају повећати и унапредити смештајне капацитете за тражиоце азила (посебно по питању здравствене неге). Постоји један прихватни центар, али он не

може да задовољи садашње и будуће потребе. С обзиром на чињеницу да процедуре решавања захтева јако дуго трају, већина тражилаца азила напусти земљу за време њиховог трајања, јер не виде Црну Гору својом крајњом дестинацијом. Та би чињеница могла значајно да утиче на слабу имплементацију закона о азилу, за коју су притом потребна знатна финансијска средства (Montenegro Report, 2018: 35-36).

Када је у питању управљање границама, у најновијем извештају о напретку (2018) се истиче да је Црна Гора напредовала у овој области, макар што се тиче међусобне сарадње граничне полиције, царине и Министарства унутрашњих послова у размени информација и узајамном приступу базама података. Међутим, гранична полиција мора да се појача у људству и професионализму. Потребна су значајна финансијска средства да би се организовале одговарајуће обуке за стицање неопходних вештина и јачање аналитичких капацитета. И овде је кључна реформа полиције која би требало да доведе до тога да транспарентност и професионализам преовлађују приликом одабира у службу, што тренутно није случај. Осим тога, финансијска средства су потребна и за обнову и изградњу граничне инфраструктуре и модернизацију техничких услова контроле граница (Montenegro Report, 2018: 37).

Сарадња са суседима је у начелу добра, али мора да се унапреди да би се постигли опипљиви резултати. Црна Гора учествује у заједничким патролама дуж граница са свим суседима, што је спречило бројне илегалне преласке граница. Сарадња је успостављена и са *EUROPOL*-ом и *INTERPOL*-ом, посебно у спречавању прекограничног криминала. Међутим, криминал је веома распрострањен у региону, па је потребно много више напора да би се постигли значајнији резултати. Спречавање корупције на границама би требало да буде приоритет владе Црне Горе, али у том смислу нису постигнути ни технички стандарди (нпр. инсталација камера у станицама граничне полиције) ни искуствена пракса (идентификовање случајева корупције и вођење евиденције о евентуалним истрагама и вођењу поступака). Треба истаћи и то да још увек нису закључени и имплементирани споразуми о разграничењу са свим суседима, што је једна од примарних обавеза Црне Горе (Montenegro Report, 2018: 37-38).

Корупција је у Црној Гори веома распрострањена, па се у новом извештају о напретку (2018) апелује на доследну примену закона, убрзање истрага, вођење искуствене евиденције о случајевима корупције (подизање оптужница, истраге, пресуде, врсте и обим

санкција итд.), повећање примене мера заплена и конфискације, приморавање државних функционера да се јавно декларишу по питању своје имовине, јачање капацитета Агенције за борбу против корупције, одлучно решавање случајева сукоба интереса, унапређење приступа информацијама од јавног значаја, јачање унутрашњих механизма контроле у институцијама, јачање транспарентности у области јавних набавки, унапређење институционалних и оперативних капацитета за борбу против корупције, побољшање сарадње између полиције, тужилаштва и судова, спровођење систематских финансијских истрага, покретање случајева корупције пред судовима и обезбеђење адекватних обука. Иако су стратегијски и законодавни оквир за борбу против корупције углавном у складу са европским стандардима, дугорочност постојећих проблема показује да је имплементација веома слаба (Montenegro Report, 2018: 19-23).

У области борбе против организованог криминала донекле је унапређен институционални и регулаторни оквир, али нема конкретних резултата. Истиче се да је нужно спровести деполитизацију и професионализацију полиције, ускладити стратегијске приоритете и операционалне могућности, и осигурати немешање политике у истрагама и правном гоњењу. Уз то, треба развити сарадњу и интерактивност између институција како у размени података тако и у процесу вођења истрага. Замрзавање и конфискација имовине стечене криминалом требало би да буду главна средства у борби против организованог криминала, тероризма и корупције. Међутим, управо је ту Црна Гора слаба, јер ти механизми нису развијени. Како стоји у извештају о напретку (2018), они уопште не функционишу. Према томе, Црна Гора мора да развије и доследно примени свеобухватан законски оквир за одузимање имовинске користи стечене криминалом. У супротном, борба против криминала је узалудна и своди се само на декларативну посвећеност (Montenegro Report, 2018: 30-32).

У области борбе против тероризма, истиче се да претња од тероризма и радикализације није велика, али да ипак има повратника са страних ратишта (двојица гоњених и осуђених), па треба бити обазрив. У овој области је најзначајније предузети превентивне мере, као и мере реинтеграције повратника, које су предвиђене стратегијом за борбу против насилног екстремизма. Такође је потребно развити мере за уочавање евентуалног кретања новца у сврху финансирања терористичких активности, а затим их применити на превенцију и сузбијање. Међутим, да би се то постигло треба остварити

адекватну сарадњу између надлежних институција, као и сарадњу са регионом и релевантним организацијама (Montenegro Report, 2018: 34).

4.8.3. БЕЗБЕДНОСНА ПРАКСА У РЕПУБЛИЦИ АЛБАНИЈИ

Капацитети Албаније за суочавање са миграционим кризама веома су ограничени. Миграциона криза која је у последњих неколико година погодила Балкан, показала је да Албанија мора да побољша како законодавни оквир за приступ овом проблему, тако и људске, финансијске и техничке ресурсе за контролисање растућег протока миграната на својој територији и њихово збрињавање. Она има свега један центар за пријем миграната у месту Карец. Овај центар располаже малим смештајним капацитетима и потребно му је реновирање. Она мора да повећа број оваквих центара посебно на граници са Грчком из које је само током 2015. године илегално ушло преко две хиљаде миграната (Albania Progress Report, 2014: 51; Albania Report, 2015: 61; Albania Report, 2016: 69).

Иако формално поседује неопходне институционалне и процедуралне услове за управљање азилом и законски оквир који је углавном у складу са европским, Албанија мора да унапреди управљање азилом у пракси. То значи да осигура правну помоћ тражиоцима азила, омогући приступ информацијама о правима азиланата и процедурама за притворене држављане трећих земаља, учини функционалном Националну комисију за избеглице и азил, обезбеди довољан број преводилаца за питања избегличког права и права азиланата и за технике вођења интервјуа, ојача процес управљања подацима и отвори више прихватних центара. Међутим, због недостатка финансијских средстава Албанија није спремна да решава питања из ове области, укључујући и она која се тичу економске и друштвене интеграције лица која добију заштиту на њеној територији. Она има само један прихватни центар у месту Бабру који може да прими највише 100 људи, без адекватног смештаја за малолетнике без пратње. Број захтева за азил кретао се од 536 у 2013., преко 427 у 2014., па све до 586 у 2015. години. У извештају о напретку објављеном 2014. године стоји да је Албанија у 2013. години одобрила азил за 286 људи, што је највећи број одобрених азила у једној години у региону до данас. Већ у 2014. она је одобрила азил за свега 10 људи, а у 2015. за 39 људи (Albania Progress Report, 2014: 51; Albania Report, 2015: 62; Albania Report, 2016: 70-71).

Иначе, Албанци представљају највећу групу тражилаца азила у ЕУ од свих осталих народа Западног Балкана, и у исто време највећи број њих илегално прелази границе и остаје да борави на територији ЕУ. Ако се број нешто и смањило од 2015. године то се догодило због мера које су предузеле највише погођене земље ЕУ, а не због мера које је предузела сама Албанија. Од ње се захтева да начини неопходне кораке како би смањила овај негативан тренд, да унапреди размену информација са погођеним земљама, да почне да анализира податке о повратницима како би идентификовала области из којих њени грађани највише одлазе и да направи квалитетне социо-економске програме за развој тих области. Посебно би требало да обрати пажњу на малолетнике који напуштају земљу, а да оне који су то већ учинили врати и заштити (Albania Report, 2016: 71).

Управљање спољним границама није у потпуности у складу са стандардима ЕУ. С једне стране, потребно је много финансијских ресурса да би се модернизовала гранична инфраструктура и достигли одговарајући технички стандарди у управљању границама. С друге стране, мора да се успостави чврста сарадња и координација свих надлежних служби како би се остварила ефикасна контрола граница и на копну и на мору, а затим да се ојача капацитет граничне полиције за откривање, истраге и кривично гоњење прекограничног криминала. Сарадња је успостављена са Црном Гором, Косовом* и Македонијом и то путем потписаних споразума о прекограничној сарадњи полиције, организовања заједничких патрола и оснивања билатералних центара за прекограничну полицијску сарадњу, док су са Црном Гором и Косовом* закључени и споразуми о заједничкој контроли граница. Са циљем борбе против корупције, у првој половини 2016. године покренуте су 64 дисциплинске мере против припадника граничне полиције због сумње да су починили кривично дело корупције (Albania Progress Report, 2014: 51-52; Albania Report, 2015: 62-63; Albania Report, 2016: 72).

Корупција је иначе веома распрострањена у Албанији и већ дуго нема значајнијих резултата у њеном сузбијању. Иако је албанска полиција прошла кроз одређене организационе промене у циљу модернизације свога рада, реформе нису дале задовољавајуће резултате када је у питању борба против корупције. У самој полицији је заступљена корупција и изложена је политичким притисцима, посебно у оперативним фазама, што онемогућава систематске истраге организованог криминала. Одређени напредак је учињен на пољу сарадње институција и умрежавања база података

неопходних за вођење истрага, али из техничких разлога приступ свим базама података још увек није омогућен. Тако полиција још увек нема приступ бројним националним базама података, што отежава проактивне истраге. Отуда и мали број процесуираних случајева и још мањи број финалних осуда. Корупцијом су захваћене и царинске службе, због чега су покренуте озбиљне истаге са циљем откривања злоупотреба положаја од стране царинских службеника (Albania Progress Report, 2014: 44-45; Albania Report, 2015: 16-17; Albania Report, 2016: 73-76).

Корупција преовладава у многим областима и представља велики проблем за развој Албаније и њено напредовање на путу ка ЕУ. Један од главних проблема у сузбијању корупције представља слаба међуинституционална сарадња у размени информација, заташкавање случајева корупције на високом нивоу, недостатак систематичних финансијских истрага, неадекватне (благе) казне за доказана дела корупције, мешање политике у судске истраге, корупција самих правосудних институција и инфилтрација криминалних слојева у државне структуре. Празнине у законодавству и мањак капацитета за спровођење активне контроле резултују малим бројем доказаних случајева сукоба интереса. Не постоји ефикасан, пре свега независан и одговоран систем праћења финансирања партија и изборних кампања. Контролни и надзорни механизми су слаби и углавном сконцентрисани на надлежности ниже ранжираних јавних службеника. Све наведено спречава постизање значајнијих резултата у борби против корупције и чини непоузданим правосудни систем у решавању овог проблема (Albania Progress Report, 2014: 43-45; Albania Report, 2015: 15-17; Albania Report, 2016: 17-18).

Када се ради о организованом криминалу, Албанија није остварила резултате у разбијању криминалних мрежа нити у сузбијању криминала на својој територији и у свом државном систему. Број покренутих случајева и осуда за учињена дела организованог криминала је веома мали. Капацитети за озбиљне и систематичне финансијске истраге у албанској полицији су веома ограничени, па осуда за кривично дело прања новца готово да нема. Приходи од криминала се вешто скривају, па чак и донете правоснажне пресуде о одузимању имовине имају лоше резултате. Мање од 50% случајева организованог криминала заврши одузимањем имовине. Пласирање информација у медијима, кршење тајности истрага, претње и угрожавање сигурности полицијских службеника и тужилаца веома су чести, што умањује како број покренутих случајева, тако и решавање истих. Иако

су у оквиру полиције формиране и ојачане специјализоване јединице за финансијски и економски криминал, као и централна Дирекција за анализу криминала и обавештајне службе, и даље постоји мањак људских и материјалних ресурса за ефикасно обављање посла (Albania Progress Report, 2014: 52-53; Albania Report, 2015: 18-19; Albania Report, 2016: 19-20).

Посебан проблем у Албанији представља трговина дрогом. Албанија је покренула образовне програме у школама о штетним утицајима дроге и спречавању њене употребе међу младима. Профит од трговине дрогом представља велики извор финансијских средстава за организоване криминалне групе у Албанији. Процењује се да трговина дрогом доноси профит од око 2,60% укупног БДП-а. Озбиљан изазов представља узгајање канабиса на бројним парцелама на њеној територији. У 2016. години је забележен позитиван тренд у идентификовању и уништавању канабиса, али потребно је много труда да би се искоренило његово узгајање. Осим тога, кроз Албанију се кријумчаре и друге тешке дроге, па је нужна боља контрола територије, организација полиције и сарадња са тужилаштвима да би се постигли значајнији резултати у сузбијању производње и трговине дрогама. Број осуда за ово кривично дело је веома мали. Такође, слаби су капацитети за складиштење и уништавање заплењене дроге и потребно је формирати јединицу која би била задужена за идентификовање илегалних лабораторија у којима се синтетишу различите врсте дрога (Albania Progress Report, 2014: 54; Albania Report, 2015: 63; Albania Report, 2016: 76).

Сарадња тужилаца и полиције у идентификовању и праћењу криминалних случајева веома је слаба. Осим што немају осмишљен свеобухватан приступ у истрагама криминалних дела, немају ни директан приступ информацијама у националним базама података. Дуготрајне бирократске процедуре за добијање информација од значаја током истрага представљају велику препреку за ефикасност и брзину решавања случајева. У сарадњи са *EUROPOL*-ом и *INTERPOL*-ом, Албанија добија много више захтева за информацијама него што их сама шаље, па представља пре реактивног него проактивног партнера у међународној полицијској сарадњи. Капацитет полиције да прикупља и процесуира податке о кривичним делима почињеним широм земље је донекле побољшан, али потребно је уложити још финансијских средстава да би се достигли одговарајући статистички стандарди. Потребно је унаредити и законски оквир који тренутно није у

складу са европским у овој области, а посебно када су у питању бројне слабости у истражној фази криминалних случајева. Највеће измене треба да се односе на примену процедуре замрзавања и конфискације имовине стечене криминалним активностима у иницијалној фази истрага и омогућавање брзог приступа тужилаца и полиције националним базама података (Albania Progress Report, 2014: 52-53; Albania Report, 2015: 19; Albania Report, 2016: 20).

Иако је законски оквир за превенцију и борбу против тероризма и финансирања терористичких активности веома опсежан, у пракси постоје проблеми који ометају тај процес. Слаб капацитет релевантних институција, лоша комуникација и координација активности, неефикасност у размени података, све су то разлози због којих изостају конкретни резултати како у превенцији радикализације широм земље, тако и у откривању случајева финансирања тероризма кроз прање новца. Албанија је погођена феноменом страних бораца и на њеној територији се налазе бројне неауторизоване џамије за које се сумња да су повезане са екстремистичким групама, што представља велики ризик од ширења радикализације. Да би се исти сузбио, Албанија би морала да унапреди сарадњу обавештајних служби, полиције и правосудних органа, да унапреди социо-економске услове у земљи, да развије ефикасну политику превенције радикализма, да осмисли превентивне механизме заједно са цивилним друштвом и религијским заједницама на својој територији и да појача учешће у међународној сарадњи (Albania Progress Report, 2014: 54; Albania Report, 2015: 64-65; Albania Report, 2016: 21, 75).

Према најновијем извештају о напретку који је објављен 2018. године, Албанија се и даље суочава са истим проблемима на пољу безбедности. Ако кренемо од управљања миграцијама, она пре свега мора да спроведе одговарајуће обуке за особље граничне полиције са циљем повећања ефикасности обављања послова на границама који се тичу спречавања илегалних прелазака, илегалне трговине, корупције итд. Затим, мора да увећа капацитете за пријем миграната који на њено тло углавном стижу из Алжира, Сирије и Либије. Постојећи прихватни центар у Карецу захтева реновирање, повећање смештајних капацитета и осигурање безбедности, а један део центра би требало прилагодити потребама деце. Средином 2017. године отворен је нови центар за привремени смештај миграната у месту Какавија на граници са Грчком, који донекле покрива тренутне потребе за смештајем и пружањем основних услуга мигрантима. Припадници граничне полиције

треба да се обуче да препознају посебно рањиве групе међу мигрантима, попут жена и деце, и да им пруже одговарајућу заштиту, посебно од трговаца људима (Albania Report, 2018: 37-38).

У новом извештају о напретку (2018) стоји да Албанија мора да ојача институционални капацитет у области управљања азилом како би се захтеви за азил могли решавати брже и ефикасније. Број поднетих захтева је знатно мањи у односу на претходни период, 241 у 2016. и 309 у 2017. години, и већина тих захтева је повучена после само неколико дана, те стога нема заосталих случајева за решавање. Од Албаније се тражи да се побрине за то да свим тражиоцима азила буде пружена заштита за време решавања њихових захтева и да се посебна пажња обрати на особе са посебним потребама и децу. Између надлежних институција мора да се успостави боља сарадња у размени информација и боља координација активности у пријему и решавању захтева за азил, а затим и да се успостави добра комуникација са земљама из којих потичу тражиоци азила. За време 2017. године Албанија је донекле повећала капацитете за пријем азиланата у граничним областима и у Тирани, и реновирала постојеће прихватне центре у Тирани и Ђирокастеру. Међутим, потребе налажу даље унапређење политике и праксе надлежних институција у области азила (Albania Report, 2018: 38-39).

Према последњем извештају о напретку (2018), учињени су одређени кораци у модернизацији граничне инфраструктуре. У току су радови на изградњи два гранична прелаза, према Црној Гори и према Косову* и пуштен је у рад систем за надзор граничних прелаза на мору. Међутим, потребно је још много финансијских средстава и напора да би се у потпуности реновирала гранична инфраструктура. Албански буџет је слаб да би испунио те захтеве, посебно зато што мора да унапреди бројне друге аспекте управљања границама, а пре свега оне који се тичу људских и професионалних капацитета. Зато је неизвесно у ком временском року би она могла да испуни стандарде управљања и заштите граница које намеће ЕУ (Albania Report, 2018: 41).

У смислу испуњавања тих стандарда, Албанија је почела и да примењује мере за превенцију корупције на граничним прелазима, али остаје да се процени њихов стварни утицај. Такође, она мора да унапреди борбу против организованог криминала. У том циљу она пре свега мора да увећа истражни капацитет граничне полиције како би се ефикасније суочавала са различитим видовима прекограничног криминала. С друге стране, она мора

да успостави ефикасну сарадњу са суседима, јер је организовани криминал распрострањен широм региона и захтева заједнички одговор. За сада, она учествује у заједничким патролама са Црном Гором, Македонијом и Косовом* и има потписане споразуме о прекограничној полицијској сарадњи са Македонијом и Косовом* (Albania Report, 2018: 41).

Истраге у вези са корупцијом су према најновијем извештају о напретку (2018) нешто интензивније, што се види у повећаном броју отворених случајева против лица на високим положајима. Међутим, изостају пресуде за корупцију. Као и у осталим земљама региона, систем заплене и одузимања имовине не функционише систематично и ефикасно, као ни бројни други аспекти борбе против корупције. Па тако не постоје дубинске анализе ризика од корупције у различитим секторима нити искуствена евиденција о предметима у вези са корупцијом (истраге, судски процеси, пресуде). Електронска умреженост полиције, тужилаштва и судова још увек није остварена, па самим тим ни ефикасна сарадња и размена информација између ових институција. У областима рањивим на корупцију (царине, пореска администрација, образовање, здравство, јавне набавке) утицај анти-корупцијских мера је веома ограничен. Постоји ургентна потреба да се унапреде капацитети државних институција, развију унутрашњи контролни механизми, и успостави сарадња полиције и правосуђа, како би борба против корупције задобила смисао. Законски и стратегијски оквири у овој области су углавном на месту, али је њихова имплементација веома слаба, делом због фрагментираног и комплексног секундарног законодавства, а делом због недостатка политичке воље и финансијских средстава (Albania Report, 2018: 22-25).

Према најновијем извештају о напретку (2018), борба против криминала је донекле напредовала у два аспекта, по питању усклађивања релевантних закона са европским стандардима и праксом и по питању сузбијања производње канабиса. Кроз истраге је идентификовано да унутар Албаније делује 40 криминалних група од којих се већина бави производњом и трговином лаким дрогама, а затим и трговином људима и оружјем. Међутим, иако су истраге интензивирани, оне не резултирају разрешавањем случајева и финалним осудама за дела организованог криминала. Са унапређеним законодавним оквиром уведена је примена специјалних истражних техника, али је одговор релевантних институција остао ограничен и веома спор из више разлога. У њих спадају неадекватни

ресурси, изложеност полиције и тужилаца притисцима, честе и неоправдане измене у саставу полицијских службеника, лоша опрема, слабе плате, недостатак специјализованих обука итд. Сарадња полиције, тужилаштва, судова и свих осталих релевантних државних тела и агенција у идентификовању и истраживању комплексних криминалних случајева остала је неразвијена (Albania Report, 2018: 32-34).

Европска унија поново истиче да је прање новца велики проблем у Албанији. Број финалних осуда за ово криминално дело је занемарљив, а његовој распрострањености погодују ограничени ресурси за спровођење закона, слабе правне институције, корупција и сива економија. Конфискација имовине стечене криминалним активностима би требало да буде приоритет Албаније у борби против организованог криминала и тероризма. Законским оквиром су предвиђене процедуре и средства за замрзавање, конфискацију и управљање конфискованом имовином, међутим досадашњи резултати су веома слаби. Као што може да се запази кроз анализу извештаја о напретку (2018), ЕУ стално апелује да се направи помак у смислу шире примене ових мера, али искуство је за сада показало да за то не постоји политичка воља (Albania Report, 2018: 34-35).

Према последњем извештају о напретку (2018), Албанија мора много више да се ангажује да би имплементирала стратешки оквир за борбу против тероризма. Она мора да унапреди операционалне капацитете за специјалне истраге и да обрати пажњу на повезаност између организованог криминала и тероризма. Како у Албанији има повратника са страних ратишта, она мора да унапреди програме њихове реинтеграције, као и реинтеграције њихових породица. Она такође треба да ради на спречавању ширења радикализације, у верским објектима, на интернету, у затворима итд. ЕУ је позитивно оценила њену досадашњу сарадњу са суседима у овој области, како у размени информација тако и у предузимању заједничких операција снага безбедности којих је у 2017. години било три (Albania Report, 2018: 36).

4.8.4. БЕЗБЕДНОСНА ПРАКСА У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ

У јеку мигрантске кризе, Македонија је основала низ тела унутар институција за управљање миграцијама и решавање питања која из тога произилазе. Међутим, није

остварила добру сарадњу и координацију међу њима, и није адекватно расподелила надлежности и одговорности сваког од њих. Као мана се испоставио и мањак људских и материјалних ресурса и одсуство систематског прикупљања података. ЕУ сматра да правне институције морају да буду много активније како би се сузбила трговина људима и казнили починиоци овог кривичног дела. Такође, треба обезбедити прихватилишта адекватним боравишним условима за случај оваквих криза, посебно када су у питању рањиве категорије људи, као и приступ здравственој нези. Центри за пријем миграната су тренутно сиромашни зато што власти углавном сматрају да се ради о привременој транзитној ситуацији која не захтева велика улагања. Једино је споразум о реадмисији са ЕУ имплементиран на задовољавајући начин (The FYROM Progress Report, 2014: 49; The FYROM Report, 2015: 62; The FYROM Report, 2016: 64-65).

Када је у питању азил, Македонија углавном има све неопходне институционалне и процедуралне услове за управљање политиком азила. Проблем је што процедуре дуго трају и што би требало организовати обуке са циљем унапређења рада у овој области. Што се тиче броја поднетих захтева за азил у претходних неколико година, они се крећу од 1323 у 2013., преко 1364 у 2014., па све до 1730 у 2015. години. Међутим, донето је врло мало одлука о истима, међу којима јако мало позитивних, свега 16 у том периоду. Како је Македонија транзитна земља, већина тражилаца азила напусти земљу пре него што се процедура одлучивања заврши. Међутим, то не би смео да буде изговор за недовољне смештајне капацитете, лоше боравишне услове и несигурност од трговаца људима. Требало би најпре доследно применити закон о азилу са главним циљем да се осигура несметани приступ информацијама и процедурама азила, а затим и унапредити све остале аспекте пријема и збрињавања тражилаца азила (The FYROM Progress Report, 2014: 49; The FYROM Report, 2015: 62; The FYROM Report, 2016: 65-66).

Законски оквир за управљање границама је углавном у складу са европским, али потребно је унапредити праксу управљања границама. То подразумева јачање капацитета граничне полиције и бољу координацију и размену информација са свим надлежним институцијама. Обуке граничне полиције би требало да се заснивају на јачању капацитета за сузбијање илегалне трговине, идентификовање лажних докумената, управљање миграцијама, заштиту избеглица, поступање са тражиоцима азила, размену података са свим релевантним институцијама, сузбијање корупције итд. Граничној инфраструктури је

потребна модернизација, посебно по питању техничке опреме, а то захтева велика улагања. Због слабог буџета који није довољан за овакав вид инвестиција, усклађивање са стандардима ЕУ у области управљања и контроле граница тече веома споро. Сарадња са суседима је релативно добра у техничком смислу, чак и са Грчком са којом је Македонија била у дугогодишњем спору око имена, али у суштинском смислу изостају резултати, посебно по питању сузбијања криминала и корупције (The FYROM Progress Report, 2014: 50; The FYROM Report, 2015: 63; The FYROM Report, 2016: 66-67).

У борби против корупције, Македонија није направила никакав искорак ни када се ради о превенцији ни када се ради о сузбијању кривичног дела корупције. Корупција преовлађује у многим областима и представља велики проблем за владавину права и развој земље. Капацитет релевантних државних тела за борбу против корупције је веома слаб због јаког политичког утицаја на њихов рад, посебно у случајевима корупције на високом нивоу. Мисли се пре свега на полицију, јавно тужилаштво и Државну комисију за превенцију корупције. Недостатак проактивности се огледа и у чињеници да не постоји искуствена евиденција о истрагама у вези са корупцијом. Такође, не постоје ни систематске финансијске истраге, док се конфискација имовине веома ретко користи као средство санкција и њиховог извршења (The FYROM Progress Report, 2014: 43-44; The FYROM Report, 2015: 15-16; The FYROM Report, 2016: 15).

Државна комисија за превенцију корупције задужена је између осталог за праћење финансирања политичких странака и кампања, затим извештаја о имовинском стању државних званичника, као и случајева сукоба интереса, међутим она је од 2015. године у потпуности смањила своје активности у превенцији корупције. Иако је то главна институција у земљи одговорна за превенцију корупције, она није функционално независна, о чему говори нетранспарентност именовања њених чланова који се истичу пре политичком лојалношћу него својим професионализмом и интегритетом. У суштини, њена моћ не иде даље од додељивања јавних укора, што нема ефекат застрашивања и одвраћања. Она је углавном затворена за пружање информација и њене одлуке нису јавне, што у потпуности смањује поверење у њен рад. Иако је Македонија потписница релевантних међународних споразума из области борбе против корупције и има усвојен законски и стратегијски оквир у том смислу, не постоји политичка воља за њиховом

доследном применом (The FYROM Progress Report, 2014: 43-44; The FYROM Report, 2015: 16-17; The FYROM Report, 2016: 15-17).

Македонија је веома рањива на претњу организованог криминала, посебно зато што се територијално налази на западнобалканској рути трговине дрогом, оружјем и људима. Иако је македонски законодавни оквир за борбу против организованог криминала углавном у складу са европским, досадашњи резултати борбе су веома слаби. Много тога треба унапредити да би борба против криминала постала ефикасна. Најпре, треба имплементирати законе против прања новца, побољшати систем прикупљања података, повећати капацитете и унапредити сарадњу свих релевантних институција, повећати употребу мере замрзавања имовине и новчаних средстава, и појачати улогу судства у целокупном процесу (The FYROM Progress Report, 2014: 12; The FYROM Report, 2015: 17-18; The FYROM Report, 2016: 17-18).

Иако је реформа полиције започела још пре 15 година и постоји одређени помак, макар што се тиче формирања специјалних јединица за решавање различитих облика криминала и њихове опремљености, још много рада тек предстоји. Треба појачати унутрашњу контролу и професионалне стандарде, заштити казне за полицијске службенике који злоупотребљавају своје позиције, развити независне надзорне механизме, као и механизме за подношење жалби на полицијски рад, сузбити политизацију полиције, појачати сарадњу полиције, тужилаштва и судова и омогућити техничке услове за њихову ефикасну комуникацију, ојачати капацитете финансијске полиције итд. Такође, треба ојачати законе о заплени и одузимању имовине стечене криминалним активностима и омогућити њихово спровођење, а затим и капацитете за стратешко планирање акција у борби против организованог криминала (The FYROM Progress Report, 2014: 51-52; The FYROM Report, 2015: 18-19; The FYROM Report, 2016: 18-19).

Посебно је важно да Македонија успостави бољу сарадњу и координацију активности између царинске администрације, финансијске полиције и граничне полиције, и да прецизније одреди области њихове надлежности и одговорности. Иако учествује у међународној и регионалној сарадњи са циљем сузбијања илегалне трговине, углавном путем размене података, још увек има пуно простора за унапређење те сарадње. Македонска полиција је имала доста успеха у борби са организованим криминалним групама спречавајући их у трговини дрогом и мигрантима, али и јако слабе резултате у

финансијским истрагама, укључујући замрзавање и одузимање имовине стечене криминалним активностима. Тај аспект борбе против организованог криминала, као и корупције, Македонија мора посебно да унапреди уколико жели да се развија и напредује у процесу европских интеграција (The FYROM Report, 2016: 69-70).

Македонија је у одређеној мери погођена феноменом радикализације и страних бораца. Због тога је потребно развити свеобухватан и ефикасан план за превенцију и сузбијање радикализације, као и интензивну сарадњу са религијским заједницама, социјалним службама, образовним установама и омладинским организацијама са циљем његовог спровођења. Исто тако, потребно је развити ефикасну сарадњу између полиције и обавештајних служби у сузбијању феномена страних бораца, као и кохерентну правосудну политику према онима који су учинили кривична дела у том смислу. Иако постоји антитерористичка стратегија, недостају конкретни и дубински акциони планови за њено спровођење који би били резултат дијалога и сарадње између безбедносних служби, локалних заједница и цивилног друштва. Најтежи задатак на овом пољу је уочавање и спречавање токова финансирања тероризма, па би посебно требало ојачати истражни капацитет надлежних органа (The FYROM Progress Report, 2014: 52; The FYROM Report, 2015: 20; The FYROM Report, 2016: 70-71).

Најновији извештај о напретку (2018) упућује на исте проблеме у домену безбедности са којима се Македонија већ дуго суочава. У области управљања миграцијама највећи проблем представља фрагментираност надлежности и недостатак сарадње између владиних тела. Иако се смањио интензитет миграција у односу на претходне године, у земљи постоји већи број миграната него што је идентификовано. То значи да не постоји адекватна искуствена евиденција о кретањима странаца кроз земљу, као ни релевантни подаци о досадашњем току и структури миграција, иако се ради о једној од најфреквентнијих територија у региону. Узрок томе је неадекватна сарадња између релевантних институција и недостатак професионалних капацитета који би требало да буду укључени у праћење токова миграција. Ниједан центар за пријем миграната није адекватан за дужи останак, а власти за сада не улажу више од омогућавања привременог боравка (The FYROM Report, 2018: 38-39).

Према најновијем извештају о напретку (2018), много је ствари које би требало унапредити у области азила да би решавање захтева постало брзо и ефикасно, између

осталог законодавни оквир, професионалне капацитете и координацију институција, па и сам систем евиденције тражилаца азила. Механизми за уочавање потребе да се пружи хитна заштита су веома слаби и уопштено јако мало случајева заврши одобравањем и предузимањем мера заштите. Услуге у прихватним центрима нису унапређене и боравак у њима је остао крајње сиромашан. Осим што би требало унапредити боравишне услове, важнији задатак за надлежне службе је препознавање најрањивијих категорија међу тражиоцима азила, укључујући децу, жене, потенцијалне жртве насиља, трговине људима, радне експлоатације итд. У 2017. години поднета су 163 захтева за азил, од чега су само четири резултирала додељивањем заштите (FYROM Report, 2018: 39-40).

У области управљања границама према најновијем извештају о напретку (2018) постигнут је извештан помак, али се и даље апелује на јачање институционалних и оперативних капацитета, заједно са техничким аспектима контроле граница. Гранична инфраструктура је донекле унапређена захваљујући инвестицијама, али потребно је још много улагања у модернизацију и изградњу. Сарадња надлежних тела је такође у некој мери унапређена, али захтева даљи рад, посебно у међусобној комуникацији која се тиче размене информација и узајамног приступа базама података. У борби против корупције и прекограничног организованог криминала нису остварени значајнији резултати, нити у вођењу евиденције о истрагама и кривичном гоњењу починилаца. Македонија остварује сарадњу са суседима и учествује у заједничким граничним патролама са Србијом, Бугарском, Албанијом и Косовом*. У 2018. години је са Грчком решен дуготрајни спор око имена, те би постојећа сарадња могла даље да напредује у смислу закључења споразума о границама (The FYROM Report, 2018: 41).

Судећи према последњем извештају о напретку (2018), ни у борби против корупције нису запажени значајнији резултати. Досадашњи напредак се огледа само у усвојеним законима и прописима, али не и у њиховој имплементацији. Корупција наставља да преовлађује у многим секторима и представља озбиљан проблем за „здравље“ друштва. Капацитет институција није адекватан за ефикасну превенцију и сузбијање корупције ни структурно ни оперативно. Институције од значаја, попут Државне комисије за превенцију корупције и Канцеларија специјалног тужиоца за организовани криминал и корупцију, не располажу ни ресурсима ни моћи да би могле да раде независно и ефикасно. Не постоји ни искуствена евиденција о истрагама, судским процесима и финалним

осудама. Истраге корупције би морале да постану учесталије и да обухвате широк спектар случајева. Случајеви корупције на високом нивоу се углавном не процесуирају нити завршавају пресудама (The FYROM Report, 2018: 22-24).

Јавне институције и државна предузећа не раде одговорно и транспарентно, посебно када је у питању трошење средстава из државног буџета. Зато морају да се успоставе ефикасни механизми надзора и контроле, нарочито када се ради о јавним набавкама, концесијама, јавно-приватним партнерствима, извршењу уговора итд. Такви механизми би морали да предвиђају оштре казне за злоупотребу овлашћења у управљању средствима из државног буџета. Такође, и даље је нејасно одакле политичке партије добијају финансијска средства за своје кампање и колика је имовина којом располажу. У суштини, да би се постигли значајнији резултати у борби против корупције потребна је снажна политичка воља, која за сада не постоји. Зато примена Закона о спречавању корупције није доследна, истраге нису систематичне, нити се води адекватна евиденција о случајевима корупције (The FYROM Report, 2018: 24).

Најновији извештај о напретку (2018) наглашава да је за успешну борбу против организованог криминала потребно ојачати законодавни оквир, посебно у аспектима који се тичу финансијског криминала и прања новца, а затим и сарадњу и координацију свих релевантних актера који су укључени у превенцију и сузбијање криминала. Односи између тужилаштва, полиције и других релевантних тела треба да се унапреде суштински, у смислу размене информација и ефикасне реализације оперативних активности, као и технички, у смислу електронског повезивања итд. У борби против криминала, корупције и тероризма заједно, замрзавање и конфискација имовине представљају најзначајније мере, али у пракси Македоније оне се не примењују, јер за то не постоји свеобухватан и кохерентан правни и политички оквир (The FYROM Report, 2018: 34-37).

Према последњем извештају о напретку (2018), законски оквир у области борбе против тероризма је углавном у складу са европским стандардима, али је пракса у том смислу неефикасна. Највећи проблем представља слаба сарадња између надлежних институција укључујући полицију, обавештајне службе, правосудне органе, образовне, здравствене и социјалне установе, локалне заједнице и НВО. С обзиром на чињеницу да је земља делимично погођена феноменом страних бораца (155 њених грађана је од 2012.

године отишло у ратне зоне у Сирији и Ираку), нужно је развити свеобухватне мере дерадикализације и ресоцијализације. Оне за сада не постоје, а веома су битне за превенцију и сузбијање радикализма и екстремизма у македонском друштву. За развој и спровођење таквих мера мора да се обезбеди јака политичка подршка, јер то подразумева адекватне акционе планове и финансијска средства (The FYROM Report, 2018: 37-38).

4.8.5. БЕЗБЕДНОСНА ПРАКСА У РЕПУБЛИЦИ БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Суочивши се са мигрантском кризом, БиХ је предузела одређене мере са циљем регулације миграционих токова кроз своју територију. Усвојила је стратегију о миграцијама и акциони план о азилу за период од 2016. до 2020. године. Ојачала је Имиграционо одељење Министарства безбедности и његову сарадњу са свим релевантним домаћим институцијама и агенцијама, иако има још много простора да се ојача административни капацитет овог одељења и по питању људства и по питању професионализма. Имиграциони центар који може да прими 120 људи само донекле је задовољио досадашње потребе, док НВО помажу смештај рањивих група у сигурним кућама. Постоји јака потреба да се ојачају механизми за прикупљање, размену и анализу података о мигрантима и побољшају капацитети за спречавање илегалних прелазака преко граница. БиХ је транзитна земља и мигранти се углавном минимално задржавају на њеној територији. Међутим, она има већи проблем са својим грађанима који илегално бораве у иностранству, јер нема адекватан приступ за њихов повратак и реинтеграцију (Bosnia and Hercegovina Progress Report, 2014: 53-54; Bosnia and Hercegovina Report, 2015: 60; Bosnia and Hercegovina Report, 2016: 68).

У оквиру Министарства безбедности постоји одељење које се бави азилом и спровођењем политике у вези са азилом. Оно сарађује са другим релевантним институцијама у земљи и представља првостепену инстанцу у одобравању заштите тражиоцима азила. Међутим, треба га ојачати и у људству и у стручности за обављање посла. Капацитети за пријем азиланата су адекватни с обзиром на досадашњи број тражилаца азила. Постоји Центар за азил који се финансира из буџета и који може да прими и до 300 људи у изненадним ситуацијама. Међутим, потребно је повећати

капацитете за пријем и унапредити боравишне услове, као и сарадњу са регионом и међународним организацијама. Број поднетих захтева за азил кретао се од 73 у 2013., преко 45 у 2014., до 42 у 2015. години. У свега пет захтева у том периоду донето је позитивно решење које је подразумевало супсидијарну заштиту (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 53; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 59; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 69).

Иако је усвојена стратегија о интегрисаном управљању границама, она није у потпуности спроведена. Гранична инфраструктура мора да се модернизује, а то захтева велика улагања која буџет БиХ не може да изнесе. Гранична полиција оскудева у људству и техничкој опреми за рад, а затим и у механизмима за ефикасну размену података са релевантним институцијама. Међународна и регионална сарадња је успостављена углавном путем споразума, док у суштинском смислу тек треба да се реализује. Нарочито велика очекивања постоје од регионалне сарадње која би за резултат требало да има сузбијање прекограничног криминала и спречавање илегалних прелазака преко граница (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 52-53; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 59; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 70-71).

Када је у питању борба против корупције, БиХ нема адекватан правни и институционални оквир, а фрагментирани акциони планови онемогућавају ефикасан рад надлежних служби. Корупција преовлађује у многим областима и немогуће ју је сузбити само уз декларативну политичку подршку. Финансијске истраге се не врше систематски и до сада није било осуда у случајевима корупције на високом нивоу. Већина пресуда се односи на злоупотребу положаја или овлашћења, док се већина казни заснива на суспендовању. Још увек не постоје механизми за ефикасну контролу финансирања политичких партија и изборних кампања, нити јединствени законодавни оквир којим се регулише питање сукоба интереса. Иако постоји комисија која се на државном нивоу бави сукобом интереса, она још од оснивања није донела ниједну одлуку у било ком случају (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 16; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 16; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 16-17).

Здравствени и образовни системи су веома склони корупцији и то упућује на хитност планирања систематичног приступа проблему корупције и његовом решавању. Спровођење закона у области јавних набавки је остало слабо, као и способност за вршење

истрага у вези са злоупотребама. Потребно је озбиљно приступити специјализацији полиције и судова да би се оспособили за ефикасну борбу против корупције. Исто тако, потребно је спровести већ усвојене законе у овој области, модификовати оне који нису адекватни и усвојити нове на местима где је то потребно да би се омогућиле ефикасне истраге и санкционисање кривичних дела корупције. Уз све то, потребно је решавати проблем фрагментације надлежности и праксе широм земље и остварити координацију институција на свим нивоима. За сада не постоји никаква политика која се бави превенцијом и спречавањем корупције у приватном сектору (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 16; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 17-18; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 17-18).

Ни борба против организованог криминала у БиХ није ефикасна. Ради се о земљи порекла и транзита, као и дестинацији трговине људима, која притом нема одговарајући приступ овом проблему. Федерација БиХ није направила никакве измене у кривичном закону којима би се забранили сви облици трговине људима и то се негативно одражава на способност читаве земље да гони кривична дела трговине људима. Систем је нарочито слаб у идентификацији, заштити и реинтеграцији жртава. Други велики проблем у борби са криминалом представља одсуство систематских финансијских истрага. До сада није развијена пракса њиховог спровођења, док се поступак замрзавања имовине током ране фазе покренутих истрага веома ретко примењује. На нивоу ентитета формиране су специјалне јединице за борбу против трговине људима и дрогом, тероризма, финансијског и сајбер криминала, али су њихови капацитети веома слаби (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 16, 57-58; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 18-19; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 19).

Сарадња полиције и тужилаштва у борби против организованог криминала није ефикасна, па самим тим нема ни одговарајуће судске реакције. Систем размене података међу њима функционише, мада не у потпуности. Потребно је унапредити техничке аспекте размене информација и на бољи начин регулисати право на приступ базама података и информацијама. Када је у питању законски оквир, још много закона мора да се усвоји и спроведе да би се остварила усаглашеност са европским *acquis communautaire* у овој области. Такође, треба створити прецизнију слику о свим облицима организованог криминала у целој земљи и на основу тога развити националну безбедносну политику

засновану на приоритетима. Само са јасним циљевима је могуће унапредити не само законски оквир већ и постојећу праксу у овој области (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 16, 57-58; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 19; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 19-20).

Босна и Херцеговина је транзитна земља у трговини дрогом, а не постоји ни стратегија ни акциони план за спречавање овог облика илегалне трговине. Активности у том смислу се одвијају од случаја до случаја. Капацитети полиције да се бори против трговине дрогом и других облика организованог криминала су ограничени. Институционални оквир на нивоу државе не постоји. Сваки ентитет има своје полицијске снаге, а сарадња међу њима није ефикасна ни по питању размене података. Независан и транспарентан надзор над радом полицијских снага ентитета, кантона и Брчко дистрикта не постоји, као ни механизми за подношење жалби на рад полицијских службеника од стране грађана. Именовање и разрешавање виших службеника полиције је политизовано, правила којима се полиција на различитим нивоима служи су двојака и нема сарадње и кооперације активности међу њима. Иако је усвојена стратегија за борбу против организованог криминала, она није ефикасно имплементирана, а још мање хармонизирана на нивоу читаве земље (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 55-56; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 61; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 71-72).

Босна и Херцеговина има много озбиљнији проблем са радикализацијом, тероризмом и страним борцима на својој територији у односу на остале земље региона. Одредбе о казнама за стране борце у кривичном закону БиХ почеле су да се примењују у кривичном поступку. У 2015. години је седморо људи оптужено да су узели учешће у борбама у Сирији, док су двојица ухапшена на граници због сумње да желе да се укључе у борбе на туђим територијама. Феномен страних бораца је врло специфичан, а да би му се приступило на прави начин потребна је чврста сарадња полиције, обавештајних служби и судова. Осим санкционисања страних бораца, потребно је добро осмислити програме превенције. Исте 2015. године дванаесторо људи је оптужено за кривично дело организовања терористичке групе, а четворо за кривично дело јавног подстицања на терористичке активности. Високи суд БиХ је донео три првостепене пресуде за кривично дело тероризма против три особе (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 58; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 62; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 74).

Према најновијем извештају о напретку (2018), БиХ се и даље суочава са истим проблемима на пољу безбедности, а напредак у односу на претходне године је минималан. У управљању миграцијама неопходно је унапредити капацитет надлежних институција, њихову међусобну сарадњу, смештајне капацитете и вођење евиденције. Законски оквир треба даље усклађивати са *acquis*-ом, и наставити са имплементацијом свих релевантних прописа из ове области. Стратегија и акциони план о миграцијама и азилу (2016-2020) поступно се спроводе, али за сада нису подржани одговарајућим финансијским средствима. Због тога је њихова имплементација недоследна и не даје очекиване резултате. Једини напредак који је успела да оствари у претходној години тиче се јачања професионалног капацитета Имиграционог одељења Министарства безбедности. Запосленима је пружена прилика да кроз обуке стекну потребна знања и вештине у управљању миграцијама, али њихов тим бројчано није појачан, иако за тиме постоји велика потреба (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 25-26).

Законски оквир у области азила је углавном усклађен са европским стандардима, али је имплементација веома слаба. Осим што се осећа мањак људских капацитета за обављање свих послова који се тичу спровођења политике азила, потребно је унапредити професионализам већ постојећег особља како би се испоштовали сви међународни стандарди и процедуралне мере заштите. Капацитети за пријем тражилаца азила нису довољни нити прилагођени потребама деце. Стратегија и акциони план о миграцијама и азилу (2016-2020) усмерени су на решавање тог проблема, као и на интензивирање регионалне и међународне сарадње. Међутим, нису подржани одговарајућим финансијским средствима. У том смислу би влада БиХ требало да одигра кључну улогу. Њен главни задатак у области управљања миграцијама и азилом јесте да обезбеди неопходна средства и осигура имплементацију свих предвиђених прописа и мера. У 2017. години регистровано је 380 нових захтева за азил, од којих је 8 резултирало позитивним решењем у виду гарантовања супсидијарне заштите (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 26).

Да би се управљање границама ускладило са стандардима и праксом у ЕУ потребно је много финансијских средстава које БиХ у овом тренутку није способна да обезбеди. Према најновијем извештају о напретку (2018), сви проблеми из претходног периода и даље су присутни, почев од недовољног броја особља у граничној полицији, преко

неадекватне инфраструктуре и опреме на граничним прелазима, па све до неефикасне комуникације и сарадње надлежних институција. Док се не реше сви присутни проблеми није реално очекивати да БиХ ефикасно контролише своје границе. То оставља отворена врата за бројне нелегалне радње и ширење организованог криминала. У склопу борбе против корупције усвојен је Правилник о унутрашњем извештавању, корупцији и заштити доушника који гранична полиција већ спроводи, али тек остаје да се процени његов учинак. БиХ је потписница бројних споразума са суседима о заједничким патролама, заједничким центрима за сарадњу и заједничкој контроли локалног граничног саобраћаја, од којих неки већ јесу, а неки тек треба да буду имплементирани (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 28).

Према најновијем извештају о напретку (2018) није остварен никакав напредак у борби против корупције. Осим декларативне политичке подршке, нема никаквих конкретних резултата. Остали су нерешени сви проблеми из претходног периода који се тичу слабог законског и институционалног оквира, фрагментираних стратегија и акционих планова, одсуства систематичних финансијских истрага, злоупотреба у области јавних набавки итд. Иако постоји Агенција за борбу против корупције и посебна тела за превенцију корупције у оба ентитета, у Брчко дистрикту и у скоро свим кантонима, њихов капацитет је веома слаб, нису међусобно повезани и немају приступ подацима других релевантних тела која су кључна за превенцију и сузбијање корупције. ЕУ тражи од власти БиХ да осигурају оперативну независност, непристрасност и ефикасност полиције и правосуђа у истраживању и решавању случајева корупције. Такође, она захтева да се ојача капацитет свих надзорних институција у земљи (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 12-14).

Многи важни закони у овој области, попут закона о сукобу интереса, тек треба да се усвоје и примене. Исто важи и за бројне препоруке о сузбијању корупције које су у складу са европским и међународним стандардима и праксом, посебно оне које се односе на финансирање политичких партија и кампања, сукобе интереса и злоупотребе положаја и овлашћења. Кривично законодавство није ефикасно, јер не укључује одговарајуће казне за починиоце кривичних дела, које би иначе морале да буду оштре и да одвраћају. Због сукоба надлежности случајеви се учестало пребацују на различите нивое власти, а последица тога је спорост и неефикасност поступака и губитак кредибилитета читавог

система. С друге стране, полиција није проактивна у истрагама случајева корупције. Не постоји ни ефикасан законски оквир за спречавање корупције у приватном сектору. Све у свему, БиХ мора да ојача законодавни оквир у овој области и да га прилагоди европским и међународним стандардима и пракси. Такође, она мора да сачини процену ризика од корупције по секторима, како би исти могла да примени на делу (Bosnia and Hercegovina Report, 2018: 14-15).

Према најновијем извештају о напретку (2018), борба против организованог криминала је донекле напредовала, и то у смислу усвајања нове стратегије (2017-2020) и спровођења акционог плана за сузбијање прања новца и финансирања тероризма. Међутим, потребно је развити систематске финансијске истраге и створити искуствену евиденцију о истрагама, кривичном гоњењу, финалним осудама, запленама и конфискацији имовине од криминала, са посебном пажњом на прању новца. У том циљу треба усвојити прописе о специјалним истражним мерама и ускладити законодавство са међународним стандардима, а онда и успешно имплементирати те исте прописе. Затим треба ојачати сарадњу релевантних институција која би се заснивала на ефикасној размени података и основати специјалан тим који би се бавио комплексним случајевима криминала и корупције. Највећи проблем у БиХ, не само у вези са борбом против криминала, јесте подељеност власти на више различитих нивоа, што онемогућава креирање кохерентне националне безбедносне политике засноване на јасним приоритетима. Други велики проблем је недостатак финансијских средстава за имплементацију прописа и јачање оперативних способности (Bosnia and Hercegovina Report, 2018: 21-22).

Досадашњи резултати финансијских истрага су безначајни. У 2017. години је конфисковано свега 837 хиљада евра, и то углавном од непокретности, а не од пресецања токова прихода од криминала. У земљи у којој су криминалне групе активне у великом опсегу профитабилних илегалних радњи, и које реинвестирају профит у економију, замрзавање и конфискација имовине, као и управљање њоме, требало би да буду главно средство борбе против криминала, али и корупције и тероризма. Зато је од кључне важности да се развије и имплементира опсежан и кохерentan законски оквир за конфискацију прихода од криминала, који би био функционалан и у складу са европским стандардима у овој области. Међутим, то је веома тежак задатак из више разлога. У најзначајније свакако спадају фрагментираност власти, слабе институције, слаба

институционална сарадња и слаби координациони механизми између ентитета. Без јачања капацитета релевантних институција и подстицања њихове сарадње, криминалне организације имају безброј могућности да делују у земљи и региону (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 23).

У области борбе против тероризма, усвојени су бројни закони који су у складу са европским законодавством и међународним стандардима, међутим остаје проблематична њихова имплементација, као и сарадња релевантних институција. БиХ је осудила учешће својих грађана у ратним борбама на страним ратиштима. У 23 случаја страних бораца који су се вратили у земљу, изречене су осуде за кривична дела повезана са тероризмом, али су казне углавном благе и засноване на споразумима о признању кривице. Препоруке ЕУ у овој области тичу се доследне имплементације стратегија и других прописа који се односе на превенцију насилног екстремизма, радикализације и тероризма, адекватно кажњавање дела повезаних са тероризмом, јачање програма ресоцијализације, спречавање трговине оружјем, јачање контроле граница, спречавање финансирања терористичких активности и јачање регионалне и међународне сарадње. Иако је почела да ради на томе, БиХ мора да уложи пуно напора да би постигла значајнији напредак у овој области (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 24-25).

4.8.6. БЕЗБЕДНОСНА ПРАКСА НА КОСОВУ*

Косово* је усвојило законодавни оквир у области миграција и азила који је великим делом у складу са европским. Међутим, највећи проблем у спровођењу политике и имплементацији прописа представља одсуство сарадње и координације међу надлежним институцијама. Њима фали стручно особље способно за управљање свим задацима који се намећу у овој области. До сада су организоване обуке о вештинама управљања миграцијама, процедурама и стандардима за поступање са малолетницима, техникама спровођења интервјуа и идентификацији тражилаца азила и њиховим правима. Постоји један прихватни центар у Вранидолу са капацитетом од 70 људи и адекватним смештајем за ризичне групе, али фали људство обучено да осигура њихова права и потребе. Добра страна у функционисању центра су усвојене мере заштите од трговине људима које треба да осигурају безбедност свих који у њему бораве. Осим што мора да унапреди целокупно

управљање миграцијама на својој територији, Косово* такође мора да решава питање повратка и реинтеграције великог броја својих грађана који нелегално бораве на тлу ЕУ. У том смислу оно мора да ради на уклањању узрока велике емиграције, од којих је највећи висока незапосленост, посебно младих (Kosovo* Progress Report, 2014: 49; Kosovo* Report, 2015: 57; Kosovo* Report, 2016: 66).

Косово* за разлику од неких својих суседа није било толико погођено избегличком кризом, па самим тим није ни примило велики број захтева за азил. Тај број се кретао од 62 у 2013., преко 98 у 2014., до 70 у 2015. години. Од свих захтева позитивно је решено свега пет захтева у том периоду, што је подразумевало пружање и гарантовање супсидијарне заштите. Законски оквир о азилу је добрим делом у складу са европским, али је његова имплементација слаба. Спровођење процедура је споро и неефикасно, јер нема довољно стручног особља за пријем и разматрање захтева за азил. Треба узети у обзир и чињеницу да је Косово* транзитна земља и да већина тражилаца азила напусти земљу много пре него што се процедура приведе крају, па је то један од разлога слабе заинтересованости да се реши проблем капацитета. И центру за азил такође фали стручно особље које би бринуло о потребама и безбедности оних који се ту затекну. Систем подношења захтева за азил на граници и пружање правне помоћи још увек не функционишу, па се њихова примена тек очекује. Према томе, целу ову област тек треба унапредити, пре свега са циљем ефикаснијег препознавања особа којима је потребна заштита, а имплементација прописа би морала да буде почетни корак (Kosovo* Progress Report, 2014: 48; Kosovo* Report, 2015: 57; Kosovo* Report, 2016: 67).

Косово* још увек није успоставило успешну контролу својих граница нити се приближило европским стандардима у том смислу. Највећу препреку представљају неразвијене институције и одсуство њихове међусобне сарадње, а треба имати у виду и чињеницу да оно још увек нема међународно признате границе. У граничној полицији нема довољно стручног особља које би обављало све послове из области њене надлежности, што представља велики проблем за сузбијање организованог криминала и корупције. Зато је јачање људства и професионализма у редовима граничне полиције први задатак на путу ка усвајању међународно признатих стандарда и пракси у управљању границама. Гранична инфраструктура је веома скромна и постоји јака потреба да се унапреди комуникација између свих надлежних служби са циљем спречавања илегалних

прелазака преко граница. Сарадња са суседима, посебно са Србијом, мора да се развија много интензивније, јер је контрола граница један од кључних услова за сузбијање криминала и осигурање унутрашње безбедности (Kosovo* Progress Report, 2014: 48; Kosovo* Report, 2015: 57; Kosovo* Report, 2016: 68).

Корупција је распрострањена у многим областима и потребно је много политичке воље да би се она сузбила. Пре свега треба ојачати институције, успоставити њихову међусобну сарадњу и оспособити правосудни систем за ефикасно вођење случајева. Највећи напредак Косова* у борби против корупције је успостављање напредног информационог механизма за праћење свих фаза кривичног поступка у случајевима корупције и организованог криминала на високом нивоу. Основан је мултидисциплинарни тим чији је задатак да ефикасно координира активности у решавању оваквих случајева. У извештају о напретку (2016) стоји да је од 33 покренутих случајева, 21 резултовао оптужницама и то 17 за корупцију и 4 за дела организованог криминала, обухватајући 150 оптужених, од тога велики број високих политичких и јавних службеника. Међутим, пресуде које у себи садрже осуде за кривично дело корупције донете су у само три случаја, укључујући и један случај против лица на месту тужиоца (Kosovo* Progress Report, 2014: 15-16; Kosovo* Report, 2015: 15; Kosovo* Report, 2016: 17).

Агенција за борбу против корупције је у складу са својим моћима активна у спровођењу административних истрага, провери имовине високих јавних званичника, праћењу сукоба интереса, контроли јавних набавки и увећању свести о проблему корупције. Иако је од оснивања послала много предмета тужилаштву, само мали број њих је резултовао оптужницама (1/10 предмета). Потребно је да се побољша квалитет извештаја и препорука који се упућују тужиоцима од стране Агенције, као и да се увећају капацитети тужилаштва за кривично гоњење. У провери имовине високих званичника Агенција није ефикасна, јер нема одговарајућа средства за обављање тог задатка. Ове провере захтевају блиску сарадњу са полицијом, пореском управом, релевантним финансијским телима, катастром и општинским властима, међутим таква сарадња још увек није успостављена (Kosovo* Progress Report, 2014: 15; Kosovo* Report, 2015: 16; Kosovo* Report, 2016: 17).

Финансијске истраге се још увек не спроводе систематично. Постоји само неколико специјализованих тужилаца који су довољно обучени и компетентни да се баве

финансијским истрагама, укључујући случајеве јавних набавки. Међутим, иако је повећан број предмета у којима је дошло до замрзавања имовине, мало је оних који су резултирали коначним конфискацијама. У бројкама то би изгледало овако: у вођеним предметима у 2015. години је вредност привремено замрзнуте имовине износила 20,6 милиона евра, а са коначним пресудама конфисковано је свега 450 хиљада евра, док је у првој половини 2016. године вредност привремено заплењене имовине износила милион евра, а конфисковано је свега 230 хиљада евра. У суштини, финансијске истраге су неуспешне због политичког мешања и слабих капацитета за њихово вођење. Власти би морале да предузму мере за јачање права и правних институција, које би потом биле способне да ефикасно и непристрасно воде случајеве који се односе на дела корупције (Kosovo* Progress Report, 2014: 15; Kosovo* Report, 2015: 16; Kosovo* Report, 2016: 17-18).

Такође, регулаторни механизми провере извора финансирања политичких странака не постоје нити странке саме објављују такве информације, иако им је то обавеза предвиђена законом. То само значи да не постоји политичка воља да се имплементира законски оквир у том смислу. Поред свега, у косовским институцијама постоји велики проблем који се тиче сукоба интереса. Агенција за борбу против корупције је открила да велики број службеника (1552) држи по две или више позиција, што указује на чињеницу да је сукоб интереса веома распрострањен. Закон о сукобу интереса мора да се измени и прилагоди европским стандардима. У садашњем није јасно дефинисано које категорије јавних функционера су обухваћене законом, нити које су то мере и процедуре за спречавање и санкционисање ситуација сукоба интереса. Такође, није предвиђен никакав механизам за суспендовање и уклањање са позиција високих јавних функционера оптужених и осуђених за кривично дело корупције (Kosovo* Progress Report, 2014: 15; Kosovo* Report, 2015: 16-17; Kosovo* Report, 2016: 18-19).

Корупција је присутна у здравству, образовању, судству, енергетском сектору, у области јавних набавки, али и у другим областима, и не постоји никаква јавна политика која се бави спречавањем корупције у приватном сектору. Осим Агенције за борбу против корупције постоје и друга тела која се баве откривањем случајева корупције, међутим, она нису довољно развијена, оскудевају у ресурсима, међу њима нема јасне поделе задатака и немају никакву политичку подршку за решавање таквих случајева. Такође, није успостављена њихова међусобна сарадња и координација активности што ограничава

могућности за систематске истраге. Генерално, имплементација Стратегије за борбу против корупције (2013-2017) до сада није била успешна. Очекивани резултати су изостали, јер није било основних услова за њихово остваривање, а на првом месту политичке и финансијске подршке (Kosovo* Progress Report, 2014: 15-16; Kosovo* Report, 2015: 17; Kosovo* Report, 2016: 18-20).

Када је у питању борба против организованог криминала, ЕУ истиче да је Косово* у некој раној фази развоја механизма за сузбијање организованог криминала, али ипак похваљује одређени напредак који се тиче увећања професионалног капацитета институција за борбу против криминала, увођења механизма за праћење случајева организованог криминала, унапређења координације институција, повећаног броја истрага и покренутих поступака у случајевима криминала на високом нивоу, и повећаног броја случајева замрзавања и конфискације имовине. Ипак, с обзиром на распрострањеност криминала ЕУ сматра да заправо веома мали број случајева завршава пресудама и одузимањем имовине и да морају да се уведу систематске финансијске истраге. Она истиче и то да организовани криминал пролази некажњено на северу Косова*, где нема напретка у смислу уважавања и примене њених препорука из ранијег периода. Такође је мишљења да је Косово* донекле унапредило борбу против тероризма и ојачало мере за сузбијање радикализације и одласка бораца на страна ратишта (Kosovo* Progress Report, 2014: 16; Kosovo* Report, 2015: 18; Kosovo* Report, 2016: 20).

Најраспрострањеније криминалне активности на Косову* тичу се трговине дрогом и људима, финансијског криминала и прања новца, и тероризма. У главне факторе који погодују развоју криминала убрајају се географски положај на тзв. балканској рути, висока стопа незапослености и специфичне социјалне и фамилијарне структуре. Случајеви прања новца се најређе истражују. Има веома мало тужилаца који се баве овим питањем. У 2015. години је било 39 регистрованих случајева прања новца, подигнуто је само 6 оптужница, а пресуда донета само у једном случају, док у 2014. години није било ниједне (Kosovo* Progress Report, 2014: 49-50; Kosovo* Report, 2015: 18, 58; Kosovo* Report, 2016: 20, 68).

Косово* је транзитна земља у трговини дрогом. Да би се спровеле успешне акције сузбијања трговине дрогом потребно је ојачати сарадњу полиције и обавештајних служби. Иако су се догодила бројна хапшења припадника криминалних група за ово кривично

дело, несразмеран је број подигнутих оптужница. Један од разлога за то је недостатак тужилаца који су обучени да се баве овим питањем. Осим што су битни идентификација, заплена, хапшење, кривично гоњење и коначно решавање случајева трговине дрогом, потребно је обезбедити и адекватно управљање, складиштење и уништавање дроге, али и радити на увећању јавне свести о штетности њене употребе. С обзиром на процену обима трговине дрогом, број заплена је веома мали и Косово* би морало да интензивира активности у борби против овог облика илегалне трговине (Kosovo* Progress Report, 2014: 50; Kosovo* Report, 2015: 18, 59; Kosovo* Report, 2016: 68-69).

Иако су последњих година спроведене обуке полицијских службеника за сузбијање криминала, потребна су даља усавршавања за борбу против комплексних криминалних радњи у које између осталог спадају и финансијски криминал и злоупотребе овлашћења у области јавних набавки. У суштини, главни проблем косовске полиције је тај што је она сама предмет корупције и политичких утицаја који ометају њен рад и истраге, а посебно истраге организованог криминала. Оптужнице против високих полицијских службеника за корупцију, умешаност у криминал или било какву злоупотребу положаја су веома ретке, а коначне пресуде још ређе. Према томе, док се најпре не реши проблем политизације полиције и командне структуре, тешко да ће бити значајнијих резултата у борби против криминала, корупције и тероризма, упркос појединим обукама и извесном напретку у техничком смислу (Kosovo* Report, 2016: 69).

Косово* је имплементирало закон о страним борцима, као и стратегију и акциони план за превенцију насилног екстремизма и радикализације. Косовска полиција је ухапсила већи број страних бораца који су учествовали у сукобима у иностранству или су намеравали да то учине, и тако смањила број оних који одлазе у Сирију и на друга ратишта. Међутим, изазов представља одсуство програма дерадикализације и реинтеграције с обзиром на то да има пуно косовских грађана који су се вратили из ратних зона. Решавање проблема страних бораца захтева посвећени приступ и сарадњу свих релевантних институција. Треба успоставити и чврсту сарадњу са земљама региона која може да помогне у борби са екстремизмом и радикализацијом. Косовској полицији недостаје експертиза и опрема за спровођење истрага комплексних терористичких случајева. Специјализовани тренинзи посвећени различитим техникама вођења истрага

потребни су и полицији и тужиоцима (Kosovo* Progress Report, 2014: 52-53; Kosovo* Report, 2015: 20; Kosovo* Report, 2016: 21-22).

Према најновијем извештају о напретку (2018), остварени напредак на пољу безбедности је минималан. Сви проблеми из претходног периода су наставили да оптерећују планове и акције у сузбијању безбедносних претњи. Када је у питању управљање миграцијама, косовске власти морају да раде на попуњавању празнина у овој области које се тичу јачања капацитета институција и њихове међусобне сарадње. Горе поменуте обуке за особље које се бави питањима миграција и азила дале су одређене резултате, па је оно сада према оцени ЕУ донекле стручније у обављању својих послова, али још увек није решен проблем мањка људских и професионалних капацитета. Центар за пријем миграната треба даље унапредити што се тиче смештајних капацитета, стручног особља и примене мера заштите од трговине људима. У том смислу, осим политичке воље косовске власти морају да покажу и спремност на улагање финансијских средстава (Kosovo* Report, 2018: 33).

Такође, донекле је унапређена стручност надлежног особља за пријем и разматрање захтева за азил, али то још увек није довољно да би се процедуре одвијале врзо и ефикасно. Центар за пријем тражилаца азила нема довољно особља које би успешно бринуло о њиховом пријему, идентификацији, регистрацији, смештају, пружању подршке, кретању и безбедности. У том смислу, неопходан је даљи рад на повећању капацитета надлежних институција, убрзању процедура, унапређењу смештаја и безбедносних услова, као и на припреми за непредвиђене ситуације и изненадне појачане приливе тражилаца азила. У 2016. години на Косову* је поднето 307 захтева за азил, а 2017. године 147. Од тог броја захтева само два су позитивно решена у 2017. години гарантовањем супсидијарне заштите. Као и остале земље у региону, Косово* је транзитна земља и већина подносилаца захтева за азил врло брзо од подношења захтева напусти земљу, много пре него што би захтеви уопште могли бити решени (Kosovo* Report, 2018: 34-35).

Законски оквир у области управљања границама константно се прилагођава стандардима ЕУ, међутим, потребно је много више посвећености да би био доследно примењен. За сада гранична полиција испуњава минимум стандарда ЕУ у контроли граница. У извештају о напретку (2018) истиче се да је донекле унапређена инфраструктура, као и систем за управљање границама, али да је његова ефикасност слаба

због одсуства сарадње са другим релевантним институцијама (МУП-ом, полицијом, царином, санитарним и инспекцијским службама итд.), посебно у размени информација и анализи ризика. Стратегија и акциони планови о сузбијању корупције се наводно спроводе, али до сада није било обелодањених случајева корупције на границама. Иако још увек није решен статус Косова*, сарадња са суседима је успостављена и постигнути су споразуми о заједничкој контроли граница (са Албанијом) и заједничким центрима за сарадњу (са Албанијом, Црном Гором и Македонијом). Сарадња са Србијом ће зависити од решавања питања статуса, док је за сада функционална у разумној мери. Међутим, досадашња сарадња у региону није дала значајније резултате у превенцији и сузбијању илегалних прелазака и криминалних активности (Kosovo* Report, 2018: 35-36).

Према најновијем извештају о напретку (2018), корупција је остала распрострањена у свим значајним сферама друштвеног живота, укључујући здравље, образовање, енергетски сектор, област јавних набавки, финансирање политичких партија и кампања, али и приватни сектор и друге области. Институције су и даље неразвијене и неинтегрисане, па самим тим и неспособне да раде на њеном сузбијању. Финансијске истраге које ЕУ сматра најзначајнијим кораком у том правцу, још увек се не спроводе систематично. Полицији, тужилаштву и судовима су потребне специјализоване обуке за борбу против корупције, посебно када се ради о конфискацији нелегално стечене имовине и прању новца. У процесу конфискације имовине напредак је учињен само у иницијалној фази, док јако ретко долази до коначних пресуда и примене мера одузимања имовине. Стратегије и акциони планови у овој области нису доследно примењени, јер за то не постоји политичка воља (Kosovo* Report, 2018: 18-20).

Најновији извештај о напретку (2018) се у делу који се тиче борбе против организованог криминала уопште не разликује од претходног. ЕУ и даље истиче да су највеће препреке у сузбијању криминала слаба имплементација прописа, неразвијене институције, јак политички утицај на полицију, тужилаштва и судове, и неразвијена институционална сарадња и координација. Сматра се да криминалне групе профит од бројних илегалних активности (трговина људима, оружјем и дрогом) инвестирају у косовску економију. Притом, механизми за замрзавање имовине, конфискацију и управљање евентуално одузетом имовином и финансијским средствима нису развијени и то је основни садашњи и будући задатак Косова* у борби против корупције и

организованог криминала. Капацитет полиције да се бори са овим безбедносним претњама је према оцени ЕУ релативно добар, али је полиција генерално предмет корупције и политичких притисака, па су и истраге ограничене и неефикасне (Kosovo* Report, 2018: 28-31).

У најновијем извештају о напретку (2018) похваљује се унапређење рада косовске полиције на плану хапшења лица која су учествовала у конфликтима у страним земљама, као и рад правосудних органа у подизању оптужница за регрутовање потенцијалних терориста, организовање терористичких група и учешће у њиховим активностима, подстицање на националну, расну, религијску и етничку мржњу, као и нетолеранцију уопштено. Међутим, истиче да мора даље да се ради на унапређењу законског оквира, развоју сарадње релевантних институција, успостављању регионалне сарадње, финализацији покренутих случајева, и развоју свеобухватног програма превенције, дерадикализације, рехабилитације и реинтеграције, посебно када су у питању жене, маргинализована млада популација и припадници мањина. Постоји велика потреба да полиција и тужиоци прођу адекватне обуке, да се унапреде технички аспекти истрага комплексних случајева тероризма, али и да се унапреди образовни систем како би се предупредила радикализација рањивих младих група (Kosovo* Report, 2018: 31-33).

У делу рада у коме се анализирају резултати демократских реформи и реформи државне администрације налазе се табеле са квантитативним подацима о ефикасности државног управљања и индексима корупције у земљама Западног Балкана. Сви подаци су поступно анализирани, а затим и поткрепљени резултатима анализе извештаја ЕУ о напретку земаља региона у европским интеграцијама.

—

Кратак преглед на нивоу региона

Да би се извели закључци о најзначајнијим карактеристикама безбедносне динамике на Западном Балкану и креирали сценарији који се тичу трансформације региона ка безбедносној заједници, предстоји дуг пут. До сада су анализирани промене које се одвијају на плану креирања стратешког оквира националне безбедности, на плану

реформи система националне безбедности у домену демократске контроле и надзора, на плану безбедносне сарадње у региону и на плану суочавања са безбедносним претњама, и то на тај начин што је узета у обзир свака поједина земља региона. Један од главних закључака у досадашњем току истраживања јесте тај да највећу препреку развоју сарадње земаља региона међусобно, и сарадње са ЕУ, представљају слабе институције. Када се каже слабе, мисли се на више аспеката. Оне на првом месту не располажу са довољно професионалних и материјалних капацитета. Затим, оне имају начелну, али не и суштинску надлежност у сузбијању безбедносних претњи, јер су високо политизоване и самим тим неспособне за вршење самосталних истрага и примену адекватних мера. И на крају, оне нису интегрисане ни на унутрашњем плану, да би потом биле способне да успоставе ефикасну сарадњу у региону и шире.

Након ове анализе, стиче се утисак да је регион оптерећен бројним безбедносним претњама за чије сузбијање нема адекватан одговор. Иако су у региону присутне бројне иницијативе у области безбедности, оне не пружају велики допринос у изградњи безбеднијег регионалног окружења. Њихова главна улога је да подстакну регионалну сарадњу и предузимање заједничких мера у сузбијању безбедносних претњи, али судећи према стању у пракси у области безбедности може да се оцени да оне нису резултирале конкретним активностима у том циљу. Како је ЕУ иницијатор већине њих, такође може да се закључи да она није била у потпуности успешна у осигурању безбедности у региону. Као мировни актер, она је уз велику помоћ НАТО-а постигла одређене резултате у очувању мира и стабилности у региону, и она то и даље чини кроз актуелне војне и цивилне мисије у БиХ и на Косову*. Међутим, као безбедносни актер у ширем смислу она није успела да осигура стабилно безбедносно окружење што се види на основу лоших резултата земаља региона у управљању границама, сузбијању криминала и корупције, као и превенцији радикализма и тероризма.

Један од најновијих извештаја Европске комисије који се конкретно односи на ангажовање ЕУ на Западном Балкану у сфери безбедности, потврђује све претходне налазе о безбедности у региону. Као највећа претња издваја се организовани криминал, који не само да је присутан у виду трговине дрогом, оружјем и људима, већ и унутар политичког и економског система што представља највећи проблем за развој земаља региона. Зато се на једном месту у извештају чак говори о „култури криминала и корупције“ која се

укоренила у земљама региона и спречава развој демократских институција, конкуритивног пословног окружења, транспарентности и владавине права, али и поверења у друштву. Такође, сматра се да у региону постоји велики број наоружаних парамилитарних група, које су годинама после ратова биле успаване, али да никада нису расформиране. Из тог разлога је веома проблематично питање хиљада тона оружја и муниције који се чувају у неприкладним и недовољно заштићеним складиштима, што омогућава различите злоупотребе и проневере (EPSC Brief, 2018: 4-5).

Такође, истиче се да велики безбедносни проблем представља раст броја и активности екстремистичких група, као и појава страних бораца. Процењује се да се преко хиљаду њих у последњих неколико година укључило у борбе у Сирији и Ираку, а да се око 300 њих вратило заједно са радикалним идеологијама, активним борбеним искуством, и повезани са терористичким мрежама које регрутују, обучавају и снабдевају терористе и потенцијалне терористе. Ширење радикалних идеологија представља проблем за читаво друштво, јер се често заснива на визијама које су инкомпатибилне са европским вредностима и демократском традицијом која подразумева толеранцију, родну равноправност и бројне друге вредности о којима је писано у одељку о људским правима. Овде је још значајно поменути да се у извештају наглашава да хармонизација са прописима и политикама ЕУ мора да укључи и одбрамбену димензију, а то за земље региона значи да морају да почну да размишљају о заједничким циљевима и јачању сарадње у области безбедности и одбране (EPSC Brief, 2018: 4-8).

У овом извештају се такође истиче да безбедност на Западном Балкану није само ствар региона већ да представља и одговорност Уније. И да она као регионална сила има за циљ да одржи и унапреди мир и стабилност у региону, а самим тим и да инвестира у европску безбедност (EPSC Brief, 2018: 1). Међутим, иако је она са тим циљем присутна већ дуго, у извештају се наглашава да је напредак региона у решавању и управљању питањима безбедности веома спор, посебно када се ради о владавини права, организованом криминалу, екстремизму и радикализму. Такође, истиче се да је безбедност у региону уско повезана са политичком стабилношћу и економским просперитетом, и да изостанак резултата на тим пољима може значајно да угрози не само регион већ и саму ЕУ. Посебно, уколико се умешају неки спољни актери који желе да остваре интересе у региону на рачун мира и безбедности (EPSC Brief, 2018: 4-8). Зато су у наставку

анализирани управо ови аспекти утицаја ЕУ у региону, укључујући и утицај у области владавине права и заштите људских и мањинских права. Овако опширна анализа резултирала је дубинским закључцима о безбедносној динамици у региону и поузданијим одговорима на сва питања која су постављена на почетку овог истраживања.

5. ПОЛИТИЧКО-ДИПЛОМАТСКИ, ЕКОНОМСКИ И СИМБОЛИЧКИ АСПЕКТИ УТИЦАЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РБПК ЗАПАДНИ БАЛКАН

5.1. ПОЛИТИЧКО-ДИПЛОМАТСКИ АСПЕКТ УТИЦАЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РБПК ЗАПАДНИ БАЛКАН

Као што је већ наговештено, поглавље које предстоји посвећено је политичко-дипломатском, економском и симболичком аспекту утицаја Европске уније у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан, јер само целовита анализа утицаја ЕУ може да омогући дубинске, богате и поуздане закључке о карактеру безбедносне динамике у региону. ЕУ је на првом месту политичко-економска организација која располаже најразноврснијим средствима за испољавање утицаја управо у овим областима, посебно уколико се има у виду привлачност њеног демократског модела управљања и тржишно оријентисане привреде, и уколико се узме у обзир контекст европских интеграција региона. Како су сви ови аспекти утицаја веома значајни за стабилизацију региона Западног Балкана и стварање услова који би омогућили трајан мир, детаљно су размотрени у наставку уз креирање адекватног аналитичког оквира, издвајање најзначајнијих индикатора и позивање на релевантне изворе података.

У теорији о међународним односима дипломатски аспект утицаја односи се на бројне дипломатске мере, технике и средства које одређена земља или организација предузима да би утицала на исход одређених дешавања, процеса, односа и слично. О томе је већ писано у теоријском делу рада у коме је детаљно образложен сам појам утицај. Међутим, овде је у фокусу пажње не само дипломатски већ политичко-дипломатски аспект утицаја ЕУ у РБПК Западни Балкан, јер су све дипломатске мере које она предузима уско повезане са њеним политичким приступом региону. Главни циљ који се налази у основи овог аспекта утицаја ЕУ јесте решавање дуготрајних конфликта у региону, унапређење билатералних и мултилатералних односа и одржање на курсу

реформи. У наставку је детаљније представљен политички приступ ЕУ према региону Западног Балкана, а затим и најзначајније дипломатске иницијативе које се одвијају уз њено посредовање и за које је на почетку дата претпоставка да имају потенцијал да усмере регионалну безбедносну динамику у правцу сарадње.

5.1.1. ПОЛИТИЧКИ ПРИСТУП ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА РЕГИОНУ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Политика Европске уније према Западном Балкану никада није била једнака за све земље региона нити једноставна за разумевање. Након неуспеха у управљању сукобом у бившој Југославији, ЕУ је заузимала различите позиције у односима са земљама региона или према региону у целини. Најопштије речено, у основи њене политике према региону налази се Процес стабилизације и придруживања. Он у себи садржи политику условљавања као главно средство за утицај на земље региона да испуне очекиване критеријуме на свом путу ка евентуалном будућем чланству у Унији. Хрватска је једина земља региона која је испунила услове за чланство у довољној мери да буде примљена у Унију, што се и догодило 2013. године. За све остале земље региона будућност у Унији је неизвесна, али имају подршку ЕУ на путу ка чланству. Међутим, циљ овог дела рада, као и читавог истраживања, није да се праве процене о чланству, већ да се испита како ЕУ и целокупан процес европских интеграција утичу на безбедност Западног Балкана. Отуда и тежња да се испита утицај ЕУ и у овом аспекту.

Политика условљавања је прва конкретна политика коју је ЕУ предузела у свом приступу региону Западног Балкана и прва која је дала одређене резултате. Условљавање представља широк концепт и разликује се од случаја до случаја. Оно може бити политичко, економско, правно итд. Условљавање чланства је средство којим се ЕУ служи да би утицала на земље које теже чланству да спроведу неопходне и тражене реформе. Она се на тај начин штити од могућности да у своје редове прими земље које су политички нестабилне, недовољно економски зреле и неспремне за пуну интеграцију у све структуре Уније. Копенхашки критеријуми су тако били замишљени да с једне стране заштите Унију и досадашњи унутрашњи процес интеграције чланица, а са друге стране да буду водич земљама које желе да постану чланице Уније. С обзиром на чињеницу да су

многои услови које треба испунити на путу чланства веома комплексни, као и то да се земље које се налазе на том путу разликују међу собом, ни условљавање до дан данас није текло једнообразно, посебно када је реч о земљама Западног Балкана.

Средства којима се ЕУ служи да би условљавање одржала виталним и ефикасним су веома разноврсни, почев од преговора, преко саветовања, па све до новчане помоћи, а најзначајнији мотивациони метод представљају различити ступњеви у приступном процесу. Државе најпре треба да испуне одговарајуће услове да би уопште могле да аплицирају за чланство, а затим да покажу да су доследне у процесу спровођења реформи, што је кључно за отварање приступних преговора. Добијање кандидатског статуса и отпочињање преговора о приступању су два најзначајнија ступња на путу ка чланству у Унији (Grabbe, 2001: 1020).

У члану 49 Уговора о ЕУ (TEU) стоји да свака европска држава која поштује принципе слободе и демократије, која штити људска права и фундаменталне слободе и функционише на принципима владавине права, може да аплицира за чланство у Унији. Међутим, да би окончала приступне преговоре од тренутка када се они отворе мора да испуни све Копенхашке критеријуме. Уз то, Унија може да постави низ специфичних услова за сваку поједину земљу, што утиче на моменат отварања и затварања преговарачких поглавља. Велики утицај на напредовање у интеграцијама имају надзор, детаљне анализе и писање извештаја од стране Комисије ЕУ. У њима се приоритизују одређени услови и по потреби постављају нови. Осим што утичу на свест аспираната о њиховим обавезама, на основу њих је могуће пратити резултате политике условљавања (Gateva, 2015: 33).

Кандидати за чланство морају да развију такве административне капацитете да постану способни да усвоје читав систем права и праксе ЕУ познат као *acquis communautaire*. У том смислу, ЕУ задире у сваки аспект јавне политике, било да се ради о формулисању било да се ради о имплементацији. За ЕУ је важна структура и функционисање сваке бранше власти, законодавне, извршне и судске, и то не само на националном већ и на локалном нивоу.

Европска унија се данас суочава са различитим спољашњим и унутрашњим изазовима што свакако утиче на даљи процес проширења Уније, међутим перспектива за чланство земаља Западног Балкана и даље остаје отворена. Условљавање је у том смислу

најзначајније средство које је ЕУ осмислила и применила на кандидате и потенцијалне кандидате за чланство не само на Западном Балкану већ и у читавој посткомунистичкој Европи. Политика условљавања се развијала заједно са постепеним продубљивањем интеграције унутар саме ЕУ.

Сврха условљавања на Западном Балкану је вишеструка. Како се ради о постконфликтном региону, она најпре има за циљ помирење и то како међу земљама региона тако и међу различитим етничким заједницама унутар тих земаља. С обзиром на чињеницу да су ратови 90-их проузроковали велику материјалну штету, привредни застој и сиромашење, други значајан циљ је реконструкција региона. И на крају, трећи циљ су реформе целокупног система у бившим комунистичким земљама региона. Према томе, условљавање на Западном Балкану је мултидимензионално (политичко, економско, безбедносно и социјално), јер задире у све сфере друштвеног живота. Крајњи циљ условљавања је пуна интеграција региона у ЕУ (Moise, 2015).

Главни изазов за политику условљавања на Западном Балкану је био и остао исти. Одржати земље региона на путу реформи. Ово посебно због чињенице да условљавање од самог почетка није било једнообразно за све земље региона. Осим услова који важе за све, ЕУ је постављала и билатералне услове који су често будили сумњу, али и ривалство између земаља региона. Различит однос према земљама региона који је у најновије време потврђен пријемом Хрватске у Унију 2013. године говори о двоструком колосеку који ЕУ заузима у својој политици према региону. За разлику од региона ЦИЕ у коме је условљавање било директно повезано са чланством у Унији и односило се на унапређење демократије и владавине права, на Западном Балкану је условљавање постало много захтевније од испуњавања Копенхашких критеријума и поред осталог задобило специфичну безбедносну димензију. Осим тога, оно је остављало мало или нимало маневарског простора за прилагођавање земаља региона. Постоје бројне отежавајуће околности које су утицале и утичу на политику условљавања на Западном Балкану. У најзначајније свакако спадају последице ратова и почињених ратних злочина, регионални антагонизми, етнички конфликти, унутрашње поделе, недостатак регионалне сарадње и недоследност у спровођењу реформи (Moise, 2015).

Након рата на Косову* 1999. године уследио је мултилатерални Пакт за стабилност у ЈИЕ са својом политичком, економском и безбедносном димензијом, а затим и Процес

стабилизације и придруживања којим је започета изградња индивидуалних односа ЕУ и земаља региона. Поред Копенхашких критеријума, захтеви који су овом приликом стављени пред земље региона су поштовање закључених мировних и политичких споразума,⁷⁴ решавање отворених територијалних питања, унапређење регионалне сарадње, стварање зоне слободне трговине у ЈИЕ, демократске реформе, реформе тржишта, поштовање људских права, повратак избеглица и расељених лица, сарадња са Хашким трибуналом и изградња капацитета у области правосуђа и унутрашњих послова. Они се често називају и „Копенхаген плус критеријуми“. Бенефити које испуњавање услова може да донесе су либерализација трговине са ЕУ, економска и финансијска помоћ, подршка демократизацији и развоју цивилног друштва, хуманитарна помоћ за избегла и расељена лица, сарадња у правосуђу и унутрашњим пословима итд. Успех на том путу води следећем кораку у приближавању ЕУ, а то је потписивање ССП-а са земаљама региона понаособ (Moise, 2015).

Свих шест земаља региона (укључујући и Косово^{*}) је потписало ССП и сви они су ступили на снагу, иако су земље на различитим ступњевима у преговорима о приступању. Земље кандидати за чланство су Црна Гора, Србија, Албанија и Македонија, док су земље потенцијални кандидати за чланство БиХ и Косово^{*}. Црна Гора и Србија су отпочеле преговоре о приступању са ЕУ. Црна Гора је најдаље одмакла у преговорима. Отворена су чак 32 преговарачка поглавља, док су 3 привремено затворена. Са Србијом је отворено 16 поглавља, а два су привремено затворена. Кључни услов за отпочињање преговора са Албанијом је постизање напретка у реформама правосуђа, у чему јој ЕУ пружа подршку. Македонија још увек није започела преговоре о чланству. Како је у 2018. години коначно решен дугогодишњи спор са Грчком око њеног имена, који је делом представљао кочницу за напредовање у евроатлантским интеграцијама, Македонија сада мора да се одржи на демократском путу (посебно због политичке кризе која ју је захватила у првој половини 2015.) и одмакне даље у реформском процесу у чему јој ЕУ пружа отворену подршку. БиХ је фебруара 2016. године предала своју апликацију за чланство и у току је припремање мишљења од стране ЕУ о томе, док је између ЕУ и Косова^{*} новембра 2016. године одржан први састанак поводом потписивања ССП-а (EUEA Factsheet, 2017: 1).

⁷⁴ Дејтонски споразум, Ердутски споразум, Кумановски споразум, Охридски споразум, Резолуција 1244 Савета безбедности УН-а, Београдски споразум, Споразум о нормализацији односа Србије и Косова^{*}.

У случају земаља Западног Балкана ЕУ много ригорозније оцењује испуњавање услова, преговарачке позиције и ниво спремности кандидата за чланство. Она је увела процедуру раног скрининга тј. анализе усклађености законодавства са европским правним тековинама. Као додаток томе, Европска Комисија је развила више креативних техника за одржавање кандидата на путу реформи и европских интеграција посебно када се нађу у ситуацијама унутрашњих и билатералних ћорсокака. У такве спадају дијалог на високом нивоу са Македонијом, дијалог о правосуђу са БиХ, дијалог о владавини права са Косовом* или дијалог на високом нивоу са Албанијом. Такође, ЕУ по потреби ангажује стручњаке других међународних организација да јој помогну у процесу надзора имплементације усвојених политика, а посебно представнике Савета Европе⁷⁵, ОЕБС-а, међународних финансијских институција и релевантних невладиних организација (EP in-depth analysis, 2015: 13).

Да је условљавање временом постало много захтевније показује чињеница да ЕУ у случају земаља Западног Балкана јако велику пажњу посвећује реформама законодавства и правосуђа. Ради се о преговарачким поглављима 23 и 24, која су отворена у преговорима са Србијом и Црном Гором. Очекивано је да буду отворена и у преговорима са другим кандидатима у региону када преговори отпочну. Она показују да је ЕУ много ригорознија у приступним преговорима него што је била са земљама ЦИЕ које су морале да испуне Копенхашке критеријуме да би ступиле у чланство. У преговорима са Србијом и Црном Гором на ова поглавља се ставља посебан акценат, те су оне у обавези да решавају врло значајна питања која се тичу функционисања владавине права и сузбијања корупције и организованог криминала (EP in-depth analysis, 2015: 13-14).

У најзначајније средство условљавања спада награђивање земаља које спровode реформе, а највећа награда је гарантовање будућег чланства и одобравање приступа различитим фазама процеса приступања. Међутим, 18 година након што је отпочет ПСП и изузев Хрватске која је 2013. године постала чланица, све остале земље Западног Балкана су и даље веома далеко од пуноправног чланства. У суштини, ван ЕУ су остале управо оне земље које су претрпеле највеће последице етничких конфликта и ауторитарних режима 90-их година (ратна разарања, економску стагнацију, санкције и изопштавања итд.).

⁷⁵ Савет Европе није институција ЕУ, већ засебна регионална организација европских земаља, водећа у области људских права, коју сачињава 47 чланица и чије се седиште налази у Стразбуру. Њена основна улога је да штити и унапређује људска права, демократију и владавину права у Европи.

Управо због ратних искустава оне пролазе најтежи процес политичке и економске транзиције и у исто време испуњавају најстроже критеријуме за улазак у ЕУ. Такође, проблем са условљавањем земаља Западног Балкана су двоструки аршини. У ранијим етапама проширења ЕУ критеријуми за чланство су били јасни, једнообразни и важили су за све кандидате подједнако. И оцена Одбора за спољну политику Европског парламента је таква да условљавање има највећи успех ако су услови за чланство јасни, ако се односе на све земље, ако се врши строг надзор над њиховим испуњавањем, ако су постигнути резултати транспарентни и ако је недвосмислено да ће награда уследити онда када се услови испуне (EP in-depth analysis, 2015: 15). Ипак, у случају Западног Балкана није тако. Због прошлости каква је била, због последица те прошлости које се осећају и данас, као и бојазни ЕУ за властиту безбедност и мир, услови за чланство су значајно поштрени и разликују се од земље до земље. Може се рећи да по први пут у историји европских интеграција, ЕУ потенцијалним чланицама приступа са аспекта безбедности.

5.1.2. ДИПЛОМАТСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Европска унија је 2009. године усвојила Концепт о јачању функције посредовања и капацитета за вођење дијалога, као први политички документ који се конкретно бави улогом ЕУ у посредовању и дијалогу. Овај документ је саставни део европске политике у превенцији конфликта и управљању мисијама у кризним ситуацијама (Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities, 2009). И пре усвајања овог документа, као и успостављања Дијалога Београда и Приштине, ЕУ је посредовала у више случајева у свом суседству. Заједно са САД посредовала је у постизању Охридског споразума између македонске и албанске стране у насилном сукобу у Македонији који је избио 2001., затим у постизању Београдског споразума између Србије и Црне Горе 2003. у вези са стварањем Државне заједнице Србије и Црне Горе, потом у решавању територијалних конфликта на тлу Грузије 2008. итд.

Перспектива чланства у Европској унији је одиграла значајну улогу у земљама Западног Балкана када је у питању реконструкција институција након ратних 90-их и отпочињање процеса помирења земаља и народа. Од 2011. године тече **Дијалог Београда**

и Приштине у коме ЕУ игра улогу посредника и у оквиру ког је одржано преко 40 састанака на високом нивоу. Иако Дијалог Београда и Приштине спада у значајан инструмент мира и стабилности у региону, и упркос томе што је резултирао бројним састанцима на врху и потписаним споразумима, реализација постигнутих договора у пракси није успешна.

Успех довођења двеју страна за заједнички преговарачки сто може се објаснити чињеницом да оне теже чланству у Унији. Повезивање нормализације у односима између двеју страна са европским интеграцијама приморава стране у сукобу да проналазе компромисна решења у спорним питањима. ЕУ условљава напредак у приступном процесу са постизањем договора у процесу нормализације односа и то се могло видети у више наврата. Међутим, колики је стварни успех ЕУ у посредовању, а то значи конкретне резултате у пракси, није лако сагледати. Сувише је рано о томе доносити закључке, јер имплементација свих до сада потписаних споразума углавном тек следи.

Када се ради о питањима попут формирања Заједнице српских општина на северу Косова*, стварања мултинационалних полицијских снага, телекомуникација, признавања диплома, функционисања катастра, рада царинске службе, интегрисане контроле граница, слободног кретања преко граница, сузбијања нелегалних прелазака преко границе, интегрисања српских судија у косовски правосудни систем, унапређења енергетског система и техничких услова реализације свих до сада постигнутих споразума, још много напора је потребно да би се постигли значајнији резултати (Serbia Report, 2016: 23-24).

Према најновијем извештају о напретку Србије у европским интеграцијама (2018), учињен је корак напред по питању формирања Заједнице српских општина, јер су косовске власти 4. априла 2018. дале мандат Управљачком тиму да напише прелиминарни статут будуће заједнице. Такође, напредак је постигнут на пољу телекомуникација новембра 2016. када је постао функционалан позивни број за Косово*. Србија је притом основала телекомуникациону компанију као подружницу Телекома Србија у правном и регулаторном оквиру који важи на Косову*. Напредак је још учињен на пољу интегрисања српских судија у косовски правосудни систем. Октобра 2017. интегрисано је 40 српских судија и 13 тужилаца, као и њихово помоћно особље (Serbia Report, 2018: 51).

Главни проблем са испуњавањем постигнутих договора постоји због различитог тумачења споразума и њихове интерпретације од стране лидера. Без јасности у

прецизирању практичног значења, конкретних обавеза и временског оквира реализације, свакој страни је остављен простор да сама креира најприхватљивији политички сценарио. Тако су договор о међународном позивном броју за Косово* косовски лидери представили као победу Приштине, док су српски лидери пред својим јавним мњењем инсистирали да се ради ни о чему већем до о географском коду са циљем да утишају гласове о губитку суверености над Косовом*. У условима када је потребно да се изгради мир политичке елите збуњују народе уместо да подстичу њихово помирење. Таквим приступом у решавању проблема које се своди на оне који губе и оне који побеђују, само се продубљују већ постојеће поделе. У томе им помажу и медији на које имају пресудан утицај. Значајне промене на локалном нивоу није ни реално очекивати, јер се оне одвијају само у тандему са променама на врху власти.

Стратегија Европске уније током преговора је таква да се инсистира на решавању мањих питања, не би ли се временом отворила врата за решавање оних крупнијих, попут ратне одштете, несталих лица, ратних злочина и коначног статуса Косова*. Међутим, на тај начин се само одгађају веома битне ствари, а решавају оне које су по свом карактеру од малог значаја. Пример за то је усмереност пажње током поновно отвореног Дијалога Београда и Приштине почетком 2018. године на реновирање моста који спаја јужни и северни део Митровице, што је по свему судећи посао локалних власти, а скретање пажње у исто време са много значајнијих тема. Без конкретног одговора на питање шта би нормализација односа коначно требало да значи, Дијалог би могао да траје у недоглед. Најважније је што пре приступити решавању питања ратне прошлости и задовољења правде, као и будућег статуса Косова*, јер осим што су то најзначајнија питања у процесу, она представљају и потенцијалне узроке поновних сукоба.

Европска унија би морала да заузме одлучнији став према решавању ових питања. Да осмисли неки вид награде за посвећеност и конкретне резултате, као и пенале за неиспуњење прихваћених обавеза. Али би морала да постане објективан, непристрасан и поуздан извор информација о току дијалога, чиме би остављала мало простора за стране у спору да сваки резултат разговора тумаче на свој начин и у складу са својим тренутним интересима. ЕУ инсистира на томе да Србија и Косово* морају да буду главни носиоци Дијалога и тражења решења за сва питања која оптерећују њихове односе. Међутим, таква очекивања нису реална, јер их на дијалог не подстиче стварна воља да унапреде своје

међусобне односе и донесу решења која би била у интересу обе стране, односно оба народа и њиховог суживота, већ евентуална могућност да једног дана постану чланице Уније. Из тог разлога ЕУ мора да мења свој приступ овом питању, јер решења нису на видику.

Европска унија би морала да одигра још одлучнију улогу и у решавању осталих билатералних питања између земаља региона, али и између њих и својих чланица како би се избегао евентуални вето у тренутку када нека од њих оконча преговоре о приступању. Слично се већ догодило када је Словенија годину дана држала замрзнутим питање званичног чланства Хрватске због граничног спора у Пиранском заливу и спора око Љубљанске банке. Западни Балкан обилује спорним билатералним питањима попут нерешеног статуса Косова*, признања/непризнања Косова* као самосталне државе од стране земаља региона, граничних спорова између Хрватске и Србије (граница на Дунаву) и Хрватске и Црне Горе (Превлака) итд. За сада је решен само дуготрајни спор између Македоније и Грчке у виду званичног назива Република Северна Македонија за северног суседа Грчке, о чему је већ било речи. ЕУ би могла да инсистира на решавању осталих отворених питања у много ранијој фази преговора о приступању, да обезбеди финансијску подршку за њихово решавање, да изврши притисак на спорне стране да одређена спорна питања решавају кроз међународну арбитражу или посредничке механизме, али и да усмери пажњу и финансијску помоћ на прекограничне пројекте који би унапредили сарадњу и олакшали пут долажења до решења.

Иако се Европска унија труди да подстакне обе стране да ојачају свој међусобни дијалог о бројним питањима која се тичу нормализације њихових односа, мали прогрес је остварен у реализацији било којих договора, а посебно договора о стварању Заједнице српских општина на северу Косова*. За сада је само именован званичан руководећи тим који би требало да напише статут Заједнице и дато одобрење од стране косовске владе. Српско полицијско особље је углавном интегрисано у косовску полицијску структуру, али се исто то очекује и за судије и судијско особље. Већина договора из Техничког дијалога (2011-2012) је донекле спроведена и функционише, попут оних о катастру, дипломама, регистарским таблицама, представљању Косова* на регионалним скуповима итд. Ипак, још много тога треба урадити да би се односи суштински унапредили, а ЕУ је тога свесна с обзиром на чињеницу да тиме условљава њихову европску будућност (Serbia Report,

2016: 23-24; Serbia Report, 2018: 51). Овде је посебно важно истаћи да је 2018. године Дијалог Београда и Приштине замрзнут због одлуке Косова* да формира самосталне Оружане снаге и да уведе царине на увоз робе из Србије, те је посредничка улога ЕУ на још већим изазовима када се ради о решавању питања Косова*.

Берлински процес је дипломатска иницијатива повезана са европском перспективом Западног Балкана и покренута са циљем унапређења регионалне сарадње на иницијативу немачке канцеларке Ангеле Меркел. Одлука о реализацији овог процеса је донета 2014. године након једне важне одлуке ЕУ да неће бити проширења барем пет година унапред. Предвиђено је и то да се последња конференција у оквиру процеса одржи 2018. године. Процес је започео конференцијом о Западном Балкану у Берлину 2014., након чега су се низале конференције у Бечу 2015., Паризу 2016. и Трсту 2017. године. За домаћина конференције која ће се одржати средином 2018. године изабран је Лондон, што је интересантно с обзиром на чињеницу да Велика Британија улази у фазу преговора о иступању из Уније чије вредности у организацији једног оваквог скупа треба да промовише.

Све у свему, ово је за сада једина политичка иницијатива високог ранга директно усмерена на процес интеграције Западног Балкана у ЕУ. Одвија се на међувладиној нивоу са фокусом на економском и инфраструктурном развоју и повезивању. Међутим, у складу са динамиком дешавања у региону, теме су се смењивале и допуњавале из године у годину.

Тако је прве године акценат био на развоју регионалне сарадње и текућим пројектима који се тичу инфраструктурног развоја. Поред тога, у фокусу су била и билатерална питања у региону која још увек стоје отворена, развој доброг управљања и добре владе унутар земаља региона, конкретније одлучнија борба против корупције и организованог криминала и јачање цивилног друштва и медија, и напослетку развој економије и економска сарадња. На другој конференцији у Бечу 2015. године у главне теме разговора ушли су билатерални спорови, али и питања из домена социјалне политике која се тичу запошљавања и слободе изражавања.

На трећој конференцији у Паризу 2016. године разговарало се о транспортним и енергетским пројектима и развоју сарадње младих у региону, али и о безбедности, посебно због терористичких напада и мигрантске кризе. На четвртој конференцији у

Трсту 2017. године акценат је био на могућностима привредне, трговинске, инфраструктурне и транспортне сарадње.

На свим до сада одржаним конференцијама изражена је воља за развојем сарадње у поменути областима, као и подршка од стране ЕУ на том путу. Међутим, поставља се питање реалних могућности за остварење изнетих идеја, јер су веома амбициозне. Резултати досадашњих самита нису ни мало охрабрујући. Регион и даље оптерећују исти билатерални проблеми чијем се решавању не види крај и уместо да се смирују, тензије се често распирјују. С друге стране, регион не напредује ни у ком смислу. Економски је црна рупа у Европи, политички је веома нестабилан, пословно непривлачан, прожет корупцијом, подложен организованом криминалу, одликује га још и одсуство владавине права и слабо заштићена људска и мањинска права, што га скупа чини небезбедним, а све то су показали резултати овог истраживања.

Посвећеност земаља региона циљевима Берлинског процеса је најјача у тренуцима док се одвијају разговори, међутим након тога она се круни. То се дешава због чињенице да се, осим декларативне посвећености циљевима, не постављају никакви конкретни задаци са јасним временским ограничењима. Да би се циљеви остварили потребни су реални планови, надзор над њиховим спровођењем и јавна оцена постигнутих резултата. То значи да је потребан механизам који би помогао да се остваре кључни договори, уместо што се све оставља вољи регионалних актера.

Последње идеје о Транспортној заједници, Регионалној економској зони и активном функционисању Регионалне канцеларије за сарадњу младих, осим политичке воље која је крајње упитна, захтевају и велика финансијска средства која ни земље чланице ни већ дефинисани програмски и финансијски оквир помоћи ЕУ (IPA I, IPA II) не могу да обезбеде. Регионална канцеларија за сарадњу младих је практично једини опипљиви резултат досадашњег тока Берлинског процеса, међутим примена омладинских политика, чак и оних најбоље замишљених зависи од политичких и финансијских фактора.

Све у свему, реализација замишљених идеја и пројеката из досадашњег тока процеса веома је слаба. Обећања лидера региона углавном остају на папиру. Аспекти повезивања у трговини, енергетском, транспортном и дигиталном сектору, који би требало да стимулишу економски раст и привуку стране инвеститоре, још увек нису заживели у

практи. Као што ће у наставку показати годишњи извештаји ЕУ о напретку земаља региона у европским интеграцијама, ни процес демократске транзиције политичког система не тече узлазном путањом. Напротив, присутно је скоро драматично назадовање у демократском управљању и владавини права широм региона.

Бројни догађаји из претходних година указују колико је заправо регион политички нестабилан, државне институције слабе, тзв. систем „кочница и равнотежа“ нефункционалан, степен корупције висок, друштва подељена, елите ауторитарне и националистичке, а могућности за избијање насиља и конфликта велике. Понашање ЕУ је помало збуњујуће у свему томе. Она јавно и даље пружа подршку спровођењу реформи у региону, похваљује чак и минималан или провизоран напредак неке од земаља, док у суштинском смислу не прилагођава свој приступ врло критичним годишњим извештајима који одражавају погоршање демократских стандарда у целини.

Ни у билатералним питањима није постигнут готово никакав прогрес, иако је један од резултата Самита у Бечу 2015. године било потписивање Декларације о регионалној сарадњи и решавању билатералних спорова. Билатерални спорови примарно представљају наслеђе распада бивше Југославије и односе се на: 1) граничне спорове и питања демаркације, 2) питања несталих лица, 3) статус, повратак и реинтеграцију избеглица и расељених лица, 4) правне спорове типа повраћаја имовине и наслеђа, 5) санкционисање почињених ратних злочина, и 6) статус и положај националних мањина (Nicić, Nechev and Mameledžija, 2016: 11). Ако пођемо од примера немогућности решавања спора између сада већ две чланице ЕУ, Словеније и Хрватске, око граничне линије у Пиранском заливу, чиме се не шаље добар пример остатку региона, очекивања да се реше много сложенија питања попут статуса Косова*, опстанка државне заједнице БиХ и других, не би требало да буду велика.

Такође, иако су се потписивањем поменуте Декларације земље региона обавезале да јачају регионалну сарадњу, решавају међусобне спорове на миран начин и подржавају једна другу на њиховом путу ка ЕУ, постоје примери који показују да то није увек случај и да се принципи који произилазе из Декларације не поштују у свакој ситуацији. Тако имамо скорије примере блокирања Србије од стране Хрватске у отварању поглавља 23 у приступним преговорима са ЕУ, блокирања Косова* од стране Србије у његовим захтевима за пријем у *UNESCO* итд. Политичка приврженост регионалној сарадњи се зато

мора разматрати у релацији са другим догађајима, а никако изоловано, јер она се често жртвује када дођу на ред друга значајна међудржавна или унутрашња питања (Nisić, Nechev and Mameledžija, 2016: 12).

Иако је прошло читавих 23 година од постизања Дејтонског, 19 година од постизања Кумановског и 17 година од постизања Охридског споразума, у региону није дошло до помирења, друштва су и даље дубоко подељена и „заглављена“ у процесу изградње нација. Једини билатерални спор који је успешно решен за све ове године је дефинитивно разграничење између БиХ и Црне Горе. У суштинском смислу, европска стратегија није донела много значајних резултата, па би у складу са ситуацијом морала да мења свој приступ према региону. Међутим, то уопште није лако, јер на Западном Балкану све зависи од политичких интереса, а политичко окружење како се чини све више бива испуњено ауторитаризмом и повратком популизма и национализма. Овај регион је и даље изазов за ЗСБП ЕУ, и то први у низу других с обзиром на географску блискост. Берлински процес је на сто изнео преамбициозне планове решавања билатералних и унутрашњих питања, спровођења реформи и постизања помирења унутар и између друштава региона, које саме земље региона очигледно нису у стању да спроведу у дело.

Постоје мишљења да Берлински процес не треба привести крају након последње предвиђене конференције у Лондону 2018. године, већ да га треба ревитализовати и то на такав начин да се уведу контролни и надзорни механизми којима би се пратила достигнућа у реализацији договора постигнутих за преговарачким столом. То би био један од начина да ЕУ потврди своју посвећеност европским интеграцијама региона, већу способност за праћење постигнутих резултата на том путу, а самим тим и компетентност своје спољне и безбедносне политике. Најзначајнији циљ Берлинског процеса је да се у региону усади идеја о заједничком кретању напред путем сарадње и развоја, међутим до сада се није показало да је она наишла на одговарајући пријем. У ранијој историји проширења ЕУ регионална сарадња никада није била услов за пријем, али треба узети у обзир специфичну ратну прошлост Западног Балкана и односе које и даље карактерише затегнутост и непомирљивост.

У суштини, могло би се рећи да постоје две врсте препрека у имплементацији договора постигнутих у оквиру Берлинског процеса. Једна се односи на недостатак политичке воље за јачом регионалном сарадњом, затим на пасивност у решавању

билатералних питања која уосталом и представљају главну препреку регионалном повезивању и сарадњи, као и на непостојање реалних капацитета да би се остварили амбициозни циљеви који произилазе из овог процеса. Друга врста препрека се односи на факторе који леже ван региона, али ограничавају развој у региону, попут економске кризе, политичких и економских изазова унутар саме ЕУ, мигрантске кризе и других (Nicić, Nechev and Mameledžija, 2016: 12).

Да би подупрла Берлински процес, ЕК је обећала да ће помоћи са 11 милијарди евра инвестиционе пројекте који се односе на транспортно и енергетско повезивање у региону и обезбедити техничку помоћ у периоду између 2014-2020. Међутим, приступ овим средствима је условљен унутрашњим реформама, развојем тржишне економије, имплементацијом техничких стандарда у управљању границама, унапређењем железничког и путног саобраћаја и безбедности, унапређењем информационих система итд. То све значи да земље региона морају да модернизују јавну управу и унутрашње процесе, а то судећи према досадашњем темпу одвијања реформи може да траје јако дуго (Marciasq, 2017: 10-11).

Овакав начин условљавања практично онемогућава добијање средстава од ЕУ, јер земље региона уместо да напредују заправо назадују у многим областима, што ће показати даљи ток истраживања. Такође, пракса је показала да оне немају способност да развију потребне административне капацитете, а самим тим ни да припреме пројекте у смислу њихове изводљивости и исплативости и да управљају њиховом реализацијом. Из тог разлога је досадашња агенда повезивања у региону остала двојачко неуспешна, и у смислу реализације конкретних пројеката и у смислу постизања напретка у трансформацији унутрашњих процеса (Marciasq, 2017: 10-11).

У међувремену је одржан и Самит у Лондону, тачније јула 2018. године. Овај самит је, за разлику од претходног у Трсту који је претежно био посвећен економским темама и који је изнедрио идеје попут Регионалне економске зоне и Транспортне заједнице, био посвећен безбедносним темама и безбедносном аспекту сарадње у региону. Говорило се и о потреби осигурања економске стабилности и јачања политичке сарадње у региону, што је кључно за решавање спорних билатералних питања, као и свих оних која представљају заоставштину прошлости. Међутим, највећа пажња је била усмерена на безбедносне претње у региону, а пре свега на претњу корупције која према речима присутних све више

слаби институције, спречава економски раст и развој, умањује поверење грађана у власт и институције система, и онемогућава развој владавине права. Поред тога, у фокусу су се нашле и претње попут организованог криминала, финансијског криминала и прања новца, насилног екстремизма и тероризма, као и сајбер криминала (London Western Balkans Summit, Chair's Conclusions, 2018).

Ако се пажљиво прочитају закључци са самита, може да се запази следеће. Иако је јасно истакнута подршка европској будућности региона, те даљем јачању стабилности, безбедности и сарадње, пре свега је изражена бојазан од веома слабог напретка у сузбијању претњи и веома лоше перспективе за будући развој (London Western Balkans Summit, Chair's Conclusions, 2018). Да постоји појачани страх за безбедност у региону говори и поновно потенцирање питања ратних злочина и несталих лица, као и потребе да се јачају добросуседски односи. У том смислу су, као резултати самита, усвојене три декларације. Заједничка декларација о регионалној сарадњи и добросуседским односима, Заједничка декларација о ратним злочинима и Заједничка декларација о несталим лицима, које сада представљају интегрални део Берлинског процеса. У суштинском смислу, ништа ново није произашло са самита, а све што је договорено има само декларативан значај. Након свега може да се закључи да Регионална канцеларија за сарадњу младих и даље остаје једини значајнији резултат Берлинског процеса.

Поред војно-безбедносног и политичко-дипломатског, ЕУ врши велики економски и симболички утицај на земље Западног Балкана усмеравајући их на пут реформи. С обзиром на то да се овде испитују могућности за трансформацију РБПК Западни Балкан у безбедносну заједницу, у наставку су размотрени и ови аспекти утицаја ЕУ у региону, с тим што је анализа била усмерена на најзначајније области у којима се спроводе реформе, укључујући области привреде и тржишне економије, државне администрације, владавине права, и људских и мањинских права. Анализа је осмишљена на овај начин да би био омогућен дубљи увид у безбедносну ситуацију у региону и поузданији закључци о стабилности и могућностима трајне пацификације региона. С једне стране, зато што је безбедност одавно престала да се посматра само у смислу војне претње, а са друге зато што је безбедносна заједница много више од пуког посматрања безбедности (присуство/одсуство безбедносне дилеме) и укључује заједничке тежње ка развоју у ширем смислу и заједничке вредности.

5.2. ЕКОНОМСКИ АСПЕКТ УТИЦАЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РБПК ЗАПАДНИ БАЛКАН

Један од три кључна копенхашка критеријума за чланство у ЕУ формулисан још 1993. године јесте усвајање и развој функционалне тржишне привреде и способност да се одговори на конкурентски притисак и тржишне силе унутар Уније.

Међутим, ово је уједно и једна од највећих баријера земљама Западног Балкана да постану чланице Уније. Последњи извештаји о напретку земаља региона у европским интеграцијама (2018), који су у наставку детаљно анализирани, показују да развој тржишне привреде широм региона у најмању руку стагнира и да су и даље присутни слаба продуктивност, ограничен приступ средствима за започињање бизниса, најасна имовинска права, отежано регулаторно окружење, одсуство такмичарског духа и праве конкуренције, као и велика незапосленост, посебно младих. Велика препрека у напредовању на овом пољу јесте слаба владавина права, те распрострањеност корупције и криминала, што спречава развој компетитивног пословног окружења. Земље се тако врте у зачараном кругу када је у питању осигурање безбедности, јер долази до окретања алтернативним изворима прихода. Тако има оних који се приклањају незаконитим радњама, али и оних који једноставно напуштају земљу. Осим тога, слабе економије повећавају зависност од спољних зајмова и кредита, што умножава интересе који нису нужно усклађени са духом приступања и европском будућношћу региона (EPSC Brief, 2018: 4-5).

У једном од извора који су анализирани на почетку писања овог рада (2015) стоји да земље Западног Балкана нису успеле ефикасно да спроведу економске реформе. Да су њихове економије веома слабе да би се такмичиле и одржале на европском тржишту и да их карактерише неразвијеност, висок степен државне интервенције и зависност од спољне помоћи и зајмова. Затим, да су све земље региона већи потрошачи него произвођачи и да је та потрошња углавном финансирана страним инвестицијама и зајмовима. Још значајније, да се структуралне промене не одвијају у корист повећања производних капацитета већ у корист услуга, као и то да је незапосленост у региону веома висока, а посебно незапосленост младих. И што је такође интересантно, да толика незапосленост младих не утиче значајно на резултате избора у било којој од земаља региона. Да повремено искрсну штрајкови синдиката, студената, пензионера и других категорија

грађана, али да драстичних промена власти још увек нема ни у једној од њих (EP in-depth analysis, 2015: 10).

Указивало се и на то да је приватни сектор широм региона остао неразвијен и да је већина активне популације запослена у државној администрацији. Затим, да регион не располаже адекватном саобраћајном и енергетском инфраструктуром, што одбија стране инвеститоре, као и то да је светска економска криза која је избила 2008. године веома негативно утицала и на Западни Балкан. Ова криза је учинила да постојећи економски проблеми постану још израженији. Нагло је престао прилив страног капитала са једне стране, а са друге догодио се колапс у извозу. Иако је у првим годинама кризе пад БДП-а био скроман, након 2010. године индустријска производња и извоз су нагло опали. Криза се веома негативно одразила на социјалне услове у региону на шта је указао велики пораст сиромаштва и значајан пад животног стандарда становништва. Све то је утицало на одлив мозгова, укључујући и чињеницу да се веома мало улаже у образовање, истраживања и развој, иновације и културу, што је карактеристика која важи за читав регион (EP in-depth analysis, 2015: 10-11).

Три године касније, објављени су бројни извештаји који и даље указују на исте проблеме, а не истичу да су земље региона оствариле било какав значајнији напредак. ЕУ је свесна да таквом региону није место у њеним оквирима и зато покушава различитим иницијативама да подстакне сарадњу у региону, најпре политичку са циљем помирења, а затим и економску са циљем регионалног развоја. На последњем Самиту у Трсту, она је подржала иницијативу да се на Западном Балкану оснује Регионална економска зона која би од региона са 20 милиона људи учинила атрактивније подручје за стране инвеститоре. Уколико би се у региону покренула привреда и отворила преко потребна нова радна места, смањио би се притисак на тржиште рада у ЕУ у случају евентуалног будућег чланства. Још важније, развој привреде би отворио много могућности за регионалну сарадњу, што би се позитивно одразило на превазилажење болних искустава из прошлости, а самим тим и на повећање безбедности региона. То се већ показало на примеру саме ЕУ.

На поменутом Самиту лидера Западног Балкана у Трсту јула 2017. године, учеснице су разговарале о томе да појачају међусобну сарадњу и сарадњу са ЕУ у области развоја транспортне и енергетске инфраструктуре и на тај начин се још више приближе

чланству. Уз помоћ ЕУ потписан је споразум о оснивању Регионалног тржишта за снабдевање електричном енергијом и Транспортне заједнице. Суштина Транспортне заједнице је стварање потпуно интегрисане транспортне мреже најпре међу самим земљама региона, а затим и између региона и ЕУ, као и достизање важећих европских стандарда и политике у области транспорта (Trieste WB Summit Declaration, 2017). Опште је мишљење да је добро развијена транспортна и енергетска инфраструктура кључна за даљи развој регионалне сарадње, економски раст и привлачење страних инвестиција. Међутим, проблем представљају слабе економије које не могу да обезбеде средства у сврхе модернизације и изградње инфраструктуре, док средства која ЕУ издваја путем својих фондова нису довољна да задовоље све потребе (EUEA Factsheet, 2017: 2).

Идеја о стварању Регионалне економске зоне (РЕЗ) засноване на принципима и правилима ЕУ и *CEFTA*-е, могла би да омогући слободно кретање добара, услуга, инвестиција и квалификоване радне снаге широм региона. У сврху развоја РЕЗ-а креиран је вишегодишњи акциони план који покрива трговину, инвестиције, кретање и дигиталну интеграцију. Опште је мишљење да би његово усвајање и примена допринели повећању страних директних инвестиција (СДИ) и већим могућностима за економско напредовање свих у региону. Овај пројекат није ни алтернатива ни паралелни процес са европским интеграцијама. Он треба да ојача капацитет економија Западног Балкана како би што лакше испуниле економске услове за улазак у ЕУ и усвојиле европско право у овој области пре самог чина придруживања. Такође, он треба да допринесе развоју и запошљавању. *RCC* је задужен за праћење напретка у усвајању и имплементацији акционог плана, уз учешће *CEFTA*-е. Европска комисија је подржала оснивање РЕЗ-а и обећала помоћ од 7 милиона евра за развој приватног сектора (Trieste WB Summit Declaration, 2017).

Учесници Самита у Трсту су се обавезали да унапређују предузетничку климу у региону користећи младу радну снагу и научно искуство као најзначајније ресурсе. Договорено је да се пружи већа подршка развоју малих и средњих предузећа посебно у области енергетског снабдевања, животне средине, инфраструктуре и иновација. У ту сврху је ЕУ обећала нових 48 милиона евра у оквиру иницијативе Развој предузећа и иновативних способности на Западном Балкану (The Western Balkans Enterprise Development & Innovation Facility – WB EDIF). Од 2012. године ЕУ је преко ове

иницијативе обезбедила преко 100 милиона евра за развој малих и средњих предузећа. На истом самиту учесници су разговарали и о значају информационих технологија за модернизацију економије и развој нових пословних могућности, изразили вољу за чвршћом сарадњом и одлучили да убудуће организују посебне самите у овој области уз помоћ Европске комисије, *RCC*-а и заинтересованих представника из света бизниса (*Trieste WB Summit Declaration, 2017*).

Према резултатима Самита у Трсту, јасно је да учеснице препознају реалне потребе региона за економским развојем, као и чиниоце који могу да помогну тај развој. Међутим, проблем са сваким досадашњим самитом је недостатак стварне воље да се подрже заједничке идеје и постигну опипљиви резултати. Декларативна воља на свим заједничким скуповима увек је на веома високом нивоу, међутим, она није подржана конкретним акционим плановима и финансијским средствима након што се они заврше. Иако ЕУ са своје стране нуди финансијску помоћ, до ње тек треба да се дође озбиљним намерама, јасно израженим циљевима и осмишљеном стратегијом. Јако често се говори о средствима које ЕУ обећава за развој у различитим областима, али се слабо говори о чињеници да су она слабо искоришћена. Разлог је то што су она условљена напретком у спровођењу реформи, нужношћу креирања планова за које је потребан адекватан професионални капацитет, и обавезом испуњавања општих услова који проистичу из уговора попут Дејтонског, Кумановског, Охридског, Београдског итд.

Реформе и изградњу институционалних капацитета на Западном Балкану у техничком и финансијском смислу ЕУ подржава путем *IPA* инструмента. У својој другој фази (2014-2020), њиме је обезбеђено 4 милијарде евра за индивидуалне партнере у региону и још три за мултинационалне пројекте. Осим тога, постоје средства која ЕУ обезбеђује из предприступних фондова, а која су намењена развоју земља региона. Они служе за подршку политичким и економским реформама, као и за припрему земаља за преузимање права и обавеза који проистичу из чланства (*EUEA Factsheet, 2017: 2*). Али као што је већ поменуто, долазак до свих тих средстава подразумева испуњавање услова и напредовање земаља региона на путу чланства. Напредак би требало да значи и стручнију администрацију која би била способна да се носи са свим процедурама у повлачењу средстава и реализацији осмишљених пројеката. Како је досадашњи напредак земаља

региона на свим пољима веома спор и слаб, што показују и резултати овог истраживања, сви расположиви фондови су остали недовољно искоришћени.

Ипак, у региону се непрестано говори о милионима евра које ЕУ улаже са циљем пружања помоћи реформама и развоју. Међутим, веома ретко се то повезује са другим економским параметрима који су јако битни. На пример, са дефицитом у трговини који је веома изражен у свим земљама региона, а пре свега са дефицитом у трговини са чланицама ЕУ, јер се са њима реализује преко 70% укупне трговине региона. На дводневној међународној конференцији „ЕУ и Балкан: Повратак реалполитике“, одржаној децембра месеца 2018. године у Београду, управо је покренута ова тема. Том приликом је истакнут податак да је трговински дефицит земаља региона са ЕУ достигао скоро сто милијарди евра. Ако се узме у обзир тако висок трговински дефицит и јавни дугови који непрестано расту, средства из *IPA* фондова која се намењују земљама региона и која не морају нужно да буду искоришћена, заиста су премала да би се поспешило развој.⁷⁶ Треба имати у виду да се висина годишњих средстава из *IPA* фондова креће од 40 милиона евра за Црну Гору и БиХ, 90 милиона евра за Албанију, Македонију и Косово*, до 200 милиона евра за Србију.⁷⁷ Зато је веома важно да се отворено говори о стварима које се јако често испуштају из вида када је у питању коришћење средстава из *IPA* фондова.

Још један од показатеља економског утицаја ЕУ у региону јесу стране директне инвестиције које потичу из њених чланица. Као што је размотрено у наставку рада, ЕУ је процентуално највећи извор страних директних инвестиција у региону. Међутим, према подацима Светске банке који су детаљно анализирани, регион Западног Балкана је део Европе у коме пристиже најмање страних директних инвестиција годишње. То указује на чињеницу да, иако је можда највећи извор инвестиција у региону, оне нису намењене

⁷⁶ Податке је изнео Матео Бономи (Matteo Bonomi), истраживач са Института за међународне односе у Риму, који је веома сликовито представио тренутни развој земаља региона. Између осталог је истакао да је са оваквим темпом развоја какав се тренутно одвија потребан читав један век да земље региона достигну просечан БДП чланица ЕУ. Такође, истакао је и то да Србија и БиХ још увек нису досегле БДП који су оствариле 1989. године, а да је у томе успела Црна Гора тек у 2017. години. Лошу развојну перспективу региона он је повезао са безбедношћу, те је и из тог угла ово излагање значајно прочитати. Назив излагања је „ЕУ и Западни Балкан: тако близу а тако далеко“ и налази се на званичном сајту Истраживачко-издавачког центра Демостат (*Demostat*). Преузето 10. децембра 2019., са <https://demostat.rs/sr/vesti/ekskluziva/bonomi-eu-tvrди-da-zeli-prosirenje-a-istovremeno-se-sama-dezintegriše/564>.

⁷⁷ Све податке о висини намењених средстава земљама региона путем *IPA* фондова, од 2007. до 2020. године, могуће је пронаћи на званичном сајту Европске комисије. European Commission. (2019). Overview – Instrument for Pre-accession Assistance. Преузето 19. фебруара 2019., са https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en.

покретању привредних активности. О томе се отворено говори и у извештајима ЕУ о напретку земаља региона у процесу европских интеграција. У њима се јасно истиче у којим секторима се највише инвестира, наиме ради се о секторима трговине и банкарства. О свему томе писано је у наставку, а овде је значајно поменути још и то да ЕУ остварује одређени економски утицај у региону и на тај начин што креира програме за унапређење образовања и развој иновација, попут програма *Erasmus+*, *Horizon 2020*, *Creative Europe* и *COSME*. Према томе, поред *IPA* инструмента постоје и други видови утицаја ЕУ на јачање привреда земаља региона. Међутим, питање њихове примењивости и постигнутих резултата размотрено је у одељку о досадашњим резултатима у спровођењу економских реформи у региону.

Јула 2018. године је одржан Самит у Лондону. Што се тиче економске тачке гледишта, заједнички састанак лидера региона и ЕУ није био тако оптимистичан као годину дана пре у Трсту, зато што су безбедносне теме бациле сенку на све остале аспекте разговора. Иако се делом говорило и о економском аспекту сарадње у региону, као једном од кључних елемената за постизање решења у билатералним споровима, највећа пажња је била усмерена на безбедносне претње попут корупције, организованог криминала, финансијског криминала и прања новца, насилног екстремизма и тероризма, као и сајбер криминала. У својој суштини, овај самит је показао да постоји појачани страх за безбедност у региону због веома слабог напретка у сузбијању претњи и веома лоше развојне перспективе. Први доказ за то јесте чињеница да су на дневни ред стављена питања ратних злочина и несталих лица, као и захтеви за изградњом добросуседских односа, а други доказ представљају продукти самита у виду три заједничке декларације у којима доминирају захтеви за решавањем поменутих безбедносних питања (*Chair's Conclusions of the Heads' meeting of the London Western Balkans Summit, 2018*).⁷⁸

⁷⁸ У питању су: Заједничка декларација о регионалној сарадњи и добросуседским односима, Заједничка декларација о ратним злочинима и Заједничка декларација о несталим лицима. Све три декларације су обједињене у једном документу који се може пронаћи на следећој интернет адреси: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724294/180710_WBS_Joint_Declarations.pdf. Преузето 25. јануара 2019. године.

5.2.1. ЕКОНОМИЈА У БРОЈКАМА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Економска стабилност се у науци о безбедности сматра битним фактором за безбедност унутар држава, региона, али и света. Западни Балкан је постконфликтни регион у коме би изостанак политичког и економског развоја, као и одсуство међусобне политичке и економске сарадње регионалних актера, могли да угрозе регионалну безбедност. ЕУ као примарно политичко-економска заједница тренутно доминира политичким и економским развојем региона. Она има водећу улогу и у другим питањима тзв. „меке“ безбедности која се тичу јачања институција, владавине права, реформи правосуђа, заштите људских и мањинских права и борбе против корупције. Зато се овде сматра најзначајнијим спољним фактором који би могао да усмери регионалну безбедносну динамику у правцу сарадње.

Да би се испитале могућности за трансформацију поткомплекса Западни Балкан ка безбедносној заједници, размотрени су сви индикатори за које се сматра да могу да допринесу дубинским и целовитим закључцима у том погледу. Једна од претпоставки која прожима ово истраживање је свакако та да су бројни безбедносни проблеми присутни у региону заправо последица лошег политичког и економског управљања унутар држава и да због тога политички и економски фактори у анализи безбедности оправдано заслужују одговарајућу пажњу. Уз то, утицај ЕУ који је најзапаженији управо у тим сферама у потпуности се уклапа у главни циљ који се овим истраживањем жели остварити, а то је да се дубински испита могућност постизања трајног мира у региону.

У економска средства којима се ЕУ служи да би остварила утицај у региону спадају финансијска помоћ за социо-економски развој, стране директне инвестиције, програми за развој младих и иновација итд. Финансијска помоћ за спровођење економских реформи и социо-економски развој додељује се у оквиру *IPA* инструмента о коме је већ било речи (детаљније на страницама 122-124 овога рада). На званичном сајту Европске комисије налазе се сви подаци о финансијским средствима која се издвајају у овој области, укључујући јачање сектора енергетике, унапређење транспорта, јачање конкурентности привреда земаља региона итд. Висина укупних финансијских средстава у овој области за период од 2014. до 2020. креће се од 171 милиона евра за Црну Гору, 235 милиона евра за

Косово^{*}, 298 милиона евра за Македонију, 328 милиона евра за БиХ, 329 милиона евра за Албанију, до 565 милиона евра за Србију.⁷⁹

Већ је објашњено у раду да су ова средства условљена напретком у спровођењу реформи с једне стране и намењена за развој, али не и загарантована са друге стране. Наиме, државе региона морају да покажу доследност у спровођењу реформи и да аплицирају за доделу средстава квалитетним пројектима. О свим пројектима чије је финансирање одобрено постоје информације на сајту Европске комисије. Због ограниченог простора, у овом раду није било речи о појединачним пројектима, већ о евалуацији постигнутих резултата за шта су као главни извор података коришћени извештаји Европске комисије о напретку земаља региона у европским интеграцијама. Када су у питању инвестиције, у овом раду су размотрени подаци Светске банке о укупном приливу страних директних инвестиција у земљама региона, а затим и проценат страних директних инвестиција које пристижу из ЕУ. У одговарајућем делу рада, размотрени су и програми ЕУ који су усмерени на развој младих и иновација.

Да би се донели поуздани закључци о томе какви су резултати досадашњег економског утицаја ЕУ у региону, најпре су размотрени бројни квантитативни подаци, а затим детаљно анализирани извештаји ЕУ о напретку. Најзаступљенији индикатор у анализи економске снаге држава јесте БДП у његовим различитим видовима. Под БДП-ом се сматра укупна вредност свих произведених добара и услуга у току једне године и у оквирима једне државе. БДП је показатељ обима економије или боље речено „здравља“ економије одређене земље. С друге стране, БДП по глави становника, осим што је мерило економске снаге, показује и какав је животни стандард грађана. Зато је важан чинилац и за закључивање о јачини унутрашње социополитичке кохезије, односно у случају земаља Западног Балкана о могућностима за њено остварење. Очекивано је да су државе са оствареним вишим БДП-ом по глави становника чвршће изнутра и да уживају веће поверење грађана (Delhey & Newton, 2005; Boarini, Johansson & d'Ercole, 2006).

Такође, процентуални раст БДП-а је знак побољшања економске ситуације земље из године у годину. Запажени раст може подразумевати раст индустријске производње у већ заступљеним привредним гранама, реализовање инвестиција и покретање нових

⁷⁹ Overview – Instrument for Pre-accession Assistance. Preuzeto 19. februara 2019., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en.

производних активности, повећање обима пружених услуга или све заједно. Најчешће коришћени извор за прикупљање података о БДП-у у академским истраживањима јесте база Светске банке. Она садржи податке о свим поменутих вредностима БДП-а, те представља главни извор података и у овом истраживању.

Табела 4: БДП у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.

Западни Балкан	Укупан БДП у милијардама долара у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	11,9	12,9	12,3	12,8	13,2	11,3	11,8	13,1
БиХ	17,2	18,6	17,2	18,2	18,6	16,2	16,9	18,2
Косово*	5,8	6,6	6,5	7,1	7,4	6,4	6,6	7,1
Македонија	9,4	10,5	9,7	10,8	11,4	10,1	10,9	11,3
Србија	39,5	46,5	40,7	45,5	44,2	37,2	38,3	41,4
Хрватска	59,7	62,2	56,5	57,8	57,1	48,9	50,7	54,8
Црна Гора	4,1	4,5	4,1	4,5	4,6	4,1	4,4	4,7

Извор података: World Bank. GDP (current US\$).

Прво што се да приметити јесте чињеница да се за седам година ниједна од земаља региона није далеко одмакла у смислу вредности БДП-а који је остварила у 2010. години. Варијације у последњих седам година су минималне, што говори у прилог чињеници да привреде земаља региона стагнирају. Исто важи и за Хрватску, која је 2013. постала чланица ЕУ. Што више, она је 2010. и 2011. остварила већи БДП него у годинама које су уследиле. Ипак, она је знатно развијенија у односу на све остале земље региона и остварује највећи БДП (у 2017. 54,8 милијарди долара). Следи је Србија која је територијално већа земља и има већи број становника, као и бројна природна преимућства за развој привреде, па би било очекивано и да остварује већи БДП (у 2017. 41,4 милијарди долара). Међутим, то свакако није правило нигде у свету. Све остале земље региона су

далеко испод према вредностима БДП-а које остварују, али и далеко од својих реалних потенцијала (World Bank, GDP (current US\$), 2018).

Ако се направи поређење са суседима Западног Балкана, види се енормна разлика у висини БДП-а. У 2017. години Мађарска је остварила БДП у висини од 139 милијарди долара, Румунија у висини од 211,8 милијарди долара, Бугарска у висини од 56,8 милијарди долара, док је Словенија остварила БДП у висини од 48,8 милијарди долара. Треба узети у обзир да је Словенија територијално мала земља и да има свега 2 милиона становника, а најразвијенија је од свих држава бивше Југославије, укључујући и Албанију. Такође, Румунија је по пријему у ЕУ била на самом дну према висини БДП-а који је остваривала, а сада спада у првих двадесет земаља. Бугарска и Хрватска су приближно на истом нивоу привредног развоја, а то је опет далеко више од Србије која после Хрватске остварује највиши БДП на Западном Балкану. Нема потребе ићи даље и правити поређења са развијенијим земљама ЕУ. Укупан БДП који је Унија остварила у 2017. износио је 17 277 милијарди долара. Према томе, може се уочити колико је привреда региона слаба и од малог значаја за ЕУ (World Bank, GDP (current US\$), 2018).

Иако су земље региона најнеразвијеније земље у Европи, већи проблем представља то што се оне ни мало не крећу у позитивном смеру када је у питању економски развој. Ако би се узело у обзир да је економска криза која је погодила свет 2008. године угрозила и развој земаља региона, ипак је прошло десет година, а већина њих је почетком ове деценије остваривала већи БДП него последњих година. Треба истаћи и то да програми финансирања пројеката које нуди ЕУ, а који су у функцији развоја региона, нису довољно искоришћени. О кључним факторима који успоравају развој у региону, попут слабих институција, неподстицајног пословног окружења, слабе владавине права, широко распрострањене корупције и других, писано је у одговарајућим деловима рада на основу анализе извештаја ЕУ о напретку земаља региона у европским интеграцијама. Пре тога, анализирани су други важни показатељи развоја изражени у виду квантитативних података које прикупљају релевантне институције, а за почетак БДП по глави становника, што би требало да пружи целовитију слику о тренутном стању у економијама земаља региона и могућностима даљег развоја.

Табела 5: БДП по глави становника у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.

Западни Балкан	БДП по глави становника у хиљадама долара у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	4,1	4,4	4,2	4,4	4,6	3,9	4,1	4,5
БиХ	4,6	5,1	4,7	5,0	5,2	4,6	4,8	5,2
Косово*	3,3	3,7	3,6	3,9	4,1	3,6	3,6	3,9
Македонија	4,5	5,1	4,7	5,2	5,5	4,8	5,2	5,4
Србија	5,4	6,4	5,7	6,4	6,2	5,2	5,4	5,9
Хрватска	13,5	14,5	13,2	13,6	13,5	11,6	12,1	13,3
Црна Гора	6,7	7,3	6,7	7,2	7,4	6,5	7,0	7,7

Извор података: World Bank. GDP per capita (current US\$).

Када се узме у обзир БДП по глави становника, земље региона су најсиромашније земље у Европи. Најпре запада у очи чињеница да се уз мале варијације, БДП по глави становника готово задржао на нивоу са почетка деценије. То је још један од показатеља готово потпуне привредне стагнације. Уочљиво је и то да Србија која је водећа у региону према оствареном укупном годишњем БДП-у, има нижи БДП по глави становника од територијално и бројчано много мање Црне Горе, а тек незнатно виши од осталих земаља региона. С друге стране, Хрватска има више него двоструко већи БДП по глави становника од Србије. Ова поређења показују да се досадашњи ток економских реформи у региону одвија веома споро и да није резултовао побољшањем животног стандарда грађана. Такође, иако Хрватска није у потпуности испунила стандарде за чланство у ЕУ (економска стагнација, распрострањеност корупције, политизација државног система итд.), према стандарду живота који уживају њени грађани била је много ближа чланству од осталих земаља региона (World Bank, GDP per capita (current US\$), 2018).

Поређење са Словенијом је увек интересантно, јер је то држава настала из бивше Југославије, са свега два милиона становника, а која је у 2017. остварила БДП по глави

становника у висини од 23,6 хиљада долара. Дакле, животни стандард њених грађана је на далеко вишем нивоу од оног који остварују грађани у Хрватској, а излишно је правити поређења са земљама Западног Балкана. Такође, увек је добро направити поређење са Румунијом и Бугарском које су биле на самом дну према развијености након пријема у Унију 2007. године. Румунија је у 2017. остварила БДП по глави становника у висини од 10,8 хиљада долара, а Бугарска у висини од 8 хиљада долара, што је знатно више него у земљама Западног Балкана (World Bank, GDP per capita (current US\$), 2018).

Табела 6: Процентуални годишњи раст БДП-а у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.

Западни Балкан	Процентуални годишњи раст БДП-а у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	3,7	2,6	1,4	1,0	1,8	2,2	3,4	3,8
БиХ	0,9	1,0	-0,8	2,4	1,1	3,1	3,1	3,0
Косово*	3,3	4,6	2,8	3,4	1,2	4,1	3,4	4,5
Македонија	3,4	2,3	-0,5	2,9	3,6	3,8	2,4	0,0
Србија	0,6	1,4	-1,0	2,6	-1,8	0,8	2,8	1,9
Хрватска	-1,7	-0,3	-2,2	-1,1	-0,5	2,2	3,0	2,8
Црна Гора	2,7	3,2	-2,7	3,5	1,8	3,4	2,9	4,3

Извор података: World Bank. GDP growth (annual %).

Када је у питању годишњи раст привреда земаља Западног Балкана, уочљиво је да се ради о slabим резултатима. Уосталом, БДП и БДП по глави становника о којима је претходно било речи последица су слабог раста. Највећи проблем представља то што је и тај остварени минималан раст последица повећане потрошње и евентуалних улагања у инфраструктурне пројекте, а не развоја и проширења производних основа, и то важи подједнако за све земље региона. У наставку ће о томе бити више речи, приликом анализе функционалних аспеката тржишне економије у региону. Овде је довољно истаћи да овако

симболичан раст привреда земаља региона које су заостале није од значаја ни за развој производних капацитета нити за повећање животног стандарда грађана (World Bank, GDP growth (annual %), 2018).

Ако се поново направе поређења, Словенија је са својом већ добро развијеном привредом у 2017. имала раст од 5%, а Румунија која почиње интензивније да се развија 6,9%. Само је Бугарска имала раст сличан оном који су оствариле земље региона и то 3,6%, што није довољно за значајнији привредни помак. Хрватска привреда је била у паду све до 2015. када је први пут после дужег времена доживела раст. Међутим, тај раст није ни приближно на задовољавајућем нивоу, што свакако објашњава чињеницу да све више њених грађана емигрира ка развијеним земљама Западне Европе. То је судбина не само Хрватске, већ и свих земаља Западног Балкана, и чини се као незаустављиви тренд. Са slabим привредним растом је повезан проблем недовољне тражње на тржишту рада, те високих стопа незапослености (World Bank, GDP growth (annual %), 2018).

Анализа стопе незапослености, стопе незапослености младих, нето прилива страних директних инвестиција и извоза робе и услуга ће даље указати на економску перспективу региона од које на дужи рок зависи и његова безбедност. Стопе незапослености показују какво је укупно стање у економији дате земље. Иако по дефиницији постоји добровољна незапосленост, високе стопе незапослености су резултат недовољне потражње за радном снагом, што на дужи рок може представљати велики проблем за стабилност државе. Посебно зато што константно висока незапосленост узрокује сиромаштво, незадовољство, учесталост криминала итд.

Прилив страних директних инвестиција може указати на више значајних ствари, између осталог колико је стабилна држава у питању, колико је поверење у институције система, на каквом је нивоу владавина права и колика је привлачност датог тржишта. Са своје стране, вредност извоза робе и услуга показује колики је степен продуктивности земаља Западног Балкана и какве су могућности за инвестирање у даљи развој производних капацитета. Зато су у наставку размотрени сви ови индикатори, почев од стопе незапослености, преко прилива инвестиција, па све до извоза робе и услуга, све са циљем стицања још дубљег увида у економску ситуацију у региону и досадашње резултате економских реформи.

Табела 7: Стопа незапослености у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.

Западни Балкан	Стопа незапослености у укупној радној снази у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	14,2	14,0	13,4	15,6	17,5	17,1	15,2	15,0
БиХ	27,2	27,6	28,1	27,4	27,5	26,3	26,0	25,8
Косово*	/	/	/	/	/	/	/	/
Македонија	32,0	31,4	31,0	29,0	28,0	26,1	23,7	24,4
Србија	19,2	23,0	23,9	22,1	18,9	17,7	15,3	14,4
Хрватска	11,6	13,7	15,9	17,3	17,3	16,3	13,1	11,5
Црна Гора	19,7	19,7	19,6	19,5	18,0	17,5	17,7	17,7

Извор података: World Bank. Unemployment, total (% of total labor force).

Стопе незапослености у земљама Западног Балкана су веома високе ако се упореде са просечном стопом незапослености у ЕУ која се 2017. године кретала између 7 и 9 процената (Statista, Unemployment rate in the European Union and Euro area from 2007 to 2017). Највеће стопе незапослености у региону имају Косово*, БиХ и Македонија, а то су уједно и највеће стопе незапослености у Европи. Како у бази Светске банке нема података за Косово*, употребљени су подаци *UNDP*-а према којима незапосленост на Косову* у 2018. износи 32,9%, што је највиша стопа незапослености у региону (*UNDP Sustainable Development Goals, Kosovo**, 2018). Најнижу стопу незапослености у региону има Хрватска, иако је та стопа знатно већа од просечне стопе незапослености у ЕУ. Ако се сагледа период од почетка ове деценије, само је у Србији и Македонији незапосленост донекле смањена, док је у осталим земљама региона незапосленост незнатно расла и опадала да би 2017. била готово на истом нивоу као и 2010. (*World Bank, Unemployment, total (% of total labor force)*, 2018). Исто важи и за Хрватску, која данас спада у првих пет земаља ЕУ које имају највеће стопе незапослености (*Statista, Unemployment rate in the member states of the EU in June 2018*).

На овом месту је такође добро направити поређења са суседима региона и истаћи да Бугарска има стопу незапослености 5,9%, исто као и Словенија, а Румунија још и мању 4,6%. Мађарска има стопу незапослености 3,8%, а бивша социјалистичка држава Чешка 2,4%, што је најнижа стопа незапослености у Европи. Према томе, изузев Грчке која се већ годинама бори са великом унутрашњом финансијском кризом, земље Западног Балкана имају највише стопе незапослености у Европи, што је директна последица заосталих и стагнирајућих привреда, које суочене са бројним системским препрекама не показују тенденцију раста упркос својим реалним потенцијалима. За разлику од свих осталих некадашњих социјалистичких држава у Европи, које су такође прошле кроз готово идентичне политичке и економске реформе у процесу транзиције, земље Западног Балкана су остале неразвијене и потпуно неперспективне. Тај закључак додатно појачава следећа анализа која се тиче стопа незапослености младих, које су енормно високе у читавом региону (World Bank, Unemployment, total (% of total labor force), 2018).

Табела 8: Стопа незапослености младих узраста од 15. до 24. године у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.

Западни Балкан	Стопа незапослености младих узраста од 15. до 24. године у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	25,5	24,5	28,0	29,5	38,0	39,2	34,4	33,6
БиХ	57,8	58,0	63,6	59,3	63,1	80,9	69,4	67,5
Косово*	/	/	/	/	/	/	/	/
Македонија	53,7	55,3	53,8	51,9	53,1	47,3	47,7	50,1
Србија	45,6	50,4	50,5	48,8	46,1	42,6	34,5	33,7
Хрватска	32,5	36,8	42,2	50,0	45,6	42,9	33,0	29,4
Црна Гора	45,6	37,1	41,2	43,2	43,2	38,4	35,9	36,0

Извор података: World Bank. Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24).

Стопе незапослености младих у региону (узраста од 15. до 24. године) спадају у највише у Европи. Могло би се чак рећи да су поражавајуће за даљи развој региона, јер млада популација све више емигрира ка развијенијим земљама Запада. У свим земљама региона је уочљив значајан раст стопа незапослености младих од 2010. до 2015. године, а затим само блажи пад у 2016. и 2017. години. Само у Албанији и Македонији је стопа незапослености младих у 2017. већа него што је била 2010. године, и то знатно већа, што говори о потпуном изостанку привредног развоја и неефикасности свих мера стимулације и помоћи коју су примиле од стране ЕУ. Код осталих земаља региона стопе незапослености младих су у 2017. донекле ниже него што су биле 2010., али ипак недовољно да би се могло говорити о позитивном тренду (World Bank, Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24), 2018).

Босна и Херцеговина је 2015. достигла рекордних 80% незапослености младих, док је 2016. и 2017. уочен тек блажи пад на 69,4%, односно 67,5%. Косово* такође има енормну стопу незапослености младих која је у 2017. достигла чак 57,7% (UNDP Sustainable Development Goals, Kosovo*, 2018). У Македонији ситуација није много боља. У посматраном периоду, она је само 2015. и 2016. имала стопу нижу од 50%, и то не много нижу (47,3% и 47,7%). То су уједно највише стопе у читавом региону, али и у Европи. Србија и Црна Гора су у мало већем броју запослиле своје младе од 2010. године и снизиле своје стопе за 11,9% (Србија) и 9,6% (Црна Гора), али су оне и даље остале веома високе. Хрватска има најнижу стопу незапослености младих ако се упореди са земљама региона, али веома високу ако се врши поређење унутар ЕУ. У њој се незапосленост младих пред улазак у Унију 2013. кретала у висини од чак 50% (World Bank, Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24), 2018). Иако је наредних година та стопа била у константном паду, она је 2017. ипак износила 29,4%, што је веома високо ако се узме у обзир да је у Унији просечна стопа незапослености младих у тој години износила 16,8% (Statista, Youth unemployment rate in the European Union and Euro area from 2007 to 2017).

Поређења ради, као и претходно узете су стопе незапослености младих код суседа Западног Балкана. У 2017. незапосленост младих у Мађарској износила је 11,3%, у Бугарској 14,4%, у Румунији 18,4% и у Словенији 13,3%, дакле кретала се много ниже него у земљама Западног Балкана и уклапала се у просек незапослености младих у Унији

(World Bank, Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24), 2018). Разлог због кога су приликом поређења узете у обзир баш ове земље, осим што су непосредни суседи региона, јесте чињеница да су то бивше социјалистичке земље, дакле сличне историје и традиције, које су морале да прођу исти пут демократске политичке и економске транзиције да би се нашле у ЕУ и осигурале свој даљи развој у њеним оквирима.

Европска унија је најзначајнији трговински и инвестициони партнер на Западном Балкану. Из њених земаља чланица потиче 2/3 свих страних директних инвестиција у региону (EUEA, Factsheet, 2017: 3). Међутим, структура тих инвестиција није таква да подстакне значајнији привредни раст у земљама региона. Стране директне инвестиције, посебно *green-field* инвестиције, су веома значајне за јачање индустријског сектора, повећање БДП-а, смањење трговинског дефицита, отварање нових радних места и повећање стопе запослености на Западном Балкану. Уз то, њихов прилив је једини начин да економије у региону постану конкурентне и приближе се развијеним економијама ЕУ. Међутим, најатрактивнији сектори за улагања на Западном Балкану су трговински и банкарски сектор, сектор телекомуникација и сектор домаће тржишно оријентисане индустрије. О томе се јасно говори у свим извештајима ЕУ о напретку земаља региона у процесу европских интеграција, а који су детаљно анализирани у наставку рада. Нажалост, инвестиције у ове секторе воде само скромном расту БДП-а, а не и оном суштинском који би био резултат опоравка привреде, запошљавања и раста.

Да би привукле СДИ у своје привреде, земље Западног Балкана морају пре свега да учине атрактивним своје тржиште и пословно окружење, а то највећим делом зависи од њих самих. Оне морају најпре да осигурају сопствену унутрашњу безбедност и реше све билатералне проблеме међу собом чиме би гарантовале регионални мир и стабилност. Друго, морале би да унапреде своје пословно окружење тако што би поједноставиле законске процедуре за улазак страних инвеститора на њихово тржиште. И треће, морале би да развију адекватну инфраструктуру која би погодовала развоју производње, транспорту и трговини, као и регионалној повезаности. У приоритете спадају путеви, железнице и обновљиви извори енергије. Иако већ учествује у финансирању одређених пројеката, ЕУ би могла имати још већу улогу у овој области посебно зато што може да се служи политиком условљавања и предприсупним фондовима.

Западном Балкану су такође нужне инвестиције у образовање, развој вештина, иновације и примењена истраживања и оне су такође кључне за јачање компетитивности привреда земаља региона. ЕУ опет и на том пољу може да одигра кључну улогу. Програми ЕУ *Erasmus+*, *Horizon 2020*, *Creative Europe* и *COSME* помажу развој земаља региона тако што пружају могућности за младе људе и истраживаче да буду активни у својим областима интересовања. Те активности се односе на образовање, обуке, стицање искустава и волонтирање у земљама ЕУ. Програм *Erasmus+* посебно подржава мобилност младих волонтера, омладинских радника, студената и академских стручњака, као и изградњу институционалних капацитета. Само за програм *Horizon 2020* ЕУ је издвојила 125 милиона евра за период 2014-2020 како би подстакла истраживања и иновације у региону (EUEA Factsheet, 2017: 3).

Поред тога, ЕУ је подржала оснивање Регионалне канцеларије за сарадњу младих на Западном Балкану (Regional Youth Cooperation Office – RYCO) са циљем јачања сарадње младих, њихове веће мобилности, размене идеја, постизања помирења, али и превенције радикализма у региону. Осим у активностима, ЕУ подржава рад Канцеларије и у финансијском смислу. Још једна прилика за младе људе региона да се информишу и ангажују јесте Европски портал за младе (European Youth Portal). Земље региона су укључене у његов рад, а млади из региона слободни да истраже могућности за учење, волонтирање, рад и путовања у земље ЕУ (Trieste WB Summit Declaration, 2017).

На Самиту у Трсту 2017. године лидери земаља ЕУ и земаља Западног Балкана постигли су договор о оснивању Фондације за истраживања која би додељивала личне донације младим научницима у региону који имају истраживачке амбиције и желе да се повезују са колегама из ЕУ. Такође, учесници су се сложили да именују експертску групу која би се бавила реализацијом раније договореног Акционог плана за паметан раст (Action Plan for Smarth Growth) и да у том циљу заинтересују релевантне актере из академског света, бизнис сектора и цивилног друштва, као и међународне финансијске институције, да се ангажују у овом подухвату (Trieste WB Summit Declaration, 2017).

Средства *IPA II* инструмента би такође могла бити боље искоришћена, посебно за актере попут НВО, пољопривредних асоцијација, малих и средњих предузећа. ЕУ би у том смислу могла да олакша процедуру за долажење до средстава, али и да организује обуке, посебно на локалном нивоу.

Судећи према реченом, земље региона би морале да уложе велике напоре у даљи ток реформи које пре свега подразумевају јачање капацитета институција и владавине права, док би ЕУ могла да изврши јачи притисак на њих да испуне те циљеве и да помогне да оживе покренуте иницијативе. Досадашње инвестиције које долазе из ЕУ усмерене су на зараду профита оних који средства улажу, а не на развој производних способности земаља региона. С друге стране, земље региона имају слаб приступ средствима које одобрава ЕУ, јер су веома споре у спровођењу реформи и неспособне да побољшају пословно окружење и покрену своје привреде. Тако се оне врте у зачараном кругу неразвијености и годинама стагнирају уместо да напредују у развоју и европским интеграцијама.

Табела 9: Нето прилив страних директних инвестиција у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.

Западни Балкан	Нето прилив страних директних инвестиција у милијардама долара у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	1,089	1,049	0,920	1,254	1,149	0,991	1,088	1,033
БиХ	0,444	0,472	0,392	0,313	0,545	0,371	0,273	0,434
Косово*	0,490	0,535	0,293	0,372	0,200	0,343	0,239	0,324
Македонија	0,301	0,508	0,338	0,402	0,061	0,297	0,549	0,430
Србија	1,693	4,930	1,276	2,060	1,200	2,345	2,300	2,878
Хрватска	1,424	1,418	1,465	0,937	3,960	0,159	1,864	2,100
Црна Гора	0,758	0,556	0,618	0,446	0,497	0,700	0,227	0,548

Извор података: World Bank. Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$).

Страна улагања у региону постоје, мада се углавном ради о улагању у инфраструктуру, и то највише у путну инфраструктуру. Иако то није довољно да би се у потпуности модернизовао саобраћај у региону, ово је важан вид инвестиција, јер земље

региона саме нису способне да постигну резултате у овој области. Међутим, оно што би за све њих било значајније то су *greenfield* инвестиције које су ипак минималне. Покретање нових производних активности је кључно за развој привреда у региону, али у свима њима постоје бројна, пре свега системска ограничења, која одбијају стране инвеститоре и коче ширење производних основа. Наиме, ради се о лошем пословном окружењу, слабој владавини права, неефикасној администрацији, нефер конкуренцији и бројним другим ограничењима за развој бизниса о којима ће бити речи у наставку. Ово потврђује и претходна анализа укупно оствареног БДП-а и раста БДП-а по годинама, који је минималан, што значи да инвестиције које пристижу у земље региона нису усмерене на ширење и развој производње.

Овде је важно истаћи да је Србија имала највећи прилив инвестиција од 2010. године, а затим следе Хрватска и Албанија (мери се милијардама долара), док је у свим осталим земљама региона тај прилив био много мањи, чак и троструко и четвороструко мањи (и мери се само милионима долара). Примера ради, да би ствар била много јаснија, инвестиције у Србији су у 2017. години износиле 2 милијарде 878 милиона долара, али нису резултирале значајнијим растом БДП-а, нити укупног БДП-а нити БДП-а по глави становника. С друге стране, у Румунији су инвестиције износиле скоро 5 милијарди долара и јасно се виде у расту БДП-а који је износио 6,9%, као и у укупном БДП-у (211,8 милијарди долара, претходно у 2016. години 187,8 милијарди долара) и БДП-у по глави становника (10,8 хиљада долара, претходно у 2016. години 9,5 хиљада долара). У свим осталим земљама региона, инвестиције које су најчешће на много нижем нивоу, такође нису резултирале повећањем производње и финансија, укључујући и Хрватску (World Bank, Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$), 2018).

Табела 10: Извоз робе у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Конференције Уједињених нација о трговини и развоју.

Западни Балкан	Извоз робе у милијардама долара у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Конференције Уједињених нација о трговини и развоју							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	1,545	1,951	1,968	2,332	2,431	1,930	1,962	2,301
БиХ	4,803	5,850	5,162	5,688	5,891	5,099	5,328	6,367
Косово*	/	/	/	/	/	/	/	/
Македонија	3,351	4,478	4,015	4,299	4,964	4,530	4,855	5,671
Србија	9,795	11,779	11,229	14,611	14,845	13,376	14,883	16,996
Хрватска	11,806	13,338	12,371	12,667	13,835	12,925	13,813	16,069
Црна Гора	0,437	0,628	0,469	0,498	0,438	0,352	0,361	0,419

Извор података: UNCTAD. Merchandise: Total trade and share, annual, 1948-2017.

У трговини робом све земље региона, осим Црне Горе, оствариле су извештајан напредак и повећале извоз робе у односу на почетак ове деценије. То важи чак и за Косово* чији се извоз у 2017. повећао на 400 милиона долара, након што је годинама уназад био на нивоу од око 300 милиона долара (European Commission Directorate-General for Trade, Kosovo Merchandise Trade with World, 2018). И овде је било неопходно да се пронађе адекватан извор података за Косово*, јер база података UNCTAD-а не располаже тим подацима. Косово* иначе остварује најнижу вредност извоза у региону, а затим следи Црна Гора која је тек нешто боља у односу на Косово* (у 2017. свега 419 милиона долара). Од 2014. извоз Црне Горе је био у знатном паду, да би 2017. достигао ниво приближан оном који је реализован 2010. С друге стране, највећи извоз робе остварује Србија, мада је у периоду од 2010. до 2012. Хрватска имала већи извоз робе од Србије. Након уласка у ЕУ 2013. хрватски извоз је остао приближно на истом нивоу као што је био и претходних година, да би тек у 2017. био забележен извештајан напредак, односно повећање извоза робе

у вредности од две милијарде долара (UNCTAD, Merchandise: Total trade and share, annual, 1948-2017).

Међутим, цифре из табеле имају много већи значај уколико се упореде са резултатима које су остварили суседи региона. Поређења показују да нешто боља ситуација у 2017. него што је била 2010., заправо није никакав велики успех у извозном смислу. Бугарска је у 2017. остварила извоз вредан 30 милијарди долара, што је скоро па дупло у односу на Србију или Хрватску. Извоз малене Словеније је износио 38,4 милијарди долара, значи више него Србије и Хрватске заједно. Извоз Румуније је био 70,7 милијарди долара, много више него извоз читавог региона Западног Балкана заједно са Хрватском (близу 50 милијарди долара), а извоз Мађарске чак 113,6 милијарди долара, дакле дупло више него извоз читавог региона. Према томе, за Западни Балкан би се могло рећи да је црна рупа у Европи у економском и трговинском смислу, а потпуно је сувишно говорити о земљама региона појединачно (UNCTAD, Merchandise: Total trade and share, annual, 1948-2017).

Табела 11: Извоз робе и услуга у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Конференције Уједињених нација о трговини и развоју.

Западни Балкан	Извоз робе и услуга у милијардама долара у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Конференције Уједињених нација о трговини и развоју							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	3,309	3,772	3,548	3,683	3,730	3,102	3,437	4,139
БиХ	5,092	5,972	5,553	6,110	6,300	5,628	6,006	7,050
Косово*	/	/	/	/	/	/	/	/
Македонија	3,561	4,725	4,276	4,658	5,355	4,859	5,309	6,180
Србија	13,260	16,646	15,872	19,672	20,477	19,177	20,494	23,368
Хрватска	22,644	25,233	23,292	24,725	26,407	24,236	25,097	28,154
Црна Гора	1,500	1,913	1,691	1,832	1,825	1,707	1,768	1,999

Извор података: UNCTAD. Goods and Services (BPM6): Exports and imports of goods and services, annual, 2005-2017.

Када је у питању извоз робе и услуга заједно у земљама региона у овој деценији, већи раст извоза приметан је само у случају Србије и Хрватске. У првој је већи за десет милијарди долара у 2017. него што је износио 2010., а у другој за око шест милијарди долара. Македонија је у истом периоду остварила раст у вредности од око две и по милијарде долара, док су остале земље региона оствариле тек минималан раст извоза роба и услуга (UNCTAD, Goods and Services (BPM6): Exports and imports of goods and services, annual, 2005-2017). За Косово* нема података у бази UNCTAD-а, па су од значаја били подаци из других извора. Извоз роба и услуга од стране Косова* је у последњих пет година имао успоне и падове, да би најмањи био 2015. (1,412 милијарди долара), а највиши 2017. (1,894 милијарде долара). Међутим, увоз роба и услуга на Косову* је у 2017. износио 3,418 милијарди долара, а у 2017. 3,803 милијарде долара, дакле више него дупло у односу на извоз (GlobalEDGE, Kosovo* Economy, Exports of goods and services (current US\$), 2018). Тако је дефицит у спољној трговини један од највећих економских проблема Косова*, које је привредно најнеразвијеније у региону.

Међутим, дефицит у спољној трговини је веома изражен проблем свих земаља региона. У анализи података Привредне коморе Црне Горе може да се запази и до пет пута већа вредност увоза од извоза (ПКЦГ, 2016: 42). И у свим осталим земљама региона постоји велика предност на страни увоза, те стога и веома висок спољнотрговински дефицит. Извоз се у свима њима углавном заснива на сировинама (руде, пољопривредни производи) и роби слабе технолошке вредности, па тако дефицит представља нормално стање западнобалканских економија. Мали број фабрика које проналазе своје место у региону углавном се отвара због јефтине радне снаге и базира на производњи делова и сличног материјала, а не финалних високотехнолошких производа. Хрватска, иако чланица ЕУ, суочава се са великим спољнотрговинским дефицитом, што говори да је и у њој присутна стагнација привреде и мањак инвестиција. То потврђују и претходне анализе БДП-а и раста привреде, као и нивоа СДИ.

Поређења ради, суседна Мађарска је у 2017. остварила извоз роба и услуга у вредности од 124,8 милијарди долара, Румунија 87,8 милијарди долара, Бугарска 37,7

милијарди долара и Словенија 40,1 милијарди долара. До сада није било поређења са Чешком, јер се ради о привредно веома развијеној земљи која има најмањи проценат незапослености у читавој Европи (око 2,4%), те је излишно упоређивати је са земљама Западног Балкана (*Statista*). Чешка као бивша социјалистичка држава која је прошла кроз реформе какве се данас спроводе у региону Западног Балкана, далеко је одмакла у свом развоју. Она је у 2017. остварила извоз роба и услуга у вредности од 171,3 милијарди долара (UNCTAD, Goods and Services (BPM6): Exports and imports of goods and services, annual, 2005-2017). Базу података UNCTAD-а може да анализира свако ко се више интересује за капацитете привреда земаља Европе и света. Овде је свако даље поређење земаља Западног Балкана са земљама ЕУ бесмислено, јер су то привредно развијене земље које на сваки могући начин користе своје потенцијале да произведу робе и услуге за страна тржишта. Долази се само до закључка да према територији и броју становника много мање земље Европе производе робе и услуге у вредностима које су за земље Западног Балкана недостижне.

5.2.2. ДОСАДАШЊИ РЕЗУЛТАТИ У ЕКОНОМСКИМ РЕФОРМАМА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Након анализе великог броја квантитативних података, у наставку су размотрени извештаји ЕУ о напретку земаља региона у европским интеграцијама, и то у делу који се тиче функционисања тржишне привреде. На тај начин су резултати анализе квантитативних података поткрепљени, проверени и продубљени квалитативном анализом привреда земаља региона. Самим тим су и закључци на крају рада не само релевантнији већ и много дубљи и богатији у смислу целовитијег описа стања у каквом се данас налазе земље региона, а треба подсетити да су оне скоро две деценије на путу демократских реформи. Иако постоје извештаји који се односе на ранији период, овде су размотрени извештаји од 2014. до 2017. године. Разлог за такву одлуку је чињеница да земље региона вуку за собом исте проблеме из године у годину, а да притом нису оствариле никакав значајнији напредак све до данас. И то не важи само за област привреде, већ и за јавну администрацију, владавину права и људска и мањинска права, као што је показало истраживање у наставку. Из ове анализе је, макар за сада, изузета Хрватска, јер је она

2013. године постала чланица ЕУ и саставни део европског јединственог тржишта, а последњи извештај о њеном напретку ка чланству био је објављен 2012. године.

5.2.2.1. Резултати економских реформи у Републици Србији

У извештају о напретку објављеном 2016. године стоји да је Србија „осредње“ напредовала у развоју функционалне тржишне привреде. У неким областима је напредак већи, док је у другима мањи или веома слаб. У значајније резултате убрајају се смањење буџетског дефицита, релативна стабилност цена и реструктурирање јавних предузећа. С друге стране, слаб учинак је забележен када је у питању јавни дуг који је и даље веома висок, а посебан проблем у том смислу су нереализоване позајмице, затим висок проценат незапослених, посебно међу младима, као и неразвијеност приватног сектора чији развој омета још и непостојање владавине права (Serbia Report, 2016: 25). Са истим проблемима Србија се суочавала и претходних година, па се може рећи да није направила никакав значајнији искорак (Serbia Progress Report, 2014: 17; Serbia Report, 2015: 24).

Економија у Србији је и даље на нивоу на каквом је била и пре кризе 2008. године, а исто је и са јазом у приходима у односу на ЕУ који је годинама остао непромењен. БДП по глави становника у 2015. години износио је само 36% оног који је остварен у ЕУ. Самим тим је остао непромењен у односу на 2013. и 2014. годину и за само 1% повећан у односу на 2012. годину када је износио 35% европског. Када је у питању унапређење пословног окружења, предузети су одређени кораци да се олакшају процедуре за улазак на српско тржиште. Између осталог процедура регистравања пословних субјеката, због чега је у првој половини 2016. године издато 12,2% више грађевинских дозвола у односу на исти период претходне године. Међутим, институционално и регулаторно окружење је остало слабо. Важни закони се и даље усвајају по хитном поступку, док се усвајање секундарних закона одлаже. Развој здравог конкурентског тржишног система посебно омета неформална економија, удружена са незаштићеном радном снагом и корупцијом, коју ЕУ притом процењује на 20-30% БДП-а (Serbia Progress Report, 2014: 17; Serbia Report, 2015: 24; Serbia Report, 2016: 27-28).

Још један велики проблем за привреду Србије је пружање финансијске помоћи државним непрофитабилним компанијама, као и нетранспарентно финансирање уопште

које се не темељи на предвидивим критеријумима и није у складу са правилима о државној помоћи која важе у ЕУ и произилазе из ССП-а. Средства из државног буџета би пре свега требало да буду уложена у развој малих и средњих предузећа, као и у поље истраживања и иновација (Serbia Progress Report, 2014: 22; Serbia Report, 2015: 28-29; Serbia Report, 2016: 28).

Тржиште рада је великим делом остало нерегулисано, због чега је радна снага неадекватно заштићена или незаштићена. Стопа незапослености је веома висока, посебно код млађе популације (40%-50%). Од четири млада човека један сигурно нема ни запослење, ни образовање ни било какву обуку за рад на тржишту. Позиција жена на тржишту рада је практично годинама непромењена, проценат њихове активности и запослења је веома низак у односу на мушку популацију. Велики изазов за Србију остаје одлив мозгова, јер 85% оних који поседују средње и високо образовање нема запослење, што говори о неприлагођености тржишних захтева са постојећом радном снагом (Serbia Progress Report, 2014: 21; Serbia Report, 2015: 29; Serbia Report, 2016: 29-30). Међутим, разлог таквој ситуацији је и широко распрострањено партијско запошљавање које најчешће не узима у обзир компетентност и способност за обављање послова.

Могућности Србије да буде конкуритивна на европском тржишту нису велике из више разлога. Прво, због неусклађености структуре образовних профила са потребама тржишта рада, слабог улагања у истраживања и развој (мање од 1% БДП-а), слабе сарадње јавног и приватног сектора и слабих могућности студената да стичу потребне вештине за обављање будућег посла (решавање практичних проблема, стицање организационих вештина, овладавање процесом доношења одлука итд.). Друго, ниво инвестиционих активности је много испод економских потреба земље. Иако су инвестиције преко потребне у области инфраструктуре, енергетике и транспорта, неопходно је претходно унапредити правни и регулаторни оквир. И треће, развој малих и средњих предузећа се суочава са низом изазова међу којима су непредвидиво пословно окружење, висок ниво парафискалних намета и јако тежак приступ финансијским средствима посебно у поређењу са великим фирмама и државним предузећима. У структури привреде Србије преовлађује сектор услуга са уделом око 50%, а затим следе индустријска производња која је заступљена са 20% и пољопривредна производња која је заступљена са 8-10%. Треба истаћи да је приметан пад удела свих сектора у структури привреде ако се узме у обзир

2013. година када је сектор услуга био заступљен са 62,7%, индустрије са 25,3% и пољопривреде са 11,4% (Serbia Progress Report, 2014: 21-22; Serbia Report, 2015: 28-30; Serbia Report, 2016: 30-32).

Економска интеграција Србије са ЕУ постепено расте, макар када је реч о трговини. Преко 60% извоза Србије намењено је тржишту ЕУ, док у исто време преко 60% њеног целокупног увоза потиче из ЕУ. Ако се упореди трговинска размена са земљама *CEFTA*-е, она је у 2015. години износила око 11,5% и била је јача на страни извоза као и претходне 2014. године када је на ове земље отпадало 20% целокупног извоза Србије. ЕУ је 2015. године била највећи извор страних директних инвестиција у привреду Србије са чак 82%, што је нешто више у односу на 2014. годину када је тај проценат износио око 75%, као и 2013. године када се кретао око 72%. Препорука ЕУ Србији из године у годину је да настави да отвара своје тржиште, пре свега да уклања нетарифне баријере као препреке несметаном одвијању трговине, посебно за компаније које послују на глобалном нивоу (Serbia Progress Report, 2014: 22; Serbia Report, 2015: 30; Serbia Report, 2016: 32).

У односу на све раније извештаје о напретку, последњи (2018) се не разликује много, а у односу на све параметре који су разматрани намеће се чињеница да није постигнут никакав суштински напредак ни у једној од кључних области (јавни дуг, приватизација, производња, развој приватног бизниса, запосленост, привредно окружење, конкуритивност итд.). Наиме, Србија и даље има велики јавни дуг, док су реформе државне администрације, пореског система и предузећа у државном власништву и даље некомплетне. Незапосленост је на веома високом нивоу, а посебно међу женама и младом популацијом. Приватни сектор је неразвијен, а најзначајнији разлози су неразвијена владавина права и некомпетитивно тржиште. Привредни раст је успорен (1,9% у 2017. години), док је БДП по глави становника 37% од оног који се остварује у ЕУ, отприлике на истом нивоу као и 2012. године (Serbia Report, 2018: 41-42).

Институције су остале слабе, а самим тим и регулаторно окружење. Закони који су релевантни за унапређење услова пословања доносе се по хитном поступку и без консултација са интересним групама и њихова имплементација уопштено је слаба, јер се константно касни са усвајањем секундарне легислативе. Пословно окружење омета сиво тржиште које је веома распрострањено и процењује се на 30% укупног БДП-а, као и бројни непредвидиви и неоправдани парафискални намети. Добијање лиценци за рад је

нетранспарентно и уз све предходно наведено утиче на креирање дискриминаторног пословног окружења (Serbia Report, 2018: 43).

У овом извештају се скреће пажња на негативне демографске трендове који се тичу бројчаног опадања и старења популације. Колико су захтеви за упошљавањем расположиве радне снаге велики, толико је креирање посла и радних места слабо, што резултује појачаном емиграцијом из земље, посебно високо образованих. Такође, образовни систем би требало прилагодити захтевима тржишта рада и школовати кадрове који су по знању и вештинама потребни српској економији. Када је у питању инфраструктура, она је недовољно развијена и испод економских потреба земље, док су инвестиције за реализацију инфраструктурних пројеката веома слабе. Транспортни и енергетски сектор је потребно унапредити, посебно по питању управљања саобраћајем, осигурања безбедности на путевима, енергетске ефикасности итд. Инвестиције у производне капацитете су неопходне. Досадашње су се ослањале на државну помоћ и нису се заснивале на технолошкој софистицираности. Сектор услуга је и даље доминантан у структури привреде са уделом преко 50% (1/2 свих запослених), а затим следи индустријска производња са 20% (1/5 свих запослених) и пољопривредна производња са 6,5% (1/5 свих запослених) (Serbia Report, 2018: 45-47).

Европска унија је и даље најзначајнији трговински и инвестициони партнер Србије, са 2/3 удела у тоталној трговини Србије и 3/4 свих СДИ у привреду Србије. Њихову међусобну трговину, као и трговину у региону, ометају лоша инфраструктура и бројне нетарифне баријере. Велике наде се полажу у евентуално креирање Регионалне економске зоне која би била заснована на правилима и стандардима ЕУ и која би требало да допринесе развоју свих земаља региона (Serbia Report, 2018: 48).

5.2.2.2. Резултати економских реформи у Републици Црној Гори

Када је у питању развој функционалне тржишне економије као услова за чланство Црне Горе у ЕУ, оцена ЕУ је да је она, као уосталом и Србија, осредње спремна за тај корак. Известан напредак у последњих неколико година остварен је у области функционисања финансијског и тржишта рада и уређењу пословног окружења, међутим брзо растући јавни дуг, високи фискални дефицит, велика спољна неравнотежа и веома

висока незапосленост замагљују тај напредак. Велике инвестиције у државну инфраструктуру и бројни социјални програми представљају исто тако велики изазов за фискалну одрживост. Оно што такође забрињава јесу велика потраживања банака. Све у свему, Црна Гора се суочава са великим проблемима када је у питању смањење јавног дуга и редуковање јавних трошкова, ослобођење од неповољних кредита и побољшање општих радних услова (Montenegro Progress Report, 2014: 14; Montenegro Report, 2015: 23-24; Montenegro Report, 2016: 23).

Бруто друштвени производ по глави становника се годинама уназад креће око 40% БДП-а који остварују грађани ЕУ. Стопа инфлације је само у првих седам месеци 2016. мировала, а иначе је веома нестабилна и претходних година је често долазило до раста цена хране и услуга. Такође, после дугогодишњих мера фискалне консолидације буџетски дефицит је 2014. године редукован на 3% БДП-а. Међутим, 2015. године је поново нарастао на 7,3% БДП-а. Као последица тога, јавни дуг се попео на чак 64,1% БДП-а у 2015. години, па према томе прекорачио фискално правило о горњој граници од 60% БДП-а. Овако висок буџетски дефицит и брзо растући јавни дуг представљају највеће изазове за економију Црне Горе и захтевају предузимање хитних мера фискалне консолидације, као и адекватан план за управљање јавним дугом. Велики проблем представља и неформална економија која се процењује на 24,5% БДП-а (Montenegro Progress Report, 2014: 15; Montenegro Report, 2015: 24-25; Montenegro Report, 2016: 24-25).

Када је у питању унапређење пословног окружења постигнут је изванредан напредак, али и даље има пуно простора за рад и побољшања у овој области. Предузете су мере да се побољша заштита имовинских права, поједноставе правне и административне процедуре и смањи број заосталих предмета. Међутим, велику препреку за стварање повољних пословних услова представља сива економија, висока корупција и нефункционисање владавине права, а самим тим и одсуство регулаторних механизма тржишта и слаб прилив инвестиција. Још један проблем су и ретки и веома неповољни зајмови које пружају банке за започињање бизниса. Црна Гора између осталог мора даље да поједностави своје регулаторно окружење, да олакша процедуре за добијање грађевинских дозвола и да унапреди систем регистровања земљишта (Montenegro Progress Report, 2014: 19; Montenegro Report, 2015: 26; Montenegro Report, 2016: 25-26).

Тржиште рада карактерише висока незапосленост, слаба мобилност радне снаге, ригидност и некомпатибилност расположивих кадрова са реалним потребама. Стопа незапослености је у 2016. години износила 17,7%, а присутна је и родна неравноправност у корист мушкараца. Стопа незапослености младих је такође веома висока и у 2016. години је износила око 35,5%, док је претходних година била још и виша (Montenegro Progress Report, 2014: 15; Montenegro Report, 2015: 25; Montenegro Report, 2016: 27).

Постојеће школске програме је неопходно обогатити практичном наставом и уопште потребно је прилагодити школовање кадрова са реалним потребама тржишта рада. Број расположивих радних места за дипломиране је веома мали и најчешће прође по неколико година од завршених студија до проналажења посла. Осим тога, образовне институције не уче студенте вештинама попут практичног решавања проблема, доношења одлука, организовања послова и томе слично, док су практични тренинзи у постојећим компанијама тек у почетној фази и свега 2% запослених учествује у неким облицима формалне обуке. Такође, ниво инвестиција у истраживања и иновације је веома мали и износи мање од 1% БДП-а (Montenegro Progress Report, 2014: 18; Montenegro Report, 2015: 28; Montenegro Report, 2016: 29).

Црна Гора је према оцени ЕУ осредњих капацитета да би се изборила са притиском конкуренције и тржишним силама унутар Уније. Напредак је донекле остварен на пољу инфраструктуре, енергетског тржишта, дигитализације економије и развоја малих и средњих предузећа, међутим потребно је још много труда да би се развио адекватан људски капитал и конкурентска извозно оријентисана индустрија. У структури привреде Црне Горе најзаступљенији је услужни сектор са уделом преко 70%, а затим следе индустријска производња са 11-13%, пољопривредна производња са 8-10% и изградња са 4-4,6%. Млади су у складу са тим највише запослени у услужном сектору и то 88%, само 4% у индустрији и 1% у пољопривреди. Иако постоје мере за подстицање развоја малих и средњих предузећа, оне нису довољне и највећи изазов у том смислу представља приступ финансијским средствима (Montenegro Progress Report, 2014: 18-19; Montenegro Report, 2015: 27-29; Montenegro Report, 2016: 28-30).

Европска унија је највећи трговински партнер Црне Горе. У 2016. години трговина са ЕУ је износила око 45% извоза и 49% увоза Црне Горе, док је са *CEFTA*-ом остварила око 41% свог извоза и 29% увоза. Око 74% страних средстава у локалним банкама потиче

из ЕУ, као и 63% СДИ. Иако има најтесније економске везе са ЕУ, Црна Гора има малу економију која се заснива на производњи робе ниске технолошке вредности, а самим тим и слабе конкурентске моћи на европском тржишту. Осим тога, она се налази удаљена од главних међународних транзитних рута и европских индустријских центара, због чега није толико атрактивна инвеститорима и има много тежи задатак да постигне одговарајућу транспортну и производну интегрисаност са ЕУ (Montenegro Progress Report, 2014: 20; Montenegro Report, 2015: 29-30; Montenegro Report, 2016: 30).

И последњи извештај о напретку (2018) указује на слабост економије Црне Горе, иако је од 2012. године стално присутан привредни раст од око 3% годишње. Тај раст је последица повећања приватне потрошње и инвестиција, а не проширења и унапређења производне основе. БДП по глави становника износи око 45% оног који у просеку остваре земље ЕУ, што је у поређењу са другим земљама региона знатан пораст у односу на 2012. годину када је износио 39% (већина земаља региона се по овом критеријуму није померила од 2012. године). Последица слабе производне основе је трговински дефицит са којим се без разлике суочавају и остале земље региона. Због оптерећености великим јавним дугом и слабог извоза који се своди на сировине и робу ниског квалитета, Црна Гора је далеко од способности да оствари конкурентност на европском тржишту (Montenegro Report, 2018: 41-42).

Пословно окружење је остало лоше због слабе имплементације закона, спорог усвајања савремених пракси у заштити имовинских права, пружању услуга и поједностављењу процедура (започињања бизниса, регистрације предузећа, пословања, изласка из бизниса итд.), правне несигурности, одсуства предвидљивости и распрострањености сивог тржишта. Све то веома негативно утиче на привлачење инвестиција, развој бизниса и запошљавање. Незапосленост је у 2017. години достигла високих 17,7%, док је незапосленост младих чак дупло виша и износи 36% (Montenegro Report, 2018: 42-43).

Да би Црна Гора постала конкурентна на европском тржишту, потребно је уклонити бројне препреке развоју малих и средњих предузећа (правна и административна регулатива, посебно на локалном нивоу, приступ финансијама итд.), унапредити инфраструктуру, уложити у развој и иновације и ускладити образовне могућности са потребама тржишта рада. Посебно треба радити на унапређењу и модернизацији

саобраћајне инфраструктуре, путне, железничке и аеродромске, а затим и енергетске. Међутим, слаб производни капацитет и мали прилив инвестиција спречавају развој у овим важним областима. Колико је производња слаба говори сама структура привреде коју чине индустрија 11,9%, пољопривреда 10,9%, градња 5,4% и преодминантан сектор услуга 71,8%. Запосленост у сектору услуга износи 84,7%, у индустрији 7,8% и у пољопривреди 7,4% (Montenegro Report, 2018: 45-47).

У трговинском смислу, Црна Гора је највише повезана са ЕУ и земљама *CEFTA*-е (34,7% извоза робе у ЕУ и 47,4% увоза робе из ЕУ и 41,1% извоза робе у земље *CEFTA*-е и 31,2% увоза из земаља *CEFTA*-е), али је обим те трговине у благом паду, док је с друге стране примећен пораст трговине са Кином и Турском. Сматра се да би стварање Регионалне економске зоне на Западном Балкану погодновало развоју привреда свих земаља региона, међутим на томе тек треба радити. У производном смислу, Црна Гора би морала да развија своју привреду скоро од почетка, јер је најпре зависна од увоза хране и енергије, а да не говоримо о роби високог квалитета. Зато не чуди веома изражен трговински дефицит и веома велики јавни дуг. Када су у питању инвестиције, ЕУ је и даље највећи инвестициони партнер Црне Горе из које потиче 38,7% свих СДИ (Montenegro Report, 2018: 47).

5.2.2.3. Резултати економских реформи у Републици Албанији

У Албанији се развој тржишне економије такође развија веома споро. За све ове године, одређени напредак је донекле остварен само у области уравниотеживања буџета и у сектору електроенергетике. Економски раст, уколико га има, углавном је незнатан, па је незапосленост остала на веома високом нивоу. Јавни дуг је такође велики, као и задужење код банака, што ограничава кредитну способност земље. Свеобухватна реформа правосудног система је започела, али су досадашњи резултати недовољни да би се значајније побољшало пословно окружење. Процес регулације пословног окружења је гломазан и неефикасан и као такав у великој мери ограничава развој предузетничке делатности и прилив инвестиција (Albania Progress Report, 2014: 15; Albania Report, 2015: 24; Albania Report, 2016: 25).

Албанија има скроман раст БДП-а у последњих неколико година који је углавном резултат инвестиција, док је БДП по глави становника веома мали и износи свега 30% од просечног БДП-а по глави становника који се остварује унутар ЕУ и практично се не мења од 2009. године. Буџетски дефицит је такође на високом нивоу и последица је уских производних могућности и слабе извозне основе. Јавни дуг је веома висок и још од 2013. године износи око 70% БДП-а, што је највише у региону, а способност Албаније да прикупља приходе и отплаћује исти веома је слаба (Albania Progress Report, 2014: 15-17; Albania Report, 2015: 24-25; Albania Report, 2016: 26-27).

Пословно окружење је неподстицајно. Тешко се долази до финансијских средстава за започињање посла с једне стране, док је регулаторни систем гломазан и неефикасан с друге стране. Иако постоји извештајан напредак у реформи правосуђа, владавина права је и даље на ниском ступњу и са своје стране омета развој пословног окружења. Процењује се да сива економија односи трећину укупне вредности БДП-а, што води губитку прихода од пореза на пословање, незаштићености радне снаге и неправедној конкуренцији међу фирмама. Пословно окружење одликују још и неефикасна примена уговора, несигурна имовинска права и распрострањена корупција (Albania Progress Report, 2014: 18-19; Albania Report, 2015: 27-28; Albania Report, 2016: 28).

Извештајан напредак је учињен у сектору електроенергетике, где су реформе донекле утицале на смањење губитака, а резултати су видни и на пољу тржишне либерализације и приватизације. Приватни сектор је доминантан и обезбеђује око 80% послова, док је државно власништво сведено на минимум и углавном сконцентрисано на поменути енергетски сектор. Међутим, понуда послова на албанском тржишту рада је веома ограничена. Наиме, један од највећих проблема са којима се Албанија суочава је веома висок проценат незапослености, посебно младих људи, и ту се не разликује од осталих земаља у региону. Преко 40% запослених ради у области пољопривреде и на пословима који не захтевају посебне вештине. Приметна је структурална неравнотежа запослених у корист мушкараца, док велики проценат људи ради „на црно“. Средином 2016. године незапосленост је износила око 16%, а незапосленост младих око 30% (Albania Progress Report, 2014: 16-18; Albania Report, 2015: 25, 30; Albania Report, 2016: 28-30).

Албанија још увек није спремна да се суочава са компетитивним притиском и тржишним силама унутар Уније. Развој њене производње, трговине и компетитивности

ограничавају бројни фактори. На првом месту неразвијена транспортна, енергетска и дигитална инфраструктура, а затим и слаба улагања у образовање и развој иновација. Слаба транспортна инфраструктура повећава трошкове транспорта и трговине како са земљама у региону тако и са ЕУ, док је снабдевање енергијом недовољно, неадекватно и неравномерно на целој територији чиме се умањује атрактивност за отварање предузећа. Зато Албанија мора да унапреди државно-приватну сарадњу у развоју неопходне инфраструктуре и да реализује нове енергетске пројекте. Дигитална инфраструктура се тек развија, па је употреба електронских облика пословања и комуникације у економском и финансијском сектору, али и иначе, веома ограничена (Albania Progress Report, 2014: 20; Albania Report, 2015: 29-30; Albania Report, 2016: 30-32).

Образовање би требало унапредити на свим нивоима, што захтева велика улагања, међутим, држава у те сврхе издваја свега 3% БДП-а. Реформе образовања би пре свега требало да се крећу у правцу усклађивања са потребама на тржишту рада на коме постоји велика неравнотежа између структуре радне снаге и понуде послова, те велики проценат незапослености младих и оних са добрим образовањем. Таква ситуација захтева дубинске акционе планове, а затим и вољу да се ти исти планови доследно спроведу. Улагања у истраживања и развој су још мања и износе свега 0,4% БДП-а. Последица тога је низак ниво употребе савремених технологија у свим секторима економије и јефтине ниско-технолошки производи и услуге (Albania Progress Report, 2014: 20; Albania Report, 2015: 29; Albania Report, 2016: 31).

У структури привреде Албаније доминирају услуге и у том смислу се не разликује од осталих земаља у региону. Проблем је што оне не обезбеђују богатство за већину албанских грађана, па су економски и социјални проблеми веома присутни. На услуге пада преко 50% БДП-а, на пољопривреду 22%, а на индустријску производњу свега 6%. Оно што се произведе углавном је роба слабе вредности пре свега текстил и обућа. Извоз се углавном темељи на сировинама, а увоз на високо-технолошким и производима широке потрошње, што води великом дефициту у спољној трговини. Развој малих и средњих предузећа је узео замаха, али ову област пословања тек треба унапређивати, посебно у смислу приступа финансијским средствима за започињање бизниса (Albania Progress Report, 2014: 20-21; Albania Report, 2015: 30; Albania Report, 2016: 32).

Европска унија је највећи трговински партнер Албаније, иако је размена испод реалних потенцијала какве би Албанија могла да достигне. У 2015. години извоз у ЕУ је износио 75%, а увоз из ЕУ преко 60%. Претходних година је тај проценат био још и већи. Од свих земаља ЕУ, у Италију је отишла половина извоза, а из Италије је потекло 30% увезених добара. Италија је годинама највећи појединачни трговински партнер Албаније. У земље *CEFTA*-е је завршило око 14% албанског извоза и из њих је увезено око 8% добара 2015., што је практично остало непромењено од 2007. године. Такође, ЕУ је први инвестициони партнер Албаније са уделом преко 65% свих СДИ у 2015. години (Albania Progress Report, 2014: 21; Albania Report, 2015: 31; Albania Report, 2016: 33).

Иако је ЕУ процентуално највећи извор страних директних инвестиција, њих нема ни приближно онолико колико је албанској привреди потребно, посебно зато што се не улаже у производни сектор. Значајнији прилив СДИ у претходним годинама забележен је само 2015. години и то у сектору енергетике. Значајна препрека за прилив СДИ иначе јесте несређен и нефункционалан катастарски систем, као и нејасноће око поседовања земље и имовине. Инвестиције које су преко потребне албанској економији не могу да се обезбеде изнутра, јер је домаћа штедња веома ниска, а не постоји ни воља за улагањем у производној делатности (Albania Report, 2016: 31).

Према последњем извештају о напретку (2018), годишњи раст Албаније је око 3,5%, али је углавном резултат страних инвестиција у енергетски сектор и повећане јавне и приватне потрошње. БДП по глави становника је мали и у поређењу са ЕУ износи само 29% просека који се у њој оствари и практично је непромењен још од 2009. године. Производна основа Албаније је остала слаба због чега је трговински дефицит веома висок, посебно када се ради о робној размени. Јавни дуг је крајем 2017. године износио 69,9% БДП-а, што је високо у односу на земље региона (Albania Report, 2018: 45-46).

Пословно окружење у Албанији је скроз неподстицајно и то представља велику препреку за раст привреде и стварање здраве конкуренције. Иако су усвојени закони са циљем да омогуће лакши улазак, пословање и излазак са тржишта, није усвојено и секундарно законодавство које би омогућило њихову имплементацију, те су регулаторни и процедурални оквири остали веома гломазни. У бројне препреке развоју бизниса спадају слаба владавина права, распрострањеност сивог тржишта (процењује се на 1/3 БДП-а), неразвијеност радног законодавства, нефер конкуренција, неефикасност примене

уговорног права, неизвесност имовинских права, распрострањеност корупције, непредвидивост пореског система, неефикасно пружање јавних услуга и тешко прибављање средстава у тзв. *start-up* фази (Albania Report, 2018: 47).

Незапосленост је висока и у 2017. години је износила 14,3%, док је незапосленост младих између 15 и 24 година износила 26,3%. Велики проблем представља неподударност потреба на тржишту рада са способностима које поседују тражиоци запослења. Велики проценат радно способног становништва ради у области пољопривреде и то углавном на пословима слабе продуктивности и слабих вештина. Такође, велика је незапосленост жена и веома изражена неравноправност између жена и мушкараца на тржишту рада у корист ових других. Сиво тржиште запошљава велики проценат нације и то је проблем који влада мора хитно да решава уколико има у плану унапређење албанске привреде (Albania Report, 2018: 48-49).

Да би једног дана постала конкурентна на европском тржишту, Албанија као и све остале земље региона мора да унапреди саобраћајну и енергетску инфраструктуру, образовни систем и развојне могућности, и да на тај начин створи услове за модернизацију земље. Међутим, садашњи темпо развоја је веома спор. За унапређење образовања се одваја мало средстава, па његов квалитет трпи и у материјално-техничком смислу и у смислу људских ресурса. Посебно је критична ситуација у руралним срединама где нема адекватних инфраструктурних објеката за извођење наставе и где је упитна стручност наставника. Професионално обучавање наставног особља је потребно на свим нивоима образовања, као и повећање њихове бројности на преуниверзитетском нивоу. Реформе су нужне и у области вишег образовања и на нивоу научног истраживања. За истраживања, развој и иновације буџет је тек скроман, а без тога је немогуће превазилажење технолошки слабе, радно интензивне и ниско-продуктивне производње (Albania Report, 2018: 49-50).

На повезивању са земљама региона и ЕУ у транспортном смислу ради се веома споро, а то је нужно да би се смањили трошкови и олакшала трговина. Досадашње реформе у сектору енергетике нису се спроводиле на прави начин, јер нису биле усмерене на развој и ширење енергетске инфраструктуре и олакшавање процедуре снабдевања нових корисника (садашњи приступ је дуготрајан, компликован и скуп), већ на финансијску одрживост постојећих фирми. Структура привреде се уопште не мења, услуге

и даље имају највећи удео у укупном БДП-у (53,2%), а затим и пољопривредна производња (22,9%). Најмањи удео остварује индустријска производња (13,3%), мада је он већи у односу на претходне године, углавном захваљујући повећаној производњи сирове нафте. Удео мануфактурне производње износи 6,4%, а од финалних производа преовлађују текстил и обућа. Удео сектора градње опада у последњих десетак година, а у 2016. години је износио око 10,5% (Albania Report, 2018: 50).

Европска унија је и даље највећи трговински партнер Албаније и са годинама се обим трговине повећава. У 2016. години је износио 76,6% албанског извоза, односно 61,3% албанског увоза робе. Проблем Албаније је тај што је подређена у тој трговини, јер не остварује своје потенцијале и не производи робу која би била конкурентна на европском тржишту. Италија је главна дестинација на којој стиже албанска роба, и то преко 50% од албанског извоза, док с друге стране обезбеђује око 30% албанског увоза. Трговина са земљама *CEFTA*-е је такође развијена, мада у много мањем обиму него са ЕУ (15% извоза и 7,5% увоза). ЕУ је највећи инвестициони партнер Албаније и из ње потиче 57,6% свих СДИ у албанску привреду, колико је износило крајем септембра 2017. године (Albania Report, 2018: 51).

Уколико се буде унапредила регионална повезаност, укинуле различите нецаринске баријере и изградила Регионална економска зона, постоји могућност да Албанија у будућности, као и остале земље региона, искористи своје потенцијале и знатно развије своју привреду.

5.2.2.4. Резултати економских реформи у Републици Северној Македонији

Македонија је у 2015. години осетила макроекономску стабилност што је била последица прилива СДИ и извођења јавних инфраструктурних пројеката. Међутим, већ наредне 2016. године макроекономска стабилност је ослабила и поново су постали виднији сви проблеми са којима се суочава македонска привреда. Стопа незапослености је на веома високом нивоу, посебно када су у питању млади; функционалност и конкуритивност приватног сектора су ограничени услед непоштовања уговорних обавеза, великог сивог тржишта и отежаног приступа финансијским средствима; управљање

јавним финансијама није ефикасно већ се огледа у великом фискалном дефициту и јавном дугу који константно повећавају државна предузећа (The FYROM Progress Report, 2014: 16; The FYROM Report, 2015: 25; The FYROM Report, 2016: 23-24).

Од 2012. до 2015. године Македонија је бележила стабилан економски раст у висини од 3,4%, док се у 2016. години осетио знатан пад као последица политичке кризе у земљи. Међутим, економски раст у тих неколико година био је подстакнут повећаном потрошњом пре него приливом страних инвестиција у нове производне капацитете. Од свих индустријских грана, грађевинска је била у највећем успону. Али већ у 2016. години економски раст се спустио на отприлике 2%. БДП по глави становника је у 2015. години износио само 37% оног који су у просеку оствариле земље ЕУ, а од 2012. године порастао је за само 3%. Поред тога, Македонија има јако висок јавни дуг који је у 2015. години достигао 70% оствареног БДП-а (The FYROM Progress Report, 2014: 16-17; The FYROM Report, 2015: 26; The FYROM Report, 2016: 24-25).

Пословно окружење је лоше, а могућности унапређења ограничене, посебно због слабе и неуједначене примене закона. Постоје бројне препреке развоју бизниса које треба уклонити, а у које спадају гломазна пословна регулатива, неразвијена владавина права, неефикасна администрација, нефункционалан порески систем, широко распрострањена корупција и сива економија, нејасна и нетранспарентна правила пословања. Осим што је тешко започети неку пословну активност, још је теже из ње изаћи уколико је то потребно, те би се морале усвојити неопходне мере које би олакшале процес уласка и изласка из бизниса. Међутим, пре свега треба осигурати политичку стабилност, јер то је један од кључних услова за развој приватног предузетништва. О томе сведочи чињеница да је 2015. године знатно опала регистрација нових предузећа у односу на период од претходних пет година. Потом, треба развити владавину права и осигурати брзо, ефикасно и приступачно решавање спорова који произилазе из трговине и других економских активности (The FYROM Progress Report, 2014: 19-20; The FYROM Report, 2015: 28-29; The FYROM Report, 2016: 26-27).

Стопа незапослености је веома висока, посебно младих, а присутна је и велика родна неравнотежа на тржишту рада у корист мушкараца. Сива економија је на високом нивоу и процењује се да досеже чак 20% БДП-а. На руку развоја сиве економије свакако иде огроман број младих незапослених, као и оних који дуго чекају на запослење (The

FYROM Progress Report, 2014: 17; The FYROM Report, 2015: 27; The FYROM Report, 2016: 28-29).

Македонија није довољно развијена да би се могла носити са компетитивним притиском и тржишним силама унутар ЕУ. Њена производна основа је веома слаба и представља највећи изазов како за македонски раст и развој тако и за укључење у европску економију. Македонија много заостаје када је у питању стручно образовање, иновативни развој и инвестиције, посебно у јавну инфраструктуру. Још од 90-их земља се суочава са одливом стручне радне снаге. За унапређење образовања се издваја 4% БДП-а, док се за истраживања и развој издваја свега око 0,5% БДП-а. Транспортна и енергетска инфраструктура су јако слабе и захтевају обимне инвестиције. До сада је завршен македонски крак Коридора 10 дуг 180 километара, али то није довољно да би се модернизовао и унапредио саобраћај у земљи (The FYROM Progress Report, 2014: 20-21; The FYROM Report, 2015: 31; The FYROM Report, 2016: 29).

Структурална трансформација економије већ годинама стагнира. Удео пољопривреде у привреди Македоније износи око 10%, индустрије и грађевинарства око 22%, а све остало отпада на услуге, што за једну сиромашну и неразвијену земљу представља парадокс и уосталом не разликује је од осталих земаља у региону. Слабу индустријску производњу углавном карактеришу финални производи ниске вредности. Изузетак представљају неки хемијски производи, као и машинска и транспортна опрема, који су резултат страних улагања у индустрију Македоније (The FYROM Progress Report, 2014: 21; The FYROM Report, 2015: 32; The FYROM Report, 2016: 31).

Европска унија је највећи трговински и инвестициони партнер Македоније. У 2015. години око 68% укупне робне трговине реализовано је са земљама ЕУ. Други највећи трговински партнер Македоније је *CEFTA*, међутим обим трговине је далеко мањи у поређењу са ЕУ и износи око 20% македонског извоза и око 10% македонског увоза. Компаније ЕУ су највећи страни инвеститори у привреду Македоније. Годинама уназад оне су извор преко 80% укупних СДИ (The FYROM Progress Report, 2014: 22; The FYROM Report, 2015: 32; The FYROM Report, 2016: 31).

Према последњем извештају о напретку (2018), кључне слабости македонске економије и даље стоје. Лоше пословно окружење, распрострањена сива економија, слабо тржиште рада и висока незапосленост. У 2017. години није забележен економски раст.

Политичка криза је утицала на пад поверења и инвестиција за 4,5% у односу на 2016. годину. Сектор градње који је највише напредовао у последњих шест година, у 2017. години је доживео велики пад. БДП по глави становника износи 37% оног који се у просеку оствари у ЕУ и исти је као и претходних година (The FYROM Report, 2018: 43-44).

Пословно окружење у Македонији је остало веома лоше. Слаба владавина права је највећа препрека развоју бизниса. Слаб институционални капацитет онемогућава јачање права, док решавање комерцијалних спорова захтева време и пуно кошта. Осим тога, мешање политичких интереса у рад судова умањује поверење и ограничава размах приватних иницијатива. Препреку бизнису представљају и други фактори, попут многобројних парафискалних намета и велике распрострањености сиве економије. С једне стране, они одбијају инвеститоре, а са друге онемогућавају фер-плеј и такмичење на тржишту (The FYROM Report, 2018: 46).

Незапосленост се донекле смањила, али само захваљујући државним субвенцијама намењеним приватним фирмама за запошљавање македонских грађана. Ипак, незапосленост младих је јако велика, око 50%. На тржишту рада је веома изражена неравнотежа између броја запослених мушкараца и жена, у корист првих. Емиграција квалификованих радника је веома велика. Ако се на то дода и низак ниво уписа младих на факултете након завршеног средњег образовања, Македонска економија је у веома лошем положају када је у питању квалификованост и евентуална продуктивност младе радне снаге (The FYROM Report, 2018: 47-48).

Као и у осталим земљама региона, образовни систем би требало ускладити са потребама тржишта рада. Тако је потребно, осим теорији подучавати и пракси, а то захтева укључење приватног сектора у профилисању и имплементирању образовних програма. Иако је влада усвојила пуно стратешких докумената који се баве овим изазовима, јако мало тога је имплементирано. На истраживања и развој одлази јако мало средстава, свега 0,4% БДП-а. И у приватним компанијама се заостаје у иновацијама и технолошком развоју. Сарадња академске заједнице и пословног света у смислу реформи образовног система и отклањања препрека иновацијама би морала да буде интензивна и веома чврста да би се постигли значајнији резултати, али то за сада није ни приближно остварено (The FYROM Report, 2018: 49).

Из тог разлога конкуритивност на европском тржишту тешко да се може достићи, а томе не погодују ни многи други услови. Међу њима су лоша саобраћајна и енергетска инфраструктура. Потребно је много инвестиција за њихову модернизацију и изградњу, али оне изостају из бројних разлога који су кроз анализу већ наведени (The FYROM Report, 2018: 49).

Структурална трансформација економије је веома спора и ослања се на стране изворе финансирања, а њих је мало, јер је пословно окружење веома лоше. Сектор услуга је најдоминантнији (60%), потом следе индустријска производња (19,5%) и пољопривреда (10%). Такође, сектор услуга обезбеђује преко 50% свих послова у земљи, а затим следе индустрија и градња са 27% и на крају пољопривреда са 24%. Гвожђе, челик и одећа су производи на којима се заснива македонска индустрија, а као резултат пословања иностраних фирми она је обогачена и машинским производима и опремом, као и хемијским производима. Упркос томе, производна основа Македоније је и даље веома слаба и недовољно разуђена да би била конкурентна на европском или светском тржишту (The FYROM Report, 2018: 50-51).

Европска унија је и даље највећи трговински партнер Македоније. Њене чланице апсорбују 81% укупног македонског извоза и из њих потиче око 63% укупног македонског увоза робе. Трговина са земљама *CEFTA*-е је знатно мања и тај удео у укупној македонској спољно-трговинској размени износи око 10,5%. ЕУ је и даље највећи извор свих СДИ у привреду Македоније (79% у 2016. години), иако висина тих инвестиција у последњих пет година стагнира (The FYROM Report, 2018: 51).

5.2.2.5. Резултати економских реформи у Републици Босни и Херцеговини

Босна и Херцеговина је још увек у раној фази када је у питању развој функционалне тржишне економије. Постизање значајног и одрживог економског раста захтева много ефикаснији државни и много динамичнији приватни сектор. Иако постоји извештајан привредни раст у последњих неколико година, он је и даље веома низак да би водио значајнијем побољшању стандарда живота грађана. У 2015. години је достигао највиши ниво од 3%, што је иако недовољно опет боље у односу на претходну 2014. годину када је износио свега 1%. БДП по глави становника је веома мали и 2015. године је

износио свега 29% од просечног БДП-а по глави становника у ЕУ, што је практично остало непромењено од 2011. године. Трговински дефицит је константно велики, док су инвестиције веома слабе и у 2015. години су износиле свега 1,4% БДП-а што је мање него у осталим земљама региона. Јавни дуг је стално растао претходних година. На крају 2015. године је достигао 41,9% БДП-а. У суштини, економија БиХ се јако слабо опоравља и захтева свеобухватне структурне реформе како би се отклониле препреке привредном расту и развоју (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 26; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 31; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 31-33).

Пословно окружење је веома лоше и захтева много рада на усклађивању са европским и међународним стандардима. Најпре, регулаторни и процедурални оквир за пословање на тржишту БиХ је веома гломазан. Иако су оба ентитета почела да унапређују законодавство у овој области и знатно смањила трошкове регистрације пословних активности, велики број захтеваних процедура и дужина њиховог трајања ограничавају развој привреде земље. Владавина права и функционисање правосуђа нису ефикасни, а то је један од најбитнијих услова за привлачење инвестиција и покретање малих и средњих предузећа. Уопште, када је у питању пословно окружење БиХ је јако ниско рангирана на међународном нивоу. С друге стране, сиво тржиште је веома распрострањено, процењује се на чак 30-50% БДП-а и негативно се одражава на приходе, запошљавање и права радника, конкуренцију на тржишту и социјалну сигурност земље (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 28-29; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 33-34; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 34).

Незапосленост у БиХ је достигла огромне размере и годинама нема никаквог напретка на том пољу. Највећи број запослених ради у државном сектору (преко 30%), што представља велико оптерећење за ионако мали државни буџет и додатни притисак на решавање питања задужености. Присутан је изузетно велики проценат дугорочно незапослених, око 4/5 свих тражилаца запослења. У 2015. години незапосленост се кретала око 28%, а незапосленост младих чак 62,3%. Ситуација се нимало није променила у односу на претходне године када се незапосленост кретала око 27,6%. С друге стране, незапосленост младих се из године у годину повећава. У 2013. је износила 59%, док је 2014. године износила 63%. На тржишту рада постоји велика неравнотежа запослених у корист мушкараца (чак 72% наспрам 46%) која већ дуго траје и не мења се (Bosnia and

Hercegovina Progress Report, 2014: 27; Bosnia and Hercegovina Report, 2015: 31-32; Bosnia and Hercegovina Report, 2016: 36).

Према садашњем нивоу развоја привреде, БиХ није спремна да се такмичи и одржи на европском тржишту. Њена трговина је слаба, јако мало улаже у образовање, истраживања и развој и нема квалитетан физички капитал у виду транспортне и енергетске инфраструктуре. Улагања у образовање су судећи према процентима нешто виша него у осталим земљама региона и крећу се око 3,5-5% БДП-а, али су зато резултати тих улагања најслабији у региону. Највећи број оних са високим образовањем не може да пронађе посао дуги низ година, те су приморани да напуштају земљу. Транспортна и енергетска инфраструктура су недовољно развијене, а тржиште електричне енергије и гаса веома фрагментирано. Одсуство координације и сарадње власти у ентитетима и једнообразног правног и регулаторног оквира ограничавају развој у овим секторима. Уз то, дигитализација економских активности је веома слаба, па скупа са осталим факторима чини БиХ непривлачном за домаће и стране инвестиције (Bosnia and Hercegovina Progress Report, 2014: 30; Bosnia and Hercegovina Report, 2015: 35-36; Bosnia and Hercegovina Report, 2016: 36-38).

Сектор услуга доминира у привреди БиХ, што је апсурдно с обзиром на веома лоше стање привреде земље, али она се у том смислу не разликује од земаља у региону. Пољопривредна производња чини око 7% БДП-а и запошљава 17% радне снаге, индустријска производња чини око 26% БДП-а и запошљава 30% радне снаге, док све остало припада услугама. Промене у структури економије већ годинама су минималне (пољопривреда је 2013. и 2014. године обезбеђивала 7-8%, а индустрија 20-21% БДП-а земље). Иначе, то је најмањи удео пољопривреде у укупном БДП-у у поређењу са свим осталим земљама региона. Већина предузећа у БиХ спада у микро-предузећа са највише десетак запослених и то читавих 75%. Мала предузећа са 10-49 запослених чине 18% свих предузећа, док велике компаније са више од 250 запослених чине тек 1% свих предузећа. Приступ стартним финансијским средствима за развој бизниса је веома отежан, а самим тим и развој малих и средњих предузећа (Bosnia and Hercegovina Progress Report, 2014: 30-31; Bosnia and Hercegovina Report, 2015: 36; Bosnia and Hercegovina Report, 2016: 38).

Европска унија је највећи трговински партнер БиХ. У 2016., као и претходних година, преко 70% укупног извоза БиХ било је намењено тржишту ЕУ, док је око 60%

увоза потицало из ЕУ. Међутим, већину извоза су чиниле прерађене робе и сировине, што ограничава конкуритивност БиХ на европском тржишту. Други највећи трговински партнер БиХ је *CEFTA*. У земље које су њене чланице одлази око 16% укупног извоза БиХ, и из њих потиче око 11% укупног увоза БиХ. ЕУ је такође највећи инвестициони партнер БиХ. Око 63-65% свих СДИ претходних година потиче из ЕУ, а највише из Аустрије и Словеније. Иначе, нецаринске баријере трговини представљају највеће препреке трговинској размени са ЕУ и захтевају свеобухватне структурне и регулаторне реформе (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 31; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 36-37; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 38-39).

Према последњем извештају о напретку (2018), БиХ није остварила никакав напредак по питању развоја тржишне привреде. Највеће изазове представљају слабе институције, слаба владавина права, лоше пословно окружење, неефикасна државна администрација, огромна неравнотежа на тржишту рада, неусклађеност образовног система са тржишним потребама и лоша инвестициона клима. Политички спорови и подељеност власти на више различитих нивоа негативно се одражавају на спровођење реформи и економски развој, о чему сведоче сви економски параметри. Економски раст је испод потенцијала земље. Он се последњих година креће око 2,5% и углавном је последица појачане приватне потрошње, а не економског развоја. БДП по глави сатановника је у 2016. години износио 32% оствареног просека у ЕУ, што је тек незнатно више него 2012. године када је износио 31% тог просека (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 30-31).

Мере штедње у јавном сектору влада не спроводи очекиваном брзином, што се одражава на висину јавног дуга. Због тога је спровођење реформи јако важно када је у питању читава макроекономска политика земље, као и реални краткорочни и средњерочни планови, али за сада се са реформама много касни (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 32).

Иако је пословно окружење јако лоше у свим земљама региона, у БиХ је још лошије углавном зато што се много касни са реформама. Баријере уласку и изласку са производног тржишта у виду многобројних и веома спорих процедура и даље су присутне, као и слаба владавина права која за пословни свет подразумева неизвесност у испуњавању уговорних обавеза, тешкоће у решавању евентуалних спорова, несигурност по питању

имовинских права итд. Осим тога, нису развијени услови за фер конкуренцију, јер је веома распрострањено сиво тржиште. Постоје процене да оно чини 25% укупног БДП-а земље. Зато су стопе пореза и доприноса за социјално осигурање много веће него што би биле иначе (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 32-33).

Држава је веома присутна на тржишту. Она запошљава 26% укупне расположиве радне снаге. Она је и власник бројних предузећа, углавном у стратешки важним секторима попут енергетског, транспортног и телекомуникационог. Међутим, државна предузећа не функционишу ефикасно и представљају велике потрошаче државних средстава (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 33).

Издвајања за образовање су остала веома слаба, као и квалитет образовања, а исто важи и за област истраживања и развоја. Образовни систем је веома сложен и фрагментиран, што резултира одсуством заједничких стандарда на различитим нивоима образовања. Одсуство договора о заједничким стандардима води раскораку у стеченим знањима и вештинама, а потом и тешкоћама приликом уласка на тржиште рада (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 34).

Физички капитал земље је веома застарео, али држава није способна да уложи значајнија средства у његову изградњу и модернизацију. Неразвијена транспортна и енергетска инфраструктура представља велику препреку за развој пословних активности и трговине. Највећи разлози овако лошег стања јесу неразвијена привреда, велика јавна потрошња, фрагментираност тржишта, нехармонизовани законски и регулаторни оквири на територији целе земље и неразвијена сарадња на различитим нивоима власти (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 35).

Европска унија је и даље најзначајнији трговински партнер БиХ. У 2017. години са земљама ЕУ је реализовано 71,8% укупног извоза земље. Међутим, слаба производна основа је велика препрека развоју конкурентности БиХ на европском тржишту, као и оптерећеност трговине различитим нецаринским баријерама. Иако БиХ има развијену трговину са земљама у региону, посебно са Хрватском и Србијом, постоји огроман простор за унапређење регионалне трговинске сарадње. ЕУ је и највећи инвестициони партнер БиХ. Из њених земаља потиче 63% укупних СДИ у привреду земље. Сматра се да би евентуални развој Регионалне економске зоне са осталим земљама региона могао да

допринесе значајнијем расту и развоју привреде БиХ (Bosnia and Hercegovina Report, 2018: 35-36).

5.2.2.6. Резултати економских реформи на Косову*

Косово* је, као и БиХ, у раној фази развоја функционалне тржишне привреде. Косовска економија је најнеразвијенија у региону. Иако је 2015. године забележен економски раст од 4% (највиши у претходних пет година када је у просеку износио 3%), то је недовољно за сустизање земаља у региону и смањење велике стопе незапослености. Потрошња и инвестиције (пре свега у аутопут до Скопља) били су узрок тог пораста, а не развој производне базе и извоза. У 2016. години економски раст је био нешто изнад 3,5%. Инвестиције су у 2015. години досегле 5,6% БДП-а, али само 7% је уложено у производне делатности, чак 60% у куповину некретнина, а остатак у финансијско посредовање и грађевинску делатност. Овакви токови инвестиција показују колико је слабо пословно окружење и на колико су слабом нивоу тзв. *greenfield* инвестиције. На Косову* једино спољни дуг који износи 33,4% БДП-а није толико забрињавајућ (Kosovo* Progress Report, 2014: 24-25; Kosovo* Report, 2015: 30-32; Kosovo* Report, 2016: 35).

Препреке унапређењу пословног окружења које се јављају на Косову*, исте су као и у осталим земљама региона. У њих спадају недовољно развијена администрација, процедуре које отежавају улазак на тржиште и започињање производних и других привредних делатности, неразвијена инфраструктура, посебно за снабдевање електричном енергијом, непостојање владавине права, корупција, широко распрострањено сиво тржиште и слабе образовне могућности. Сви ови фактори одбијају домаће и стране инвеститоре и коче привредни развој (Kosovo* Progress Report, 2014: 28; Kosovo* Report, 2015: 34-35; Kosovo* Report, 2016: 37).

Држава (условно речено) је веома присутна у привреди. Она пружа помоћ јавним предузећима, именује руководство, инвестира у пољопривреду, фаворизује одређене секторе, изузима од пореза и царина, и утиче на цене. Међутим, таквим поступцима додатно оптерећује буџет, а не постиже развојне резултате. Учињен је минималан напредак у приватизацији и реструктурисању државних предузећа и то је један од

најтежих задатака које ће Косово* морати да реши (Kosovo* Progress Report, 2014: 27-28; Kosovo* Report, 2015: 34; Kosovo* Report, 2016: 37-38).

Стопа незапослености на Косову* је веома висока. У 2015. години је износила 32,9%, само нешто мање него у 2014. години када је досезала 35,3%. Слично је и са незапосленошћу младих која је 2015. године износила 57,7%, опет само нешто мање него 2014. године када је досезала чак 61%. На тржишту рада је присутна велика родна неравнотежа у корист мушкараца. Такође, међу тражиоцима запослења постоји огроман проценат неквалификованих, чак 60%, што указује на ургентну потребу за активном политиком која укључује мере за стицање тражених квалификација и вештина на тржишту рада. Међутим, то захтева јаку политичку вољу и велика финансијска средства, што косовска влада до сада није показала, а степен развоја привреде је такав да то не може да подржи (Kosovo* Progress Report, 2014: 26; Kosovo* Report, 2015: 32; Kosovo* Report, 2016: 38-39).

Косово* нема капацитет да се носи са притиском конкуренције и тржишним силама унутар ЕУ. Оно мора да обезбеди енергетску ефикасност, реши проблем сиве економије, омогући услове за школовање кадрова за које постоји потреба на тржишту рада, направи и спроведе ефикасан национални план за запошљавање младих људи и унапреди образовни систем уопште (Kosovo* Progress Report, 2014: 28-29; Kosovo* Report, 2015: 35; Kosovo* Report, 2016: 39).

За образовање је у 2015. години издвојено 3,9% БДП-а, мање него у 2014. години када су издвајања износила 4,4%. Међутим, највећи проблем је тај што су та издвајања таман довољна да покрију плате, а не остаје ништа за унапређење система образовања. Само 0,2% се улаже на обуке наставника. За истраживања и развој се издваја само 0,05% БДП-а, што је најмање у целом региону. Око 40% оних са стручним дипломама и 35% дипломираних студената не поседују одговарајуће вештине (Kosovo* Progress Report, 2014: 28-29; Kosovo* Report, 2015: 36; Kosovo* Report, 2016: 40).

Енергетска и транспортна инфраструктура су слабо развијене. У дистрибуцији електричне енергије јављају се велики губици, те је потребна изградња нове инфраструктуре и унапређење енергетске ефикасности. Такође, треба унапредити путну и железничку инфраструктуру, али проблем представљају слаби институционални и административни капацитети на централном и локалном нивоу због чега је слаба

реализација донаторских финансијских пројеката. Уз то, пажња која се углавном посвећује могућностима имплементације великих пројеката утиче на запостављеност локалних путних мрежа што на дужи рок може да произведе велике трошкове. Нове технологије и дигитализација економије се веома оскудно и споро усвајају, примењују и развијају (Kosovo* Progress Report, 2014: 29; Kosovo* Report, 2015: 36; Kosovo* Report, 2016: 40-41).

Од 2008. године није било значајнијих структурних промена у економији Косова*. Сектор пољопривреде је заступљен са 13,5%, затим рударство, индустријска производња и грађевинарство са 28%, а сектор услуга са чак 59% у укупној економији Косова*. Међутим, пољопривредни производи су ограничене количине и слабо присутни на ширем тржишту, а осећа се велики недостатак улагања у нове технологије. С друге стране, када је о производњи реч, у извозу доминирају основни прерађени метални производи и отпадни метали ниске вредности. Сектор услуга се базира на трговини, финансијама и информационим технологијама. Све у свему, производна база Косова* је веома сиромашна, а њен евентуални развој је најзначајнији за економски раст, запошљавање и унапређење земље на дужи рок (Kosovo* Progress Report, 2014: 29; Kosovo* Report, 2015: 37; Kosovo* Report, 2016: 41).

Европска унија је највећи трговински партнер Косова*. Трговина са њом је 2015. износила 41.9% укупне трговине Косова*, скоро једнако као и 2014. (41,2%) и 2013. године (43,8%). Са *CEFTA*-ом је остварено 30,2% укупне трговине, нешто више него 2014. (29,6%). и 2013. године (28,5%). Међутим, Косово* је неконкурентно на европском тржишту и обимом и квалитетом робе коју извози и у том смислу потпуно неравноправно у тој трговини. Такође, земље ЕУ су највећи страни инвеститори на Косову*. Почев од 2007. годинама је преко 50% свих СДИ на Косову* потицало из ЕУ. Међутим, последњих година су се инвестиције из ЕУ смањиле, али је ЕУ и даље остала највећи инвестициони партнер Косова* и из њених чланица потиче преко 35% свих СДИ у земљи. Проблематично је то што се највећи део тих инвестиција улаже у секторима финансија, трговине и некретнина, а не са циљем унапређења производне основе Косова* (Kosovo* Progress Report, 2014: 30; Kosovo* Report, 2015: 37-38; Kosovo* Report, 2016: 41).

Последњи извештај о напретку (2018) показује да Косово* није остварило никакав суштински напредак у економији и функционисању тржишне привреде у поређењу са

претходним годинама. Производна основа је и даље неразвијена, преуска и преслаба, те је у складу са тим и трговински дефицит веома висок. Сиво тржиште је веома распрострањено, а незапосленост огромних размера, посебно код женске популације, младих и неквалификованих. Агенда предвиђених економских реформи је веома широка, али је имплементација веома слаба. У последњих неколико година Косово* остварује раст од око 4%, али упркос томе остаје привредно најнеразвијенија земља у региону, а самим тим и најсиромашнија. Тај раст се бележи захваљујући страним инвестицијама у инфраструктуру, и то пре свега у изградњу путне мреже, а делом захваљујући потрошњи и дознакама из иностранства (Kosovo* Report, 2018: 38-39).

Косову* је хитно потребно покретање економије и за то су потребне велике инвестиције, јер оно само није способно ни у финансијском ни у управљачком смислу да оствари било какав напредак у овој области. У извештају о напретку (2018) пише да је у односу на претходни период донекле унапређено пословно окружење и успостављена правила у вођењу фискалне политике. Међутим, прилив страних инвестиција у 2017. години био је пре свега усмерен на куповину некретнина, изградњу и финансијски сектор, а не у покретање производних активности, што је показатељ да постигнути напредак није довољан и да је пословно окружење и даље неповољно. Косову* су неопходне *greenfield* инвестиције које би узроковале отварање предузећа, повећање производње и пораст запослених (Kosovo* Report, 2018: 38-39).

Покушај да се унапреди регулаторни оквир резултирао је усвајањем неких закона о организацији пословних активности који би требало да олакшају процедуре регистрације предузећа и запослених, као и решавање питања инсолвентности и плаћања такси. Међутим, упркос овом напретку постоје бројне препреке развоју бизниса. Оне се односе на слабу и неефикасну администрацију, одсуство владавине права, нејасна имовинска права, корупцију, веома распрострањено сиво тржиште и недоступност судова, њихову неефикасност и кашњење у решавању случајева. Ништа се није променило ни када је у питању субвенционисање државних предузећа. За њихово функционисање се издвајају велика средства из буџета без обзира на ниво продуктивности, без реалних анализа и планова, и нетранспарентно, док се руководство именује по партијској линији (Kosovo* Report, 2018: 41).

Незапосленост је остала на веома високом нивоу, посебно незапосленост младих и постоји велика потреба за активном политиком у области запошљавања, што подразумева ефикасније управљање радном снагом, реорганизацију система школовања, пружање већих могућности за обуке и преквалификације итд. (Kosovo* Report, 2018: 43-44).

Досадашња улагања у инфраструктуру су углавном резултат СДИ и нису довољна. Транспортна и енергетска неповезаност нису само унутрашњи проблем Косова*, већ и читавог региона, што је велика препрека за развој привреде (Kosovo* Report, 2018: 44).

Европска унија је и даље најзначајнији трговински партнер Косова* (41% укупне косовске трговине), међутим та трговина је уочљиво неравноправна, јер Косово* осим неким сировинама и минералима нема чиме да учествује на европском тржишту. Исто тако, ЕУ је и даље најзначајнији инвестициони партнер Косова*. У 2017. години из ЕУ је потекло 46,4% свих СДИ у земљи (Kosovo* Report, 2018: 46).



Кратак преглед на нивоу региона

У овом делу рада анализирани су многобројни квантитативни подаци са циљем извођења поузданих закључака о економској ситуацији у региону Западног Балкана и досадашњим донетима у реализацији економских реформи. Али и поред тога, анализирани су извештаји ЕУ о напретку земаља региона у процесу европских интеграција у делу који се односи на функционисање тржишне привреде. Главни разлог опширне и подробне анализе економског аспекта утицаја ЕУ у региону заправо се тиче безбедности. Од тренутка израде пројекта овог истраживања једна од водећих мисли јесте управо та да су економска стабилност и економски развој на Западном Балкану неопходни услови за осигурање безбедности у региону. Значајнији економски развој би могао да има вишеструке позитивне последице, укључујући политичку консолидацију, социјалну кохезију, унапређење положаја мањина, избеглих и расељених лица, регионално повезивање и на крају помирење.

Међутим, резултати анализе су показали да се реформе одвијају веома споро и да уместо развоја у региону преовлађује привредна стагнација. Све привреде у региону, без

изузетка, одликује изузетно слаба производна основа, огроман трговински дефицит, јако мали прилив инвестиција (углавном у трговински и банкарски сектор), изузетно велика незапосленост, посебно младе популације, и веома неповољно пословно окружење. Скоро 20 година од одлуке да спроведу тржишне реформе и закораче на пут европских интеграција, земље региона су оствариле веома скромне резултате на том путу. Због економске неразвијености оне су изнутра оптерећене нагомиланим социјалним проблемима, а на регионалном плану неспособне да успоставе привредну, трговинску и инфраструктурну сарадњу. Уз све постојеће спорове и безбедносне претње присутне у региону, економска стагнација додатно интензивира безбедносну динамику и чини овај простор још рањивијим и нестабилнијим.

5.3. СИМБОЛИЧКИ АСПЕКТ УТИЦАЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РБПК ЗАПАДНИ БАЛКАН

Као што је већ образложено у уводном делу рада, анализа симболичког аспекта утицаја ЕУ на Западном Балкану је веома значајна за остварење циљева овог истраживања, јер је за целовитије сагледавање безбедносне перспективе региона неопходно детаљно испитати како се процес демократских реформи одражава на регионалну безбедносну динамику. С обзиром на то да су у претходном делу рада анализирани реформе у области економије и функционисања тржишне привреде, овде су анализирани реформе у области државне администрације, у области права, и у области заштите људских и мањинских права. Реформе у овим областима су ушле у фокус истраживања зато што су веома значајне за безбедност Западног Балкана, посебно ако се узму у обзир ратна прошлост, савремене претње и ауторитаризам који је у сржи владања и управљања у свим земљама региона.

Наиме, овде се пре свега мисли на следеће: уколико би спровођење реформи у овим областима било успешно, то би за земље Западног Балкана значило политичку стабилност и јаче институције, а самим тим и веће капацитете за борбу против криминала, корупције и других безбедносних претњи. С друге стране, то би за цео регион значило веће могућности за успостављање чврсте сарадње, десекуритизацију и помирење, а на дужи рок и изградњу веза у области безбедности и одбране. Због претпоставке да овај аспект

утицаја ЕУ има велику тежину у обликовању регионалне безбедносне динамике на Западном Балкану, прво је размотрен велики број квантитативних података из релевантних доступних извора, а затим су детаљно анализирани извештаји ЕУ о напретку земаља региона у европским интеграцијама у свим оним деловима који се тичу поменутих реформи.

5.3.1. ДЕМОКРАТИЈА И РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Копенхашки критеријуми које морају да испуне кандидати и потенцијални кандидати за чланство у ЕУ су: 1) стабилне демократске институције, 2) функционална тржишна економија и 3) капацитет за усвајање и имплементацију европског правног поретка (*acquis communautaire*). Ови критеријуми представљају истовремено принципе на којима се темељи ЕУ као специфична интеграциона творевина с једне, и кључне вредности на којима се гради јединствени европски идентитет с друге стране.

Како се ради о веома сложеним критеријумима чије испуњавање захтева доследно спровођење реформи политичког, економског и правног система земаља региона у дужем временском периоду, ЕУ је осмислила више начина да технички и финансијски подржи овакве реформе. У прво време, помоћ је пристизала путем програма *CARDS* у оквиру ког је била предвиђена техничко-финансијска помоћ ЕУ Западном Балкану у вредности од 4,65 милијарди евра (2000-2006). Иначе, програм *CARDS* је заменио финансијски програм *OBNOVA*, који је био дизајниран да помогне реконструкцију региона након оружаних сукоба (1996-2000). Програм *CARDS* је првенствено био усмерен на пружање помоћи изградњи и јачању институција. Био је то условљени програм помоћи који је подразумевао развој демократије и владавине права, развој тржишне привреде, поштовање људских и мањинских права итд., а одобрена средства бесповратна. Програм *CARDS* је заменио *IPA* инструмент претприступне помоћи, о коме је у раду већ било речи, укључујући његову намену и висину средстава.

Овде треба истаћи да *IPA* инструмент предвиђа различите облике помоћи земљама Западног Балкана у спровођењу политичких, економских, институционалних и других реформи на путу ка чланству у ЕУ, укључујући инвестиције, субвенције, стручну и

техничку помоћ итд. Као и финансијска средства из програма *CARDS*, тако су и средства из *IPA* фондова условљена напретком у спровођењу реформи, те у исто време и ограничена. Да би одобрила средства за било коју врсту помоћи, ЕУ најпре процењује капацитете сваке земље да користи фондове и да њима управља, као и то колико поштује услове за приступање. Истраживање је показало да се највећи проблеми земаља региона у вези са коришћењем средстава из *IPA* фондова тичу слабих институционалних капацитета, слабе координације институција, неефикасних административних процедура, кашњења са усвајањем важних закона и других правних прописа, недостатка стручњака за планирање и реализацију пројеката итд.

Раније је писано да средства за помоћ транзицији и изградњи институција могу да користе и земље кандидати и земље потенцијални кандидати за чланство, па је зато у наставку детаљно размотрено који су досадашњи резултати у реформама на овом пољу. Пре тога може још да се истакне да се висина финансијских средстава за реформе у овој области за период од 2014. до 2020. године креће од 46,9 милиона евра за Црну Гору, 106,6 милиона евра за БиХ, 110,4 милиона евра за Косово*, 122,9 милиона евра за Македонију, 223,5 милиона евра за Албанију, до 278 милиона евра за Србију.⁸⁰ Ова средства су условљена напретком у реформама и односе се на изградњу демократских институција чији би основни квалитети били деполитизованост и професионализам, јачање административних капацитета, реформе управљања јавним финансијама, усвајање *acquis communautaire*, развој цивилног друштва, али и на испуњавање посебних услова који се тичу појединих чланица, попут нормализације односа Србије и Косова*, имплементације Дејтонског и Охридског споразума итд.

Када је у питању развој демократије, Западни Балкан је већ деценију и по релативно стабилан регион без војних конфликта и са мање-више слободним изборима. Ипак, демократија се још увек није учврстила и по својим карактеристикама далеко је од демократије у развијеним земљама ЕУ. Иако су све земље региона потписале ССП, у неким од њих присутне су велике препреке на путу европских интеграција. Проблем у БиХ су одвојене моно-етничке владе у ентитетима неспремне на сарадњу по питању

⁸⁰ Све податке о висини намењених средстава свакој појединој земљи региона путем *IPA* фондова, како у области изградње институција, тако и у свим другим областима, почев од 2007. па све до 2020. године, могуће је пронаћи на званичном сајту Европске комисије. European Commission. (2019). Overview – Instrument for Pre-accession Assistance. Преузето 19. фебруара 2019., са https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en.

будућности заједничке земље и изостанак конституционалних реформи. На Косову* је то неинтегрисана српска етничка заједница на северу. Бриселским споразумом из априла 2013. године формално је решено ово питање формирањем одвојене српске администрације. Међутим, и даље остаје нерешено суштинско питање организовања живота Срба на Косову* и учешћа у његовом будућем развоју. Косово* још увек није признало пет чланица Уније и то је једина земља у региону чијим су грађанима потребне визе да би путовали у земље ЕУ (EP in-depth analysis, 2015: 7-8).

Македонија је прва од свих земаља у региону потписала ССП још 2005. године, међутим, преговоре о приступању је блокирала Грчка са којом је Македонија под окриљем УН-а водила дуготрајан спор око имена. Како је спор коначно решен 2018. године компромисом између две земље према коме ће Македонија убудуће носити званичан назив Република Северна Македонија, очекује се и напредак у смислу отпочињања преговора о приступању. Међутим, то свакако није једини проблем за Македонију која на првом месту мора да постигне унутрашњу стабилност. У 2015. години она је искусила велику политичку кризу (EP in-depth analysis, 2015: 8). Под утицајем ЕУ превазиђен је застој у земљи, међутим криза још увек није у потпуности разрешена. Од Македоније се строго захтева да формира стабилну владу која ће радити у интересу македонског мултиетничког друштва и спровести реформе на пољу владавине права, правосуђа и унутрашње политике, стоји у свим извештајима о напретку на путу чланства у ЕУ који су детаљно размотрени у овом раду.

Препрека чланству за Србију је нерешено питање статуса Косова* иако се ово питање покушава решити под окриљем Дијалога Београда и Приштине. Влади која је на снази од 2012. године замера се ауторитарност у унутрашњем вођењу политике, као и контрола медија и правосуђа. Оно што највише кочи Србију то је њена политика „седења на две столице“ и несврставање уз ЕУ у питањима односа са Русијом којој је Унија наметнула санкције због њеног дестабилизујућег понашања у вези са Украјином и Кримом (EP in-depth analysis, 2015: 9).

Црна Гора, иако је прва отпочела преговоре о приступању ЕУ, суочава се са низом унутрашњих проблема који представљају препреку њеном учлањењу. Највећи међу њима су корупција у јавним институцијама и политичка криза која се последњих година одражава подељеним ставовима грађана у важним питањима попут легитимности владе

која је на власти од 1991. године и приступања НАТО-у. Иако је отворила 32 преговарачка поглавља са ЕУ, најзначајнији међу њима су „Правосуђе и фундаментална права“ и „Правда, слобода и безбедност“, где има још много посла око усклађивања са правилима и праксом која постоји унутар Уније (EP in-depth analysis, 2015: 9).

Када је реч о Албанији, она није учествовала у ратовима на простору бивше Југославије, па би било логично закључити да је у преимућству у процесу спровођења реформи и демократизације свог друштва. Међутим, ситуација није таква, јер се Албанија веома слабо развија у сваком смислу. Демократска и економска транзиција се одвијају веома споро. Иако је добила статус кандидата 2014. године Албанија још увек није отворила ниједно преговарачко поглавље, јер се суочава како са политичком поларизацијом, тако и са ендемском корупцијом и slabим развојем. Исте те године, ЕУ је интервенисала како би се окончао петомесечни бојкот у раду албанског Парламента од стране опозиције (EP in-depth analysis, 2015: 9-10).

Ово истраживање се спроводи у континуитету, те је неопходно да се представе најновији подаци у вези са кључним проблемима у региону и статусом сваке поједине земље региона у приступном процесу. Све до 2017. године, а то је последња година у временском оквиру овог истраживања, није се променило ништа значајно у односу на 2015. годину када је анализиран горе наведени извештај *EP in-depth analysis*. Главни политички проблеми унутар земаља региона и даље су присутни. Статус Косова* још увек није решен, власт у БиХ је и даље фрагментирана и сукобљена у вези са свим најзначајнијим државним и друштвеним питањима, последице политичких криза у Црној Гори и Македонији још увек се осећају, Македонија је тек изашла из спора са Грчком око свог имена, док Албанија још увек није отворила ниједно преговарачко поглавље.

Осим Србије и Црне Горе, ниједна од осталих земаља региона није отпочела преговоре о приступању ЕУ. БиХ и Косово* још увек немају статус кандидата, па се то и не очекује. Међутим, Албанија и Македонија и даље стоје у месту по том питању. Албанија због јако спорог напредовања у реформама (посебно у области борбе против корупције и криминала), а Македонија због спора око имена који је тек решен. Наиме, једина промена у последњих неколико година, од свих поменутих које постоје у региону, био је активан процес решавања спора око имена између Македоније и Грчке, који је у 2018. години коначно завршен. Постигнут је договор између македонских и грчких власти

о имену Република Северна Македонија, те је након свих ратификација, референдума у Македонији (чија излазност није била велика) и имплементације споразума, назив Бивша Југословенска Република Македонија постао део историје. За сада су отворени преговори о чланству Македоније у НАТО-у, а постоји могућност да ускоро отпочну и преговори о приступању са ЕУ. Међутим, ово друго остаје питање, јер су резултати Македоније у демократским реформама веома слаби на свим пољима.

С друге стране, Црна Гора је најдаље одмакла у преговорима о приступању ако се узме број отворених преговарачких поглавља (32), међутим, усклађивање са прописима који важе у ЕУ иде веома споро о чему сведочи чињеница да су само три поглавља до сада затворена и то само привремено. Србија има 16 отворених преговарачких поглавља, од којих су за сада само два привремено затворена. Темпо преговора Србије зависиће од напретка у реформама, посебно у области владавине права, као и нормализације односа са Косовом*. Судаћи према темпу преговора Црна Гора је лидер у региону у процесу европских интеграција, међутим, она би морала да покаже опипљиве резултате реформи у области владавине права, посебно када је у питању борба против криминала и корупције. Ипак, резултати досадашње анализе нису показали да је она у том смислу одмакла даље од осталих земаља региона, док је анализа у наставку показала да она то није учинила ни када су у питању реформе јавне администрације, реформе правосуђа и заштита људских и мањинских права.

Пре анализе извештаја ЕУ о напретку земаља региона у европским интеграцијама, извршен је преглед годишњих резултата истраживања релевантних институција и организација у овој области. Они се најпре односе на анализу типова режима која је овде веома значајна, јер показује на који начин је сконцентрисана политичка моћ унутар земаља региона, постоји ли и како се врши избор политичких представника, колики је степен политичке партиципације грађана у политичком животу нације и колики је степен репресије у друштву. У том смислу, од велике помоћи су били подаци Центра за систематско истраживање мира (The Center for Systemic Peace), прецизније тзв. *Polity Index IV*. Он се веома често користи у студијама које се баве испитивањем природе режима и степена остварене демократије у друштву. Овај индекс у себи садржи још једну компоненту. Наиме, његове вредности показују и то да ли је у друштву постигнута политичка стабилност која се огледа у континуитету спровођења одређене политике,

начину смене политичких власти и начину руковођења (у складу са уставом и законима или арбитрарно).

Polity Index IV, осим у истраживањима карактера државних режима, користи се и за оцену политичке стабилности и институционалне ефикасности и кохерентности, јер пружа увид у степен њихове аутократичности/демократичности, као и у промене из једног у други облик владе. Он се односи на режиме држава са најмање 500 хиљада становника и садржи кодирани информације на годишњем нивоу које се заснивају на већем броју категорија (институционализација аутократије/демократије, трајање режима, истрајност политике, отвореност и конкурентност избора, природа политичке партиципације уопште, избор и ограничења извршне власти, промене режима итд.). Постоји у виду 21-ступене скале на којој -10 означава снажну аутократију, а 10 институционализовану демократију. Постоји и вредност 0 која је резервисана за „анократије“, односно државе без централизоване политичке моћи које имају много слабије могућности да остваре дуго трајање за разлику од аутократија (Gurr, 1974).

Табела 12: Карактер државних режима у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Центра за систематско истраживање мира (The Center for Systemic Peace, The Polity Index IV).

Западни Балкан	Карактер државних режима у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Центра за систематско истраживање мира (The Polity Index IV)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	9	9	9	9	9	9	9	9
БиХ	-66	-66	-66	-66	-66	-66	-66	-66
Косово*	8	8	8	8	8	8	8	8
Македонија	9	9	9	9	9	9	9	9
Србија	8	8	8	8	8	8	8	8
Хрватска	9	9	9	9	9	9	9	9
Црна Гора	9	9	9	9	9	9	9	9

Ознака -66 односи се на „изостанак система“, односно на територију која је под протекторатом, у овом случају на БиХ.

Извор података: Center for Systemic Peace. Polity IV Annual Time Series, 1800-2017, (Excel Series).

Према подацима Центра за систематско истраживање мира, може се рећи да су земље Западног Балкана демократске, али да у њима демократија није у потпуности консолидована. Оне су оствариле основне услове који карактеришу демократију. На првом месту, остварена је периодичност гласања и поштује се право грађана да изађу на изборе и гласају за жељену политичку опцију. Од демократских промена 2000. године изабране владе углавном завршавају мандате на које су изабране, а политичке опције често бивају и реизабране. Међутим, ствари које су проблематичне, око којих може много да се полемише и о којима ће у наставку бити речи јесу отвореност и конкурентност избора, доследност у спровођењу политике, функционалност и квалитет законодавне власти, избор и ограничења извршне власти, природа политичке партиципације уопште и друго. То су све питања на која ЕУ јако скреће пажњу свим регионалним актерима и о којима подробно извештава у својим годишњим извештајима о напретку земаља региона у европским интеграцијама.

У посматраном периоду није забележен даљи напредак у институционализацији и консолидацији демократије, те ниједна од земаља региона није достигла највиши степен демократије (10). Такође, *Polity Index IV* показује да је демократија у Србији и на Косову* слабије развијена (8) него у осталим земљама региона (9). Једино је БиХ остала неоцењена, јер се сматра протекторатом, с обзиром на чињеницу да није у потпуности самостална у свом управљању. Осим тога, БиХ има проблем функционисања државног система уопште, јер је потпуно подељена између надлежности и ингеренција власти на државном, ентитетском и кантоналном нивоу. Ако се направи поређење са суседима региона, демократија је у Румунији и Бугарској оцењена степеном 9, док је у Мађарској и Словенији оцењена степеном 10. Такође, скоро у свим чланицама ЕУ демократија је оцењена степеном 10, а тек у по некој степеном 9. У чланицама ЕУ су уочљиве промене са протеклом година и то углавном на боље, што говори о напретку демократије и кретању ка њеној пуној институционализацији и консолидацији.

Иако се чини да је ситуација у региону према овом индексу релативно добра, потребно још много посвећености и рада у циљу развоја демократије. То важи за све

земље региона, иако се поједине од њих котирају боље. Мишљење аутора које се темељи на комплетним резултатима овог истраживања је такво да се оцене остварене демократије на Западном Балкану према *Polity Index IV* темеље више на техничким него на суштинским аспектима демократије, и то из више значајних разлога. Прво, демократске институције у земљама Западног Балкана начелно постоје, али је веома дискутабилна њихова функционалност. Такође, демократска контрола и надзор извршне власти ни у једној земљи региона нису ефикасни. И треће, али не и последње, у већини земаља региона исте власти се годинама, чак и деценијама, одржавају на ауторитаран начин (политизација институција, функција и комплетне државне администрације, сузбијање опозиције, контрола медија итд.). Више података о томе пружила је анализа извештаја ЕУ о напретку земаља региона у реформама државне управе и администрације, која следи након анализе свих предвиђених квантитативних података у овом делу рада.

Како претходна анализа података које прикупља Центар за систематско истраживање мира није довољна за извођење целовитих закључака о степену остварене демократије у земљама Западног Балкана, потребно је допунити је другим значајним индикаторима и подацима из других извора. Тако анализа остварених политичких права и грађанских слобода показује колико су грађани у могућности да изражавају своју вољу, да ли је у друштву остварена слобода говора и удруживања, колики је њихов утицај на избор политичких представника итд. За извор података у том смислу узета је база невладине организације *Freedom House* у којој се могу пронаћи годишњи извештаји о оствареној слободи у свету у овој области.

Резултати активности ове организације садржани су у годишњем извештају *Freedom of the World Report* који је често цитиран од стране истраживача, новинара, академика, активиста и креатора политике. За сваку земљу и територију се анализира изборни процес, политички плурализам и партиципација, функционисање владе, слобода изражавања и вере, право на удруживање и организовање, владавина права и напослетку лична аутономија и индивидуална права. У изворе података се убрајају информације из новинских чланака, подаци невладиних организација и владиних извора, консултације са локалним контактима итд. Финални продукт (нумеричка оцена и пратећи описни текстови за сваку земљу) представља консензус аналитичара, саветника и особља организације *Freedom House*. С обзиром на широк дијапазон сегмената на које је усмерена пажња,

результати ових извештаја су узети у обзир и у оквиру поглавља које се бави спровођењем реформи у области заштите људских и мањинских права.

Свака држава или територија бива оцењена на темељу испитивања 10 индикатора политичких права (подељених у три субкатеорије и то: изборни процес, политички плурализам и партиципација и функционисање власти) и 15 индикатора грађанских слобода (подељених у четири субкатеорије и то: слобода изражавања, право на окупљање и удруживање, владавина права и лична аутономија и индивидуална права) поенима од 0 за најмањи степен слободе до 4 за највиши степен слободе.

Према томе, највиши резултат који је могуће остварити је 40 поена за политичка права и 60 поена за грађанске слободе. Збир поена у ове две категорије представља резултат (скор) земље у питању и може се кретати од 0 до 100. Такође, свака држава остварује свој рејтинг у поменуте две категорије на основу претходног испитивања индикатора. Он се креће у распону од 1 за највиши степен слободе (36-40 остварених поена у категорији политичких права и 53-60 поена у категорији грађанских слобода) до 7 за најмањи степен слободе (0-5 поена у категорији политичких права и 0-7 поена у категорији грађанских слобода), што одговара распону укупног резултата. И на крају, просек рејтинга у обе категорије представља статус остварене слободе у земљи у питању. Он се може се кретати од слободног (Free, 1.0-2.5), преко делимично слободног (Partly Free, 3.0-5.0) до неслободног (Not Free, 5.5-7.0). У табели која следи је управо представљен статус, јер он у крајњем описује стање у овој области.

Табела 13: Стање у области политичких права и грађанских слобода у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2018. године према подацима невладине организације *Freedom House*.

Западни Балкан	Стање у области политичких права и грађанских слобода у периоду од 2010. до 2018. године према подацима невладине организације <i>Freedom House</i>								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Албанија	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
БиХ	3.5	3.5	3.5	3.0	3.0	3.5	3.5	4.0	4.0
Косово*	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.0	3.5	3.5	3.5
Македонија	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.5	3.5	3.5	3.5
Србија	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.5	2.5
Хрватска	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Црна Гора	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	3.0	3.0	3.0

Извор података: Freedom House. Freedom in the World Country Reports.

Овде може да се примети да је највећи степен политичких права и грађанских слобода остварен у Хрватској (рејтинг 1.5) и да се таква ситуација није променила од 2010. Она има боље резултате када је у питању гарантовање и поштовање политичких права (1.0), а лошије када се ради о грађанским слободама (2.0). Одржавање избора је редовно и поштује се право грађана да слободном вољом гласају за неку од понуђених политичких опција. Међутим, њени главни проблеми свде се на распрострањеност корупције у јавном сектору и недовољну заштиту и дискриминацију мањина.

Иако са нижим рејтингом од Хрватске, и Србија се сматра слободном земљом (2.0). Ипак у 2017. и 2018. години њен рејтинг је опао за 0.5 поена, али се она и даље задржала у групи слободних земаља. Њен рејтинг је бољи по питању грађанских слобода (2.0), а лошији по питању политичких права (3.0). Лошији укупни рејтинг (2.5) последњих година резултат је великог броја фактора почев од гушења опозиције од стране владајућих гарнитура, преко великог политичког притиска на медије, па све до недостатка владине

подршке цивилном организовању. На овом месту треба поменути да је према најновијим подацима организације *Freedom House* настављено урушавање политичких права и грађанских слобода у Србији, те да је њен рејтинг на почетку 2019. године пао на 3.0, што је сврстава у ред делимично слободних земаља.⁸¹

Црна Гора је такође остварила статус слободне земље у посматраном периоду, иако на горњој граници са рејтингом 2.5, али је тај статус успела да одржи само до 2015. године. Након избијања политичке кризе која је изазвала бојкот рада парламента од стране опозиције, демонстрације грађана и опозиције, као и пад поверења у рад владе и демократски изборни процес, Црна Гора је у 2016. годину ушла са новим и лошијим рејтингом 3.0 и тако спала на позицију делимично слободне земље. Иако има исти рејтинг у обе категорије права (3.0), погоршање је уследило на рачун грађанских слобода (са 2.0 на 3.0) и то због ограничења слободе окупљања и сукоба полиције са опозиционим демонстрантима у јеку политичке кризе. У главне проблеме Црне Горе сврставају се некомпетитивно окружење за надметање политичких партија, те стога слаба опозиција и једна партија на власти од 1991. године, затим бројне нерегуларности за време одржавања избора, распрострањеност корупције и одсуство независности медијског извештавања. Такође, на почетку 2019. године због даљег интензивирања поменутих проблема њен рејтинг је пао на 3.5, али је остала у групи делимично слободних земаља.

Све остале земље региона имају статус делимично слободних земаља и њихов рејтинг је остао непромењен према најновијим подацима објављеним почетком 2019. године. Најгори рејтинг је све до 2014. године имало Косово* (4.5) и то је уједно био и најлошији рејтинг иначе у региону у посматраном периоду. Ситуација се донекле променила на боље 2015. године када је његов рејтинг порастао на 4.0, односно на 3.5 у наредне три године. Косово* има лошији рејтинг на страни грађанских слобода (4.0), а тек нешто бољи на страни политичких права (3.0). Оно би морало да осигура права свих грађана на својој територији, да омогући аутономију Срба на северу према Бриселском споразуму и да пружи адекватну заштиту свим мањинама. Међутим, за то не постоји јака

⁸¹ Овај рад се темељи на подацима и извештајима релевантних институција и организација који су објављени закључно са навршеном 2018. годином. Међутим, ситуација са организацијом *Freedom House* је специфична, јер она објављује податке својих истраживања почетком сваке године. Тако су већ на почетку 2019. године објављени нови подаци о назадовању Србије и Црне Горе у гарантовању политичких права и грађанских слобода, те су и овде узети у обзир. Треба нагласити да су се подаци свих осталих институција и организација на почетку 2019. године још увек односили на 2017. годину.

политичка воља, а посебно је присутан страх да би стварање заједнице српских општина угрозило косовски суверенитет за који се од 2008. године води снажна борба. Осим тога, у највеће проблеме Косова* спадају слабе институције, чести сукоби опозиције са властима, одсуство политичког дијалога, широко распрострањена корупција и неслободни медији. У политичким правима је побољшан рејтинг само зато што су 2014. године уредно одржани избори и након тога формирана коалициона влада.

Тренутно најгори рејтинг у региону по питању политичких права и грађанских слобода има БиХ (4.0 у последње две године). Почев од 2010. године најбољи рејтинг БиХ је остварила 2013. и 2014. године када је он био подједнак у обе категорије права (3.0). Прво погоршање се може уочити 2015. године када је опао рејтинг у категорији политичких права (са 3.0 на 4.0). То се догодило због игнорисања грађанских протеста од стране власти у првој половини 2014. године. Протести су изражавали забринутост грађана због проблема корупције и позивали на свеопште реформе, међутим осетљивост власти је изостала. Укупни рејтинг 3.5 задржао се и 2016. године да би потом поново уследило погоршање и то овога пута на рачун цивилних слобода (са 3.0 на 4.0). Била је то последица непоштовања одлука Уставног суда од стране владе, укључујући и забрану одржавања референдума у Републици Српској. Исти лошији рејтинг у обе категорије права (4.0) задржао се и 2018. године. Политику БиХ у глобалу карактеришу оштре етничке поделе. Зато су главни проблеми са којима се суочава фрагментиран и неефикасан државни систем, неслога између националистичких лидера, широко распрострањена корупција, те лоше стање у области политичких права и грађанских слобода.

Рејтинг Албаније и Македоније је врло сличан, с тим да се рејтинг Албаније није уопште променио од 2010. године и износи 3.0, а рејтинг Македоније је погоршан са 3.0 на 3.5 почев од 2015. године. Тако оне спадају у групу делимично слободних земаља. У главне проблеме Албаније сврставају се пре свега они проблеми који се тичу уживања политичких права, и то политички притисци на гласаче, те самим тим нерегуларности у време изборних кампања и одржавања самих избора, проблеми са функционисањем изборне комисије, непрописно коришћење државних средстава од стране владајуће коалиције у сврхе изборних кампања, оштра поларизација на политичкој сцени и заснованост партија на личностима лидера, чести бојкоти рада законодавног тела од стране опозиције, корупција и организовани криминал. С друге стране, у најизраженије

проблеме који се тичу уживања грађанских слобода спадају одсуство независности медија, неадекватна заштићеност мањина, лош положај и дискриминација ромске популације итд. На основу изнетог може се закључити да оцена Албаније и није толико лоша с обзиром на број и озбиљност проблема са којима се суочавају њени грађани. Али треба имати у виду и то да њени проблеми нису нимало страни осталим земљама региона.

Лошији рејтинг Македоније почев од 2015. године последица је велике политичке кризе која ју је захватила и која још увек траје. Криза је започела 2014. године након председничких и парламентарних избора у којима је владајућа партија оптужена за изборну крађу и позвана од стране опозиције да понови изборе. Како је политичка сцена у Македонији оштро поларизирана, избори углавном пролазе у тензији, одбацивање резултата и међусобне оптужбе за изборну крађу гласова су нормална појава, договори око преузимања власти су увек проблематични, сукоби опозиције са властима су чести, као и антивладини протести и сукоби демонстраната са полицијом. Криза се наставила 2015. године када је избила „афера прислушкивања“ политичара, религијских лидера, новинара и приватних лица од стране тадашње власти (на челу са премијером Николом Груевским) која је потпуно зауставила ток одвијања нормалних политичких активности и пружила јак основ за антивладине демонстрације. Иако је након избора одржаних 2016. године формирана нова влада, политичка криза још увек није разрешена. Отуда погоршање рејтинга у категорији политичких права (са 3.0 на 4.0), као и слабији укупан рејтинг (3.5) у овој области чему доприносе још и корупција, као и притисци и застрашивања новинара.

За разлику од земаља региона, земље ЕУ испуњавају захтеве демократије, односно у највећој мери правно гарантују и поштују политичка права и слободе својих грађана. Њихове политичке партије се надмећу за власт у окружењу које подстиче међусобно такмичење и трансфер власти је миран. Право грађана на изражавање и окупљање је заштићено од стране власти. НВО су много активније у друштвеном животу и имају већи утицај у процесу доношења политичких одлука. Правосудни системи углавном функционишу независно, мада у многима од њих постоје политички притисци. Поштују се права националних мањина и етничких заједница и предузимају мере да се дискриминација у друштву сведе на минимум. О томе сведоче и њихови статуси слободних земаља, најчешће са најбољим рејтингом 1.0.

Међутим, ни у њима није све савршено и не треба заборавити да је у Унији 27 различитих земаља које се суочавају са различитим проблемима или са различитим интензитетом истих проблема. У њих се убрајају корупција у државном систему, политички спорови, појава десничарских политичких идеја, партија и других организација, утицај моћних пословних групација на политику и политичке процесе, проблеми у омогућавању основних права и слобода имигрантима и другим придошлицама, нетолеранција и говор мржње, недовољна заштићеност националних мањина, дискриминација Рома и других рањивих група, потреба да се ограничи личне слободе (углавном због стално присутне могућности терористичких напада), спорије решавање судских случајева, политички утицај на правосуђе, велика неједнакост прихода, етничке тензије, избегавање процесуирања случајева корупције на високом нивоу и лош третман притворених лица и затвореника у казнено-поправним установама.

Међутим, у земљама ЕУ ови проблеми су много мање заступљени и оне се са њима веома успешно боре, о чему сведоче њихови рејтинзи. Мали је број оних које немају најбољи рејтинг 1.0. У њих се убраја Француска која тек у последње две године има нешто слабији укупан рејтинг 1.5, лошији на страни грађанских слобода, и то због нетолеранције према Муслиманима и предузимања агресивних антитерористичких мера које су у исто време ограничиле личне слободе. Затим Летонија којој рејтинг последњих неколико година варира између 1.5 и 2.0 на штету грађанских слобода и који углавном зависи од успешности сузбијања утицаја крупног бизниса на политичке одлуке, мада она има и других проблема попут етничких тензија Летонаца и Руса, корупције и великих неједнакости у приходима. Пољска такође у последње две године има слабији рејтинг 1.5 на рачун грађанских слобода, и то због тежњи владајуће партије да повећа свој утицај у државним институцијама, пре свега у сфери медија, судства, јавне управе и образовања. Док Грчка годинама има рејтинг 2.0 због корупције, дискриминације имиграната и мањина, и лоших услова за пријем и пружање помоћи мигрантима и избеглицама.

И овде су направљена поређења са суседима региона, који такође имају лошији рејтинг од већине земаља ЕУ, али ипак задржавају статус слободних. Бугарска је слободна земља са рејтингом 2.0. Највећи проблеми са којима се суочава тичу се борбе против корупције и организованог криминала. У медијском сектору је остварен плурализам, али власништво над медијима није транспарентно и новинари се понекад у свом раду

суочавају са претњама и насиљем. Дискриминација Рома и других етничких мањина није у потпуности сузбијена. Румунија такође има рејтинг 2.0, и он је лошији од просека у ЕУ због корупције, политичког утицаја на правосуђе, контроле медија од стране крупног бизниса, дискриминације Рома и других рањивих група. Мађарска у последње две године има најгори рејтинг у ЕУ 2.5, лошији на страни политичких права (3.0), углавном због гушења опозиције и цивилног организовања од стране власти, па тиме и ограничавања слободе изражавања воље и мишљења грађана о најважнијим политичким темама. Словенија од свих суседа има најбољи рејтинг 1.0, као и већина чланица ЕУ.

Дакле, од 27 земаља чланица ЕУ, њих 19 има најбољи рејтинг у области политичких права и грађанских слобода (1.0). Свега 8 земаља је лошије рангирано, али и даље спадају у групу слободних земаља. Тако земље Западног Балкана ни по овом критеријуму не могу да се пореде чак ни са својим суседима, бившим социјалистичким земљама, а посебно не са развијеним земљама Уније.

Тakoђе, колико се одмакло на путу демократских реформи показује и квалитет државних институција и бирократије. Ефикасност управљања и владања је један од најзначајнијих индикатора политичке снаге и стабилности са чиме се слажу многи теоретичари (Аyoob, 1995; Hegre et al., 2001; Hendrix, 2010). Под тиме се подразумева способност обављања основних државних функција у интересу грађана (здравље, образовање, социјалне службе, осигурање политичких, грађанских и културних права итд.). Институције које су неефикасне и некохерентне слабе ауторитет државе и углавном стварају услове за репресију, протесте и побуне (Hegre et al., 2001). Квалитет бирократије је уско повезан са ефикасношћу управљања и подразумева изолованост од политичких притисака, способност као врхунско мерило за обављање служби и поштовање једнакости у пружању услуга грађанима. Светска банка (The Worldwide Governance Indicators – WGI) је најчешће коришћени извор података о ефикасности управљања у академским истраживањима, те се и овде сматра релевантним.

The Worldwide Governance Indicators представља сет података којима се сумирају гледишта о квалитету државног управљања на основу истраживања јавног мњења, односно перцепције великог броја грађана, предузећа и различитих експерата у развијеним и земљама у развоју. Резултати се темеље на великом броју извора података које прикупљају компаније које се баве анкетирањем, затим *think-tank* организације,

невладине и међународне организације, као и актери из приватног сектора. Од шест широких димензија владавине у овом истраживању су издвојене и размотрене две, ефикасност управљања и владавина права.

Ефикасност управљања одражава перцепцију квалитета функционисања државних служби, (не)зависност од политичких притисака, квалитет формулисања политичких одлука и доследност власти у њиховој имплементацији. Оцена квалитета управљања креће се од -2,5 за неефикасно (слаб учинак власти) до 2,5 за ефикасно управљање (снажан учинак власти). Владавина права одражава перцепцију поверења у правила друштва и законе попут оних који се односе на склапање уговора, имовинска права, функционисање полиције и судова, сузбијање криминала и насиља итд. Оцена ефикасности владавине права креће се такође од -2,5 за слабу до 2,5 за јаку владавину права у земљи у питању. Ефикасност управљања је размотрена овде у наставку, а владавина права у засебном одељку.

Табела 14: Стање у области државног управљања у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.

Западни Балкан	Стање у области државног управљања у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке (The Worldwide Governance Indicators - WGI)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	-0,28	-0,21	-0,27	-0,32	-0,09	0,01	0,01	0,08
БиХ	-0,74	-0,74	-0,46	-0,43	-0,45	-0,55	-0,39	-0,48
Косово*	-0,58	-0,46	-0,35	-0,38	-0,32	-0,41	-0,43	-0,41
Македонија	-0,09	-0,11	-0,07	-0,05	0,13	0,12	0,10	0,14
Србија	-0,05	-0,09	-0,10	-0,09	0,09	0,11	0,09	0,19
Хрватска	0,62	0,56	0,71	0,70	0,69	0,51	0,50	0,58
Црна Гора	0,09	0,10	0,13	0,16	0,27	0,16	0,11	0,15

Извор података: World Bank. The Worldwide Governance Indicators (WGI), Government Effectiveness.

Прво што се да приметити јесу веома слаби резултати земаља Западног Балкана у овој области. Они се најчешће крећу у доњој половини или незнатно изнад нуле. Друга очигледна ствар јесте одсуство промена набоље, оне су минималне или их уопште нема. Ипак, међу земљама региона се могу издвојити оне у којима је власт нешто ефикаснија у обављању својих функција. Најбоље резултате у односу на остале земље региона остварује Хрватска, иако ни у њеном случају није приметно неко значајније унапређење са протеклом година, а у односу на почетак деценије њене власти су 2017. године оцењене као мање ефикасне него што су то биле 2010. године. После Хрватске још је само Црна Гора избегла минус у посматраном периоду, мада се њени резултати крећу око нуле и не показују тенденцију напредовања у јачању ефикасности управљања.

Власти свих осталих земаља су лошије оцењене и ни код једне није приметан значајнији напредак нити тенденција ка напредовању, већ само нешто бољи резултати у односу на почетак ове деценије. Међу њима Србија и Македонија имају слично кретање оцена, нешто испод нуле почетком деценије и нешто изнад нуле последњих година. Албанија се мало лошије котира у односу на њих, док Косово* и БиХ остварују најлошије резултате. Нарочито је лоша БиХ и то из већ поменутих разлога који се тичу веома слабе функционалности власти на државном нивоу. Косово* и БиХ нису у потпуности самостални, њихове су институције у зачетку и суочавају се са бројним последицама ратова вођених директно на њиховој територији. Међутим, проблем слабог и неефикасног управљања имају све земље региона укључујући и Хрватску из бројних разлога, а најзначајнији међу њима су тежња одржања на власти по сваку цену, одсуство дијалога власти и опозиције, одсуство слуха за потребе грађана, корупција, организовани криминал и друго.

И овде су направљена поређења са суседима региона. Најбоље резултате у овој области остварује Словенија (1,17 у 2017. години) и њене владе су много успешније у управљању државним пословима, што је већ закључено на основу анализе бројних других параметара политичког, економског и друштвеног развоја. Ефикасност управљања у Мађарској је готово исто оцењена као и ефикасност управљања у Хрватској, док се Бугарска котира нешто лошије у односу на њих, али оцене њених власти од 2010. године нису пале испод нуле и боље су од свих осталих земаља у региону Западног Балкана. Једино власти у Румунији према овом критеријуму нису на нивоу задатка који успешно

остварују власти у земљама ЕУ. Она према својим оценама стоји раме уз раме са земљама Западног Балкана и за сада не показује тенденцију напредовања.

Такође, на овом месту је важно размотрити и степен перцепције корупције јавног система из више разлога. Корупција је један од најзначајних фактора који ограничавају јачање институција, умањују ефикасност управљања у свим областима државног и друштвеног деловања, и спречавају развој привреде и раст животног стандарда. Корупција је знак да се државна и друштвена моћ користе за остваривање личних интереса (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010). Главни проблем са корупцијом је тај што утиче на стварање система привилегованих, онемогућава правичну расподелу ресурса и узрокује велике социјалне неједнакости. Организација *Transparency International* је један од најзаступљенијих извора података о корупцији у академским истраживањима у области друштвених наука. Резултати њених истраживања представљени су индексом перцепције корупције.

Индекс перцепције корупције (Corruption Perceptions Index – CPI) се заснива на подацима независних институција специјализованих за анализу политичког и пословног окружења⁸² и представља агрегат више база података. Подаци потичу из многобројних извора и тичу се перцепције корупције у јавном сектору од стране испитаника из света пословних људи и мишљења експерата. Прецизније, подаци се прикупљају из 13 различитих извора, односно 12 различитих институција. Да би држава била укључена у индекс, њен резултат се мора заснивати на најмање три извора података. Државе се рангирају према степену корупције који одређују експерти на основу претходно спроведених истраживања.

Све до 2012. године свака држава/територија је бивала оцењена на скали од 0 до 10 према перцепцији корупције јавног система. Резултат 0 је био најлошији и значио је највиши степен заступљености корупције (*highly corrupt*), док је резултат 10 био најбољи и значио је одсуство корупције у јавном сектору (*very clean*). Од 2012. године државе се котирају на скали од 0-100 где 0 означава највиши степен корупције у јавном сектору, док 100 означава идеалну ситуацију у којој у истом нема корупције.

⁸² Неке од њих су: World Bank, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Political Risk Services Group, World Economic Forum, World Justice Project.

Табела 15: Индекс перцепције корупције у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима невладине организације *Transparency International*.

Западни Балкан	Индекс перцепције корупције у периоду од 2010. до 2017. године према подацима невладине организације <i>Transparency International</i> (The Corruption Perceptions Index - CPI)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	3.3	3.1	33	31	33	36	39	38
БиХ	3.2	3.2	42	42	39	38	39	38
Косово*	2.8	2.9	34	33	33	33	36	39
Македонија	4.1	3.9	43	44	45	42	37	35
Србија	3.5	3.3	39	42	41	40	42	41
Хрватска	4.1	4.0	46	48	48	51	49	49
Црна Гора	3.7	4.0	41	44	42	44	45	46

Извор података: Transparency International. Corruption Perceptions Index.

На основу података који су приказани у табели прво што може да се закључи јесте то да земље региона, укључујући и Хрватску, имају лоше резултате по питању сузбијања корупције, односно да је корупција у њима веома заступљена. Како је најбољи резултат који се може остварити 100, јасно је да се све оне налазе у доњој половини земаља света у којима се грађани свакодневно суочавају са корупцијом. Иако има боље резултате од осталих земаља региона, Хрватска је земља у којој је корупција веома распрострањена почев од самог врха власти, и што је још значајније таква ситуација се не мења са протоком времена. Као чланица ЕУ, она би морала да води снажну борбу против корупције, али резултати то не показују. Што више, она није много одмакла у борби против корупције од осталих земаља региона.

Код готово свих земаља региона уочен је само благи напредак у посматраном периоду, али недовољан да би се говорило о успешности борбе против корупције. Македонија је једина земља у региону код које је присутан пад индексних вредности, односно у којој су резултати у сузбијању корупције последњих година све лошији. Такође, индекси корупције су у свима њима приближно једнаки, само је индекс Црне Горе у

последње две године нешто виши. То значи да је корупција у Србији, Албанији и Македонији готово једнако заступљена као и на Косову* које тек развија своје институције или у БиХ у којој државност никада није ни остварена. То су све показатељи да корупција представља велики проблем у целом региону и да спада у највеће препреке његовом развоју, као и појединачном развоју регионалних актера.

Након поређења са земљама које окружују регион, најпре може да се уочи да је Словенија у 2017. години на јаким 34 месту у свету према овом индексу, тачније да је корупција у њој много мање заступљена него у региону Западног Балкана. Њен индекс последњих година пење се до чак 61, што је случај и у 2017. години. У истој години Румунија је на 59. месту са индексом 48, Мађарска на 66. месту са индексом 45 и Бугарска на 71. месту са индексом 43. Иако ова три суседа не показују да су много успешнија од земаља Западног Балкана у борби против корупције, у њима је ситуација ипак боља него у већини земаља региона. Боље су котиране само Хрватска која је на 51. месту са индексом 49 и Црна Гора која је на 64. месту са индексом 46. Од осталих земаља, Србија је на 77. месту са индексом 41, Косово* на 85. месту са индексом 39, Албанија и БиХ на 91. месту са индексом 38 и Македонија на чак 107. месту са индексом 35.

Земље региона су најлошије котиране у Европи према распрострањености корупције у јавном сектору. Ако се узме у обзир да су све остале земље ЕУ, осим неколико поменутих, далеко испред земаља региона, иако ни оне нису имуне на проблем корупције, постаје јасно да је потребно много више посвећености да би се корупција у региону значајније сузбила. Досадашњи минималан раст индекса показује да мере које се предузимају у том циљу нису довољне нити ефикасне и да је потребно мењати приступ овом проблему који угрожава развој земаља региона и њихов напредак у европским интеграцијама.

У наставку су размотрени извештаји о напретку у европским интеграцијама у оним деловима који се тичу демократије и реформи државне администрације. С једне стране, то је пружио могућност да се упореде ставови ЕУ са резултатима који су произашли из анализе података других релевантних организација. С друге стране, изведени су поузданији закључци на крају истраживања као продукт укрштања квантитативних и квалитативних података. Ти закључци се превасходно односе на уочене промене које се одвијају у овој области под утицајем ЕУ и процеса европских интеграција, а за које се

сматра да имају значајан утицај на обликовање регионалне безбедносне динамике. Ту се пре свега мисли на промене које могу да увећају безбедност у региону и да подстакну регионалну сарадњу, односно промене које се тичу транспарентности избора, политичке консолидације, јачања капацитета институција, јачања контролне и надзорне функције, јачања цивилног друштва итд.

5.3.1.1. Демократија и реформе државне администрације у Републици Србији

У овом делу рада размотрени су резултати демократских реформи у различитим аспектима укључујући изборе и изборни процес, рад парламента и владе, систем контроле и надзора извршне власти, локалну самоуправу, цивилно друштво и државну администрацију. Анализа је заснована на извештајима о напретку који се односе на период од 2014. до 2017. године, јер је уопштено у свим земљама региона остварен веома мали напредак у реформама, а препоруке ЕУ понављају се из године у годину. Због ограниченог простора пре свега, а затим и намере да се испита утицај који је ЕУ остварила до данас, није неопходно да се разматрају ранији извештаји већ да се уоче позитивне промене уколико их има и да се идентификују главне препреке које спречавају напредак у овој области.

Иако се избори у Србији могу сматрати демократским, јер грађани имају више опција у понуди за које могу да се одлуче и слободни су да гласају или да се од гласања уздрже, постоји више ствари које би требало унапредити према оцени ОЕБС-а и Парламентарне скупштине Савета Европе. То је пристрасност медија у чијем се извештавању у време избора губи граница између државе и најснажније партије, односно између њихових активности. Затим, нетранспарентност финансирања кампања и процеса регистрације, као и нерегуларности које се појављују за време избора и обраде резултата (Serbia Report, 2016: 6-7). Са протоком година се ништа не мења боље у смислу решавања ових проблема, што се може запазити у поређењу са претходним извештајима о напретку (Serbia Progress Report, 2014: 7; Serbia Report, 2015: 6).

Када је у питању рад парламента, учињени су одређени кораци да се повећа транспарентност његовог рада и унапреди процес консултација, укључујући јавна

саслушања. Међутим, они остају у сенци учестале употребе хитних процедура, изненадних промена у последњем минути, ограничене подршке независним регулаторним телима, недостатка проактивности у контроли и надзору извршне власти, изостанка правих отворених међупартијских дебата, непридржавања кодекса владања и понашања, непостојања годишњег плана рада парламента, што све скупа умањује ефикасност рада парламента. Иако се о извештајима независних регулаторних тела расправља на парламентарним седницама, њихови налази и препоруке се веома слабо поштују и ретко узимају у обзир (Serbia Progress Report, 2014: 7-8; Serbia Report, 2015: 6; Serbia Report, 2016: 7).

С друге стране, Влада Србије иако је посвећена циљу учлањења у ЕУ има још много тога да побољша да би задовољила све политичке критеријуме који је коштају тог учлањења. ЕУ замера Влади Србије што не укључује ширу јавност у креирање политика и доношење значајних одлука, посебно када се ради о одлукама и законима са ширим економским и социјалним утицајем. Такође, не постоји адекватан надзор над спровођењем важних закона и стратешких докумената. Није развијена сарадња владе и независних тела, нити су она адекватно опремљена људским и материјалним ресурсима и оспособљена за сложено улогу контроле и надзора рада извршних органа власти. Функција независних тела је провизорна, док се препоруке у смислу јачања њиховог капацитета углавном занемарују. Пре свега, треба унапредити рад Омбудсмана, али и других независних и регулаторних тела, и поштовати њихове препоруке посебно када је реч о питањима од великог јавног значаја (Serbia Progress Report, 2014: 8; Serbia Report, 2015: 7; Serbia Report, 2016: 7).

Потребно је унапредити и локалну самоуправу, а пре свега имплементирати законе који се тичу јачања административног капацитета у обављању самоуправних делатности и њиховог финансирања. Према оцени ЕУ локални административни капацитет у Србији је веома слаб и постоје значајне разлике између градова. Требало би развити широке консултације о законима који имају локално дејство, међутим уместо да постане општа то остаје дискрециона пракса. У конституционалном смислу треба усвојити измене које се тичу парламентарне улоге у именовању судија, контроле мандата у парламенту од стране политичких партија, независности кључних институција и заштите људских права, укључујући и заштиту података. То је препорука која се из године у годину понавља,

међутим на том плану се ништа не предузима, па самим тим и не мења (Serbia Progress Report, 2014: 8-9; Serbia Report, 2015: 7; Serbia Report, 2016: 8).

Цивилно друштво је недовољно укључено у политику коју спроводи влада, као и у доношење важних политичких одлука. Напретком се може сматрати једино укљученост цивилног друштва у процес преговора о приступању ЕУ, као што показују јавне консултације о поглављима 23 и 24. Сарадња се одвија између преговарачког тима, представника организација цивилног друштва, Националног конвента о ЕУ⁸³ и Привредне коморе. Укупна клима за функционисање цивилног друштва није адекватна. Ово је сектор који тек треба развити и у том смислу омогућити размах грађанских иницијатива, осигурати транспарентност финансирања њихових активности и успоставити сарадњу са владом и свим владиним институцијама у дефинисању и реализовању праваца развоја српског друштва (Serbia Progress Report, 2014: 9; Serbia Report, 2015: 7-8; Serbia Report, 2016: 8).

Када су у питању реформе државне администрације, може се рећи да су оне у зачетку, јер се годинама не решавају многа важна питања. Почев од лоше комуникације приликом доношења важних закона и одлука, преко слабих надзорних механизма у процесу њихове имплементације, па све до неадекватног планирања буџета и управљања јавним финансијама. Посебно је важно унапредити процес планирања буџета да би се јасно знало какве су финансијске могућности за дату годину, а уз то је потребно још и ојачати порески систем, побољшати управљање јавним дуговањима, ојачати процес планирања јавних инвестиција и капиталних пројеката и унапредити процес надзора над буџетом. У извештајима о напретку се скреће пажња на чињеницу да су усвојене бројне стратегије и акциони планови који се баве овим питањима, али да није постигнут никакав значајан успех у планираним реформама (Serbia Progress Report, 2014: 9-10; Serbia Report, 2015: 8-10; Serbia Report, 2016: 10-11).

Именовања на функције и запошљавање у државној администрацији нису транспарентни. Одвијају се на основу снажног политичког утицаја, а не знања, способности и заслуга. Изузетак можда представљају само привремена запошљавања, али ради се о свега 10-ак процената радних места у јавним службама. Скоро да би се могло

⁸³ Национални конвент о ЕУ је стално тело које постоји од 2006. године и у коме се води дебата о приступању Србије ЕУ између представника државне администрације, политичких партија, НВО, стручњака, привреде, синдиката и професионалних организација (NKEU, O Nacionalnom konventu, 2018).

рећи да границе између политичког и јавног (државног) нема. Такође, обуке и тренинзи у служби професионалног развоја не постоје у довољној мери и нису задовољавајућег квалитета. Информисање јавности о раду државне администрације је слабо, иако постоји закон о приступу јавним информацијама, који није у потпуности у складу са европским стандардима. Осим што је донекле смањен број запослених у државној администрацији, ништа друго се суштински није променило (Serbia Progress Report, 2014: 9-10; Serbia Report, 2015: 9; Serbia Report, 2016: 11-12).

Одређеним напретком у функционисању јавних служби могло би се сматрати једино усвајање и примена електронских сервиса који стоје на располагању грађанима и пословном свету са циљем да им олакшају пролазак кроз одређене административне процедуре. Међутим, с обзиром на чињеницу да има много административних процедура, само за неке од њих је обезбеђена електронска услуга. Такође, закон који треба да поједностави административне процедуре, да сузбије сиву економију и редукује административне трошкове, тек треба да се спроведе у пракси (Serbia Report, 2015: 10; Serbia Report, 2016: 12).

У најновијем извештају о напретку (2018), истичу се и даље исти проблеми. Судећи према карактеру избора и изборног процеса, демократија у Србији је провизорна. Иако је на последњим председничким изборима априла 2017. године било више кандидата за које су грађани могли да гласају (њих 9), у кампањи је доминирао кандидат владајуће партије (Александар Вучић). Прво, зато што је током кампање обилато користио своју тадашњу функцију премијера, те замаглио границу између званичних активности и оних везаних за саму кампању. И друго, зато што је била веома уочљива неизбалансирана медијска покривеност кандидата у корист актуелног премијера. Демократски изборни процес нарушили су још и притисци на гласаче (посебно запослене у државној служби) да гласају за владајућу опцију, злоупотребе административних ресурса, одсуство фер надметања, нетранспарентност финансирања партија и кампања, нејасна дистинкција између партијских и државних активности итд. (Serbia Report, 2018: 6).

Никаких позитивних промена нема у функционисању парламента. Партије које су у њему заступљене непрестано се сукобљавају, па је међупартијски дијалог неразвијен и неефикасан. Парламент не испуњава своју функцију надзора рада извршне власти. Саслушања владиних званичника су веома ретка и партијски усмеравана. Улога

парламента као „кочнице и равнотеже“ извршној власти није развијена. Независна тела немају моћ да надзиру и контролишу рад владе, што јесте њихова изворна функција, и њиховим извештајима уколико постоје не посвећује се пажња на пленарним седницама. Квалитет доношења закона је слаб. Најчешће се користе хитне процедуре у усвајању закона, без одговарајуће транспарентности, укључености свих заинтересованих страна, политичког дијалога, парламентарне дискусије и критичког разматрања. У извештају о напретку (2018) стоји да се ниједан предлог закона од стране опозиције није узимао у обзир нити се о њему полемисало (Serbia Report, 2018: 6).

Влада је само декларативно посвећена реформама и то је очигледно из више разлога. Улога парламента је потпуно маргинализована у доношењу политичких одлука. Није постигнута независност кључних институција, попут судова. На независна тела се обраћа веома мало или нимало пажње. Локални административни капацитети су веома слаби. Заштита људских права и слобода, посебно право на приватност и заштита личних података, нису унапређени. Комуникација са цивилним друштвом, осим донекле о европским интеграцијама, није развијена. Економија је слаба, а незапосленост велика. Након детаљне анализе извештаја о напретку (2018), стиче се утисак да Влада Србије није постигла никакве опипљиве резултате, а то само поткрепљује све податке који су наведени и размотрени у претходном делу рада (Serbia Report, 2018: 7).

Реформе државне администрације одвијају се веома споро. Известан напредак остварен је само по питању усвајања одређених закона и донекле у области пружања услуга, док и даље највећи проблем представља политизација радних места и функција, а самим тим и одсуство независности и мањак професионализма у обављању послова. Локална администрација нема квалитетан професионални кадар да би на прави начин служила интересима грађана, упркос чињеници да има више запослених него што је потребно. Професионализација и рационализација посла у државној администрацији треба да буде у врху приоритета српске владе. За обуке у циљу професионалног развоја државних службеника на централном и локалном нивоу не издваја се довољно средстава. Да ствар буде гора, корупција је широко распрострањена на свим нивоима државне администрације (Serbia Report, 2018: 10-11).

Организација државне администрације је лоша не само због политизације већ и због фрагментације и преклапања функција. Управљање, координација активности и

сарадња морају да се унапреде на свим нивоима државне администрације. Уз то мора да се подстакне одговорност унутар институција за све врсте послова који се обављају. И на крају, напредак мора да се мери оствареним резултатима. Омбудсман, који има надлежност да надзире рад власти и о томе извештава јавност, углавном се игнорише, као и његове препоруке. Право грађана на приступ информацијама од јавног значаја се не поштује, па у том смислу наставља да влада тзв. „административна тишина“. Напредак у развоју електронских сервиса који омогућавају брже и ефикасније пружање услуга је добар, али има још много простора за рад. Поједностављење административних процедура је започето усвајањем одређених закона, али њихова имплементација тек треба да уследи (Serbia Report, 2018: 11-12).

Највећи проблем у реформама државне администрације представља недостатак политичке воље да се оне спроведу, а самим тим и финансијска (не)одрживост. Иако формално постоје стратегијски и акциони планови, влада би морала да делује и у суштинском смислу, а то значи да планира буџет у складу са захтевима реформи и да усмерава средства у циљу њихове реализације, што се за сада одвија веома споро (Serbia Report, 2018: 12).

5.3.1.2. Демократија и реформе државне администрације у Републици Црној Гори

Демократију у Црној Гори није лако представити. На власти је и даље политичка струја која траје још од 90-их година. На последњим парламентарним изборима 2016. године било је 17 кандидатских листа, што је грађанима остављало слободу да се изјасне за опцију коју желе. Међутим, било је доста притужби које су се односиле на недовољну транспарентност финансирања изборних кампања, на злоупотребе јавних фондова за испуњавање интереса политичких партија и на уочене нерегуларности током одржавања самих избора. Такође, изборна легислатива и институционални оквир нису адекватни и захтевају унапређење и даље усаглашавање са важећим међународним стандардима. Учесће жена у политичком животу је веома слабо на свим нивоима. Оне нису заступљене у изборној администрацији нити на лидерским позицијама у земљи и свега их је 15-ак у

Скупштини Црне Горе (Montenegro Progress Report, 2014: 5-6; Montenegro Report, 2015: 6; Montenegro Report, 2016: 6-7).

Скупштина Црне Горе на првом месту мора да ојача своје изворне функције. Законодавну, која подразумева унапређење процеса доношења закона, и надзорну, која подразумева јачу контролу рада извршних власти и редовна саслушања. На фрагментираној политичкој сцени Црне Горе често долази до бојкота рада Скупштине од стране опозиционих политичких партија. Случај прекомерне употребе полицијске силе на протестима опозиције октобра 2015. године и даље стоји отворен. Потребно је унапредити административни и стручни капацитет за рад Скупштине и скупштинских тела и омогућити грађанима да прилажу петиције и притужбе на њихов рад (Montenegro Progress Report, 2014: 6-7; Montenegro Report, 2015: 7; Montenegro Report, 2016: 7-8).

У Црној Гори тек треба развити институционални оквир и институционалну културу који подржавају активности цивилног друштва. Стратегија за развој НВО (2014-2016) није имплементирана чак ни толико да буду транспарентне процедуре за уступање јавних просторија НВО за њихове активности. Однос владе и цивилног друштва углавном карактерише неповерење. Иако НВО учествују у раду радних група, укључујући и процес европских интеграција, оне немају велики утицај на креирање политике нити адекватан приступ информацијама. Влада би морала да осигура веће учешће цивилног друштва у доношењу и спровођењу политичких одлука, посебно када се ради о веома важним питањима. Такође, влада би морала да унапреди право на слободу окупљања и удруживања, у складу са европским стандардима и праксом, али и да развије ефикасан систем јавног финансирања НВО (Montenegro Progress Report, 2014: 10; Montenegro Report, 2015: 8; Montenegro Report, 2016: 9).

Напредак по питању реформи државне администрације из године у годину је минималан. Осим поједностављења одређених административних процедура и новог закона о платама, других помака нема. Највећи проблем представљају високо политизоване и гломазне државне службе, а влада за сада не показује никакву вољу да се број запослених сведе на разумну меру и изврши деполитизација. Према томе, у запошљавању не пресуђују објективна мерила која се тичу образовног профила, способности и заслуга, већ политичка оријентација. Осим тога, контролни и надзорни механизми у управљању буџетским средствима су веома слаби. Тако су и грађани

ускраћени за периодичне извештаје о трошењу средстава и ефикасности обављања послова из делокруга владе и владиних институција. Из тог разлога, административна тишина и даље представља један од највећих предмета притужби на рад владе од стране јавности (Montenegro Progress Report, 2014: 8-9; Montenegro Report, 2015: 9-11; Montenegro Report, 2016: 9-12).

Према најновијем извештају о напретку (2018), Црна Гора није предузела значајне активности да би унапредила изборе и изборни процес. Према мишљењу ЕУ, они се не одвијају у демократском духу. Дешавају се бројне нерегуларности и на централном и на локалном нивоу, док је санкционисање истих минимално. Изборни закон треба променити и имплементирати у складу са препорукама Мисије ОЕБС-а за посматрање избора. Изборна администрација би морала да функционише са већом транспарентношћу, и требало би повећати учешће жена у читавом изборном процесу (припреме и праћење избора, административни поступци, кандидовање итд.) (Montenegro Report, 2018: 6-7).

Политичка сцена је разједињена и поларизована, чести су бојкоти рада парламента од стране опозиционих партија, због чега политички дијалог није конструктиван. Његова улога доносиоца закона и надзорног тела је мање-више провизорна. Прво, јер се закони углавном усвајају по хитном поступку, и друго, зато што моћ парламента за надзор рада извршне власти није довољна да би се на ефикасан начин обављао тај сложени посао. Исто тако, извршна власт не информира парламент редовно о имплементацији усвојених закона и политика, што би према закону морала да ради, па тако изостаје расправа и о резултатима њеног рада (Montenegro Report, 2018: 7-8).

Када је у питању рад владе, требало би унапредити комуникацију и сарадњу између свих владиних тела да би се на ефикасан начин спроводиле усвојене политике и постигли одговарајући резултати у свим областима, укључујући и европске интеграције. У том смислу би требало остварити комуникацију са цивилним друштвом и свим заинтересованим странама кад год је на дневном реду припрема и усвајање нових закона или амандмана на постојеће, као и њихова имплементација. Такав дијалог за сада не постоји или је на врло ниском ступњу. Локалне власти су слабог капацитета да би доносиле самосталне одлуке у свом делокругу рада и њихов рад се углавном одвија под утицајем централних власти (Montenegro Report, 2018: 9).

Иако су усвојени закони на пољу реформе државне администрације, потребна је јака политичка воља да би се постигла њена деполитизација, оптимизација и финансијска одрживост. Владине институције би морале да остваре сарадњу и координацију активности не само у процедуралним стварима, као што је то сада случај, већ и суштински, планирањем и спровођењем стратегија у дело у оптималном временском року. Напредак по питању транспарентности у трошењу буџетских средстава, није постигнут. Између бројних административних тела још увек нема јасне поделе надлежности и одговорности, док је њихов карактер и даље бирократски, односно усмерен на процес уместо на резултате. Препоруке Омбудсмана за унапређење рада државне администрације углавном се занемарују. Такође, право грађана на приступ информацијама од јавног значаја загарантовано је законом, али је у пракси веома ограничено (Montenegro Report, 2018: 10-13).

Један од приоритета владе мора да буде бржи развој администрације која ће бити усмерена на потребе грађана и приватних предузетника. То између осталог значи и поједностављење бројних административних процедура и увођење електронских система услуга у свим областима где је то могуће. Иако су усвојени одређени закони у том смислу, они нису и имплементирани. Стратегија за спровођење реформи државне администрације постоји, али је финансијски неодржива, јер нити је испланирана у складу са могућностима државног буџета нити постоји политичка воља да се она доследно спроведе (Montenegro Report, 2018: 13).

5.3.1.3. Демократија и реформе државне администрације у Републици Албанији

Политичка сцена у Албанији је таква да је карактерише изразита подељеност, па самим тим и немогућност договора владајућих и оних у опозицији о значајним питањима вођења државе и друштва. Изборни процес је наводно демократски, међутим има низ недостатака. У најважније се убрајају пристрасност и непрофесионалност изборне администрације, нетранспарентност финансирања кампања и бројни изборни спорови и нерегуларности (Albania Progress Report, 2014: 5; Albania Report, 2015: 6; Albania Report, 2016: 6).

У парламенту влада поларизација, одсуство конструктивног дијалога и одсуство сарадње. Бојкоти опозиције су веома чести, а придржавање етичког кода незадовољавајуће. У 2016. години један члан парламента је изгубио мандат одлуком Уставног суда, док су двојица дала оставке због оптужби да су повезани са криминалом, и очекују се пресуде Уставног суда. Свеукупан потенцијал парламента да надзире имплементацију и усклађивање закона са европским *acquis*-ом је веома слаб, као и координација надлежности и активности са извршном граном власти. Парламентарни комитети који треба да врше контролу и надзор постоје, али су веома конфликтни, неефикасни или уопште нису у функцији. Препоруке парламента се углавном игноришу, што говори о провизорном демократском систему у Албанији (Albania Progress Report, 2014: 6-7; Albania Report, 2015: 6-7; Albania Report, 2016: 7).

Што се тиче владе, она је декларативно посвећена реформама и европском путу, али изостаје њена сарадња како са парламентом, тако и са цивилним друштвом у том процесу. Није успостављена ни адекватна сарадња централне и локалних власти. Иако је усвојен нови закон о организацији и функционисању локалних власти са циљем децентрализације и подстицања развоја општина, није усвојена и пракса ефикасне комуникације, координације и сарадње између свих нивоа власти, нити је предвиђена адекватна расподела буџетских средстава којом би такав развој био подржан. Потребно је усвојити нове законе о локалном финансирању и локалном прикупљању пореза засноване на транспарентности и реалним потребама будућег развоја (Albania Progress Report, 2014: 7-8; Albania Report, 2015: 7-8; Albania Report, 2016: 8-9).

Цивилно друштво у Албанији није развијено. Иако постоји правни оквир којим се регулише слобода удруживања, постоје и неподстицајни фактори који је ограничавају, пре свега високи трошкови регистрације, дуготрајне процедуре регистрације и мањак специјализованих судија који се баве правним питањима из области цивилног друштва и цивилног организовања. Јавно финансирање организација цивилног друштва је ограничено, а процедуре нетранспарентне и нејединствене. С друге стране, регулаторна правила за приватно финансирање цивилног друштва нису развијена. Све у свему, цивилно друштво је остало разједињено и зависно од ионако лимитираних јавних и приватних средстава. Главна последица тога је веома слаба сарадња како међусобно тако и са централним и са локалним властима. Представници цивилног друштва присуствују

састанцима Националног савета за европске интеграције, али њихова улога је пасивна, углавном посматрачка (Albania Progress Report, 2014: 11; Albania Report, 2015: 8-9; Albania Report, 2016: 9-10).

Реформе државне администрације и реформе управљања јавним финансијама одвијају се веома споро. Потребно је да се увећа транспарентност јавних финансија, а самим тим и учешће грађана у планирању буџета и на националном и на плану општина и локалних заједница. Рад јавних служби треба унапредити правилним управљањем људским ресурсима, а то подразумева избор на функције и сва остала радна места на основу образовања и способности. Исто важи и за процес отпуштања, који треба да буде фер и транспарентан. Буџет за побољшање система рада у државној администрацији није довољан, а потребно је повећати број и разноврсност обука за запослене и на националном и на локалном нивоу. Највећи проблем државне администрације је висока корупција коју Албанија, као уосталом и све остале земље региона, мора да решава уколико жели да напредује на путу ка ЕУ (Albania Progress Report, 2014: 8-10; Albania Report, 2015: 9-10; Albania Report, 2016: 10-12).

Законски оквир за организацију и функционисање државне администрације захтева модернизацију са циљем боље расподеле надлежности и успостављања надзора над радом јавних служби. Потребно је осигурати право на приступ информацијама од јавног значаја и у том смислу би све институције морале да усвоје програме за унапређење транспарентности рада и финансирања. Усвојен је нови закон којим би требало поједноставити административне процедуре, међутим, његова примена у пракси је ограничена и некоординисана, па за сада нема значајних резултата у том правцу. Политичка подршка програму реформи државне администрације је делом исказана усвајањем Националне стратегије за развој и интеграцију у којој се о њему говори као о приоритету, међутим, одрживост таквог ентузијазма је упитна, јер он није подржан еквивалентним финансијским средствима (Albania Progress Report, 2014: 9-10; Albania Report, 2015: 11; Albania Report, 2016: 12-13).

У најновијем извештају о напретку (2018) наглашава се да је Албанија земља у којој често долази до сукоба између владе и опозиције, до бојкота рада парламента од стране опозиције, до нефер изборних кампања и избора итд. Последњи избори (у 2017. години) су показали да постоје велики проблеми са политизованим изборним телима,

злоупотребом државних средстава, нетранспарентним финансирањем кампања, распрострањеном праксом куповине гласова, притисцима на бираче и slabим јавним поверењем у изборе и изборни процес (Albania Report, 2018: 7-8).

У парламенту је пре свега неопходно развити политички дијалог између владајућих и опозиционих партија. Затим, потребно је усвојити етички код који се тиче процедуралних и правила понашања од стране чланова парламента на пленарним седницама. Парламентарни комитети за различите групе питања постоје, али нису ефикасни у свом раду. Често су међусобно конфликтни по својим надлежностима и немају моћ да контролишу и надзиру рад владе што би била њихова основна функција, док се о њиховим препорукама не расправља на пленарним седницама већ се игноришу (Albania Report, 2018: 9). Као и у осталим земљама региона, парламент је и у Албанији слаба институција, јер оне немају нити су икада имале развијену праксу парламентарне демократије. У њима је одувек преовлађивала ауторитарна власт заснована на личности вође, а ништа другачије није ни данас.

Реформе владе које су предузете до сада односе се на смањење њеног обима (са 19 на 11 министарстава), на прерасподелу надлежности, спајање администрација и именовање одређеног броја жена на министарске функције. Реформе које се предузимају на локалном нивоу усмерене су на јачање административног капацитета и финансијско осамостаљивање, међутим, конкретни резултати се тек очекују. Учешће јавности у политичком одлучивању је донекле унапређено у области приступа информацијама од јавног значаја. Повећан је број општина које објављују информације од значаја за житеље тих општина и у којима су именовани локални координатори задужени за право на информисање. С друге стране, учешће јавности у креирању буџета тек треба омогућити (Albania Report, 2018: 10).

У развоју цивилног друштва није начињен никакав помак. Препреке и даље представљају компликоване и скупе процедуре регистрације НВО и недостатак специјализованих судија у овој области. Партиципација НВО у процесу доношења одлука како на централном тако и на локалном нивоу, као и у процесу њихове имплементације, је тек повремена и без снаге да утиче на исход. Финансирање НВО из државног буџета је веома ограничено и није још увек правно регулисано ни на централном ни на локалном нивоу, док алтернативних извора који би подржали њихово функционисање и њихове

активности нема, управо зато што правно и регулаторно окружење није јасно дефинисано (Albania Report, 2018: 12).

Државну администрацију треба даље јачати да би испунила бројне функције које се тичу имплементације усвојених политика и закона, усклађивања са правним прописима који важе у ЕУ, надзора и контроле рада владе, координације политика између различитих институција, хармонизације закона и пракси на свим нивоима власти итд. Посебна пажња мора да се усмери на унапређење планирања и управљања буџетом, као и инвестицијама, на јачање стандарда унутрашње контроле широм владе, на контролу јавних набавки, а затим и на све остале области које се тичу функционисања владе и читавог државног система. Буџетска транспарентност мора даље да се унапређује, а то осим објављивања периодичних и годишњих извештаја значи и омогућавање учешћа грађана у процесу планирања (Albania Report, 2018: 13-14).

И даље се очекује да отпочне примена униформних стандарда за пријем у службу који се заснивају на стручности, способностима и заслугама, па према томе очекују се и резултати у смислу јачања професионалности у јавним службама. Међутим, истиче се да нема довољно средстава којима би се финансирале квалитетне обуке за државне службенике, па су генерално могућности за напредак у овој области реформи веома сужене. Такође, у извештају о напретку (2018) се наводи да је усвојен регулаторни механизам за превенцију корупције у државној администрацији и да је унапређен институционални капацитет за спречавање сукоба интереса (Albania Report, 2018: 14-15). Међутим, нигде не пише какав је то механизам нити колико је успешан, а могло је да се види током анализе других извора података да је корупција у Албанији веома заступљена. Слаба привреда, велика незапосленост и низак животни стандард то потврђују.

Проблем државне администрације уопштено представља велики број тела којима се преклапају функције. Посебно се мисли на различита тела унутар институција и аутономне агенције са истим надлежностима, чиме се дуплира посао и без разлога троше средства из буџета. Репорте би требало да резултирају оптимизацијом њиховог броја и посла који је нужно обављати. Албанске институције су бирократске, о чему говори њихова усмереност на процес, а не на резултате. Право грађана на приступ информацијама је ограничено, јер их институције не објављују, а надзор у том смислу није

ефикасан. Препоруке Омбудсмана за унапређење тог права, али и других аспеката административног рада, углавном бивају игнорисане (Albania Report, 2018: 15).

Законски оквир за поједностављење административних процедура постоји, али је његова имплементација слаба, јер се касни са усвајањем секундарних закона и не постоји институционални оквир за координацију ових реформи. Слично је и са стратегијским оквиром за спровођење административних реформи уопште. Стратегија реформи државне администрације (2015-2020) постоји, али не и адекватан акциони план који би предвиђао практичне кораке за њену доследну имплементацију и финансијска средства без којих то није могуће (Albania Report, 2018: 15-16).

5.3.1.4. Демократија и реформе државне администрације у Републици Северној Македонији

Македонију је 2015. године погодила дубока политичка криза која још увек траје. Ова криза је уздрмала темеље демократије у Македонији, јер је директно повезана са функционисањем власти, парламента и других институција, затим са целокупним политичким, као и изборним системом, али и са политичком културом. У извештајима о напретку се истиче да уски партијски интереси и даље преовлађују над интересима земље и њених грађана и то је главни проблем који представља велики изазов за развој демократије и владавине права. Уз то, различите политичке струје, које су притом подељене по етничкој линији, немају развијен политички дијалог нити вољу да остваре консензус о значајним државним и друштвеним питањима. Македонија најпре мора да омогући услове за одржавање кредибилних избора и да поврати поверење грађана у изборе и изборни систем. А потом, у парламенту треба створити атмосферу дијалога и здраве расправе о свим питањима која су у интересу земље, што је тежак задатак с обзиром на константне опструкције његовог рада од стране опозиције (The FYROM Report, 2015: 6; The FYROM Report, 2016: 6).

Законодавне и надзорне функције парламента у Македонији су слабе, па самим тим грађани и њихови интереси нису адекватно представљени, а потреба за развојем конструктивног политичког дијалога је константна. Раду парламента недостаје здрава комуникација пре доношења било каквих закона. Затим, треба развити функцију надзора

над радом владе и обавештајних служби и успоставити политичку одговорност за било каква незаконита дела. Ту спада и прислушкивање људи из државног врха и политичког миљеа, што је довело до отварања политичке кризе 2015. године чије се последице још увек осећају. Такође, треба развити капацитете за праћење заштите људских права и основних слобода у земљи. Македонски парламент не доприноси развоју система „кочница и равнотежа“ односно поделе власти у земљи, јер не испуњава адекватно своје функције. Пракса честих промена закона и употребе скраћених процедура за њихово усвајање, без развијених консултација, је врло честа и то у потпуности нарушава углед ове институције и угрожава демократски систем земље (The FYROM Progress Report, 2014: 7; The FYROM Report, 2015: 7; The FYROM Report, 2016: 7).

Парламентарни комитети само на папиру имају надлежност да надзиру рад владе и других институција, што је показала постојећа криза током које чланови већинске владајуће партије једноставно нису хтели да учествују у саслушањима поводом афере прислушкивања нити су желели да одговоре на било каква питања. Самим тим, процес утврђивања одговорности носилаца функција за евентуално почињена кажњива дела у потпуности је провизоран. Осим парламентарних комитета, ни остала независна регулаторна, надзорна и саветодавна тела немају капацитет да обављају своје функције проактивно, ефикасно и ослобођено политичких притисака, што значи да је остварени надзор над извршном влашћу веома ограничен, другим речима као и да га нема. Македонија мора да поврати поверење грађана у изборе и да створи услове за одвијање кредибилних избора, да спроведе робусне реформе изборног и политичког система уопште и да на доследан и транспарентан начин имплементира Охридски споразум (The FYROM Report, 2015: 7; The FYROM Report, 2016: 7-8).

Међуетнички односи у земљи су веома осетљиви, а највећи проблем у том смислу представља пракса у којој се мултиетничко питање високо политизује. Охридски споразум налаже очување и неговање мултиетничког карактера македонског друштва, међутим тај процес се искоришћава за постизање политичких поена. Ситуација је за сада мирна, али захтева опрезност, посебно с обзиром на актуелну политичку кризу. Охридски споразум предвиђа и децентрализацију власти. Ситуација је таква да локалне власти немају капацитет да прикупљају порезе, да саме финансирају свој рад и доприносе развоју општина. Да би постале способне да испуњавају сопствене надлежности, најпре мора да се

ојача правни оквир за развој локалне самоуправе. Још један суштински елемент Охридског споразума јесте и захтев за уравнотеженим регионалним развојем, па према томе и за уравнотеженом и транспарентном дистрибуцијом средстава из националног буџета. Међутим, издвајања за регионални развој до данас нису достигла ни приближно одговарајући ниво (The FYROM Progress Report, 2014: 7-8; The FYROM Report, 2015: 7-8; The FYROM Report, 2016: 8).

Када је у питању цивилно друштво, напредак није постигнут у односу на претходни период, нити је испоштована нека од препорука ЕУ како унапредити услове за функционисање цивилног друштва. Што више, окружење у коме делују НВО се погоршало. Иако би требало охрабрити и подржати активности цивилног друштва и укључити га у процес консултација, доношења политичких одлука, доношења закона и креирања акционих планова, македонска влада то не чини. Држава би морала да осигура адекватан правни, финансијски и политички оквир за функционисање цивилног друштва, што је један од круцијалних услова за развој демократског система. Тренутна ситуација је таква да НВО делују у окружењу које испуњава страх, јер њихове активности и њихово оглашавање наилази на груби критицизам од стране политичара и појединих медија. Проблем и на овом пољу представља подељеност према етничкој линији. Политичка поларизација је утицала на то да се и НВО међу собом поделе на оне које подржавају владајућу партију и оне које подржавају опозицију. С друге стране, консултативни процес заказује и када су у питању локалне владе које немају капацитете, ни административне ни финансијске, да сарађују са НВО (The FYROM Progress Report, 2014: 10; The FYROM Report, 2015: 9; The FYROM Report, 2016: 9).

Реформе јавне администрације претходних година дале су веома ограничене резултате. И даље је веома изражено искоришћавање јавног сектора као политичког инструмента и вршење притиска на запослене. ЕУ посебно истиче недостатак политичке воље да се спроведу неопходне реформе у управљању јавним финансијама. Не постоје јасни, опсежни, поуздани и редовни извештаји и статистички подаци о трошењу буџетских средстава који би били доступни јавности, док фискална политика и стратегија нису предмет парламентарне дебате као што би требало да буду. Како парламент и јавност немају капацитет да надзиру буџетски процес и трошење јавних средстава, влади су одрешене руке да управља буџетом како се њој прохте. Државна администрација није

независна у свом раду, нити се поштује принцип транспарентности, једнаке репрезентације и стручности приликом именовања на функције. Управљање људским ресурсима није у складу са обимом посла у државној администрацији, кретање у служби није транспарентно, честе су манипулације уговорима привремено запослених лица и платни систем није униформан (The FYROM Progress Report, 2014: 8-9; The FYROM Report, 2015: 10; The FYROM Report, 2016: 10-11).

Право грађана на приступ информацијама од јавног значаја веома је ограничено. Резултати по питању пружања услуга грађанима и пословном свету путем електронских мрежа веома су скромни и више информативног него практичног карактера. Иако су административне процедуре у одређеним случајевима олакшане, оне нису и јединствене и једнообразне на централном и локалном нивоу. Зато је осим доследне имплементације законске регулативе потребно спровести и одговарајуће обуке како би се осигурала униформност на читавој територији, а грађанима и људима из света бизниса олакшао приступ услугама (The FYROM Progress Report, 2014: 9-10; The FYROM Report, 2015: 11-12; The FYROM Report, 2016: 12).

Афера са прислушкивањем је свакако изазвала пад поверења у владу, институције, изборе и изборни процес широм Македоније, те постоји низ препорука које је потребно усвојити да би се ситуација у том погледу поправила. Последњи избори одржани октобра 2017. године протекли су у атмосфери која је била нешто више демократска, јер је медијско извештавање било донекле избалансирано када је у питању представљеност политичких опција. Напредак је остварен и по питању приступа гласачким местима за особе са инвалидитетом. Међутим, потребно је много напора да би се осигурао демократски карактер избора који подразумева већи број политичких опција, транспарентност финансирања партија, фер политичке кампање, адекватну заступљеност у медијском простору и слично (The FYROM Report, 2018: 11).

Према најновијем извештају о напретку (2018), рад парламента у Македонији није побољшан. То је институција у којој не постоји конструктиван политички дијалог и где се закони доносе по хитним и скраћеним поступцима (60% закона у 2017. години, нешто мање него 2016. године када је 67% закона донето на овај начин), те је његов демократски карактер веома упитан. Парламент би требало да буде противтежа извршној власти, да располаже таквом моћи да исту контролише (посебно по питању трошења средстава из

буџета), као и да поседује капацитет да надзире заштиту људских права и основних слобода широм земље. Међутим, македонски парламент нема те квалитете нити је развио такву праксу, а честе опструкције од стране опозиције могу у потпуности да паралишу његов рад (The FYROM Report, 2018: 11-12).

Што се тиче рада владе, након свих турбуленција у претходним годинама, новоизабрани челници су се обавезали на даље реформе са циљем придруживања ЕУ, унапређење система „кочница и равнотежа“, повећање транспарентности, јачање капацитета независних, регулаторних, надзорних и саветодавних тела, побољшање међуетничких односа и имплементацију Охридског споразума, децентрализацију и регионални развој. Међутим, резултати те посвећености још увек нису видљиви и тек треба да узму свој конкретан облик (The FYROM Report, 2018: 12-13).

Цивилно друштво је остало неразвијено, па самим тим није укључено у процес доношења политичких одлука. Да би се унапредило окружење за размах грађанских иницијатива и формирање НВО потребан је адекватан правни, финансијски, политички и административни оквир. Међутим, такав оквир још увек не постоји. Претходна Стратегија за сарадњу са цивилним друштвом (2012-2017) само је делимично имплементирана, односно недовољно да би регулисала државно финансирање НВО и омогућила њихово учешће у важним политичким процесима (The FYROM Report, 2018: 13-14).

Када су у питању реформе државне администрације, Македонија је начинила одређени прогрес тако што је у лето 2017. године окончала мандате свих чланова јавних одбора и највиших руководиоца у 85 јавних институција због злоупотребе положаја и доношења одлука о јавним набавкама које су имале штетан утицај на буџет. Професионализација државне администрације би требало да буде приоритет македонске владе посебно када се ради о именовану виших руководиоца и поштовању принципа транспарентности, заслуга и равноправне заступљености, међутим тек треба постићи резултате у том смислу (The FYROM Report, 2018: 14).

Слабост државне администрације је посебно уочљива када је у питању планирање политике, као и реализација политике у различитим секторима, због чега је потребно јачати сарадњу и координацију између институција. Тако је и са европским интеграцијама где изостају и планирање политике постепене интеграције и њена имплементација. Институције недовољно размењују информације, што у комбинацији са честом применом

хитних процедура доводи до усвајања закона лошег квалитета. Да би се ситуација побољшала, министри у влади морају да остваре блиску сарадњу, јавност мора да се укључи у читав процес доношења закона, институције морају да постану осетљиве на спољне импулсе и имплементација закона мора финансијски добро да се испланира (The FYROM Report, 2018: 14-15).

Када је у питању управљање јавним финансијама, потребна су унапређења у многим областима укључујући планирање буџета, фискалну консолидацију, јавне инвестиције, јавне набавке, јачање унутрашње контроле, јачање капацитета спољног надзора, повећање транспарентности и увођење интегрисаног система финансија. Буџетска транспарентност је донекле унапређена објављивањем извештаја о трошењу средстава, иако се он заснива више на квантитативном него на квалитативном приступу који би подразумевао више информација о циљевима који се желе постићи (The FYROM Report, 2018: 15).

Институције су и даље политизоване и то показује именовање и отпуштање са виших позиција у периоду након избора. Основе за именовање и отпуштање нису транспарентне и нема отворене конкуренције у којој би се оцењивали професионализам, способности и заслуге. Исто тако, нису јасни критеријуми за привремено, услужно и запошљавање друге врсте у јавној управи, па тако политизација није само случај код виших позиција већ код запошљавања иначе. Жене и припадници мањинских заједница су недовољно представљени у државној администрацији. Систем плата у јавној управи није униформан на целој територији, па све скупа оставља много простора за спровођење реформи у јавном сектору (The FYROM Report, 2018: 16).

Капацитет институција мора да се унапреди и на централном и на локалном нивоу. Унутар и између институција морају јасно да се одреде надлежности и одговорности, како би се спречило преклапање функција. Институција Омбудсмана мора да се ојача да би грађани стекли поверење у рад владе. Право на приступ информацијама је законом гарантовано, али се у пракси не ужива на задовољавајући начин. Ово право је донекле унапређено објављивањем информација од јавног значаја од стране свих државних институција, али стандарди у том смислу још увек нису испуњени ни када је у питању обим ни када је у питању квалитет информација које се објављују. Пружање услуга

грађанима и пословном свету није унапређено и олакшано, нити су поједностављене административне процедуре (The FYROM Report, 2018: 16-17).

Усвојена је нова Стратегија реформи државне администрације (2018-2022) која предвиђа њену деполитизацију и професионализацију, али трошкови њене имплементације нису испланирани буџетом за 2018. годину. Тако је њена финансијска одрживост доведена у питање. Потребна је јака политичка посвећеност да би била имплементирана, јер нису довољне само спољне донације на које се тренутно рачуна (The FYROM Report, 2018: 17-18).

5.3.1.5. Демократија и реформе државне администрације у Републици Босни и Херцеговини

Изборни процес у БиХ је формално демократски, али се суочава са низом изазова. Често долази до нарушавања изборног процеса, на бројним изборним местима и даље се дешавају инциденти, неке општине се боре да прикупе неопходна средства за одржавање избора, финансирање кампања је нетранспарентно, грађани Мостара од 2008. године не могу да изаберу локалну власт итд. Постоје бројне препоруке које је упутио ОЕБС за осигурање демократског карактера избора, али оне још увек чекају примену. У њих најпре спадају осигурање једнакости гласања у свим изборним јединицама, коначно елиминисање етничких ограничења и ограничења на основу пребивалишта када се ради о праву на гласање и праву на кандидовање, и увођење регулаторног оквира који се тиче финансирања кампања (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 7; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 6; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 6).

Када је у питању функционисање скупштине, ситуација у БиХ је веома сложена, јер скупштина не постоји као јединствена законодавна грана власти. Заправо, на делу су четири различите скупштине: Парламентарна скупштина БиХ, Парламент Федерације БиХ, Национална Скупштина Републике Српске и Скупштина Дистрикта Брчко. Међу њима је наводно успостављена сарадња, али готово једина област у којој се она мање-више успешно одвија јесу европске интеграције. Рад ових скупштине често ометају неслагања унутар коалиција или између њих и опозиције, због чега је конструктивних дијалога јако мало, а процес доношења одлука врло отежан. Веома често се примењују

брзи поступци доношења закона, па је и њихов квалитет упитног карактера (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 8; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 6-7; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 6-7).

Када је у питању влада, Дејтонским споразумом је успостављена комплексна институционална архитектура која је до данас остала неефикасна. Грађани који се не декларишу као Бошњаци, Срби или Хрвати не могу да постану кандидати за Председништво БиХ или Дом народа Парламентарне скупштине БиХ, што се сукобљава са Европском конвенцијом о људским правима. Сваки ентитет, као и Брчко дистрикт, имају своје владе и то онемогућава доношење јединствених одлука о најзначајнијим питањима која се тичу заједничке државе БиХ. Засебне владе одвојено комуницирају са ЕУ, што се негативно одражава на напредак БиХ у процесу европских интеграција, као и на могућност коришћења финансијске помоћи ЕУ у бројним областима. Канцеларија Омбудсмана који има задатак да надзире рад владе и имплементацију закона оскудева у људским ресурсима и суочава се са озбиљним финансијским ограничењима у испуњавању својих дужности. До данас није постигнут никакав суштински напредак по питању функционалности и ефикасности власти на централном нивоу (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 9-10; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 7-8; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 7-8).

Сарадња владе са цивилним друштвом није развијена. Иако постоји одређени правни оквир којим се предвиђа и регулише сарадња са НВО, нема политичке воље да се он спроведе. Предвиђени институционални механизми за сарадњу са НВО још увек нису функционални на државном и ентитетском нивоу. Финансирање активности НВО није потпуно транспарентно нити систематично. Известан напредак у сарадњи је постигнут само на локалном нивоу, док је сарадња организација цивилног друштва на нивоу државе, ентитета и кантона остала веома слаба. Осим тога, НВО често наилазе на административне препреке већ у самом процесу регистрација. Када је у питању учешће у политичком дијалогу, било да се ради о европским интеграцијама или другим значајним друштвеним питањима, НВО немају капацитет да буду проактивне. Такође, законодавни оквир је неподстицајан за привлачење донација за развој цивилног друштва (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 12; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 9; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 9).

Босна и Херцеговина је у веома раној фази у реформама државне администрације. Највећи проблем за напредовање у том правцу представља фрагментација јавних служби и недостатак политичке воље за спровођењем јединствених институционалних и правних реформи широм земље. Процес доношења одлука је такође веома фрагментиран и на националном плану већ дуго нема никаквог суштинског напретка о плановима за даљи развој земље, па самим тим ни за решавање кључних питања везано за процес европских интеграција. Планирање буџета и управљање јавним финансијама одвија се на нивоу ентитета и не постоји никакав свеобухватни програм реформи управљања јавним финансијама на националном нивоу. Институције на свим нивоима немају адекватне унутрашње контролне механизме који би могли да надзиру извршавање надлежности и трошење средстава, па самим тим ни буџетска транспарентност није остварена. Нехармонизованост у објављивању годишњих извештаја на државном и ентитетском нивоу онемогућава приступ консолидованим подацима о трошењу буџетских средстава (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 10-11; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 10-11; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 9-11).

Процес запошљавања и напредовања у државној администрацији је политизован. Иако закони предвиђају поштовање принципа стручности, способности и заслуга, њихова примена у пракси је провизорна. Систем плата није транспарентан и не осигурава једнака примања за обављање истог посла, јер су различити прописи о платама на снази на различитим нивоима администрације. Могућности за професионални развој су слабе и без донатора нема довољно ресурса да би се организовале обуке на државном и ентитетском нивоу (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 11; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 10; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 11-12).

Иако Омбудсман релативно активно прати рад администрације и пружа препоруке за унапређење рада, оне се углавном не поштују и веома ретко налазе своју примену у пракси. Право грађана на приступ информацијама од јавног значаја регулисано је законом на свим нивоима, али имплементација није униформна у пракси. Уколико не могу да испуне своје право на приступ информацијама они могу да поднесу жалбу, али не постоји независно тело које би се бавило жалбама. Све у свему, ово право је више формално него суштинско. Право на захтевање компензације у случају оштећења у неком административном поступку се у пракси ретко остварује, јер не постоји ефикасан правни

оквир о јавној одговорности. Потребно је оспособити интернет сервисе за пружање услуга грађанима и пословном свету и учинити их јединственим на читавој територији БиХ, али и поједноставити бројне административне процедуре (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 11; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 11-12; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 12-13).

Најновији извештај о напретку (2018) посебно наглашава проблем гломазне институционалне инфраструктуре у БиХ за развој демократије и напредовање ка ЕУ. Политичка размимоилажења и неслагања су присутна не само између ентитета већ и унутар њих. Председништво БиХ је посебно погођено различитим позицијама својих чланова, посебно када је реч о спољној политици. Савет министара, иако је посвећен напретку на путу ка ЕУ и активан у усвајању стратегија развоја и реформи у бројним областима, није и ефикасан у њиховом спровођењу. Са реформама се углавном касни, јер је веома тешко постићи сагласност о већини питања између чланова владајуће коалиције. Ентитети одвојено раде на хармонизацији закона са законима ЕУ и развијају своју методологију приближавања, што се негативно одражава и на стварање унутрашње кохезије и на реализацију циљева у вези са евентуалним будућим чланством. Уопштено, замршена подела власти између ентитета, кантона и општина, недостатак њихове међусобне сарадње и низак ниво финансијске одрживости, представљају ограничавајуће факторе за садашњи и будући развој БиХ (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 4-5).

Институција Омбудсмана нимало није ојачана. Са недовољно људских и финансијских капацитета он није способан да обавља своју функцију. Највише се очекује да утиче на имплементацију антидискриминационог законодавства, али не располаже довољном моћи и ауторитетом у том смислу. Финансијски у потпуности зависи од извршне власти, док је имплементација његових препорука минимална (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 5).

Ситуација по питању евентуалног развоја цивилног друштва нимало није промењена, јер није у потпуности имплементирана правна основа за функционисање НВО. Донекле је остварен напредак по питању формирања институционалних механизма за сарадњу владе и НВО, али ипак не на свим нивоима власти. Такође, донекле су имплементирани прописи о њиховом финансирању из буџета. Међутим, даљи напредак је

потребно остварити по питању транспарентности и консултација са релевантним НВО у различитим секторима (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 5).

По питању реформи државне администрације, БиХ није остварила никакав напредак у претходном периоду нити су имплементирани раније препоруке Комисије ЕУ. Процес креирања политике је веома фрагментиран. Постоје засебни законски оквири за планирање политике на нивоу ентитета и на државном нивоу, а није учињен никакав напредак по питању заједничког приступа и међусобне сарадње у њеном креирању. Нису усвојени никакви заједнички стандарди развоја по секторима нити је успостављена координација између различитих нивоа власти. Квалитет, кохерентност и финансијска одрживост јавних политика широм земље представљају велики изазов за БиХ. Национални програм за правно усклађивање са ЕУ тек треба да се усвоји, јер као што је већ речено, ентитети се у томе крећу одвојено. Јавне консултације о креирању и спровођењу политике не спроводе се систематично, док је пракса праћења и извештавања о раду владе веома ограничена, као и објављивање кључних докумената који се тичу планирања и реализације политике (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 6).

Управљање јавним финансијама није транспарентно. Осим објављивања годишњег буџетског плана, нема месечних извештаја о трошењу буџетских средстава на било ком нивоу државне администрације. Унутрашњи и спољни институционални механизми контроле нису успостављени и нема прецизних података о трошковима на државном и нивоу ентитета (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 7).

Организација и типологија државних административних тела је потпуно нејасна. Не постоје функционални критеријуми који би правили разлику између независних тела и оних која су подређена министарствима, нити уопште постоје јасне процедуре за оснивање, спајање или укидање административних тела. Нису успостављене ни јасне линије надлежности и одговорности између њих, због чега долази до преклапања функција и непотребног расипања средстава из буџета. Доношење одлука је веома централизовано и не спушта се на ниво чак ни виших државних службеника. Право грађана на приступ информацијама од јавног значаја је веома ограничено због законских недостатака и неконзистентне имплементације на свим нивоима. Административне процедуре треба поједноставити и хармонизовати широм земље и олакшати пружање

услуга грађанима и пословном свету где год је то могуће (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 7).

На реформама државне администрације тек треба да се ради, а за то је потребна јака политичка подршка и јасни финансијски планови. Међутим, дубока подељеност БиХ по политичким и етничким линијама онемогућава договор о реформама и начинима њиховог спровођења, и то је главни разлог њеног застоја у овој области који већ дуго траје (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 8).

5.3.1.6. Демократија и реформе државне администрације на Косову*

Косовски изборни законодавни оквир је у начелу углавном у складу са међународним стандардима, међутим у пракси ствари стоје другачије. Потребно је спровести изборне реформе у складу са препорукама посматрачких мисија и експерата. Оне се односе на серију недостатака које треба превазићи. На првом месту треба обезбедити доследну примену изборног законодавства, затим омогућити адекватан временски оквир за притужбе, постићи прецизност и јасност у састављању изборних листа, усвојити најбољу праксу и међународне стандарде у припреми и одржавању избора итд. Осим тога, потребно је постићи транспарентност финансирања политичких партија и изборних кампања. Север Косова* је посебно осетљив по питању одржавања избора, судећи према инцидентима који су се догађали претходних година (Kosovo* Progress Report, 2014: 7; Kosovo* Report, 2015: 6; Kosovo* Report, 2016: 6).

Скупштина Косова* је незрела институција у којој се крше скупштинске процедуре и често долази до бојкота и насилних опструкција њеног рада. Сукоби између владајуће коалиције и опозиције су уобичајена појава. Честа одсуствовања посланика доводе до недостатка кворума и неправилног одржавања пленарних седница и одбора. Иако је одговорност свих политичких партија које су заступљене у скупштини да омогуће њен несметани рад, да се ангажују у конструктивном дијалогу и створе ефикасну противтежу извршној власти, то за сада није случај. Такође, скупштина би требало да надзире и контролише рад владе и свих независних институција и агенција, међутим она нема ефикасне механизме да би обављала тај задатак. Велики број закона се усваја путем хитних поступака, што буди сумњу у њихов квалитет. Честа пракса усвајања амандмана и

измена закона угрожава стабилност законодавства, открива празнине у планирању и координацији рада владе и слаби парламентарну функцију надзора владе. Консултације са цивилним друштвом, па ни о најзначајнијим законима, не постоје (Kosovo* Progress Report, 2014: 8; Kosovo* Report, 2015: 7; Kosovo* Report, 2016: 7-8).

На Косову* влада поларизација на политичкој сцени, мада тензије постоје и унутар саме владајуће коалиције. То представља озбиљан изазов за ефикасно управљање земљом, и што је најважније за спровођење неопходних реформи. Принципи селекције и одабира кандидата за одређене функције требало би да буду јасно регулисани и транспарентни. Међутим, именована у различитим одборима које је формирала влада, као и у независним телима, одвијају се под јаким политичким утицајем, а не на основу професионалних критеријума. Политичко мешање је присутно у свим сферама јавног живота. Министри у влади не придају важност пленарним седницама, не одговарају на парламентарна питања и занемарују препоруке садржане у парламентарним извештајима, што умањује транспарентност њиховог рада, одговорност за учињена дела и комуникацију са парламентом, посебно са опозицијом. Осим на централном, капацитете треба јачати и на локалном нивоу са циљем остваривања интереса грађана, а не политичких партија и личности на високим функцијама (Kosovo* Progress Report, 2014: 9; Kosovo* Report, 2015: 8; Kosovo* Report, 2016: 8).

Потребно је да се успостави ефикасна координација између централне и локалних власти, укључујући српске општине на северу Косова*. Општински законодавни и извршни органи морају да увећају транспарентност свога рада и јавну одговорност за управљање општинским пословима. Такође, потребно је да се ојача надзорна улога општинских скупштина над радом извршних општинских власти. На Косову* постоји 38 општина, што је с обзиром на величину укупне територије земље велики број. Стога би требало рационализовати локалну власт и у исто време осигурати ефикасно демократско и одговорно управљање и пружање услуга грађанима (Kosovo* Progress Report, 2014: 9; Kosovo* Report, 2015: 8; Kosovo* Report, 2016: 8-9).

Цивилно друштво на Косову* је неразвијено и нема капацитете да учествује у процесу политичког одлучивања нити постоји политичка воља да се ти капацитети унапреде. Ни парламент ни влада не консултују цивилно друштво када доносе значајне законе и одлуке. Препоруке ионако слабог цивилног друштва се не поштују нити се о

њиховом разматрању дају икаква обавештења. Средства из државног буџета која се издвајају за финансирање активности НВО су мала, а процес њихове дистрибуције је нетранспарентан (Kosovo* Progress Report, 2014: 12; Kosovo* Report, 2015: 9; Kosovo* Report, 2016: 9-10).

Реформе државне управе и администрације се спроводе веома споро. Један од највећих проблема је тај што се места у служби попуњавају на основу политичких, а не професионалних критеријума. Заједнице које не припадају већинској популацији нису адекватно представљене у државној управи и администрацији. Надзор над именовањем и разрешењем виших службеника није ефикасан. Министарство државне управе је одговорно за управљање људским ресурсима, али су његови капацитети веома ограничени. Политизација је учинила да критеријуми способности и заслуга остану по страни, због чега и реформе касне или се лоше спроводе. Платни систем је такав да не осигурава једнаку зараду за једнако одрађени посао. То утиче на губитак мотивације за обављање посла, што је још један од фактора који се негативно одражавају на професионализам у државној управи и администрацији. Обуке за унапређење стручности постоје, али не у довољној мери и не обухватају све запослене. Процене учинка на раду се не спроводе систематично и имају веома мали учинак на развој каријере (Kosovo* Progress Report, 2014: 10; Kosovo* Report, 2015: 10; Kosovo* Report, 2016: 11-12).

Систем државне управе и администрације је веома фрагментиран. Законом о државној управи и администрацији је дозвољено формирање преко 70 владиних агенција, којима се у већем броју случајева преклапају функције. Уз то, преко 30 институција које нису предвиђене уставом директно извештава скупштину, што умањује њену способност и ефикасност да надгледа њихов рад. Косовска влада се обавезала да изради закон о организацији државне управе и администрације који ће бити у складу са законом о државној служби и законом о платама. Прокламовани циљ тог будућег закона је деполитизација и одговорна јавна управа, али остаје да време покаже колико је косовска влада посвећена том циљу. За сада се не поштују ни препоруке Омбудсмана које имају за циљ унапређење рада државне администрације, а занемарује се и право грађана на приступ информацијама од јавног значаја (Kosovo* Progress Report, 2014: 10-11; Kosovo* Report, 2015: 11; Kosovo* Report, 2016: 12).

Квалитет пружања услуга грађанима и пословном свету није задовољавајућ. Закон о једнаком приступу јавним услугама постоји, међутим не примењује се једнако за све, а посебно су дискриминисане особе са инвалидитетом. Иако је усвојен закон о поједностављењу административних процедура, још увек се очекује његова имплементација. Стратегија реформе државне управе и администрације усвојена је као део Националне стратегије развоја (2015-2020), међутим да би се ефикасно спровела у пракси неопходна је политичка посвећеност, конкретни акциони планови и адекватна финансијска потпора (Kosovo* Progress Report, 2014: 10-11; Kosovo* Report, 2015: 12; Kosovo* Report, 2016: 12-13).

У међувремену је објављен нови извештај о напретку (2018) у коме се истиче да није постигнут никакав напредак у развоју демократије и демократског система на Косову*. У домену изборног процеса и даље су присутни исти проблеми у које спадају нетранспарентност финансирања политичких партија и кампања, слаба партиципација жена у изборном процесу, одсуство механизма за решавање изборних спорова, нетачне листе бирача, нерегулисан систем гласања за косовске држављане који живе у иностранству итд. Према препорукама ЕУ, ово су приоритетне области на којима је потребно радити (Kosovo* Report, 2018: 5-6).

Не решавају се ни проблеми са којима се суочава скупштина. У најопштијем смислу рад скупштине омета фрагментиран политички миље, одсуство конструктивног дијалога између странака, недолично понашање посланика и учестало одсуство основних услова за доношење одлука попут кворума. Осим тога, процес доношења закона је нетранспарентан, не постоје механизми за контролу и надзор рада извршне власти, нема капацитета за контролу бројних агенција које по закону одговарају скупштини, са слушања министара и других значајних функционера се не одржавају редовно. Зато је тешко говорити о демократији на Косову* (Kosovo* Report, 2018: 6-7).

Слична је ситуација и када је реч о косовској влади. Она је преобимна за ефикасно управљање земљом и беспотребно оптерећује ионако ограничени буџет. Њена комуникација са парламентом је потпуно неразвијена. Министри углавном не присуствују пленарним седницама, па самим тим и не одговарају на парламентарна питања која су у вези са њиховим радом. Комуникација владе са независним агенцијама је такође неразвијена, изванредан напредак постоји у односу са Омбудсманом, али недовољан.

Локалне власти немају одговарајући капацитет, ни стручни ни материјални, да би креирале и спроводиле политику која је у складу са потребама друштва (Kosovo* Report, 2018: 8).

Цивилно друштво на Косову* је тек у развоју и постоји мали помак по питању сарадње са централним властима, док је сарадња са властима на локалном нивоу веома слаба. Транспарентност финансирања НВО је донекле остварена објављивањем првог извештаја владе о средствима која се издвајају за подршку њиховим активностима (марта 2017. године), али пружање информација мора још много да се унапреди по питању трошења средстава из косовског буџета иначе (Kosovo* Report, 2018: 9).

У реформама државне администрације није остварен никакав суштински напредак. Политички утицај је и даље кључан у процесу именовања, напредовања и разрешавања, а посебно када су у питању високе позиције. Прелазак са привремених на стална радна места одвија се без икаквог јавног надметања које би било засновано на професионализму, способностима и заслугама, док су невећинске заједнице једва заступљене. Плате у јавном сектору нису уједначене и присутно је дискреционо доношење одлука у овој области. Државна администрација је скоро потпуно разједињена, јер унутар институција постоје бројна административна тела која немају развијену међусобну сарадњу и координацију и њихове дужности и одговорности се често преклапају. Ни у влади ни у скупштини није покренуто ово питање нити има воље да се оно адекватно реши, док се препоруке Омбудсмана занемарују. Пружање услуга грађанима и пословном свету тек треба унапредити и модернизовати, посебно када се ради о поједностављивању сложених и дуготрајних административних процедура (Kosovo* Report, 2018: 9-12).



Кратак преглед на нивоу региона

Развој демократије и демократског система на Западном Балкану тече веома споро. Већ скоро две деценије од одлуке земаља региона да крену путем демократских реформи, нису постигнути запаженији резултати ни по једном важном питању на коме се темељи демократија. Избори ни у једној од њих нису достигли стандарде који важе у

демократским земљама. Осим чињенице да грађани имају право да се слободно и тајно одреде и гласају, или да се уздрже од гласања, све друго у изборном процесу је крајње упитно. Почев од нетранспарентних изборних кампања, преко неуравнотеженог медијског извештавања, па све до нерегуларности и одсуства механизма за решавање изборних спорова. Све то узрокује потоње стање у скупштинама у региону које одликује недостатак конструктивних расправа, прекомерна употреба хитних процедура у доношењу закона, слаби механизми надзора рада извршних власти итд. Иако су власти у региону формално демократске, у пракси су оне чак строго ауторитарне, што се огледа у неограниченој моћи коју поседују, али и у њиховом предугом трајању. Уз то, реформе државне администрације које би требало да допринесу оптимизацији послова, смањењу трошкова и увећању професионализма, одвијају се веома споро.

Све то скупа има далекосежне последице на нивоу региона, јер умањује његову стабилност. У последњих неколико година, готово све земље региона су искусиле политичку нестабилност која се најчешће јављала у време и по завршетку избора. Она је директно повезана са сукобима власти и опозиције, са отпором у предаји власти, али и са незадовољством грађана слабирезултатима у процесу политичких и економских реформи. Осим чињенице да се политичка нестабилност лако преноси на ниво региона уопште, један од главних проблема на Западном Балкану је тај што она лако поприма етничку димензију. Па тако у условима опште економске неразвијености и веома слабих резултата у реформама, власти често прибегавају националистичкој реторици и узрокују трвења широм региона. Служећи се свим могућим средствима, оне су спремне да угрозе мир у региону не би ли се одржале на власти или дошле до ње. Међутим, још далекосежнија последица њиховог понашања јесу изузетно слабе институције, што онемогућава развој, увећава опасност од бројних безбедносних претњи и ограничава могућности за регионалну сарадњу. Упркос утицају ЕУ, демократија на Западном Балкану још увек није консолидована и то вишеструко угрожава безбедност региона.

5.3.2. РЕФОРМЕ У ОБЛАСТИ ПРАВА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Да би биле способне да се суоче са озбиљним безбедносним претњама, попут организованог криминала и корупције који су веома распрострањени широм региона,

затим да остваре чврсту безбедносну сарадњу, да изграде демократске институције, да развију функционалну тржишну економију, да осигурају слободу медија и да изграде поверење широм Западног Балкана, земље региона морају у потпуности да реформишу своје правосудне системе. Без јаке владавине права, која је темељ сваког функционалног демократског друштва, оне неће моћи да остваре значајнији напредак на било ком плану и што је још важније, неће бити у стању да реше бројне постојеће проблеме нити да се суоче са надлазећим изазовима.

Европска унија јако велику пажњу посвећује питањима владавине права. У том смислу, ЕУ је у случају земаља Западног Балкана увела праксу да се у раној фази преговора о приступању отворе поглавља 23 „Правосуђе и фундаментална права“ и 24 „Правда, слобода и безбедност“ и да се међу последњима затворе, како би се омогућило што више времена за реформу законодавства и институција и имплементацију свих неопходних прописа на којима почива правни систем ЕУ. Осим тога, ЕУ је осмислила механизам структуралног дијалога са земљама које још увек нису започеле преговоре о приступању са циљем да помогне у њиховом напредовању на европском путу. Фокус структуралних дијалога је управо на владавини права.

Помоћ ЕУ развоју владавине права на Западном Балкану огледа се у финансијској помоћи за потребе реформи правосуђа, затим у пружању стручне и техничке помоћи за унапређење рада правосудних институција, у подстицању прекограничне правосудне сарадње, у подстицању борбе против корупције и криминала, а треба поменути и *EULEX*, цивилну мисију ЕУ усмерену на развој владавине права на Косову*. Висина намењених средстава из *IPA* фондова у овој и у области људских права заједно за период од 2014. до 2020. године креће се од 52,3 милиона евра за Црну Гору, 83 милиона евра за Македонију, 97 милиона евра за Албанију, 116,6 милиона евра за БиХ, 126,2 милиона евра за Косово*, до 265 милиона евра за Србију.⁸⁴ Према томе, не може се оспорити утицај ЕУ у региону на пољу јачања владавине права, али какви су досадашњи резултати показало је истраживање у наставку. Оно је делом засновано на квантитативним подацима преузетим из базе

⁸⁴ Све податке о висини намењених средстава свакој појединој земљи региона путем *IPA* фондова, како у области владавине права, тако и у свим другим областима, почев од 2007. па све до 2020. године, могуће је пронаћи на званичном сајту Европске комисије. European Commission. (2019). Overview – Instrument for Pre-accession Assistance. Преузето 19. фебруара 2019., са https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en.

података Светске банке, а затим поткрепљено анализом годишњих извештаја ЕУ о напретку земаља региона у европским интеграцијама у овој области.

Степен владавине закона и остварених грађанских и политичких права има велику тежину када се сагледава безбедност региона какав је Западни Балкан, због ратне прошлости чије се последице још увек осећају, свеопштег процеса транзиције кроз који пролазе државе региона и најоштријег инсистирања ЕУ на постизању напретка управо у овим областима. Анализа владавине права треба да покаже колико се у владању поштују устав и закони, да ли су заштићена имовинска права грађана и других субјеката, као и то да ли се у друштву сузбијају криминал и насиље. Од стања у овој области зависи и степен поверења грађана, привредних и других субјеката у институције система. Овде је за почетак извршена анализа података Светске банке о владавини права. Заправо, један од најзначајнијих извора података у овој области, а у исто време и један од највише коришћених извора података у академским истраживањима, јесте *The Worldwide Governance Indicators (WGI) – Rule of Law*.

Како је претходно већ образложено шта *WGI* представља и на чему се заснива, и то у делу рада који се тиче развоја демократије и реформи државне администрације, када је анализирана једна од 6 широких димензија управљања *WGI – Governance Effectiveness*, овде преостаје само то да се укратко појасни распон оцене о квалитету владавине права. На скали од -2,5 до 2,5 први резултат -2,5 представља веома слабу и неефикасну владавину права, док други резултат 2,5 представља јаку и ефикасну владавину права у земљи у питању.

Табела 16: Стање у области владавине права у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке.

Западни Балкан	Стање у области владавине права у периоду од 2010. до 2017. године према подацима Светске банке (The Worldwide Governance Indicators - WGI)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Албанија	-0,41	-0,46	-0,52	-0,52	-0,34	-0,33	-0,33	-0,40
БиХ	-0,35	-0,33	-0,21	-0,15	-0,19	-0,28	-0,22	-0,21

Косово*	-0,61	-0,52	-0,53	-0,55	-0,47	-0,46	-0,35	-0,42
Македонија	-0,26	-0,24	-0,22	-0,20	-0,05	-0,19	-0,28	-0,24
Србија	-0,37	-0,29	-0,36	-0,33	-0,15	-0,12	-0,16	-0,19
Хрватска	0,20	0,22	0,25	0,29	0,32	0,20	0,41	0,33
Црна Гора	0,01	0,02	0,02	0,05	0,08	0,05	-0,01	0,01

Извор података: World Bank. Worldwide Governance Indicators (WGI), Rule of Law.

Руку под руку са слабом ефикасношћу управљања и високим степеном корупције јавног система иде и слаба владавина права, што се показује у земљама Западног Балкана. Ако се има у виду да оцена 2,5 представља идеалну ситуацију у којој је владавина права на врхунском нивоу, онда је уочљиво да је владавина права у региону веома слаба. Разлике међу земљама региона свакако постоје и указују на то да је владавина права најразвијенија у Хрватској, иако то није ни приближно нивоу који остварују земље ЕУ. За разлику од свих осталих земаља региона, још само Црна Гора има позитивне резултате у посматраном периоду, али једва изнад нуле, а чак ни тај резултат није успела да одржи у 2016. години. Може се приметити и то да је напредак који су земље региона оствариле од 2010. године минималан. Неке од земаља имају лошије оцене последњих година но што су их имале почетком ове деценије, што говори о минималним напорима да се стање у овој области поправи, иако се све владе у региону декларативно залажу за то.

Слика је много јаснија уколико се направе поређења најпре са суседима региона који су имали сличан политички и економски развојни пут, а затим и са чланицама ЕУ. У Словенији је владавина права на много вишем нивоу него у земљама региона, будући да се њене оцене од 2010. године углавном крећу изнад 1. Да је поверење у владавину права у Словенији на високом нивоу показују и други релевантни подаци који су овде анализирани, између осталог они који се односе на привредни раст и општи економски развој земље. У Мађарској је владавина права слабија него у Словенији, али јача него у свим земљама региона, са оценом 0,53 у 2017. години. Ипак, у посматраном периоду је присутно константно слабљење квалитета владавине права, ако се узме у обзир да је 0,78 била њена оцена у 2010. години.

С друге стране, у Румунији је присутно јачање владавине права у посматраном периоду. Ситуација је боља него у земљама региона, осим у Хрватској. У 2017. години владавина права је са оценом 0,39 знатно јача него што је била 2010. године када је оцена била 0,05, мада се и даље не ради о неком великом напретку. Владавина права у Бугарској у посматраном периоду је слабија него у Хрватској и отприлике на истом нивоу као и владавина права у Црној Гори. Међутим, као и у свим земљама региона, од 2010. до 2017. године приметан је само минималан напредак.

Нивои владавине права какви су постигнути у најразвијенијим земљама чланицама ЕУ, недостижни су за земље региона, у ближој свакако, а вероватно и у даљој будућности. Јасно је да међу чланицама постоје велике разлике и да је владавина права много јача у развијеним земљама Западне Европе (где се резултати крећу чак преко 2) него што је то случај у земљама које су у последњим таласима постале чланице ЕУ. Међутим, чак и међу њима постоје веома позитивни примери попут већ поменуте Словеније, затим Чешке, Кипра, Малте, Балтичких република и других. Ове земље су далеко одмакле на путу развоја и примене владавине права у својим системима и њихови су резултати немерљиво бољи од оних које остварују земље региона у овој области.

Земље региона су дужне да унапређују владавину права уколико желе да постану чланице ЕУ, али би темпо тих промена морао да се убрза, јер је досадашњи напредак у суштини занемарљив. У наставку су анализирани годишњи извештаји ЕУ о напретку земаља региона у европским интеграцијама, и то у оним деловима који се баве функционисањем владавине права. Притом су приказани најзначајнији проблеми са којима се земље региона суочавају и у складу са тим стање у овој области. Такође, образложено је зашто је напредак минималан и које су то препреке које морају да се превазиђу да би рад на јачању владавине права осим декларативног задобио и суштински значај.

5.3.2.1. Реформе у области права у Републици Србији

Када је у питању функционисање владавине права, Србија је учинила свега неколико корака по питању реформи правосудног система, и то не суштинских. Неки од њих су делимично редуковање великог броја заосталих случајева и донекле усклађивање и

стандардизација судске праксе. Међутим, и даље највећи проблем за целокупни систем правосуђа остаје одсуство независности и непристрасности у вођењу поступака, спровођењу истрага и доношењу пресуда. Такође, правни оквир није у складу са европским стандардима и оставља велики простор за политички утицај у процесу регрутовања и именовања на функције судија и јавних тужилаца. Када отпочне судски процес, многи фактори који утичу или би могли утицати на његов ток могу бити уклоњени са случаја. Иако постоји правило забране повлачења судских предмета чија је истрага у току, оно се не поштује у пракси. Тако може доћи до преусмеравања судија на друге случајеве на основу широких овлашћења председника судова, њиховог унутрашњег трансфера или поновног додељивања предмета. Такође, иако постоји етички код и важи за све судије и тужиоце, дисциплинске мере се изричу веома ретко (Serbia Progress Report, 2014: 11-12; Serbia Report, 2015: 11-12; Serbia Report, 2016: 12-13).

Инконзистентност у судској пракси се јавља због недовољног улагања у обуке и усавршавања судија на целој територији, те малог процента БДП-а од свега 0,5% који се издваја у сврхе одржавања и унапређења судског система. Потребно је превазићи проблем мањка судија и судског особља зарад решавања великог броја заосталих предмета, побољшати координацију између судова, интензивирати примену информационих и комуникационих технологија, али и унапредити неке техничке радње у служби лакшег информисања и вођења случајева попут употребе статистичких метода, процене тежине случајева и на основу тога додељивања предмета релевантним судовима и томе слично (Serbia Report, 2015: 12; Serbia Report, 2016: 14).

Неефикасност правосуђа повлачи за собом и неефикасност у борби против корупције у којој Србија годинама не успева да начини значајнији помак. Напротив, корупција и даље преовлађује у многим областима и наставља да буде један од најозбиљнијих проблема са којима се суочавају српска држава и друштво. Постоји само неколико финалних осуда за корупцију на високом нивоу, што говори о слабој моћи судова и великом политичком утицају на њихов рад (Serbia Progress Report, 2014: 12; Serbia Report, 2015: 13-14; Serbia Report, 2016: 15). Слично томе, број осуда у случајевима организованог криминала је занемарљив и безначајан уколико се упореди са проценама о распрострањености криминала у региону. Не постоји политика која захтева систематично спровођење финансијских истрага већ се све углавном своди на заплону или одузимање

имовине појединцима, а не на лоцирање токова новца. Ни санкције које се у појединим случајевима изричу немају одвраћајући ефекат (Serbia Progress Report, 2014: 12; Serbia Report, 2015: 15; Serbia Report, 2016: 17).

У последњем извештају о напретку (2018) стоји да је Србија начинила одређени напредак само у смислу решавања једног броја заосталих случајева (мада ни ту ситуација није за нарочиту похвалу, јер су основни судови веома оптерећени бројним случајевима старим и по 10 година) и хармонизовања судске праксе у некој мери. Међутим, политички притисци у истрагама и решавању случајева су остали веома јаки и имају пресудан утицај на коначан исход случајева, посебно оних на високом нивоу. Систем именовања судија и тужилаца није објективан, транспарентан и заснован на професионализму и заслугама, што је један од основних захтева у реформи правосуђа. Потребна су већа улагања у обуке судија зарад стицања судијских вештина. И потребно је унапредити судску праксу међусобним умрежавањем правосудних и других институција. Веома споро одвијање судских процедура, непостојање система бесплатне правне помоћи, неефикасност у обради захтева за обештећењем, и други недостаци правосудног система, угрожавају квалитет правде и приступ грађана судовима (Serbia Report, 2018: 12-17).

5.3.2.2. Репорме у области права у Републици Црној Гори

Црна Гора је осредње спремна за улазак у ЕУ када је у питању функционисање владавине права. Репорме које се тичу новог законског оквира који гарантује независност, одговорност, професионализам судства и придржавање етичког кода, нису спроведене у потпуности. Именовање на положаје судија и тужилаца није ослобођено политичких притисака, због чега је и уважавање стручности и способности у процесу избора под знаком питања. Буџет за судство износи мање од 1% БДП-а (0,89% у 2015. години, а у претходним годинама још мање). С обзиром на број становника Црна Гора има више судија него што јој је потребно, што свакако оптерећује ионако мали буџет. Главнина предвиђених годишњих средстава троши се на плате, па не остаје много за инвестирање у нове информационе технологије и бесплатну правну помоћ. Судови су оптерећени заосталим случајевима, па је неопходна даља рационализација судског посла и

унапређење управљања људским ресурсима (Montenegro Progress Report, 2014: 10; Montenegro Report, 2015: 12-14; Montenegro Report, 2016: 12-15).

Према последњем извештају о напретку (2018), унапређен је законодавни оквир у области владавине права и функционисања судства, али је имплементација само делимична. Донекле је повећан капацитет релевантних институција, али није осигурана независност рада судија од политичких притисака. Придржавање етичког кода у суђењу није доследно, док се дисциплинске мере против судија, уколико бивају покренуте, углавном свде на минималне санкције. Систем инспекције рада судова и судија, који служи да увећа професионализам и подстакне придржавање етичких стандарда, треба унапредити и ојачати у капацитетима, али за то не постоји политичка воља. Никакав напредак није уочен ни по питању постављења на судијске функције. Транспарентност избора и селекција заснована на професионализму и заслугама остаје изазов за црногорско судство. Све у свему, квалитете попут независности, непристрасности и професионализма, какве треба да имају судови у демократским земљама, црногорски судови не поседују (Montenegro Report, 2018: 15-16).

Црна Гора, као уосталом и све земље региона, мора да постигне хармонизацију са стандардима ЕУ у области правосуђа и да унапреди комплетну судску праксу. То би подразумевало спровођење адекватних обука судија, примену нових технологија са циљем умрежавања правосудних институција, стварање статистичких база података, ефикасну сарадњу и размену података, и постизање једнообразности у суђењу на читавој територији Црне Горе. Требало би још и смањити број заосталих случајева и убрзати њихово решавање, али и побољшати управљање људским ресурсима. Осим тога, није само судска пракса слаба већ и инфраструктура, те би велика средства требало уложити у њену изградњу. Међутим, како је већ речено, буџет који се издваја за правосуђе углавном је довољан само да се покрију плате запослених. Зато Црна Гора мора да се ослања на донације, али ни оне нису довољне да би се њима финансирале све потребе унапређења правосуђа (Montenegro Report, 2018: 16-18).

Према томе, ситуација у правосуђу није добра и потребна је јака политичка подршка и посвећеност да би се постигао значајнији напредак у овој области. Иначе, осим што је напредак у овој области најзначајнији за будући развој Црне Горе, ово је уједно и област на коју ЕУ обраћа највећу пажњу када оцењује спремност за чланство у њеним

оквирима. Црна Гора, као ни остале земље региона, није земља владавине права нити су јој ова правна традиција и пракса блиске. Зато су и реформе правосуђа тежак задатак за чију је реализацију потребан озбиљан, реалан, јасан, свеобухватан и финансијски одржив план који би био и политички подржан, а какав за сада не постоји. Из тих разлога, као што је већ писано у одељку о безбедносним претњама у региону, ни борба против корупције и организованог криминала није успешна. Да би била успешна у превенцији и сузбијању ових претњи, Црна Гора мора доследно да спроведе реформе правосуђа. То би уједно био и почетни корак ка њеном будућем развоју, јер је функционална владавина права главни фактор привлачења инвестиција и стварања поуздане пословне климе.

5.3.2.3. Реформе у области права у Републици Албанији

Владавина права у Албанији није развијена. Иако је независност судства уставно гарантована, пракса то не показује. Именовања судија Високог суда и Уставног суда су високо политизована и њихово напредовање у каријери и кретање у систему судства одвијају се у највећој дискрецији. Политичка мешања су уобичајена појава у решавању судских случајева и у спровођењу самих истрага. Судије би у свом раду требало да се придржавају постојећег етичког кодекса, али не постоји одговарајући надзор над поштовањем етичких стандарда од стране судија, као ни тужилаца. Такође, судије би морале да објаве стање своје имовине на годишњем нивоу, међутим, не постоје санкције и уколико то не учине. То је један од разлога због чега се судство у Албанији перципира као високо корумпирано (Albania Progress Report, 2014: 11-12; Albania Report, 2015: 13; Albania Report, 2016: 15).

Кретање судија у њиховој каријери почев од именовања, представља одговорност Савета високог судства. Професионализам и интегритет нису увек пресудни за именовање судија. Оквир и процедура за оцену судијских способности су слаби, а кретање током службе нетранспарентно и незасновано на објективним критеријумима. Чланове Високог и Уставног суда, као и главног тужиоца, именује председник уз сагласност просте већине Парламента, што је довољан услов за политизацију именовања (Albania Progress Report, 2014: 11-12; Albania Report, 2015: 13-14; Albania Report, 2016: 15).

Буџет за правосуђе износи око 0,80-0,85% БДП-а, односно од 2,4% до 2,83% државног буџета. Обуке за судије се делом финансирају из буџета, а делом од донација, али не задовољавају у потпуности потребе правосудног система. Постоји велика потреба да се унапреди правосудна инфраструктура и технички услови за функционисање правосуђа. На првом месту, потребно је повећати број судница. Због недостатка простора велики број саслушања се спроводи у судијским канцеларијама што умањује транспарентност суђења и повећава могућности за корупцију. У техничком смислу потребно је учинити функционалним Државни архив правосудног система који има задатак да складишти и процесуира информације о судским случајевима; створити услове за објављивање и претрагу судијских одлука; унапредити систем обавештавања странака и сведока; повећати капацитете за продуковање поузданих статистичких података; убрзати судијске процедуре; створити јединствени унутрашњи механизам надзора рада судова итд. Ефикасност правосуђа умањују недостатак људских и финансијских ресурса, неадекватно планирање и мањак законских одредби које регулишу унутрашњу организацију судства. Из тих разлога, судови су на свим нивоима преоптерећени и постоји велики број заосталих случајева (Albania Progress Report, 2014: 41-42; Albania Report, 2015: 14-15; Albania Report, 2016: 16-17).

Према најновијем извештају о напретку (2018), реформе у области владавине права се настављају, али и даље постоје велики изазови за правосудни систем Албаније. Ради се о широко распрострањеној корупцији, а затим о политичком мешању у суђења и судијске одлуке, па се још увек не може говорити о независном судству. Случајеви се не додељују насумице како би требало да буде у пракси већ се избор судија планира, па се према томе не може говорити ни о непристрасности албанских судова. Напредак је наводно остварен по питању запошљавања судија и судијског особља, и то у виду увођења обавезног тестирања знања, психолошких карактеристика и моралних квалитета кандидата. У извештају се наводи да су професионалност и заслуге постали битнији за одабир, именовање и напредовање судија у служби. У том смислу су донете и неке конституционалне и правне измене, па су на тај начин према мишљењу ЕУ смањена политичка мешања у састав албанских судова и донекле осигуран систем заснован на заслугама (Albania Report, 2018: 19).

Међутим, помало су опречна мишљења ЕУ о напретку Албаније у овој области, јер се на једној страни изражава забринутост због политичких притисака на рад судија и распрострањене корупције, док се на другој страни говори о постигнутом напретку у процесу одабира, именовања, напредовања и разрешавања судија и тужилаца, па те оцене треба узети са резервом и мало дубље заћи у анализу ове проблематике. Оцене Албаније о напретку у европским интеграцијама су генерално боље у односу на оцене осталих земаља региона, иако други извори показују да за то нема чврстог оправдања.

Буџет за правосуђе је и даље недовољан да би задовољио потребе за унапређењем у инфраструктурном и професионалном смислу. Колико је инфраструктура слаба, толико су обуке за судије и судијско особље оскудне. Зато је Албанија у овој области остала трајно зависна од донација. Међутим, донације не могу значајно да реше нагомилане проблеме у правосуђу. Рад судова треба унапредити у суштинским аспектима укључујући решавање заосталих случајева, поједностављивање и скраћивање судских поступака и процедура, стандардизовање процедура, ефикасније управљање људским ресурсима, редовно објављивање информација и периодичних извештаја, креирање поузданих статистичких база података, повезивање са другим релевантним базама података, и што је најбитније осигурање извршавања судијских одлука (Albania Report, 2018: 20-21).

Ефикасно правосуђе је главни фактор у борби против корупције и организованог криминала. У одељку о безбедносним претњама у Албанији могло је да се уочи да та борба није ефикасна, а сада се види да исто то важи и за правосуђе. Иако су истраге нешто бројније и интензивније, оне не резултирају разрешавањем случајева и финалним осудама (Albania Report, 2018: 32-34). Притом, сарадња полиције, тужилаштва, судова и свих осталих релевантних државних тела и агенција у идентификовању и истраживању комплексних криминалних случајева није развијена, а самим тим ни размена информација. Према томе, није реално очекивати да се корупција и криминал у Албанији смање све док се правосудни систем не постави на здраве основе и не створе услови за међуинституционалну сарадњу. Иако се ЕУ на појединим местима служи блажим формулацијама када говори о реформама правосуђа у Албанији, није стечен утисак да је ситуација у њој заиста боља него у осталим земљама региона. То потврђују и бројни други извори података који су анализирани.

5.3.2.4. Реформе у области права у Републици Северној Македонији

По питању функционисања и унапређења владавине права, ситуација у Македонији се погоршала и представља велики проблем за напредовање земље ка чланству у ЕУ. Реформе су веома споре и омета их константно политичко мешање у рад судова и именовање судија. Није постигнут никакав напредак по питању независног функционисања правосудног система. Селективна правда у значајним или политички осетљивим случајевима је и даље присутна. Није формиран никакав оквир који би штитио судије од различитих спољних притисака. Рад Специјалног тужилаштва које је формирано 2015. године да би вршило истраге у случају афере прислушкивања, константно се омета у пракси, упркос инсистирањима међународне заједнице да се омогуће услови за његово независно функционисање (The FYROM Progress Report, 2014: 40; The FYROM Report, 2015:12-13; The FYROM Report, 2016: 13).

Именовања на функције и напредовање у служби нису засновани на професионализму и заслугама већ су подложни политичким утицајима. Исто тако, случајеви се додељују судијама на бази политичких и персоналних особина, а требало би развити систем којим се такве ситуације предупређују. Судије би морале да се придржавају етичности у вршењу својих функција, да објављују своје имовинско стање на годишњем нивоу и да извештавају о могућим сукобима интереса. Међутим, оне то не чине, док Државна комисија за превенцију корупције која има задатак да врши надзор над њиховим радом има само провизорне ингеренције (The FYROM Progress Report, 2014: 40-41; The FYROM Report, 2015: 13-14; The FYROM Report, 2016: 14).

Према најновијем извештају о напретку (2018), независност судства од политичких притисака још увек није постигнута. Отуда ни капацитет правосудних институција није довољан, нити је са годинама унапређен да би се независно и непристрасно решавали случајеви. Придржавање етичког кода је под знаком питања, управо због притисака које трпе судије током свога рада, а посебно на случајевима у које су укључене високо позициониране личности. Према томе, селективна правда је и даље присутна у систему правосуђа. У 2017. години су организоване обуке о етичности, спречавању сукоба интереса и антикорупционим мерама за председнике судова, јавне тужиоце, судије, судско

особље и стручне сараднике тужилаштва, што се сматра извесним напретком у процесу реформи правосудног система (The FYROM Report, 2018: 20-21).

Именовање и напредовање судија на основу објективног приступа квалитету кандидата који подразумева професионализам и заслуге, још увек није пракса. Према томе, за сада нема промена набоље у суштинском, практичном смислу. Можда најзначајнији напредак у овој области представља усвајање нове стратегије о реформама правосуђа (2017-2022), али је потребно много посвећености и труда да би она у потпуности била имплементирана и што је најважније да би се обезбедила независност у функционисању судства од свих спољних и унутрашњих притисака. За њену пуну имплементацију су потребна финансијска средства која се за сада не издвајају у довољној мери из буџета, већ се у великој мери ослања на спољне донације (The FYROM Report, 2018: 21-22).

5.3.2.5. Реформе у области права у Републици Босни и Херцеговини

Високо судско и тужилачко веће је кључна институција која управља правосуђем у БиХ. Принципи аутономије и независности правосудних органа су утврђени законима на свим нивоима и садржани у уставима ентитета, али не и у Уставу БиХ. Управо зато, политички мотивисане претње које се упућују судовима и тужилаштвима израженије су на државном нивоу, док процедуре за изрицање казни у таквим случајевима нису успостављене. Уставним и законодавним оквиром би се морала осигурати независност, непристрасност и аутономија судија и тужилаца. Требало би проширити основе за жалбе против одлука Високог судског и тужилачког већа, укључујући и оне о именовању судија и тужилаца и њиховим трансферима, као и оне у дисциплинским поступцима. Етички кодекс за судије и тужиоце постоји, али не постоји никакав ефикасан механизам који има моћ да иницира дисциплинске случајеве. Уз све наведено, велики проблем за функционисање судства представља корупција (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 12; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 13-14; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 14-15).

Именовање и напредовање судија и тужилаца нису транспарентни и не заснивају се на професионализму и заслугама, већ се одвијају под великим политичким утицајем и

притисцима. Обуке за судије и тужиоце, иако постоје у ентитетским центрима за обуку, требало би унапредити тако да се у обзир узму реалне потребе за развој њихове каријере и радних способности. Међутим, главну препреку у том смислу представљају буџети за судство који су генерално мали. С обзиром на сложену структуру судског система у БиХ, потребно је повећати конзистентност судске праксе широм земље. До сада је постигнута боља хармонизација судске праксе у грађанским и административним стварима, али још увек не у кривичном праву. Решавањем бројних заосталих случајева учињени су покушаји да се унапреди ефикасност судства, међутим потребно је спровести много реформи да би се оно приближило стандардима и пракси који важе унутар развијених демократских држава Европе (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 13-14; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 14-15; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 15-16).

Правни оквир за међународну правосудну сарадњу постоји, али није увек ефикасан. Одељење Министарства правде надлежно за имплементацију закона и примену одредби релевантних међународних конвенција нема довољно особља да би ефикасно обављало своје дужности. Како је правосудни систем широм земље фрагментиран, а судска пракса нехармонизована, не чуди и недоследна примена међународних стандарда у судској пракси. Да би правосудни систем успешно функционисао свакако је потребно развити живу међународну и регионалну судску сарадњу и имплементирати законодавни оквир који би подржао такву врсту сарадње (Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 75).

Реформа правосуђа није унапредовала према последњем извештају о напретку (2018), и иначе се одвија веома споро. Законодавни оквир о функционисању судства није потпун нити усклађен са европским. То се даље одражава на основне квалитете правосуђа, независност, непристрасност и аутономију судија и тужилаца, који у БиХ нису гарантовани, јер је правосуђе рањиво на различите врсте притисака. Осим тога, бројни аспекти функционисања правосуђа морају да се унапреде попут превенције и сузбијања сукоба интереса, доследније примене дисциплинских поступака, придржавања етичког кодекса, сузбијања корупције итд. Процедуре именовања и унапређивања судија и тужилаца морају да постану транспарентне и засноване на професионализму и заслугама. Такође, треба осигурати конзистентност судске праксе широм земље, на чему је у тренутним условима изражених унутрашњих подела веома тешко радити (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 9-11).

Обуке судија и тужилаца се још увек не спроводе ефикасно и у довољној мери. С једне стране, зато што се не врше систематске процене о реалним потребама за унапређењем судијских и тужилачких вештина. А са друге стране, зато што нема довољно финансијских средстава да би управљање програмима обука било одрживо. Буџет који се издваја у области правосуђа углавном се утроши на плате и не оставља простора ни за покривање трошкова обука нити за инвестиционе потребе и унапређење инфраструктуре. Неулагање у потребе правосуђа разумљиво проузрокује последице по питању ефикасности његовог функционисања. Судске процедуре трају јако дуго и није учињен никакав напредак по питању њиховог скраћења. Због слабог капацитета и функционалности судова, па према томе и спорог решавања случајева, број заосталих предмета је изразито велики и до краја 2017. године је износио огромних два милиона и сто хиљада (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 11-12).

5.3.2.6. Реформе у области права на Косову*

Када је у питању владавина права, Косово* је у некој раној фази развоја. Напредак је учињен у смислу усвајања амандмана на Устав и секундарног законодавства неопходног да би се уопште спровели закони којима се предвиђа унапређење правосуђа. Именована је већина чланова кључних институција и повећана стопа решавања заосталих случајева. Према Уставу, Судски савет Косова* и Тужилачки савет Косова* су институције одговорне за обезбеђивање независности и непристрасности судова (Kosovo* Report, 2015: 13; Kosovo* Report, 2016: 13).

Судски савет Косова* и Тужилачки савет Косова* задужени су за процес одабира судија и анализу њихове подобности за обављање судијског посла. Према извештају о напретку (2016), на једном месту стоји да се судије бирају према заслугама и да су процедуре именовања и разрешења судија и тужилаца у складу са свим међународним стандардима. Међутим, то је у контрадикторности са бројним оптужбама за кривично дело корупције на рачун чланова правосуђа и тужилаштава. У 2015. години је чак 250 судија и тужилаца било под истрагом да су примили мито. Исте године су све судије и тужиоци били приморани да објаве своје имовинске карте и да пријаве сваки могући сукоб интереса Агенцији за борбу против корупције. Међутим, у истом извештају не пише

да ли су неки од 250 судија и тужилаца оптужених за корупцију и кажњени (Kosovo* Report, 2016: 14-15).

Исто тако, истиче се да су професионализам и компетентност судија и тужилаца ствари на којима треба доста радити, и то тако што би се процениле потребе и организовале адекватне обуке за судије и тужиоце које би унапредиле њихова знања и способности и повећале њихов осећај одговорности за случајеве које воде, посебно у области економског криминала и јавних набавки. Истиче се и да је процес имплементације етичког кодекса за судије, тужиоце и адвокате веома спор. Дисциплински поступак, уведен као мера санкционисања повреде радне обавезе, постоји и функционише. Међутим, иако је у 2015. и 2016. години било случајева покретања дисциплинског поступка против судија и тужилаца, нико од њих није и суспендован. Централизован систем евиденције кривичних дела који је од кључне важности за ефикасно функционисање правосуђа није успостављен. Такође, не постоји ни званичан систем надзора правосудног система (Kosovo* Progress Report, 2014: 13-14; Kosovo* Report, 2015: 13-14; Kosovo* Report, 2016: 15-16).

Ефикасност правосудног система треба унапредити решавањем заосталих случајева, али и изменама у области кривичног законодавства. Многе одредбе Закона о кривичном поступку су сувише комплексне и онемогућавају успешне систематске истраге и кривична гоњења. То са једне стране говори о незаинтересованости власти да унапреди законски оквир у области кривичног правосуђа, а са друге стране показује да је то један од најзначајнијих разлога неефикасне борбе против корупције и организованог криминала о чему је већ било речи. Ако се на то надовежу недовољни људски и материјални ресурси и велики број заосталих случајева, онда се делом може објаснити зашто је правосудни систем Косова* веома спор у пружању правде (Kosovo* Progress Report, 2014: 13-14; Kosovo* Report, 2015: 15; Kosovo* Report, 2016: 16).

Према последњем извештају о напретку (2018), одређени напредак је остварен само по питању интеграције српских судија и тужилаца у косовски правосудни систем. Судство је и даље веома рањиво на политичке утицаје и без адекватних капацитета за ефикасан рад, због чега се случајеви веома споро решавају и гомилају. Претње судијама и тужиоцима због случајева који су им додељени на решавање су честа појава. Оне иду дотле да је истима потребно обезбедити полицијску заштиту. Према томе, најважније

карактеристике којима се одликују судови у развијеним демократским земљама, независност, професионализам и непристрасност, представљају квалитете којима косовски судови не располажу. Осим тога, придржавање етичког кода у процесу суђења је слабо, јер је његова имплементација ограничена. Дисциплински процеси су се показали неефикаснима, јер осим што трају веома дуго, и они зависе од политичке воље. Именовања судија нису транспарентна нити заснована на објективним критеријумима који се тичу професионализма, способности и заслуга (Kosovo* Report, 2018: 13-15).

Потребно је унапредити судство у сваком смислу, а посебно по питању људства, што подразумева организовање обука и стицање свих потребних знања и вештина за ефикасно обављање посла. Међутим, проблем је тај што Косово* није у стању да обезбеди финансијска средства ни у ове ни у сврхе комплетног унапређења капацитета косовских институција. Судови веома заостају у решавању случајева и превише се баве мањим прекршајима, док запостављају озбиљне повреде закона, посебно када су почињене од стране људи на високим положајима. Процеси истрага и суђења су веома робусни и дуготрајни и потребно је превазићи те слабости како законски тако и практично. Због таквог стања у правосуђу, Косово* је на самом почетку када је у питању способност да се суочава са претњама корупције, криминала и тероризма које улазе у ред најзначајнијих безбедносних претњи у региону (Kosovo* Report, 2018: 16).



Кратак преглед на нивоу региона

Као што може да се уочи, владавина права није развијена ни у једној од земаља Западног Балкана. Све оне имају обавезу да унапреде ову област уколико желе да напредују на путу европских интеграција, али тај процес тече веома споро, ако се уопште и одвија. У главне препреке јачању владавине права спада одсуство политичке воље да се спроведу реформе и правосудни систем учини независним. Осим решавања неког броја заосталих предмета, до данас ниједна од земаља није остварила никакав значајнији напредак. Њихови правосудни системи функционишу под великим политичким притиском. То конкретно значи да се именовање судија и целокупан процес напредовања

у служби не темеље на професионализму и заслугама већ зависе од политичких одлука, исто као и расподела предмета, док је правда изразито селективна. Уз то, ниједна од земаља региона не улаже довољно финансијских средстава у унапређење и модернизацију правосуђа, укључујући обуке судија и судијског особља, правосудну инфраструктуру, техничку опремљеност итд.

Унапређење владавине права на Западном Балкану је веома важно и не тиче се само напредовања ка ЕУ већ има велику тежину и када је у питању осигурање мира и безбедности. Лоше стање у владавини права повлачи за собом неповерење у институције система, а то даље узрокује лошу инвестициону климу и изостанак привредног развоја. Дакле, све оно са чиме се већ дуго суочавају све земље у региону. Такође, слаба владавина права доприноси ширењу корупције и прекограничног криминала, који због своје распрострањености спадају у најзначајније претње безбедности региона. Осим тога, у постконфликтном региону какав је Западни Балкан, у коме су остала бројна нерешена питања која се тичу несталих, избеглих и расељених лица, права мањина, имовинских и других права, слаби резултати у области владавине права појачавају осећај неправде и небезбедности, ограничавају услове за сарадњу и одлажу сваку евентуалну могућност за помирење. Према томе, ЕУ ни на овом пољу није успела да оствари велики утицај на Западном Балкану, а слаба владавина права се показала као још један веома значајан чинилац који спречава развој безбедносне заједнице у региону.

5.3.3. ЗАШТИТА ЉУДСКИХ И МАЊИНСКИХ ПРАВА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Анализа остварених политичких права и грађанских слобода раније у одељку који се односи на демократију и реформе државне администрације, показала је колико се поштују права и слободе грађана у земљама региона, укључујући слободу изражавања, слободу окупљања и удруживања, слободу избора политичких представника итд. За извор података у том смислу узета је база података невладине организације *Freedom House* у којој се могу пронаћи годишњи извештаји о оствареној слободи у свету у овој области. Како су резултати истраживања ове организације, као и извештаји, детаљно анализирани у поменутом одељку, овде је учињен само кратак осврт на исте, као увод у анализу

извештаја ЕУ о напретку земаља региона у овој области. Такав приступ је омогућио поређење података и формирање поузданијих и целовитијих закључака о стању у области заштите људских права и права мањина, што је конкретна тема овог одељка.

Према томе, анализа података невладине организације *Freedom House* о оствареним политичким правима и грађанским слободама у земљама Западног Балкана у периоду од 2010. до 2018. године је показала да Хрватска има најбољи рејтинг у региону и статус слободне земље, иако има великих проблема са корупцијом у јавном сектору и дискриминацијом мањина. Србија има лошији рејтинг од Хрватске, нарочито у последњих неколико година, а пре свега због ауторитарности владајуће партије која се огледа у угрожавању политичких права, гушењу опозиције, притисцима на медије, дискретном сузбијању активности НВО итд. Оне су уједно биле једине земље у региону у посматраном периоду које су успевале да одрже статус слободних. Међутим, према најновијим подацима објављеним почетком 2019. године, ситуација у Србији се погоршала када је у питању гарантовање политичких права и грађанских слобода, те је она изгубила статус слободне земље и сврстала се у групу делимично слободних земаља. Црна Гора је статус слободне земље изгубила у 2016. години због велике политичке кризе која ју је захватила годину дана раније.

Све остале земље региона у целокупном посматраном периоду имају статус делимично слободних земаља, с тим што су им се сада придружиле и Србија и Црна Гора. Косово* и БиХ имају најлошији рејтинг и најслабије су се показале у гаранцији и заштити политичких права и грађанских слобода. То је у највећој мери последица неразвијености државности и институција, као и одсуства унутрашње кохезије. Ионако низак рејтинг Македоније који посебно кваре корупција и контрола медија, додатно је пао 2015. године када је наступила велика политичка криза чије се последице још увек осећају. С друге стране, рејтинг Албаније се годинама не мења, али то пре свега значи да изостаје напредак у сузбијању корупције и организованог криминала, опште политизације државе и друштва, дискриминације мањина итд.

Већина земаља ЕУ има најбољи рејтинг у овој области (чак њих 19). Нешто слабији рејтинг имају земље које су међу последњима постале чланице, али и оне су према својим резултатима бољи гарантори и поштоваоци политичких права и слобода грађана од земаља региона Западног Балкана. О њиховим рејтинзима се може детаљније читати у

извештајима организације *Freedom House*, а овде су у наставку анализирани извештаји о напретку у европским интеграцијама који показују какво је стање у овој области у земљама Западног Балкана и какве су могућности за остварење даљег напретка, а самим тим и за приближавање стандардима и евентуалном чланству у ЕУ.

Према структури извештаја о напретку у овој области издвојени су аспекти заштите људских и мањинских права на које ЕУ обраћа највећу пажњу. Анализа тих аспеката је омогућила извођење релевантних закључака о тежини њених захтева по питању унапређења права и хармонизације са правима и стандардима у европском законодавству. Конкретно, ради се о следећим аспектима: права затвореника, заштита личних података, религијске слободе, слобода изражавања, слобода окупљања и удруживања, имовинска права, процедурална права, забрана дискриминације, права жена, права деце, права мањина, заштита избеглих и расељених лица. Резултати анализе свих ових аспеката људских и мањинских права, повезани су и упоређени са резултатима претходно анализираних квантитативних и квалитативних података. Тиме је остварен дубљи увид у досадашње резултате реформи које је подстакао процес европских интеграција региона, као и у могућности даљег напретка.

Овде је значајно поменути да ЕУ на више начина помаже земљама региона да унапреде стање у области заштите људских права и права мањина. На првом месту, ЕУ од почетка свог ангажовања у региону инсистира на доследној имплементацији свих споразума који су закључени по завршетку оружаних сукоба. Ту се првенствено убрајају Дејтонски, Ердутски, Кумановски, Охридски, Београдски, али и други споразуми у којима се предвиђа заштита и унапређење права мањина и избеглих и расељених лица. То је уједно и један од основних услова за напредак у европским интеграцијама.

Такође, један део средстава из *IPA* фондова намењен је реформама и пројектима у области заштите људских и мањинских права, укључујући јачање цивилног друштва, унапређење слободе медија, унапређење образовних могућности, интеграцију Рома, омогућавање школовања на мањинским језицима итд.⁸⁵ Висина намењених средстава из

⁸⁵ На званичном сајту Европске комисије постоји детаљан опис *IPA* инструмента, који подразумева све пројекте који су финансирани од стране ЕУ од почетка његове примене 2007. године. Уз помоћ линка који је овде остављен лако се приступа овом сајту и веома брзо долази до информација. Како у овом раду нема простора за детаљнију анализу *IPA* инструмента, заинтересовани могу да посету сајт и да пронађу све информације о одобреним пројектима, висини намењених средстава, методологији праћења резултата итд.

IPA фондова за период од 2014. до 2020. године у овој и у области владавине права заједно креће се од 52,3 милиона евра за Црну Гору, 83 милиона евра за Македонију, 97 милиона евра за Албанију, 116,6 милиона евра за БиХ, 126,2 милиона евра за Косово*, до 265 милиона евра за Србију.⁸⁶ Међутим, као и у другим областима остаје питање постигнутих резултата, што је детаљно размотрено у наставку.

5.3.3.1. Заштита људских и мањинских права у Републици Србији

Србија јесте ратификовала све релевантне међународне споразуме о људским правима, међутим, она мора да унапреди њихову имплементацију. Такође, сва релевантна државна тела, парламентарни комитети, Омбудсман, Повереник за заштиту равноправности и организације цивилног друштва залажу се за подизање опште свести о значају поштовања људских права, толеранције и недискриминације у друштву. Такође, залажу се за јачање механизма заштите људских права. Међутим, резултати истраживања су показали да морају значајно да се унапреде капацитети ових актера да би били способни да остварују опипљиве резултате на пољу заштите људских права.

Иако постоје многи закони о поштовању људских права, тек их треба применити. Тако стоји ствар са превенцијом тортуре и лошег поступања према лицима на одслужењу казне. Та област је проблематична и тек је треба унапредити, а посебно прилагодити европској пракси и постојећим стандардима. Примену закона би требало да прати и побољшање услова за боравак у притвору и затворским установама, као и јачање заштите права затвореника на жалбу и правично поступање. Унапређење је нужно и у области заштите личних података, где постоји потреба за усвајањем нових закона и прилагођавањем европским стандардима и пракси (Serbia Progress Report, 2014: 45-46, 50-51; Serbia Report, 2015: 54; Serbia Report, 2016: 61).

Слобода мишљења, савести и вероисповести у Србији је гарантована Уставом и углавном се поштује (Устав Републике Србије, 2006: члан 43). На њеној територији су

European Commission. (2019). Multy-country financial assistance under IPA II. Преузето 19. фебруара 2019., са https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme_en.

⁸⁶ Све податке о висини намењених средстава свакој појединој земљи региона путем *IPA* фондова почев од 2007. па све до 2020. године, могуће је пронаћи на званичном сајту Европске комисије. European Commission. (2019). Overview – Instrument for Pre-accession Assistance. Преузето 19. фебруара 2019., са https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en.

регистроване бројне религијске заједнице. Инциденти на религијској основи се дешавају, али спорадично. Међутим, и даље постоје тешкоће приликом регистрација религијских група и цркви због чега је потребно променити и унифицирати правила регистрација на целој територији. Још један проблем је и онемогућен приступ црквеним службама на свим мањинским језицима. С друге стране, једна од позитивних ствари је та што се подстрекивање на националну, етничку и религијску мржњу сматра криминалним делом за које су законом предвиђене санкције (Serbia Progress Report, 2014: 47; Serbia Report, 2015: 55; Serbia Report, 2016: 61).

На пољу слободе изражавања годинама нема никаквог напретка. Опште окружење није погодно за адекватно уживање овог права. Медији су углавном приватни, али затворени, не знају се њихови власници нити извори финансирања. Новинари су под сталним притиском у обављању својих послова и немају слободу да независно истражују и непристрасно извештавају. Због тржишта рада које карактерише висока незапосленост, несигурност посла и мале плате, посебно је присутан страх од губитка посла, те су и утицаји на новинаре јачи. Пласирање гомиле информација путем телевизије и интернета углавном је пристрасно и засновано на различитим политичким и економским интересима. Постоје новинари са полицијском заштитом, али не и воља да се уклоне узроци предузимања оваквих мера, а нису решени ни случајеви убистава новинара у периоду од 1999. до 2001. године (Serbia Progress Report, 2014: 13, 46; Serbia Report, 2015: 17-19, 55; Serbia Report, 2016: 19-21, 61-62).

Говор мржње је присутан, али се толерише у медијима и ретко када добија судски епилог. Слобода изражавања на интернету није загарантована, те стално постоји могућност да новинари, блогери и друга лица буду изложени притисцима и претњама. С друге стране, слобода окупљања и удруживања је гарантована и поштована. Само у веома специфичним ситуацијама долази до забране окупљања из безбедносних разлога. Иако окупљања десничарских организација и навијачких група могу да буду ризична и проблематична, права у овој области се углавном несметано остварују (Serbia Progress Report, 2014: 46-47; Serbia Report, 2015: 56; Serbia Report, 2016: 61-62).

Поштовање имовинских права је у извесној мери унапређено, посебно решавањем већег броја захтева за повраћај имовине. Агенција за реституцију се бави овим питањем и већина њених досадашњих одлука је одобрена од стране Министарства финансија као

другостепеног органа одлучивања (Serbia Progress Report, 2014: 49; Serbia Report, 2015: 56; Serbia Report, 2016: 62).

Закони о забрани дискриминације углавном су у складу са европским законима у тој области, мада треба усвојити и неке амандмане да би у потпуности испунили европске стандарде, али у пракси је дискриминација присутна. Дискриминацији су посебно изложени ромска и ЛГБТ популација, особе са инвалидитетом и посебним потребама, старији људи и социјално угрожене групе, као и особе заражене ХИВ-ом. Начин на који се они третирају у друштву и свим друштвеним установама није регулисан у складу са међународним стандардима. Србији се константно замера што недовољно улаже напоре у интеграцији ЛГБТ популације. Иако су предрасуде о овој групи људи у друштву јако велике, ЕУ очекује од Србије да ради на заштити припадника ЛГБТ популације у школама, здравству, на тржишту рада и у другим аспектима друштвеног живота (Serbia Progress Report, 2014: 48; Serbia Report, 2015: 56-57; Serbia Report, 2016: 62-63).

Када је у питању једнакост полова, пуно тога тек треба урадити, али забрињавајући су случајеви насиља над женама, због чега је потребно ојачати механизме заштите и координацију свих надлежних институција у заштити жена жртава насиља, сузбијању и санкционисању насиља. Систем хитног реаговања не функционише адекватно и не постоји довољан број склоништа за жртве насиља. Осим тога, жене су недовољно заступљене у политичком животу и државним институцијама, као и у приватном сектору. Слично томе, права деце се у многим областима могу унапредити, од њихове пуне интеграције у друштву, укључујући ромску децу и децу са инвалидитетом, преко превенције и спречавања насиља над децом, све до адекватног поступања са децом која су починила кривична дела (Serbia Progress Report, 2014: 47; Serbia Report, 2015: 56-57; Serbia Report, 2016: 62-63).

Процедурална права би требало вишеструко унапредити. Не постоји ефикасан систем бесплатне правне помоћи. Подршка и заштита жртава насиља је слаба и није у складу са европским законодавством у овој области. Спровођење правоснажних пресуда се одвија споро, као и процес обештећења. Процедуре покретања поступака су обимне, дуго трају и доста коштају, па стога нису ни доступне многим категоријама становништва, а уз све те отежавајуће факторе није развијен ни приступ правди на мањинским језицима (Serbia Report, 2015: 57; Serbia Report, 2016: 64).

Правни оквир за заштиту мањина постоји и у складу је са Оквирном конвенцијом о националним мањинама. Ипак, примена законских одредаба треба да се побољша и прошири на читаву територију Србије. Требало би узети у обзир регионалне разлике и у складу са мањинским језицима прилагодити образовање, употребу језика, приступ медијима и религијску службу. Уопште, потребно је унапредити и заштити мањинска права у многим областима. Марта 2016. године је установљен Фонд за националне мањине са циљем да подржи пројекте у области културе, образовања, информисања и званичне употребе језика националних мањина. Осим тога, треба повећати репрезентативност припадника националних мањина у државној администрацији (Serbia Progress Report, 2014: 49; Serbia Report, 2015: 57-58; Serbia Report, 2016: 64).

У Војводини је интеретничка ситуација углавном добра и присутна је свест о потреби заштите мањинских права. Ситуација је затегнута у јужној Србији, тачније у региону Прешево-Бујановац-Медвеђа где живи велика албанска мањинска заједница. Њу погоршава економска неразвијеност, одсуство свеобухватног програма интеграције и лош политички дијалог између централних власти и локалних албанских лидера о начинима превазилажења економске неразвијености и слабе репрезентативности Албанаца у државној администрацији. Ситуација у Санцаку је углавном стабилна, међутим њу такође угрожава изражена економска неразвијеност, висока стопа незапослености и недовољна заступљеност бошњачке популације у локалној администрацији и полицији. Положај Рома би требало унапредити на целој територији Србије у области социјалне заштите, здравља, образовања, запошљавања, стамбеног збрињавања, али и репрезентативности у јавним службама (Serbia Progress Report, 2014: 49-50; Serbia Report, 2015: 58-59; Serbia Report, 2016: 64-65).

Србију је 2015. године погодио велики талас избеглица из ратом захваћене Сирије. Српска влада је уз међународну помоћ спровела низ активности да им олакша боравак на својој територији. Такође, усвојила је стратегију за решавање питања избеглих и расељених лица која се на њеној територији суочавају са тешким животним условима, незапосленošћу и сиромаштвом, и развила дијалог са суседима о дуготрајним решењима за расељена лица са Косова*. Међутим, то је само почетни корак у решавању проблема, док суштинске резултате тек треба остварити (Serbia Progress Report, 2014: 50; Serbia Report, 2015: 59; Serbia Report, 2016: 65).

У извештају о напретку који је објављен у међувремену (2018) и даље се истиче да је имплементација закона и прописа широм земље неконзистентна и неефикасна. Међутим, резултати истраживања су показали да је то случај и у свим осталим земљама региона. Оне су до сада успеле само донекле да ускладе своје законе са законима ЕУ, док се имплементација показала као тежак задатак. С једне стране због недостатка политичке воље, а са друге због недостатка финансијских средстава и недовољног броја стручних лица. У области заштите права лица на одслужењу казне није постигнут никакав напредак. Тренутно стање у казнено-поправним установама карактеришу пренатрпаност и лоши животни услови, неадекватно пружање здравствених услуга, неадекватни програми васпитања, лоша сарадња са локалним властима и цивилним друштвом по питању реинтеграције, као и недостатак обука за особље и надлежна лица (Serbia Report, 2018: 23-24).

Иако Европска унија посебно инсистира на постизању напретка у области слободе изражавања и медијског извештавања, ситуација се на том пољу нимало не мења. И даље су присутне претње новинарима, застрашивање, говори мржње, вербално и физичко насиље, док истраге и финалне осуде изостају. Законски оквир о медијима није у потпуности имплементиран, па је транспарентност власништва и финансирања медија потпуно затамњена. Сви медији, укључујући и јавни сервис, веома су рањиви на политичке и економске утицаје, што умањује њихов професионализам (Serbia Report, 2018: 25-26).

Проблеми из ранијег периода остали су нерешени и у другим областима. Попут проблема регистравања религијских заједница, те ограниченог уживања права на слободу мисли, савести и религије. У том смислу треба унапредити законски оквир и ускладити га са европским. Исто важи и за области окупљања и удруживања и заштите личних података, с тим што ЕУ посебно истиче да је важно увести праксу санкционисања насилних окупљања. Једина област у којој је примећен извесан напредак јесте област власничких права и он се огледа у решавању бројних случајева повраћаја конфисковане имовине (Serbia Report, 2018: 24-26).

У области заштите од дискриминације није постигнут никакав напредак. Потребно је прилагодити законски оквир стандардима који важе у ЕУ, развити координацију релевантних институција и предузети све неопходне мере за санкционисање случајева

говора мржње, претњи и насиља. Права жена нису унапређена ни у једној области у односу на претходне године. Оне су дискриминисане у области права рада, права на политичку партиципацију, права на поседовање имовине итд., док је улога медија у превазилажењу стереотипова и предрасуда у вези са правима жена и скретању пажње на насиље засновано на родној основи минимална. Ни у области заштите права деце, посебно деце са инвалидитетом и припадника мањинских заједница, није остварен напредак у поређењу са претходним периодом. Проблем и даље представља неједнак приступ образовању, насиље над децом, и генерално изостанак униформности у спровођењу политика које се односе на заштиту њихових права (Serbia Report, 2018: 26-27).

Права мањина су законски заштићена, али у пракси су нужна даља унапређења. Иако су интернетички односи релативно стабилни широм земље, постоји неравнотежа по регионима када је у питању насељеност мањинских заједница, али и економски развој. Углавном, региони у којима су националне мањине веома заступљене су у исто време и најнеразвијенији. Међутим, као што је могло да се види, лош животни стандард погађа грађане читаве Србије због веома лоше економске ситуације уопште. Од Србије се и даље очекује да унапреди мањинска права када је у питању приступ образовању, употреба мањинских језика, медијско извештавање на мањинским језицима итд. Роми су највише дискриминисани и њихова права би требало унапредити у свим областима (становање, запошљавање, образовање, здравствена нега, безбедност итд.). Исто важи и за избегла и расељена лица. Међутим, слаба политичка воља и недостатак финансијских средстава највише коче напредак у овој области (Serbia Report, 2018: 28-29).

5.3.3.2. Заштита људских и мањинских права у Републици Црној Гори

Иако је Црна Гора усвојила законе који су у складу са европским и међународним стандардима у области заштите људских права, њихова имплементација је слаба. Још увек нису усвојени амандмани који јачају законски оквир у смислу униформности и санкционисања кршења људских права. Потребно је ојачати институције које имају било какав облик надлежности у области заштите људских права.

Црна Гора мора да унапреди бројне аспекте заштите људских права, укључујући заштиту људских права у затворима, као и у процесу привођења правди. Затим, она мора

да имплементира законски оквир о заштити личних података. До данас, ниједан случај који се тиче кршења права заштите личних података није стигао до суда. Потребно је да се оснажи капацитет судова за деловање у оваквим случајевима и да се усвоје важећи стандарди *Eurojust*-а за размену информација. Иако је слобода мисли и религијског опредељења гарантована законом, законски оквир треба унапредити да би се побољшао однос свих религијских заједница и државе, остварила транспарентност и осигурала контрола доделе државних средстава религијским заједницама (Montenegro Progress Report, 2014: 44-45; Montenegro Report, 2015: 57-58; Montenegro Report, 2016: 62-63).

Слобода медија није остварена нигде у региону, па ни у Црној Гори. Слаба плаћеност, несигурност посла и веома висока стопа незапослености иначе, оставља огроман простор за пристиске различитих врста. Зато се не може говорити о независности црногорских медија нити о њиховом професионализму и непристрасности у извештавању. Што више, не предузимају се никакве значајне мере за сузбијање насиља над новинарима нити су решени неки од случајева. Финансирање медија није транспарентно и веома је присутна дискриминација по питању оглашавања (Montenegro Progress Report, 2014: 11, 44-45; Montenegro Report, 2015: 19-21; Montenegro Report, 2016: 18-21).

Слобода окупљања и удруживања је била урушена инцидентима између полиције и грађана за време протеста 2015. године. Ту су се показале тешкоће за полицију да управља јавним скуповима, као и потреба да се даље унапређује практична примена стандарда у овој области. Када су у питању својинска права, највећи изазов остаје процес реституције имовине одузете у прошлости и присвојене од стране државе. Процедуре за повраћај имовине су отежане, доношење одлука тече веома споро и готово да нема никаквог прогреса. Такође, расељена лица која имају трајно боравиште на територији Црне Горе суочавају се са дискриминацијом у процесу остваривања права на поседовање земље. По питању дискриминације иначе, Црна Гора мора даље да усклађује своје законодавство са европским законима, стандардима и праксом. Мало је покренутих случајева пред судовима, а још мање изречених казни за почињена дела дискриминације. Иако је капацитет Омбудсмана донекле унапређен, потребно је осигурати благовремено и адекватно реаговање на извештаје о случајевима дискриминације (Montenegro Progress Report, 2014: 46-47; Montenegro Report, 2015: 59; Montenegro Report, 2016: 64).

Учешће жена у друштвеном, посебно политичком животу је веома слабо. Веома је слаб и за систем помоћи женама жртвама насиља. Усвојена је стратегија за борбу против породичног насиља, међутим, треба ојачати институције, посебно полицију и судство, како би боље заштитиле жртве насиља и казниле починиоце. Исто важи и за децу, жртве насиља, експлоатације и трговине људима. Јако се мало случајева насиља над децом пријављује иначе, много мање од просека у ЕУ. Права и положај особа са инвалидитетом такође треба унапредити, почев од прилагођавања свих јавних установа за приступ особама које се отежано крећу, преко уважавања различитих врста притужби на рачун рада државних установа, па надаље. Када је у питању заштита права ЛГБТ популације, остварена је сарадња између релевантних институција и цивилног друштва. Међутим, и даље су присутни напади и увреде, те слабо прихватање сексуалне различитости (Montenegro Progress Report, 2014: 45-46; Montenegro Report, 2015: 59-61; Montenegro Report, 2016: 64-65).

Када је у питању заштита мањина, највећи проблем за Црну Гору представља економска заосталост земље која не може да осигура права својим грађанима иначе, па самим тим ни припадницима мањина. Иако су усвојене стратегије које су у складу са потребама унапређења права и положаја припадника мањина, буџет који се издваја у те сврхе је веома ограничен. Деца припадници ромске мањине се слабо школују, а проценат ромских студената на факултетима је изузетно мали. Учешће ромске популације у политичком животу је занемарљиво, отежан им је приступ тржишту рада и здравственим услугама, а присутни су и проблеми са стамбеним збрињавањем. Потребно је много посвећености и финансијских средстава да би се њихов живот у Црној Гори нормализовао и побољшао. Слично важи и за расељена лица, међу којима још увек има оних који нису ни регистровани (Montenegro Progress Report, 2014: 46-47; Montenegro Report, 2015: 61; Montenegro Report, 2016: 66).

Према последњем извештају о напретку у европским интеграцијама (2018), капацитет институција (Министарство за људска права и мањине, Омбудсман и др.) у области заштите људских права није унапређен, иако је то била једна од најзначајнијих препорука ЕУ из претходног периода. Простор за унапређење људских права је веома велики и захтева велику политичку посвећеност и финансијска средства. У области превенције тортуре и лошег поступања према лицима на одслужењу казне није остварен

никакав напредак. Поштовање права затвореника није у складу са одговарајућим стандардима и потребно је значајно унапредити услове боравка, здравствену заштиту и програме рехабилитације и ресоцијализације у казнено-поправним установама (Montenegro Report, 2018: 24-25).

Имплементација закона о заштити личних података је слаба. Осим његовог доследнијег спровођења потребно је повећати свест о потреби адекватне заштите и обучити службена лица за примену одговарајућих стандарда и пракси, укључујући и судије. Имовинска права је потребно унапредити како законски тако и практично, посебно када се ради о реституцији права власништва. Слобода религије је правно гарантована, али у пракси нису предузете одговарајуће мере да се реше постојећи проблеми, попут односа између српске и црногорске православне цркве. Слобода окупљања и организовања је исто тако правно гарантована, али је потребно имплементирати одговарајуће стандарде у овој области (Montenegro Report, 2018: 25-27).

Право на слободу изражавања није нимало унапређено. Остали су исти многобројни проблеми, укључујући одсуство истрага у случајевима насиља над новинарима (али и неадекватно процесуирање и санкционисање када до тога ипак дође), зависност медија од политичких и комерцијалних интереса, слаб капацитет регулаторних тела, занемаривање препорука о начинима унапређења слободе изражавања, неадекватан законски оквир, неизвесност новинарског посла, непрофесионализам, нетранспарентност финансирања, као и одсуство дијалога између владе и медијске заједнице о условима рада новинара (Montenegro Report, 2018: 25-27).

Иако је 2017. године усвојен закон о забрани дискриминације, његова имплементација је веома слаба у пракси и случајеви дискриминације ретко добијају судски епилог. Дискриминација у запошљавању на бази политичке опредељености је веома распрострањена и учестала, а Омбудсман нема довољно капацитета да реагује у оваквим ситуацијама. Његова улога у систему се игнорише, па се и његове препоруке занемарују. Расизам и говор мржње су чести и усмерени на различите друштвене групе, између осталог према ЛГБТ популацији, али је број процесуираних случајева веома мали. Особе са инвалидитетом се такође сусрећу са дискриминацијом, и када је у питању физички приступ друштвеним установама, и када су у питању могућности за њихово организовање, друштвене активности и рехабилитацију. За унапређење њиховог положаја

и интеграцију у друштву потребна су значајна финансијска средства и проактиван приступ власти са циљем осигурања доследне имплементације закона који забрањују дискриминацију (Montenegro Report, 2018: 27-28).

Још увек ништа значајно није предузето да би се унапредио положај жена у друштву. Иако је усвојен акциони план за имплементацију релевантних закона, нису обезбеђени и људски, технички и материјални ресурси да би се он реализовао. Жене су слабо заступљене у вођењу политике и економије, али и на пољу образовања. Забрињавајућа је и ситуација са трговином и сексуалном експлоатацијом жена. Постоје и други проблеми који се односе на родну (не)равноправност, попут учесталости селективних абортуса, насиља над женама итд. Институције нису осетљиве на проблем дискриминације жена и немају капацитете ни развијену праксу да тај проблем сузбијају. По питању заштите права деце, нема конкретне политике која је томе посвећена нити институције која би била надлежна за њену реализацију. Насиље над децом, просјачење, прерани бракови, лош третман малолетника у казнено-поправним установама, све су то проблеми који су учестали, али се са годинама не решавају у суштинском смислу, осим усвајањем понеког правног прописа, али не и његовом имплементацијом (Montenegro Report, 2018: 27-28).

Када су мањине у питању, Црна Гора не издваја довољно средстава да би се унапредио њихов положај. Посебно је лош положај Рома који су најрањивији и трпе највећу дискриминацију у друштву. Одређени позитивни кораци су предузети у области образовања и односе се на доделу бесплатних уџбеника и школарина, повећање квота за пријем у средњим школама и на факултетима, бесплатан превоз и слично. Међутим, нису резултирале повећаним бројем Рома са средњим (само 3% уписаних заврши школе) и факултетским образовањем (само 1/3 уписаних заврши студије). Велика већина живи у сиромаштву, најчешће у одвојеним насељима и у нелегалним објектима. Њихов приступ радном тржишту је веома тежак, али због неразвијене привреде то важи и за остале грађане Црне Горе. Приступ здравственим установама је нешто бољи, мада је од 2011. године присутан пад броја оних који су покривени здравственим осигурањем. Постоји и знатан број оних који немају лична документа. Од Црне Горе се поред свега очекује да стане у заштиту ромског језика и омогући услове за његово коришћење, било у школама, било у другим установама (Montenegro Report, 2018: 28-29).

5.3.3.3. Заштита људских и мањинских права у Републици Албанији

Правни оквир за заштиту људских права у Албанији углавном је у складу са европским и Албанија је потписница свих најзначајнијих међународних споразума о заштити и поштовању људских права. Устав и закони гарантују индивидуална права и слободе и у складу су са релевантним међународним стандардима. Међутим, заштита људских права мора да се ојача и потврди у пракси, а то захтева доследну имплементацију свих релевантних закона и прописа (Albania Progress Report, 2014: 45; Albania Report, 2015: 56; Albania Report, 2016: 21-22).

Када је у питању слобода изражавања, Албанија мора да оствари значајан прогрес да би се приближила стандардима ЕУ. Позитивна ствар су свакако ретки физички напади на новинаре, као и осуда таквих дела од стране националних власти и медија уколико до њих дође. Међутим, треба унапредити транспарентност функционисања медијског тржишта, затим транспарентност државних средстава намењених медијима за оглашавање или друге сврхе, и законодавство о државном оглашавању у складу са најбољим међународним праксама и стандардима. Највећи проблем је то што се медији и даље користе као средство за промовисање политичких и приватних интереса. Како је новинарски посао неизвесна професија у Албанији, слабо плаћена, без чврсте уговорне обавезе и са слабом социјалном сигурношћу, професионализам и придржавање етичких стандарда нису оно чиме се одликује медијско извештавање грађана. То је велика замерка Албанији од стране ЕУ и у исто време захтев да се природа медијског извештавања побољша (Albania Progress Report, 2014: 46; Albania Report, 2015: 20-21; Albania Report, 2016: 22-23).

Омбудсман је један од независних органа у Албанији чија је функција повезана са унапређењем људских права, посебно права рањивих друштвених група. Рад Канцеларије Омбудсмана је ограничен недостатком људства и финансијских средстава, као и локалних канцеларија чије је функционисање веома битно да би се посао обављао на задовољавајући начин. Највише жалби које грађани поднесу Канцеларији Омбудсмана има везе са социјалним правима и то здравственом негом, питањима пензија, запошљавања, образовања, становања и дуготрајним административним процедурама (Albania Report, 2016: 63).

Када је у питању превенција тортуре и лошег поступања са лицима која су на издржавању казне, постоји низ проблема које треба решавати и на које ЕУ скреће пажњу. У најзначајније спадају пребукираност затворских и притворских установа, неадекватно пружање медицинске неге, посебно за затворенике са менталним болестима, као и недостатак обука и стручних курсева. Функционисању ових установа замера се и неадекватно спровођење казненог законодавства и распрострањена корупција (Albania Progress Report, 2014: 46; Albania Report, 2015: 57; Albania Report, 2016: 63-64).

Заштита личних података није на задовољавајућем нивоу, пре свега због мањка професионалних кадрова који би се бавили овим питањем, али и финансијских средстава. Комесаријат за заштиту права на информисање и заштиту података нема независност у функционисању, што се може закључити на основу именовања његовог особља, нити се консултује у ситуацијама када се пишу и усвајају законски предлози у овој области. Ни објављивање судијских одлука није увек у складу са захтевима заштите података. Право на заштиту личних података се крши и од стране медија (Albania Progress Report, 2014: 50; Albania Report, 2015: 57; Albania Report, 2016: 64).

Слобода мисли и упражњавања вере су гарантовани Уставом и законима и углавном нема проблема на том пољу ни у пракси. Албанија је секуларна држава која успева да одржи климу толеранције међу својим грађанима различитих вероисповести. Слобода окупљања и слобода удруживања углавном се поштују. Протести и политичке демонстрације до сада су углавном пролазили без неких великих инцидената и прекомерне употребе силе (Albania Progress Report, 2014: 47; Albania Report, 2015: 57-58; Albania Report, 2016: 64-65).

Када се ради о праву на својину, крајем 2015. године усвојен је нови закон о компензацији својине којим се регулише питање конфисковане имовине за време комунистичке владавине. Очекује се његова примена у пракси, као и именовање националног координатора за имовинска права и превазилажење проблема преклапања власништва над земљиштем. Међутим, још много тога је потребно урадити да би се довршио процес регистрације имовине, осигурало извршење судских одлука и наставио процес реституције имовине и надокнаде штете (Albania Progress Report, 2014: 49; Albania Report, 2015: 58; Albania Report, 2016: 65).

Неједнакост између мушкараца и жена је веома изражена. И даље постоје бројни закони који садрже дискриминаторне одредбе. Потребно је унапредити права жена и осигурати њихов несметани приступ судовима и судској заштити у свим областима живота и рада. Посебно је забрињавајуће породично насиље, које да би се сузбило захтева ефикасну координацију између свих релевантних државних институција. Такву координацију тек треба развити и спровести у пракси. Осим тога, потребно је унапредити квалитет, квантитет и приступ на читавој територији службама за заштиту жртава породичног насиља. Такође, жене су јако слабо заступљене у јавним службама, док политичке партије не поштују правило 30% жена на листама кандидата. Потребно је ојачати изборни закон у смислу родних одредби и створити погодно окружење за напредовање жена на политичким и јавним позицијама (Albania Progress Report, 2014: 47; Albania Report, 2015: 59; Albania Report, 2016: 66).

По питању унапређења и заштите права деце, предузете су одређене мере да се смањи број деце која живе и раде на улицама. Њиховим породицама се нуди помоћ у смислу саветовања, уписа деце у школама, обдаништима и вртићима, финансијске помоћи и здравствене заштите. Међутим, потребно је унапредити међуинституционалне и међусекторске механизме за координацију и сарадњу у заштити деце и развити систем прикупљања података и извештавања о случајевима кршења права деце. Један од главних проблема у заштити права деце јесте недостатак дежурних служби и професионалних кадрова којима би се могли пријавити случајеви кршења права деце, посебно у руралним областима. Посебан проблем представља трговина децом и радна експлоатација. Иако су предузете одређене мере у сузбијању овог облика незаконите трговине, попут обавезне пратње родитеља приликом изласка деце из земље, она је и даље веома распрострањена. Малолетници без пратње често напуштају Албанију са циљем да стигну у земље ЕУ, што захтева хитно решавање (Albania Progress Report, 2014: 47-48; Albania Report, 2015: 59-60; Albania Report, 2016: 66).

Свакако је потребно даље унапредити законски оквир у овој области како би био у складу са важећим међународним стандардима и праксом, а посебно када је у питању приступ малолетним лицима која су у сукобу са законом. То, поред побољшања односа према малолетницима у смислу третмана у притворским јединицама, подразумева и додатна финансијска средства за адекватно планирање образовних програма и

реинтеграције у заједницу након одслужених казни. Такође, одређеним категоријама деце која немају адекватан приступ судској заштити својих права, попут оних из мањинских етничких група, из руралних подручја, и са инвалидитетом, потребно је исту обезбедити и осигурати. Уз то, треба унапредити координацију свих релевантних институција у процесу реинтеграције малолетника (Albania Progress Report, 2014: 47-48; Albania Report, 2015: 59-60; Albania Report, 2016: 66-67).

Када се ради о лицима са инвалидитетом и посебним потребама, она настављају да се суочавају са низом тешкоћа у приступу образовању, запошљавању, здравственој нези и социјалним услугама, учешћу у друштвеном животу, па и употреби свог гласачког права. На првом месту, у школама не постоји довољан број наставника специјализованих да пруже помоћ деци са инвалидитетом. Иако су усвојене одређене одлуке и акциони планови о унапређењу и заштити права лица са инвалидитетом, тек их треба спровести у пракси. Међутим, надзор над спровођењем донетих мера је слаб и не постоје систематични и релевантни подаци о постигнутим резултатима (Albania Progress Report, 2014: 48; Albania Report, 2015: 60; Albania Report, 2016: 67).

Када је у питању ЛГБТ популација, ради се на томе да се заштите њихова права и спречи дискриминација у запошљавању. Амандмани у области породичног законодавства који се тичу заједничког живота истополних парова још увек нису усвојени, док је јавна свест и друштвена прихваћеност истих на веома ниском нивоу, посебно у руралним подручјима (Albania Progress Report, 2014: 48; Albania Report, 2015: 60; Albania Report, 2016: 67).

Правни оквир за заштиту мањина у Албанији није адекватан, па је влада основала посебну радну групу која има за циљ да напише исцрпан закон о правима и заштити националних мањина. У процесу писања овог закона воде се широке консултације између владе са једне, и независних институција, мањинских заједница и цивилног друштва са друге стране. Будући закон би требало да осигура једнака права свим грађанима, укључујући и припаднике националних мањина. Албанија још увек није усвојила Европску повељу о регионалним и мањинским језицима, док је улога Државне комисије за мањине ограничена у свом раду због недостатка адекватних ресурса. Међуетнички односи су углавном стабилни, иако положај националних мањина тек треба унапредити, и правно

и суштински (Albania Progress Report, 2014: 49; Albania Report, 2015: 60; Albania Report, 2016: 68).

Са учесталом дискриминацијом највише се суочавају Роми и Египћани, и то у области образовања, запошљавања, становања, здравствене заштите и цивилне регистрације без које је немогућ приступ социјалним услугама и подршци. Бројна ромска домаћинства немају адекватне услове за живот, на првом месту немају приступ чистој пијаћој води. Тај проблем би требало решавати на основу усвојене Националне стамбене стратегије (2016-2025) која подразумева унапређење институционалног, правног и регулаторног оквира за помоћ и адаптацију домаћинстава са средњим и ниским приходима, укључујући и ромска. Услед ургентне потребе да се нека ромска насеља иселе, Албанија мора да развије адекватне планове о стамбеном збрињавању ромских породица који ће бити у складу са међународним стандардима. Велики број ромске деце која живи и ради на улицама утицао је на усвајање националног плана (2016-2020) којим се предвиђају начини њихове интеграције у друштво, али остаје питање његове имплементације. Ниво укључености ромске деце у образовни систем је најнижи у региону, а сегрегација у школама озбиљна препрека у том смислу (Albania Progress Report, 2014: 49-50; Albania Report, 2015: 60-61; Albania Report, 2016: 68).

Према најновијем извештају о напретку (2018), Албанија је јако слабо напредовала на плану унапређења људских права. Донекле је унапређен законодавни оквир, и то само у области заштите права деце и права мањина, али су институционални капацитети остали веома слаби. Дисциплински поступци против полицијских службеника у казнено-поправним установама, али и кривична гоњења за злоупотребу положаја и корупцију, утицали су донекле на унапређење затворског система. Међутим, имплементација закона и препорука у области превенције тортуре и заштите права затвореника углавном је изостала. Исто важи и за систем заштите личних података, али и за готово све области заштите људских и мањинских права (Albania Report, 2018: 25-26).

Када је у питању слобода религије, постоји проблем са повраћајем имовине различитим религијским заједницама који се споро решава. С друге стране, слобода окупљања и удруживања је гарантована и поштује се, о чему говоре политички протести и демонстрације у 2017. и 2018. години који су се одвијали без већих инцидената (Albania Report, 2018: 27-28).

Устав и закони гарантују слободу изражавања и у складу су са међународним стандардима у овој области, међутим нису и успешно имплементирани. Физички напади на новинаре иако су ретки, ипак се дешавају. Постоје они који се решавају пред судовима, мада ти процеси трају веома дуго. Функционисање јавног сервиса, иако су уведени извесни принципи уредништва, одвија се уз велики политички утицај. Његово финансирање је нетранспарентно, што је уосталом одлика и свих осталих медија у Албанији. Уредничка политика приватних медија је такође под јаким утицајем политичких и комерцијалних интереса. Посао новинара је несигуран (без уговора и заштићених радних права) и одликује га самоцензура уместо професионализма, непристрасности и независности. У једини помак по питању слободе медија у односу на претходни период спада коментар ОЕБС-а да је у јунским парламентарним изборима 2017. године јавни сервис заузео уравнотеженији приступ према политичким партијама током изборне кампање (Albania Report, 2018: 27-28).

Иако су усвојени национална стратегија и акциони план за унапређење родне равноправности (2016-2020), имплементација је изостала. И даље постоје многи закони који су дискриминаторног карактера према женском полу. Напредак је донекле остварен једино на пољу репрезентативности у влади (и на централном и на локалном нивоу) и у парламенту (повећан проценат жена парламентарца са 16% на 28,5% у новом сазиву парламента у 2017. години). Усвојена је и резолуција за борбу против насиља над женама и формиран подкомитет у парламенту надлежан за питања родне равноправности. Међутим, за реализацију свих стратегија и политика потребна је јака политичка воља. Насиље над женама је веома распрострањено, ретко се пријављује и нису развијени механизми заштите у свим општинама. Министарство правде је отворило канцеларију за координацију активности усмерених против насиља над женама, али је приступ жена правди генерално отежан (Albania Report, 2018: 29).

Закон о заштити права деце је усвојен 2017. године, али то није довољно, потребно је усвојити секундарне законе који би га учинили делотворним. Осим тога, потребно је унапредити сарадњу релевантних институција, систем прикупљања података и механизме пријаве случајева кршења права деце. Правни систем треба учинити пријемчивијим деци, осигурањем једнаког приступа, правне помоћи и адекватног поступања у случајевима почињених кривичних дела. Напредак у том смислу је начинило Министарство правде

које је формирало одељење за кривично правосуђе и онлајн систем за праћење случајева деце која су извршила кривична дела (Albania Report, 2018: 29).

Особе са инвалидитетом се и даље суочавају са бројним тешкоћама у приступу образовању, запошљавању, здравственој нези и социјалним службама. И то најпре у физичко-техничком смислу, јер нема ни адекватних прилаза најзначајнијим друштвеним установама, а затим и у суштинском смислу који се тиче интеграције и остваривања различитих права. Са дискриминацијом се суочавају и припадници ЛГБТ популације иако је усвојен акциони план за њихову интеграцију (2016-2020). Они нису прихваћени у друштву, посебно не у руралним областима, и суочавају се са говором мржње чак и у медијима, посебно онлајн медијима. Подизање свести о толеранцији је нужан услов за унапређење њиховог положаја у друштву, као и обуке о превенцији дискриминације на бази сексуалне оријентације и родног идентитета, и то полицијских службеника, тужилаца и службеника у релевантним министарствима који се баве овом проблематиком (Albania Report, 2018: 30).

Октобра 2017. године је усвојен закон о заштити националних мањина, али тек треба да уследи његова имплементација. Такође, државни комитет за националне мањине тек треба да постане функционалан. ОЕБС је оценио да су на последњим изборима мањине имале једнаке могућности да узму учешће, и као кандидати и као гласачи. Позитивним помаком се сматра и то што је јавни сервис почео да емитује програме на пет мањинских језика на каналу посвећеном националним мањинама (Albania Report, 2018: 30-31).

У најнеповољнијем положају налази се ромска, али и мала египатска заједница. Иако је усвојен акциони план за интеграцију Рома (2016-2020) и постигнути одређени резултати у погледу образовања, приступа здравственој нези и тржишту рада, велики је јаз у образовном смислу између Рома и неромског становништва, незапосленост Рома је достигла високих 55%, док је већина њих запослена без уговора о раду. Мере попут бесплатних уџбеника и превоза дале су одређене резултате у примарном и секундарном школовању Рома, али то није довољно за значајнији напредак. Буџет за решавање стамбеног питања Рома није довољан и присутна је сегрегација и у школама и у насељима. Огроман проценат ромске популације нема приступ чистој пијаћој води (48%) и струји (84%). Велики број њих нема личне и здравствене исправе, делом због компликованих

процедура за њихово добијање, па је и приступ Рома јавним службама веома отежан, посебно онима у руралним срединама (Albania Report, 2018: 30-31).

5.3.3.4. Заштита људских и мањинских права у Републици Северној Македонији

Законски оквир за заштиту људских права је већином у складу са европским, али закони нису у потпуности или нису адекватно спроведени. Институције и тела која имају надлежност да штите и унапређују људска права немају довољно људских и материјалних капацитета, међу њима је слаба координација и нису независни у свом раду. Слабо спровођење стандарда у области заштите људских права, иако погађа све грађане, ипак највише погађа најрањивије и најмаргинализоване групе у друштву, укључујући децу и младе, особе са инвалидитетом, ромску и ЛГБТ популацију (The FYROM Progress Report, 2014: 12-13; The FYROM Report, 2015: 20; The FYROM Report, 2016: 19).

Политичка криза у Македонији је јако угрозила слободу изражавања. Присутна је дубока медијска подељеност као последица политичке и друштвене поларизације у земљи. Спровођење закона у области медијског извештавања је слабо и слобода медија опада са годинама уместо да расте. Не постоји политичка воља да се промовише плурализам и независност медија. Напротив, уређивачка политика медија је под јаким политичким утицајем, посебно када је у питању национални емитер, а постоје индикације да већина приватних емитера уређује своју политику извештавања у корист главне владајуће партије. Према томе, у земљи влада права оскудица независног извештавања, те одсуство професионалног, објективног и уравнотеженог информисања грађана. У таквој атмосфери медији не испуњавају ни минимум стандарда на којима инсистира ЕУ (The FYROM Progress Report, 2014: 12; The FYROM Report, 2015: 20-22; The FYROM Report, 2016: 19-20).

Медији веома негативно представљају опозицију и њене ставове, док телевизијске дебате политичара из ширег политичког миљеа не постоје, па према томе ни разноликост идеја и мишљења о политичком животу и могућностима за развој земље. Јавни медијски сервис пружа ограничене информације о политичкој атмосфери и не обезбеђује дубинске и опсежне анализе на дневном нивоу. Према оцени ОЕБС-а његови новинари често

замагљују чињенице, изражавајући сопствено мишљење када извештавају о актуелним догађајима. Када се ради о осталим медијима и новинарском издаваштву са широким аудиторијумом, сматра се да су у власништву појединаца који имају веома блиске везе са владајућом коалицијом. Према томе, истраживачко новинарство је потпуно ограничено, а медијску сцену карактерише нетранспарентност, одсуство професионалних и етичких стандарда, изложеност новинара клеветам, претњама и незаконитом прислушкивању, као и несигурност новинарског посла (The FYROM Progress Report, 2014: 12; The FYROM Report, 2015: 21-22; The FYROM Report, 2016: 20-21).

Омбудсман је кључна институција која треба да надзире поштовање и заштиту људских права и да утиче на њихово унапређење и јачање. Добра ствар је та што се препоруке Омбудсмана узимају у обзир, у чак 80% случајева претходних година, али је лоша ствар то што је порастао број институција и тела који то не чине и што је подршка од стране врха власти недовољна. То се огледа у мању људства и финансијских средстава за рад Канцеларије Омбудсмана (The FYROM Progress Report, 2014: 10; The FYROM Report, 2015: 56; The FYROM Report, 2016: 59).

Нису постигнути резултати када је у питању превенција тортуре и лошег поступања у затворским и притвореничким институцијама, полицијским станицама, установама социјалне заштите и психијатријским установама. Иако постоји Комитет за превенцију тортуре, фали му капацитет у људству и надлежностима, а његове препоруке се углавном занемарују. Сарадња између Канцеларије Омбудсмана, Канцеларије јавног тужиоца и Министарства унутрашњих послова у том смислу је веома слаба. У јеку политичке кризе 2015. године Канцеларија Омбудсмана и Јединица за унутрашњу контролу и професионалне стандарде МУП-а примили су преко 80 притужби за лоше поступање полиције. Само у три случаја је утврђено да је употребљена неоправдана физичка сила, а само против једног полицајца је поднета кривична пријава (The FYROM Progress Report, 2014: 45-46; The FYROM Report, 2015: 56-57; The FYROM Report, 2016: 59).

Слично томе, од око 50 жалби на прекомерну употребу силе од стране особља у затворима, свега двоје службеника је добило дисциплинске казне. Међутим, дисциплинске мере нису довољне да би одвратиле од употребе силе, а број кривичних пријава је изузетно мали. Потребно је развити ефикасан спољни механизам надзора који би допринео одговорнијем понашању полицијског и затворског особља у вршењу њихових

дужности. Такође, потребно је побољшати физичке услове у већини затворских, притворских и казнено-поправних установа, а то значи унапредити боравишне услове, образовне могућности и здравствену негу. У буџету углавном нема средстава за то, као ни за повећање броја особља и унапређење руководства. Међутим, оно што највише забрињава јесте примена насиља (The FYROM Progress Report, 2014: 45-46; The FYROM Report, 2015: 56-57; The FYROM Report, 2016: 59-60).

Заштита личних података треба да се подигне на виши ниво, а то на првом месту захтева доследну примену постојећих закона. Директорат за заштиту личних података постоји, али није независно ни проактивно тело, нити има одговарајуће ресурсе за обављање послова из делокруга своје надлежности (The FYROM Progress Report, 2014: 48; The FYROM Report, 2015: 57; The FYROM Report, 2016: 60).

Слобода мисли, савести и вероисповести је гарантована Уставом, као и слобода окупљања и организовања. Ипак, протести поводом политичке кризе последњих година су показали да је слобода окупљања ипак неизвесна, посебно уколико се узму у обзир сви инциденти који су се догодили између полиције на једној страни и грађана, представника НВО и новинара на другој. Исто тако, треба имати у виду и протесте студената, професора, новинара и других група грађана који су се догодили 2014. године као резултат политичке ситуације и изостанка образовних реформи. Ови јавни протести су се претворили у насилне сукобе између протестаната и полиције у којима је полиција испољила бруталност у приличној мери. Она се огледала како у примени силе у растурању демонстрација тако и у хапшењима која су уследила. Треба имати у виду да демократска држава има обавезу да заштити демонстранте, а не да их инкриминише (The FYROM Progress Report, 2014: 46; The FYROM Report, 2015: 57-58; The FYROM Report, 2016: 60-61).

Када су у питању својинска права, треба их унапредити и ојачати, убрзати процес денационализације и приватизације грађевинског земљишта, уважити препоруке Омбудсмана и осигурати уживање имовинских права (The FYROM Progress Report, 2014: 47; The FYROM Report, 2015: 59; The FYROM Report, 2016: 61).

Дискриминација је присутна у бројним областима, док законодавство није у складу са европским стандардима. Комисија за заштиту од дискриминације постоји, али не буди поверење код грађана. Именовање њених чланова није транспарентно, упитна је њихова

стручност и објективност, као и независност саме Комисије. Осим тога, она нема довољно људских и материјалних ресурса да би адекватно обављала своју функцију. Иако је број притужби које прима иначе јако мали, тек је број решених случајева безначајан. На пример, Комисија не спроводи систематично прикупљање података о пријавама, истрагама и кажњавању говора мржње и злочина почињених из мржње, док подаци које прикупљају НВО показују да су такви случајеви чести и да им се неадекватно приступа од стране надлежних институција (The FYROM Progress Report, 2014: 47; The FYROM Report, 2015: 59; The FYROM Report, 2016: 61).

Нема напретка ни када је у питању унапређење права жена и промовисање једнакости полова. Највише забрињава породично насиље и чињеница да нема довољно прихватилишта за жртве насиља. Закон о превенцији, заштити и сузбијању породичног насиља има много празнина, јер не препознаје све облике насиља над женама и само предвиђа покретање парничних поступака против починилаца. Немогуће је доћи до тачних података о пријављеним случајевима. Јавна свест о значају једнакости полова не само да није на високом нивоу, већ је засићена бројним стереотипима и предрасудама, посебно у сеоским срединама. Механизми за промовисање једнакости полова не постоје, док су могућности организација цивилног друштва и неких спољних актера да се укључе у процес доношења одлука у овој области минималне (The FYROM Progress Report, 2014: 46; The FYROM Report, 2015: 59; The FYROM Report, 2016: 61).

Потребно је заштитити и права деце, посебно ромске и деце са инвалидитетом. На првом месту, омогућити им потпун и једнак приступ образовању и обукама, а затим ојачати ресурсе и предузети потребне мере да би се сузбило насиље над децом. Такође, треба побољшати начин поступања са малолетницима на издржавању казне, олакшати им боравак у притворским и казнено-поправним установама и омогућити им интеграцију у друштву након одслужених казни (The FYROM Progress Report, 2014: 47; The FYROM Report, 2015: 59; The FYROM Report, 2016: 62).

Када је у питању ЛГБТ популација, стереотипи су веома присутни у друштву, па самим тим и нетолеранција. У том смислу ЕУ сматра да власти морају да предузму мере како би се повећао ниво поштовања различитости у друштву (The FYROM Progress Report, 2014: 47; The FYROM Report, 2015: 60; The FYROM Report, 2016: 62).

Законски оквир за заштиту мањина је адекватан, али је имплементација слаба, као и координација и надзор политике усмерене на заштиту мањина. Мањине чине мање од 20% укупне популације и нису заступљене у процесу креирања националне политике и доношења одлука, као ни у државној администрацији. Подела земље по етничкој линији, али и система образовања, има негативан ефекат на друштвену интеграцију мањина, као и на унутрашњу кохезију земље. Посебно су дискриминисани Роми, што представља случај и у осталим земљама региона. Већина њих нема личну документацију, нису здравствено осигурани, живе у лошим стамбеним условима, немају адекватан приступ образовним установама и тржишту рада, и друштвено су неактивни. Стратегија за интеграцију Рома постоји, али је њена имплементација слаба због недостатка политичке подршке, финансијских средстава и административних капацитета (The FYROM Progress Report, 2014: 47-48; The FYROM Report, 2015: 60-61; The FYROM Report, 2016: 62-63).

Према последњем извештају о напретку (2018), резултати реформи у овој области углавном се свode на унапређени законски оквир, али не и на његову имплементацију. Зато је већина проблема у вези са уживањем људских права из претходног периода остала нерешена. Аспект људских права на који ЕУ обраћа велику пажњу односи се, као што може да се примети, на третман лица на одслужењу казне. Он није нимало унапређен. Затворски систем и даље карактерише недовољно људских и материјалних ресурса, неадекватна здравствена нега, пребукираност казнено-поправних установа, дискриминација и насиље, одсуство адекватних образовних и програма ресоцијализације итд. Заштита личних података није побољшана, а у том домену најважније је осигурати примену санкција у случајевима кршења закона и ускладити праксу са важећим прописима. Препорука о јачању институције Омбудсмана није испоштована. Она се и даље суочава са недостатком ресурса и ниподаштавањем њене функције и улоге у политичком систему (The FYROM Report, 2018: 26-28).

Ниједан од проблема у вези са функционисањем медија из претходног периода није решен. Препоруке ЕУ су и даље исте и односе се на имплементацију законског оквира (посебно када се ради о говору мржње, што је за сада нерегулисано), унапређење професионализма, придржавање етичких стандарда и подстицање истраживачког новинарства. Напредак по питању јавног сервиса је остварен равноправнијом заступљеношћу партија током последњих изборних кампања, али и даље остаје проблем

његове независности, објективности извештавања и финансијске одрживости. Присутна је јака повезаност између власника медија и политичких фигура и представља велику препреку слободи медија, јер директно утиче на уређивачку политику. Број штампаних медија је драстично опао у 2017. години. Тренутно на тржишту медијске штампе постоји 6 дневних листова од којих су два на албанском језику. Политичка поларизација је посебно присутна у онлајн медијима у којима се најчешће одвија говор мржње и крши новинарски етички кодекс (The FYROM Report, 2018: 28-30).

Слобода окупљања и удруживања је гарантована Уставом и законима, и протести који су се одвијали у последње време углавном су били мирни. Међутим, протести који су следили избијање политичке кризе 2015. године показали су да су сукоби полиције (дакле државе) и грађана и те како могући и да могу да поприме оштрији облик. У демократској држави полиција би требало да штити грађане, а не да против њих примењује силу и да их инкриминише. Ако то узмемо у обзир, слобода окупљања још увек није чврсто гарантована иако тако стоји у Уставу. Како је реч о једној од најзначајнијих демократских слобода Македонија мора да спроведе све релевантне уставне и законске одредбе, да усвоји стандарде који важе у демократским земљама ЕУ и да осигура слободу окупљања у пракси (The FYROM Report, 2018: 30).

Имплементација закона о имовинским правима је ограничена због непостојања одговарајућих стратешких докумената. Имовинска сигурност још увек није обезбеђена и многе препоруке Омбудсмана би морале да се испоштују и реализују, као и одлуке судова. Највише спорних случајева покренутих од стране Омбудсмана тиче се спорог и сложеног процеса денационализације, али и реституције, компензације и легализације, док су резултати њиховог решавања веома скромни (The FYROM Report, 2018: 31).

Законодавни оквир за заштиту од дискриминације још увек није усклађен са европским стандардима и праксом у овој области, а Комисија за заштиту од дискриминације нема довољно капацитета да испуњава своју функцију. Осим што не располаже довољним људским, техничким и финансијским ресурсима, она нема ни капацитет да делује независно и непристрасно, те стога не ужива поверење грађана. Омбудсман прима велики број притужби о дискриминацији, док је број разрешених случајева безначајан. Са дискриминацијом се највише суочавају жене, особе са инвалидитетом, Роми и ЛГБТ популација (The FYROM Report, 2018: 31-32).

Што се тиче родне равноправности, помак је учињен само у смислу законске регулативе, док се у суштинском смислу није много променило. Осим отварања неколико прихватних центара за жртве породичног насиља, нема значајнијих промена. Стереотипи су и даље веома распрострањени, а жене дискриминисане на многим пољима. Слична је ситуација и у области заштите права деце. Закони нису у потпуности имплементирани и није изграђен капацитет који би могао да осигура одговарајућу подршку, заштиту и негу деце. Систем за превенцију и сузбијање насиља над децом није координисан, па самим тим ни ефикасан. Савет за превенцију малолетничке деликвенције нема довољно капацитета за рад, а деца у казнено-поправним установама немају одговарајући приступ здравственој нези и образовним програмима. Не постоји ни јединствени систем прикупљања и праћења бројних аспеката који се тичу права деце (The FYROM Report, 2018: 31-32).

Законодавни оквир за заштиту мањина се и даље тешко спроводи због слабих институција и одсуства њихове међусобне сарадње, као и недостатка финансијских средстава и политичке воље. Одвајања по етничкој линији су веома присутна, почев од образовног система, што продубљује даље друштвене поделе и онемогућава социјалну кохезију. Интеграција Рома се одвија веома споро. Иако су остварени одређени резултати по питању образовања и приступа здравственим установама, и даље су широко присутни сегрегација, стереотипи и друге форме дискриминације. Њихов положај треба унапредити на свим пољима, од образовања, преко здравствене заштите, приступа тржишту рада и становања, па све до приступа администрацији и судовима (The FYROM Report, 2018: 32-33).

5.3.3.5. Заштита људских и мањинских права у Републици Босни и Херцеговини

Да би адекватно заштитила људска права чија се гаранција предвиђа Уставом и омогућила својим грађанима да у њима уживају, БиХ мора значајно да унапреди стратешки, правни, институционални и политички оквир у овој области. Још увек не постоји свеобухватан политички документ о заштити и јачању људских права, док

институцији Омбудсмана недостају људски и финансијски ресурси да би испуњавала своје основне функције (Bosnia and Hercegovina Report, 2016: 21-22).

У Уставу Републике Српске још увек постоји одредба о смртној казни коју она мора да укине уколико жели да истраје на свом путу европских интеграција. Када је у питању превенција тортуре и лошег поступања са лицима на одслужењу казне, постоје извештаји у којима се изражава сумња о насилном кршењу људских права у појединим затворима и притворским установама, што према мишљењу ЕУ представља озбиљан проблем. Закони о функционисању затворских, притворских и казнено-поправних установа нису усаглашени широм земље, као ни процедуре извршења кривичних казни. Исто тако, они нису усаглашени ни са европским стандардима нити ефикасно имплементирани. Здравствене услуге у затворима се не пружају ефикасно, јер нема довољно медицинског особља и медицинских средстава (Bosnia and Hercegovina Progress Report, 2014: 17; Bosnia and Hercegovina Report, 2015: 21; Bosnia and Hercegovina Report, 2016: 22).

Заштита личних података треба да се ојача, да се унапреде капацитети Агенције за заштиту личних података и да се спроведе хармонизација са европским стандардима и праксом у овој области. Даље, Устав гарантује слободу мисли, савести и религије. Међутим, религијска толеранција се само симболично промовише, док се случајеви дискриминације на религијској основи, као и инциденти усмерени на верске објекте дешавају врло често (Bosnia and Hercegovina Progress Report, 2014: 18; Bosnia and Hercegovina Report, 2015: 21-22; Bosnia and Hercegovina Report, 2016: 22).

Када је у питању слобода изражавања БиХ годинама није начинила никакав напредак. У оквиру система јавног емитовања у земљи постоје три јавна сервиса. Поред државног, сваки ентитет има свој јавни сервис, међутим постоји проблем веома изражене политичке и етничке подељености, што се негативно одражава на односе у друштву. Осим тога, они су финансијски нестабилни и веома зависни од политичких и комерцијалних интереса. Самим тим не служе интересима грађана већ интересима компанија које блиско сарађују са владајућим структурама. Иако је слобода изражавања гарантована Уставом, вербални и физички напади на новинаре су уобичајена појава, без адекватног одговора судова. Законски оквир у овој области је веома фрагментиран, разликује се од сервиса до сервиса и за сада не постоји воља за усаглашавањем. Такође, није постигнута

транспарентност финансирања и власништва ни када су у питању приватни медији (Bosnia and Hercegovina Progress Report, 2014: 17-18; Bosnia and Hercegovina Report, 2015: 22-23; Bosnia and Hercegovina Report, 2016: 22-24).

Власничка права у БиХ нису регулисана, посебно када се ради о расељеним лицима и избеглицама. Комисија за имовинске захтеве расељених лица и избеглица не функционише, јер у Уставном суду БиХ постоје нерешени спорови у којима је она тужена страна (Bosnia and Hercegovina Progress Report, 2014: 20; Bosnia and Hercegovina Report, 2015: 24; Bosnia and Hercegovina Report, 2016: 24).

Иако су усвојени амандмани на одређене законе који се односе на забрану дискриминације, она је и даље присутна у бројним областима. У свима познатом случају Сејдић-Финци у коме је пресудио Европски суд за људска права, БиХ се није нимало одмакла како би имплементирала ову међународну пресуду. Према мишљењу суда свим грађанима БиХ без обзира на националност треба дати могућност да се кандидују за Парламентарну скупштину и Председништво БиХ, међутим у пракси и даље постоји дискриминација у изборном процесу, па се појављују и нови случајеви. Такође, често се дешавају инциденти на националној, етничкој и религијској, али и сексуалној основи, и још увек није успостављен механизам за систематско и свеобухватно прикупљање података о злочинима почињеним из мржње. Одређени помак је учињен 2016. године када је Федерација усвојила амандмане на кривични закон којим се третирају злочини из мржње, а Република Српска декларацију којом се осуђује говор мржње. Међутим, законе у овој области треба хармонизовати и омогућити услове за њихову имплементацију широм земље (Bosnia and Hercegovina Progress Report, 2014: 20; Bosnia and Hercegovina Report, 2015: 24; Bosnia and Hercegovina Report, 2016: 25).

Иако законски оквир гарантује родну равноправност, у пракси је ситуација другачија. И даље је присутна велика неравнотежа по питању учешћа у политичком и јавном животу у корист мушкараца. Закони о превенцији и заштити од породичног насиља и других облика насиља заснованих на полу нису ни хармонизовани ни ефикасно имплементирани. Систем за прикупљање података о случајевима насиља над женама не постоји, као ни посебна одељења унутар институција која би била специјализована да се баве тим случајевима. Приступ бесплатној правној помоћи и заступању од стране суда су веома ограничени. Постоји мали број заштитних мера и генерално систем одговора на

насиље и подршка жртвама насиља морају значајно да се унапреде. Постојеће сигурне куће нису довољно финансиране, а неке су и затворене због сукоба са постојећим законодавством (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 18-19; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 24; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 25).

Иако је усвојен акциони план за унапређење права деце (2015-2018), нису издвојена адекватна финансијска средства из буџета којима би се тај план реализовао. Насиље над децом је широко распрострањено, као и њихово радно експлоатисање и просјачење. Међутим, пријаве случајева насиља над децом су веома ретке, а судски епилози још ређи. У 2015. години је само један случај био истраживан од стране Омбудсмана. Један од најзначајнијих задатака државе у вези са правима деце јесте да се свима обезбеди здравствено осигурање, посебно деци из сиромашних породица. Такође, треба имплементирати законе о заштити и лечењу малолетника који се налазе у некој фази кривичног процеса. Земља нема стратегију којом би се превенирали и спречили малолетнички преступи, нити поштује међународне стандарде када до њих дође, а који се односе на адекватан смештај, прилагођено вођење кривичног поступка, програме реинтеграције итд. (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 19; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 24-25; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 25-26).

Права особа са инвалидитетом нису адекватно заштићена. Они су веома рањива група грађана, јер се не издвајају довољна финансијска средства за њихову социјалну заштиту и интеграцију у друштво. Што се тиче ЛГБТ популације, и они су такође рањива група која трпи говор мржње, али и физичке нападе. Истополни парови су законски дискриминисани и не могу да остваре бројна социјална и економска права (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 20; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 25; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 26).

Због неусаглашености закона широм земље ни процедурална права нису уједначена, па је дискриминација и на овом пољу веома изражена, те немају сви исти приступ правди. Пошто не постоји ни минимум заједничких стандарда за пружање бесплатне правне помоћи у систему који је веома фрагментиран, ово право се примењује на врло селективан начин, због чега највише трпе најугроженије групе (Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 26).

Када је у питању законски оквир за заштиту мањина, он је углавном у сагласности са Европском конвенцијом о заштити националних мањина, међутим проблем су неимплементирани закони и непостојање координације између институција на државном и ентитетском нивоу у овој области. Националне мањине су јако слабо заступљене у политичком животу, у јавним дебатама и у медијима. Ефикасност и утицај савета националних мањина на државном и ентитетском нивоу су веома слаби, углавном због недостатка ресурса и искључености из политичког одлучивања. Осим тога, именовање чланова савета националних мањина је политизовано, што умањује легитимитет и способност савета да делују проактивно и у интересу мањина које заступају (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 21; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 26; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 26-27).

Роми су остали најрањивија и најмаргинализованија мањина у земљи. Број Рома који напуштају школе и који су без посла је веома велики. Да би се остварила њихова интеграција у друштву потребна је јака политичка воља. Међутим, претходних година се буџет за имплементацију акционог плана у области здравствене заштите, запошљавања и стамбеног збрињавања Рома смањивао, иако у пракси није било значајнијих резултата. Никакав прогрес није учињен ни на пољу унапређења ромског језика, културе и историје. Ромски језик ни у једној школи не постоји као изборни предмет нити је обезбеђена било каква друга алтернатива за његово учење. Процес цивилне регистрације треба до краја спровести, јер има још пуно Рома који немају држављанство и личне документе, а самим тим су им отежане или потпуно онемогућене могућности да остварују своја основна права као грађани БиХ (Bosnia and Herzegovina Progress Report, 2014: 21; Bosnia and Herzegovina Report, 2015: 26; Bosnia and Herzegovina Report, 2016: 27).

Када су у питању избеглице и интерно расељена лица, одређени напредак је остварен у области повраћаја имовине и станарских права, реконструкције кућа и инфраструктуре. Међутим, значајну пажњу и даље треба обратити на надокнаду штете за имовину која се не може повратити, на приступ здравственој и социјалној заштити, запошљавању и образовању, као и на деминирање земљишта и осигурање безбедности. На хиљаде људи и даље живи у колективним центрима широм БиХ и наставља да се суочава са тешким животним условима и тешкоћама у остваривању бројних права (Bosnia and

Hercegovina Progress Report, 2014: 21-22; Bosnia and Hercegovina Report, 2015: 26; Bosnia and Hercegovina Report, 2016: 27).

Најновији извештај о напретку (2018) указује на чињеницу да се ништа није променило на плану заштите људских права и да су сви проблеми из претходног периода и даље присутни. БиХ мора да унапреди законодавни оквир у свим доменима у којима је то потребно, а посебно када је реч о једнаком уживању права свих грађана, заштити од дискриминације и породичном насиљу. То подразумева и усвајање нових закона на местима где је потребно попунити правне празнине. Осим тога, она мора да усклади политику на свим нивоима власти са законским оквиром у овој области и да ојача институцију Омбудсмана како би осигурала његову независност, ефикасност и финансијску одрживост (Bosnia and Hercegovina Report, 2018: 15-16).

Законски оквир у области превенције тортуре и лошег поступања са лицима на одслужењу казне још увек није усклађен ни унутар земље, нити са стандардима који важе у ЕУ. Осим примене насиља, о чему сведоче бројни извештаји, боравак у казнено-поправним установама је испод свих стандарда када су у питању основне ствари попут просторија, хигијенских услова, вентилације, здравствене неге итд. Такође, нема адекватних програма реинтеграције и ресоцијализације за ова лица након што одслуже своје казне и поново се нађу у друштву. Решавање овог питања није лако, јер осим воље захтева и велика финансијска средства, а приближавање ЕУ намеће обавезу испуњавања стандарда које је тешко постићи (Bosnia and Hercegovina Report, 2018: 16).

Слобода мишљења, савести и вероисповести је гарантована Уставом и законима, и симболички се промовише на свим важнијим јавним скуповима, али у пракси су случајеви дискриминације на религијској основи веома чести (Bosnia and Hercegovina Report, 2018: 16-17). И даље је присутна дубока етничка, религијска и културна подељеност унутар земље, али и тенденција ка продубљивању подела.

Када је у питању слобода изражавања, БиХ није начинила никакав прогрес. Сви проблеми из претходног периода (притисци на новинаре, учесталост претње вербалног и физичког насиља, нерешавање ранијих случајева, нетранспарентност медијског власништва и финансирања, нестабилност јавних сервиса итд.) остали су нерешени. Јавни сервиси у ентитетима су веома изложени политичким утицајима, посебно у управним одборима, и потпуно подељени према етничким линијама, што јако лоше утиче на

помирење и могућност стварања унутрашње кохезије. Закони о јавним сервисима, како на ентитетском, тако и на државном нивоу, нису међусобно усклађени, па остаје отворено питање њиховог квалитета и примене. Поред тога, интегритет медија је додатно угрожен праксом оглашавања приватних компанија и агенција које су уско повезане са политичким врхом. Према томе, стандарди које захтева придруживање ЕУ и који се тичу професионализма, непристрасности и независности у извештавању до данас нису ни приближно достигнути (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 17-18).

Слобода окупљања и удруживања, иако гарантована Уставом и законима на различитим нивоима власти у земљи, не ужива се у потпуности и у пракси. Током 2017. године било је проблема, али и инцидената, приликом окупљања ЛГБТ популације (немогућност прибављања административних дозвола за окупљање на време), активиста за заштиту животне средине (демонстрације прекинуте од стране полиције) и активиста за заштиту људских права (застрашивања и напади). Као и у другим областима, и овде мора да се крене од усклађивања закона са међународним стандардима и хармонизације на унутрашњем нивоу, а затим да се омогући суштинско уживање права (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 18).

Законски оквир за заштиту имовинских права такође није хармонизован на државном нивоу и ентитети ову област уређују самостално. Међутим, постоје празнине у њиховим законским оквирима, попут одсуства закона о реституцији, које до данас нису попуњене. Није остварена ни сарадња релевантних институција, као ни повезаност база података. Тако БиХ не одаје утисак поузданости у овој веома важној области, која је кључна за њен даљи развој (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 18).

Када је у питању дискриминација, још увек не постоји свеобухватна стратегија за превенцију и спречавање дискриминације на државном нивоу. Дискриминација мањина у смислу политичког кандидовања за државне институције, Скупштину и Председништво, и даље постоји. Одлука Европског суда за људска права у случају Сејдић-Финци није имплементирана, тако да се по том питању стоји у месту. Напредак није учињен ни да би се сузбила појава „две школе под једним кровом“. И даље постоје спорови око школовања на матерњем језику, око националних група предмета, наставних планова и програма, па тако за сада нема системских решења која би спречила дискриминацију у образовном систему. Особе са инвалидитетом се у пракси суочавају са тешкоћама у приступу

образовању, запошљавању, социјалној и здравственој заштити. Већина јавних институција и других установа, као и јавни саобраћај, нису прилагођени њиховим потребама (Bosnia and Hercegovina Report, 2018: 18-20).

Са дискриминацијом се суочавају и припадници ЛГБТ популације. Усвојивши амандмане на закон о дискриминацији 2016. године БиХ је унапредила свој законски оквир у овој области и забранила дискриминацију на основу сексуалне оријентације и родног идентитета. Међутим, у пракси се и даље дешавају случајеви насиља, злочина мржње и говора мржње усмерени против припадника ЛГБТ популације, који се углавном не процесуирају и не кажњавају на одговарајући начин. Такође, закон не препознаје истополне бракове, па самим тим ни њихова економска и социјална права. Како ЕУ захтева да се ЛГБТ популацији омогући уживање свих права и слобода, као и интеграција у друштву, потребно је доследно имплементирати законски оквир и ојачати свест о толеранцији различитости. Међутим, тај процес се за сада одвија веома споро (Bosnia and Hercegovina Report, 2018: 20).

Родна равноправност је такође област у којој није постигнут никакав значајан напредак. Остаје питање имплементације закона као почетне тачке са које треба да се крене ка будућем напретку. Напредак би требало да значи већу репрезентативност жена у политичком и јавном животу, резултате у сузбијању породичног насиља, јачу заштиту и подршку женама жртвама насиља и друго. Права деце би на више начина могла да се унапреде, али и овде постоји проблем неефикасне имплементације. Требало би унапредити стандарде заштите деце без родитељске неге и деце са инвалидитетом, радити на сузбијању експлоатације деце, просјачења и насиља над децом, обезбедити свима подједнак приступ здравственој нези, увести адекватне програме интеграције деце која потичу из маргинализованих група, заштитити права малолетника који су начинили кривична дела, као и њихову интеграцију након боравка у казнено-поправним установама (Bosnia and Hercegovina Report, 2018: 19).

Одсуство сарадње и координације између државе и ентитета представља највећи проблем БиХ за функционисање и напредак у свим областима, па тако и у области заштите мањина. Иако је законски оквир углавном у складу са европским, његова имплементација је јако слаба. Зато постоји проблем са партиципацијом мањина у политичком и јавном животу. Мањине иначе нису у довољној мери интегрисане у

друштву. Роми су најрањивија група у земљи и њихов положај је потребно унапредити са посебним акцентом на становању, запошљавању и здравственој нези. Међутим, да би се имплементирао постојећи акциони план (2017-2020) који то предвиђа потребна су финансијска средства која се за сада не издвајају у довољној мери. Питање становања се донекле решава, али углавном од донаторских средстава (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 20-21).

Избеглице и интерно расељена лица су донекле успели да остваре своја права када је у питању повраћај имовине и станарских права, као и реконструкција кућа и инфраструктуре. Међутим, остала су отворена и многа друга питања попут компензација за имовину која се не може повратити, приступа тржишту рада, образовању, здравственој нези и социјалним услугама итд. Случајеви напада на имовину повратника указују и на потребу да се у тим областима безбедност подигне на виши ниво (Bosnia and Herzegovina Report, 2018: 21).

5.3.3.6. Заштита људских и мањинских права на Косову*

Косовски законодавни оквир гарантује заштиту основних људских права и у складу је са европским, међутим у пракси се касни са његовом имплементацијом. За све претходне године одређени напредак је постигнут само у области заштите података и политичке подршке правима ЛГБТ популације, док резултата нема када су у питању својинска права, повратак и реинтеграција расељених лица и заштита културног наслеђа. Имплементацију закона о људским правима ограничава одсуство политичке подршке и недостатак ресурса (Kosovo* Report, 2016: 22).

У свим извештајима о напретку Косова* наглашава се да оно мора да ојача све своје институције, укључујући и институцију Омбудсмана, и да одвоји, разјасни и прецизира њихову улогу у процесу унапређења људских права. Досадашњи учинак у том смислу је недовољан, а главни проблем представља одсуство политичке воље да се кадровски и финансијски ојачају институције на свим нивоима, што је кључно за постизање значајнијих резултата. Такође, истиче се потреба за успостављањем сарадње са цивилним друштвом, затим потреба да се људска права ставе на врх политичке агенде, као и потреба

да се смањи зависност владе у овом сектору од донаторских средстава (Kosovo* Progress Report, 2014: 16; Kosovo* Report, 2015: 20).

На пољу заштите права лица на одслужењу казне, као и унапређења услова боравка у затворским установама, на шта ЕУ значајно обраћа пажњу, Косово* није остварило никакав напредак. Иако је потписник свих важних међународних протокола из ове области, Косово* тек треба да осигура адекватан третман ове категорије лица и да усклади праксу са релевантним међународним стандардима. За почетак треба осигурати одвојени боравак лица која чекају суђење и оних који су већ осуђени, скратити предсудске поступке и обезбедити адекватну медицинску негу. Потом, треба предузети мере за сузбијање корупције у казнено-поправним установама и укидање привилегија које се пружају осуђенима високог профила. Проблем представља и политизација именована лица на високим положајима, као и осталих затворских службеника (Kosovo* Progress Report, 2014: 17; Kosovo* Report, 2015: 21; Kosovo* Report, 2016: 23).

Косовски закон гарантује слободу мисли, савести и вероисповести у начелу, међутим, потребно је да се покаже поштовање ових права у пракси. На првом месту, Србима треба омогућити да слободно исповедају своју веру и спречити скрнављење српских споменика културе, религије и историје. Такође, потребно је спровести истраге о почињеним вандализмима у вези са религијским наслеђем, казнити починиоце и спречити поновне инциденте (Kosovo* Progress Report, 2014: 18; Kosovo* Report, 2015: 21; Kosovo* Report, 2016: 24).

Када је у питању слобода изражавања, Косово* није начинило никакав прогрес. Претње и напади на новинаре су се повећали. Само за време периода последњег извештавања о напретку догодило се 12 инцидената који укључују и физичке нападе на новинаре. У једном од њих физички је нападнут новинар из Косовске Митровице, чији је извештај полиција обрисала пре него да о томе одлучи суд. Истраживања у оваквим случајевима трају веома дуго, а финалних осуда је веома мало. Да би се ојачала заштита новинара потребно је брзо реаговати, спроводити систематичне истраге и доносити благовремене одлуке, али ништа од тога се за сада не предузима (Kosovo* Progress Report, 2014: 17; Kosovo* Report, 2015: 22; Kosovo* Report, 2016: 24-25).

Иако су слобода изражавања и слобода медија уставом гарантовани, а клеветање и говор мржње забрањени, законодавни и институционални оквир у овој области је

фрагментиран и неефикасан. Имплементација закона и етичких стандарда остаје изазов, укључујући и закон о јавном сервису. Скупштина Косова* није посвећена томе да се пронађе одрживо решење за финансирање јавног сервиса (Радио-телевизије Косова*). Јавни сервис је у директном власништву државе и то умањује његову независност, остављајући га тако рањивим на политичке притиске и утицаје (Kosovo* Progress Report, 2014: 17; Kosovo* Report, 2015: 22; Kosovo* Report, 2016: 25).

Независна комисија за медије прати садржаје аудиовизуелних медија, међутим заостаје у покретању предмета и примени новчаних казни за уочене прекршаје у јавном информисању. С друге стране, слобода изражавања на интернету се не надзире и не контролише, што доводи до бројних случајева клевете и говора мржње, као и до угрожавања приватности појединаца (Kosovo* Progress Report, 2014: 17; Kosovo* Report, 2015: 22; Kosovo* Report, 2016: 25).

Законодавни оквир није унапређен ни у области регулисања медијског власништва и финансирања, па медији функционишу на потпуно нетранспарентан начин. Пошто су самостално економски неодрживи, они су у исто време неспособни да послују без јаких веза са политичким и пословним интересним групама. Самим тим они су подложни политичким и комерцијалним интересима, а јавност у потпуности ускраћена за професионално, независно и непристрасно извештавање. Такође, новинарски посао је неизвестан, новинари најчешће раде без уговора, подложни су корупцији и склони самоцензури. Заштита професионалних стандарда у новинарству је наводно регулисана етичким кодексом, али његова имплементација није нимало успешна. До сада није покренут ниједан случај против медија због кршења етичког кодекса (Kosovo* Progress Report, 2014: 17; Kosovo* Report, 2015: 23; Kosovo* Report, 2016: 25-26).

Слобода удруживања и окупљања је гарантована уставом. Догађали су се бројни протести и демонстрације против власти на различитим нивоима, али је према мишљењу ЕУ полиција до сада поступала професионално у таквим ситуацијама (Kosovo* Progress Report, 2014: 18; Kosovo* Report, 2015: 22; Kosovo* Report, 2016: 26).

Право својине није ефикасно регулисано. Процес легализације имовине тече веома споро. Незаконито поседовање имовине је веома распрострањено, као и присвајање државне имовине. Постоји много илегално изграђених објеката и бројна нелегална неформална насеља. Није регулисано ни стамбено власништво у друштвеној својини.

Проблем представља и нелегалована имовина расељених лица, као и њихове ограничене могућности да спорове реше у своју корист, због чега је веома распрострањено нелегално присвајање њихове имовине. Косовски судови су не само преоптерећени нерешеним случајевима, већ одуговлаче са њиховим решавањем, посебно када се ради о међуетничким имовинским споровима (Kosovo* Progress Report, 2014: 19-20; Kosovo* Report, 2015: 23; Kosovo* Report, 2016: 26).

Косово* мора да усвоји закон о забрани дискриминације, а потом да развије механизам за праћење свих случајева дискриминације, а не само оних заснованих на етницитету. Учинак институција у истрагама и процесуирању случајева дискриминације је веома слаб. Један од разлога је недостатак стручног особља у полицији, тужилаштву, судству, јавној управи и Министарству образовања које би се бавило оваквим случајевима. Власти би морале да промовишу толеранцију у друштву, међутим, оне то не чине из политичких, личних или неких других разлога. Цивилно друштво је неразвијено, о чему је већ писано, и самим тим неспособно да преузме улогу у увећању јавне свести о нужности толеранције у друштву (Kosovo* Progress Report, 2014: 19; Kosovo* Report, 2015: 23-24; Kosovo* Report, 2016: 26).

Иако постоји законски оквир о равноправности полова који је углавном у складу са међународним стандардима, његова имплементација је веома спора. Породично насиље је веома распрострањено, а систем за заштиту жртава насиља ограничен. Не постоји ефикасан механизам за прикупљање података и праћење случајева насиља, нити је развијена сарадња релевантних надлежних институција. Усвојене су мере које омогућавају регистрацију заједничке непокретне имовине на име оба супружника са циљем да се ојача право жена на наслеђивање, међутим, у пракси се те мере не спроводе. Заступљеност жена у јавном и приватном сектору је занемарљива, посебно на високим позицијама, тако да би требало унапредити њихов положај у свим сферама друштвеног живота. То подразумева омогућавање услова за образовање, запошљавање, напредовање, поседовање имовине и заштиту од свих облика насиља. Посебно је важно подићи свест о њиховим правима у руралним срединама где је њихов положај најлошији (Kosovo* Progress Report, 2014: 18; Kosovo* Report, 2015: 24; Kosovo* Report, 2016: 26-27).

Законски оквир који штити права деце углавном је у складу са међународним стандардима, али није и имплементиран. У већини општина постоје службеници који се

баве правима деце, међутим њихови ресурси су ограничени да би то радили на адекватан начин. Исто важи и за институцију Омбудсмана. Ни Министарство рада и социјалног благостања није оспособљено да се адекватно брине о деци жртвама насиља и трговине, што спада у његов делокруг рада. Са правне стране, требало би прилагодити узрасту малолетника процедуре за спровођење кривичних поступака, користити само као последње средство меру потпуног лишавања слободе и осигурати бесплатну правну и професионалну услугу за децу жртве и сведоке. Деци са инвалидитетом и посебним потребама требало би омогућити све неопходне услове за образовање и вођење активног друштвеног живота (Kosovo* Progress Report, 2014: 18-19; Kosovo* Report, 2015: 24; Kosovo* Report, 2016: 27).

Права особа са инвалидитетом такође треба унапредити. Иако је усвојена одређена стратегија (2013-2023) у том циљу, њена имплементација је веома ограничена. Недостаје проактивна владина подршка да би се унапредила њихова права и побољшао животни стандард, што пре свега подразумева адекватну здравствену заштиту, медицинску негу и услове за рехабилитацију. Међутим, чак ни физички приступ јавним установама и јавном превозу није прилагођен особама са инвалидитетом. Да би се решили бројни проблеми у овој области неопходна је снажна подршка владе која треба да подстакне сарадњу свих релевантних институција и колективно увећање свести о потреби унапређења права ове категорије лица (Kosovo* Progress Report, 2014: 19; Kosovo* Report, 2015: 24; Kosovo* Report, 2016: 27).

Уз све претходно, ЕУ инсистира и на томе да се унапреде права ЛГБТ популације. То би поред осигурања јавних скупова значило и покретање истрага у случајевима вербалних и физичких напада на припаднике ове популације, као и јачање капацитета релевантних установа за заштиту њихових права. У том смислу се од владе очекује да предузме одговарајуће мере како би се увећала општа свест о нужности толеранције у друштву, а то укључује и полицију, судије, новинаре, просветне раднике и све остале државне службенике (Kosovo* Progress Report, 2014: 19; Kosovo* Report, 2015: 25; Kosovo* Report, 2016: 27-28).

Када су у питању процедурална права, законски оквир каже да лица која су осумњичена, оптужена или су жртве кривичних дела имају право на информисање о својим правима, правни савет пре и за време суђења и правну помоћ, комуникацију са

ближњима, конзуларну помоћ, услугу превода и заштиту. Надаље, ЕУ је штедљива у коментарима који се тичу праксе, те истиче да постоји јака политичка воља да се ова права спроведу, али да су потребна финансијска средства и обуке надлежних (Kosovo* Report, 2015: 25; Kosovo* Report, 2016: 28).

Спровођење закона о заштити мањина остаје велики изазов за Косово*. Иако постоје механизми за заштиту мањина на централном и локалном нивоу, њихова примена је веома ограничена. Припадници мањина су веома слабо заступљени у државној служби и јавним предузећима. За сада је омогућено да припадници мањина конкуришу за упис на државним универзитетима, а да дипломирани на Универзитету у Митровици конкуришу за посао, добију лиценце за професионални рад и полажу стручне испите у косовским институцијама, међутим резултати се тек очекују. То су до сада једине позитивне мере уведене са циљем интеграције мањина у косовско друштво. Имплементација закона о званичним језицима, који посебно предвиђа афирмацију српског језика (формално званичног уз албански), за сада нема политичку подршку (Kosovo* Progress Report, 2014: 20; Kosovo* Report, 2015: 25; Kosovo* Report, 2016: 28).

Случајеви крађе имовине, причињавања штете и сличних кривичних дела усмерених против повратника косовских Срба, али и других припадника мањинских заједница се и даље дешавају. Они повећавају осећај небезбедности у локалним заједницама и одвраћају друге потенцијалне повратнике. Полиција и судови не улажу напоре да се починиоци адекватно казне, јер за то не постоји политичка подршка. Злочини мржње који погађају мањинске заједнице такође се не решавају одлучно. У редовима полиције нема довољно припадника мањинских заједница и целокупна атмосфера одржавања реда и мира на Косову* одише неповерењем. Зато је кажњавање случајева напада на припаднике мањина и њихову имовину, као и стабилизација и нормализација интеретничких односа први и основни задатак Косова* (Kosovo* Progress Report, 2014: 20; Kosovo* Report, 2015: 26; Kosovo* Report, 2016: 29).

Роми, Ашкали и Египћани су највише дискриминисани. Њихов положај би требало унапредити у многим областима, од образовања и запошљавања, преко здравствене заштите, стамбеног збрињавања и имовинских права, па све до цивилне регистрације. Дечији бракови и дечији рад у редовима ових мањина су веома распрострањени и треба предузети потребне мере да се они смање. Такође, Косово* би морало у потпуности да

преузме бригу о свим мерама подршке мањинским заједницама и тако редукује зависност од донора. Све у свему, да би се постигли значајнији резултати на унапређењу положаја мањина, косовске институције морају да развију активну сарадњу и координацију на свим нивоима, али и да консултују цивилно друштво. Али је у целом процесу најзначајнија константна политичка подршка која треба да осигура финансијску одрживост интеграције мањина (Kosovo* Progress Report, 2014: 21; Kosovo* Report, 2015: 26; Kosovo* Report, 2016: 29).

Повратак и реинтеграција избеглица и интерно расељених лица на Косову* теку веома споро и из године у годину број повратника је све мањи. Не постоји чак ни воља да се прикупе и селекутују подаци о њиховом броју и тренутним локацијама. За то је потребно много воље и труда локалних власти, што за сада није случај. Напротив, узурпација њихове имовине, нелегална градња на њиховом земљишту и игнорисање одлука Уставног суда у вези са овим питањима, онемогућавају процес повратка. Како не постоји посвећеност централних власти и међуинституционална сарадња у решавању ових питања, тако не постоје ни ефикасни одговори општинских власти, због чега су могућности за проналажење адекватних решења веома ограничене. Одсуство посвећености власти решавању овог проблема и недостатак финансијских средстава, заједно са лошом економском ситуацијом, чине косовско окружење потпуно неподстицајним за повратак избеглих и расељених лица (Kosovo* Progress Report, 2014: 21; Kosovo* Report, 2015: 26; Kosovo* Report, 2016: 29).

Косово* још увек нема адекватне механизме за заштиту културних и религијских добара на својој територији. На првом месту, оно нема законски оквир који би омогућио њихову заштиту и предвидео санкције за уништавање. Комуникација између косовског Министарства за културу и Српске православне цркве је веома лоша и нису створени ни минимални услови за сарадњу у очувању двеју култура и религија на Косову*. Односи су посебно затегнути због косовског захтева за пријем у *UNESCO*. Унутар косовске полиције формирана је посебна јединица за очување српског културног и религијског наслеђа са мандатом у четири региона, међутим она нема чак ни адекватну опрему за рад. Капацитети надлежних институција за заштиту, очување и управљање културним наслеђем су уопштено веома слаби, а судови немају слободу да се несметано баве случајевима у овој области. Уз то, слаби су и капацитети локалних власти, па заштита у

потпуности зависи од воље централних власти (Kosovo* Progress Report, 2014: 21-22; Kosovo* Report, 2015: 26-27; Kosovo* Report, 2016: 29-30).

Према последњем извештају о напретку Косова* у европским интеграцијама (2018), ЕУ оцењује да је уочени напредак у овој области веома слаб. Поједини аспекти заштите људских права и права мањина су покривени законима и они су често у складу са европским стандардима, али у пракси изостаје имплементација и политичка воља да се унапреде финансијски и људски ресурси надлежних институција. Другим речима, имплементација закона у области заштите људских права и права мањина генерално је веома спора и неефикасна управо због слабих институција и одсуства сарадње и координације међу њима. С обзиром на број проблема с једне, и тренутни темпо унапређења права у овој области с друге стране, није реално очекивати значајније резултате у скорије време (Kosovo* Report, 2018: 20-21).

Косову* се и даље замера неадекватан приступ према лицима на издржавању казне, посебно када је у питању њихов смештај, медицинска нега, психолошка подршка, едукативни и радни програми, опхођење од стране надлежних лица, али и привилегованост лица високог профила. Прогрес је изостао и по питању заштите личних података, где је потребно усклађивање са европским стандардима. По питању слободе медија такође није постигнут никакав напредак. Сви проблеми из претходног периода и даље су веома изражени, а највећи међу њима су зависност од политичких и комерцијалних интереса, нетранспарентност власништва и финансирања, неспровођење закона, непосвећеност решавању питања одрживости јавног сервиса, изложеност новинара притисцима, па и вербалним и физичким нападима, неизвесност новинарског посла, непрофесионалност, склоност корупцији и непридржавање етичког кодекса (Kosovo* Report, 2018: 21-23).

У области имовинских права ситуација је веома хаотична. Проблематично је нелегално присвајање земље и имовине, како друштвене, тако и избеглих и расељених лица, као и нелегална градња. По питању забране дискриминације, прогрес је учињен у правном смислу усвајањем одређених закона, међутим, њихова имплементација тек предстоји. Права која се тичу родне равноправности нису унапређена, жене су и даље подређене у друштву и из извештаја о напретку (2018) се не види да је постигнут напредак по било ком проблематичном питању укључујући насиље над женама, дискриминацију на

тржишту рада, дискриминацију у судовима, полицији и другим државним институцијама, нерепрезентативност у политичком животу и доношењу важних друштвених одлука, немогућност остваривања права на поседовање имовине итд. Права деце нису унапређена, иако су законски гарантована. Исто важи и за права особа са инвалидитетом и посебним потребама. Њихова интеграција у друштву представља велики изазов, јер нису створени ни технички услови за њихов приступ свим важним установама (Kosovo* Report, 2018: 24-25).

Имплементација закона, стратегија и акционих планова за заштиту мањина је веома слаба. Институције нису оствариле сарадњу у овој области и не издвајају се довољна финансијска средства за унапређење мањинских права. Проблеме за мањине посебно представљају нерегулисана имовинска права, немогућност образовања на мањинским језицима, небезбедност, нетолеранција и незаступљеност у државним институцијама. Посебно су угрожени Роми и Ашкали. Њихова права би требало унапредити у свим важним друштвеним областима, почев од стамбеног питања и пружања здравствених услуга, преко образовања и омогућавања рада, па све до спречавања дечијег рада и прераних бракова. Културна права се не поштују у довољној мери, дешавају се бројни инциденти на културној основи и нема казни за уништавање културних добара. Такође, треба уложити велике напоре да би се изградило мултирелигијско друштво, омогућило право на несметано упражњавање вере, и очувале религијске и културне знаменитости (Kosovo* Report, 2018: 26-27).



Кратак преглед на нивоу региона

Европска унија обраћа велику пажњу на област људских и мањинских права у процесу европских интеграција земаља региона Западног Балкана. Зато је тако широк опсег ових права за која се очекује извршење процеса хармонизације са правима у ЕУ, али и ефикасна имплементација у пракси. Међутим, као и у другим областима и овде је напредак веома спор. Досадашња пракса је показала да се предузимање мера углавном своди на усвајање нових законских прописа. Циљ је свакако усклађивање са европским

законодавним оквиром и међународним стандардима, али то није довољно. Закони постоје на папиру, али су људска и мањинска права у пракси неостварена, недовољно заштићена или тек тобоже поштована. Тако стоји ствар са већином права, укључујући слободу изражавања, право на окупљање и удруживање, слободу исповедања вере, заштиту од дискриминације, право на поседовање имовине, право на социјалну заштиту, право на употребу језика итд. У свим земљама региона је изражено одсуство политичке воље, слаб капацитет релевантних институција и недостатак финансијских средстава да се ова област унапреди.

На основу стања у овој области додатно су продубљени досадашњи закључци о утицају ЕУ на стабилизацију, демократизацију и пацификацију региона Западног Балкана. Тиме је завршено испитивање утицаја ЕУ у четири различита аспекта у посматраном периоду и притом су стечени услови за извођење закључака о безбедносној динамици у региону и могућностима за његову трансформацију ка безбедносној заједници. Сudeћи према остварености људских и мањинских права и слобода, не може да се каже да су земље региона усвојиле демократске вредности и принципе. Људска и мањинска права су угрожена на многим пољима широм региона и то се јако лоше одражава на могућности за изградњу колективне свести о потреби толеранције, помирења и сарадње. Са тим у вези, то се јако лоше одражава на могућности за стварање унутрашње кохезије и превазилажење константне нестабилности услед социјалних, економских и других фактора. И на крају, то се јако лоше одражава на могућности за изградњу заједничког идентитета у региону, што је један од кључних фактора за развој сарадње и изградњу безбедносне заједнице.

6. ТРАНСФОРМАЦИЈА РЕГИОНАЛНОГ БЕЗБЕДНОСНОГ ПОТКОМПЛЕКСА ЗАПАДНИ БАЛКАН

6.1. ПРИМЕНА МЕТОДЕ СЦЕНАРИЈА

У друштвеним наукама метода сценарија се користи на тај начин што се на одређеној студији случаја замисле могући правци развоја догађаја у будућности, а на основу специфичне динамике која постоји на одређеном простору и у односима између тачно одређених актера (Kahn & Wiener, 1967; Godet and Roubelat, 1996; UNEP, 2002; Eurofound, 2003; Kosow & Gaßner, 2008; Radeljak Kaufmann, 2016). У теоријском делу рада је скренута пажња на то да ТРБК у себи интегрише методу сценарија и омогућава да се прате промене у безбедносној динамици у различитим регионалним безбедносним комплексима и то на два начина. Услед интензивне динамике између актера која се непрестано одвија могу настати спољашње и унутрашње трансформације регионалних безбедносних комплекса. Овде је од почетка присутно одређење да се прати унутрашња трансформација РБПК Западни Балкан ка безбедносној заједници. Ипак, било је неопходно да се у појединим деловима рада позове и на спољашње трансформације којих је било више и које су се тичале промена у броју јединица поткомплекса, од чега је зависио обим целокупног истраживања.

Међутим, суштина овог истраживања је била да се испита да ли је утицај ЕУ кључан спољни фактор који би могао да услови такве промене безбедносне динамике у РБПК Западни Балкан, које би водиле ка трајном миру, безбедности и просперитету. На основу чињенице да је након сукоба на овом простору ЕУ преузела улогу мировног и стабилизујућег актера, посебно уз помоћ ПСП-а, у оквиру ТРБК је формулисана претпоставка да би она могла да утиче на суштинске промене у односима између регионалних актера које би постепено водиле ка изградњи безбедносне заједнице. На основу такве претпоставке, у овом истраживању је утицај као теоријски појам повезан са ТРБК која се дубински бави регионалном безбедношћу. ТРБК је пружила могућност да се

детаљно испита утицај ЕУ на регионалну безбедносну динамику у поткомплексу Западни Балкан, односно утицај ЕУ на унутрашњу трансформацију поткомплекса од конфликтне формације, преко безбедносног режима до безбедносне заједнице. Такође, релативно добра теоријска утемељеност ових безбедносних образаца омогућила је креирање сценарија и проверу њихове вероватноће на основу резултата истраживања.

У теоријском делу рада је укратко било речи о томе на који начин се креирају сценарији на одређеној студији случаја. Ово поглавље је конципирано тако да су прво креирана три вероватна сценарија у складу са свим захтевима које пред истраживаче поставља метода сценарија, а након тога је испитана вероватноћа сваког од њих на основу резултата који су производ овог истраживања. С обзиром на то да је у теоријском делу рада метода сценарија представљена на сажетији начин, наука ипак обавезује да се обимније представе карактеристике и главни типови сценарија. То је учињено у наставку са циљем да се направи адекватан увод у начин на који је метода сценарија примењена у овој студији случаја.

Сценарио најједноставније речено представља „опис будуће ситуације, али и тока дешавања који омогућава кретање од садашње према будућој ситуацији“ (Godet and Roubelat, 1996: 8). Два су основна типа сценарија у литератури, експлоративни, који се још назива и дескриптивни, и нормативни, који се још назива и антиципаторни. У експлоративном сценарију се полази од прошлих и садашњих трендова и креће ка могућој будућој ситуацији. У овом типу сценарија се одређују скупови могућих догађаја без обзира на то да ли се они сматрају пожељним или не. Оваква техника у себи садржи питање – шта би могло да се догоди уколико узмемо у обзир одређене процесе, трендове, одлуке, акције и слично. С друге стране, нормативни сценарио се гради на темељу различитих визија будућности која може бити жељена или од које се страхује. Нормативни сценарио у себи садржи питања како бисмо желели да будућност изгледа, како можемо да стигнемо до жељене тачке, шта би требало да се догоди да би се то остварило и слично. Јасно је да се у овом типу сценарија креће од будуће ситуације ка садашњости и његова функција је да разради процес којим би се могли постићи одређени циљеви. Дакле, он у себи садржи циљеве и стратегије (Godet and Roubelat, 1996: 8; Kosow and Gaßner, 2008: 31-32).

Сама теорија даје јасне смернице о начину на који се могу применити резултати истраживања да би се испитало колика је вероватноћа да поткомлекс Западни Балкан прерасте у безбедносну заједницу. Након што су детаљно размотрени сви предвиђени аспекти утицаја ЕУ на безбедност региона Западног Балкана и узети у обзир најзначајнији прошли и садашњи трендови у сфери безбедности, примењен је дескриптивни сценарио са циљем да се опишу могући правци будућег развоја догађаја у региону који би могли да одведу у поновни сукоб или да услове јачање сарадње. У складу са правилима примене дескриптивног сценарија, испоштована је потпуна неутралност приликом одређивања скупова могућих будућих догађаја, јер на неке од њих мора да се обрати велика пажња иако се сматрају скроз непожељним. Према томе, главна тежња се тичала тражења одговора на питање да ли је могуће формирање безбедносне заједнице на Западном Балкану уколико се узме у обзир утицај ЕУ као покретачке силе у региону и најзначајнији процеси који се одвијају као последица европских интеграција региона.

Осим дескриптивних и нормативних, у науци постоје квалитативни и квантитативни сценарији зависно од тога на каквим врстама података се темеље, односно какву врсту података у себи садрже. С обзиром на чињеницу да је ово истраживање засновано на обема врстама података, битно је осврнути се и на ову поделу, иако у науци постоји још подела сценарија према различитим критеријумима. Квантитативни сценарији могу наћи примену у истраживањима демографског и економског развоја, док су квалитативни адекватнији за истраживање културних, институционалних и политичких трендова. Оно што је уочљиво у пракси, то је да ова подела има само условну релевантност, јер су сценарији најчешће „хибридне“ природе. Наиме, обе врсте података се најчешће узајамно прикупљају и разматрају. Употреба квалитативних података може резултирати знањем квантитативног карактера, док се квантитативни подаци наративом веома лако преводе у знање квалитативне природе, то могу бити кључна обележја истраживаних фактора и слично (Kosow and Gaßner, 2008: 33-34).

Ова подела је веома значајна за ово истраживање зато што су готово сви резултати истраживања произашли из узајамне употребе квалитативних и квантитативних података. Кроз рад су размотрени различити аспекти утицаја ЕУ, укључујући војно-безбедносни и политичко-дипломатски, у којима су били кључни квалитативни подаци (извештаји, стратегије, документи, уговори), затим економски, у коме су били кључни квантитативни

подаци (статистички подаци о различитим економским параметрима развоја), па све до симболичког, о коме се нису могли донети закључци без употребе обе врсте података (извештаји, статистички подаци). Такође, бројни квантитативни подаци су поткрепљени квалитативним извештајима са циљем да се повећа њихова поузданост с једне, односно са циљем да се дубински испита предмет истраживања с друге стране. Ово истраживање је показало да квантитативни подаци могу да пруже прегршт сазнања квалитативног карактера. Бројни квантитативни подаци у вези са економијом, институцијама, владавином права, и људским и мањинским правима, претворени су уз употребу наратива у садржинска објашњења прошлих и актуелних процеса.

Креирање сценарија представља процес који се одвија у више фаза. У литератури се могу пронаћи различите класификације главних фаза овог истраживачког процеса. Њихов број се креће од четири до осам, зависно од аутора који се баве овом проблематиком. Због ограничености простора овде је образложена само једна од класификација, и то класификација аутора који се детаљно баве методом сценарија у свом научном раду. Заинтересовани за ову тему могу да пронађу веома корисне смернице у раду који је овде наведен као извор. У њему је детаљно образложен процес креирања сценарија, као и класификације других аутора. Према томе, креирање сценарија се одвија у следећих пет фаза:

- Прва фаза је директно повезана са предметом истраживања. У овој фази истраживач је дужан да објасни која је главна сврха креирања сценарија и који ће тип сценарија бити примењен.
- У другој фази ауторова је дужност да наведе факторе који ће бити узети у разматрање, а пре свега оне најзначајније који према његовом мишљењу имају кључан утицај на предмет истраживања.
- У трећој фази се одвија анализа кључних фактора. Иако се ова фаза може извести на бројне начине, она увек укључује интуитивни и креативни аспект рада истраживача, јер он је тај који треба да визуализује развој будућих догађаја.
- Четврта фаза је фаза генерисања сценарија и подразумева представљање интеракције кључних фактора. Резултат ове фазе је готов сценарио који обухвата неколико мање или више вероватних перспектива, а максимално 4-5 у оквиру једног предмета истраживања.

- На крају, пета фаза подразумева опис даље примене или обраде генерисаних сценарија (за анализу утицаја, за анализу актера, за развој стратегије итд.) (Kosow and Gaßner, 2008: 24-30).

Примена методе сценарија је предвиђена већ у самом пројекту овог истраживања. Главни циљ истраживања била је тежња да се испитају промене у безбедносној динамици у РБПК Западни Балкан које се одвијају под утицајем ЕУ, а које би могле да буду кључне за трансформацију поткомплекса у безбедносну заједницу. С друге стране, главни разлог за примену методе сценарија, била је намера да се провери вероватноћа такве трансформације на основу свих прошлих и актуелних трендова у области безбедности који се одвијају под утицајем ЕУ. То је било потпуно у складу са почетном претпоставком да утицај ЕУ представља кључан спољни фактор који би могао да усмери регионалну безбедносну динамику у поткомплексу Западни Балкан у правцу сарадње. Истовремено, ТРБК на којој је засновано целокупно истраживање, у себи већ инкорпорира методу сценарија и пружа теоријски оквир за такву врсту истраживања. У оквиру ТРБК постоје сви потребни елементи за разматрање могућих унутрашњих трансформација РБПК Западни Балкан, као и основ за фокусирање пажње на ЕУ као спољном актеру.

Горе у тексту је већ образложено да је у овом истраживању примењен дескриптивни тип сценарија, те је сада неопходно да се наведу кључни фактори који су били узети у разматрање. Најзначајнији спољни фактор је свакако ЕУ, чији је утицај детаљно испитан у свим аспектима који се сматрају кључним за осигурање безбедности у региону. Када су у питању унутрашњи фактори, у најзначајније спадају нерешени спорови који трајно оптерећују билатералне и мултилатералне односе у региону, затим бројни савремени изазови, ризици и претње безбедности региона, као и политички, институционални, економски и социјетални фактори чије константно умножавање има потенцијал да наруши тренутни мир и стабилност. Анализа кључних фактора је извршена у два корака, они су најпре стављени у интеракцију, да би потом биле размотрене позитивне и негативне стране њиховог узајамног деловања. Као резултат су настале три

перспективе које представљају могуће правце у развоју регионалне безбедносне динамике у поткомплексу Западни Балкан под утицајем ЕУ.⁸⁷

6.2. КРЕИРАЊЕ СЦЕНАРИЈА

Фокус овог истраживања је све време био на утицају који ЕУ остварује на Западном Балкану с обзиром на актуелни процес европских интеграција који, како је на почетку претпостављено, мења безбедносну динамику у региону. Како се утицај ЕУ испољава у више различитих аспеката кроз процес европских интеграција региона, укључујући решавање отворених питања, развој функционалне тржишне економије, реформе државне администрације, развој владавине права, заштиту људских и мањинских права, а самим тим и усвајање основних демократских вредности и принципа, било је интересно спровести анализу досадашњих резултата тог утицаја. У вези са тим треба имати у виду да постоје истраживања која се баве утицајем ЕУ у регионима ЦИЕ, Јужног Кавказа, Медитерана, као и у Турској. Њихов фокус је најчешће на ширењу демократије и резултатима политичких и економских реформи, али и на решавању регионалних конфликта. И сва су она показала да је ЕУ највећи успех остварила у покретању процеса реформи, а само делом у њиховој реализацији, док је најслабији успех остварила на пољу коначног решавања отворених питања, пре свега оних осетљивих која се тичу територијалног интегритета и суверенитета.

Западни Балкан има специфичну безбедносну динамику која се разликује од оне на европском нивоу и која га издваја као поткомплекс унутар ЕРБК. Овај регион је и данас нестабилан, чему доприноси већи број фактора почев од географске позиције на размеђи између великих сила, преко великог броја малих нација које насељавају овај простор, па све до константног утицаја великих сила које су се одувек руководиле принципом „завади па владај“. Не треба нашироко понављати да ниједна од нација на овом релативно малом простору није кроз историју успела да оствари своје великонационалне циљеве, а чести

⁸⁷ Постоји велики број истраживања у којима се на овај начин примењује метода сценарија. Овде су наведена два истраживања која могу пружити корисне смернице свима онима који желе дубље да зађу у ову проблематику. Европска комисија. (2017). *Bijela knjiga o budućnosti Europe. Razmatranja i scenariji za EU-27 do 2025.* Преузето 29. јануара 2019., са https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bijela_knjiga_o_buducnosti_europe_hr.pdf; Friedrich Ebert Stiftung. (2014). *The Future of EU-Ukraine Relations: Four Scenarios.* Преузето 29. јануара 2019., са <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10608.pdf>.

ратови и спољна мешања временом су само увећавали непријатељство и готово у потпуности умањили могућности за његово превладавање. Како су односи између држава и друштва у региону најчешће били на ивици сукоба или у сукобу, стално је постојала потреба да неко споља интервенише са циљем успостављања мира и стабилности. Такву улогу је и ЕУ себи наменила, а преузела ју је након рата на Косову* (1999) покретањем Процеса стабилизације и придруживања.

Што више, улога ЕУ на Западном Балкану би могла бити епохална уколико би заиста дошло до помирења и трајног мира, као и његове демократизације која подразумева стварање јаких демократских институција, развој тржишне економије и поштовање грађанских права и слобода. Понуда европске перспективе и процес европских интеграција у себи управо садрже те циљеве. Успех у овом процесу би за регион могао да значи промену односа суседа према суседима, десекуритизацију и коначно решавање свих отворених питања, затим чврсту политичку и економску сарадњу, и на дуже стазе као последицу свега тога чак и безбедносно повезивање, заједничко планирање безбедности и одбране и стварање мреже безбедносних установа. Једном речју формирање безбедносне заједнице. То је и подстакло спровођење овог истраживања које има за главни циљ да, сада већ 20 година од покретања Процеса стабилизације и придруживања, испита домете утицаја ЕУ на одвијање безбедносне динамике у региону, као и могућности за његову трансформацију у безбедносну заједницу.

Након што је детаљно испитан утицај ЕУ на Западном Балкану у различитим аспектима укључујући решавање спорова, развој безбедносне сарадње, демократске политичке, економске и правне реформе, као и ширење демократских вредности и принципа, примењена је метода сценарија са циљем представљања различитих праваца развоја регионалне безбедносне динамике у будућности почев од сценарија конфликтна формација. То је учињено у два основна корака. Прво, изнова је консултована теорија која указује на главне карактеристике безбедносних образаца, почев од конфликтне формације, преко безбедносног режима, па све до безбедносне заједнице. И друго, стављени су у одговарајући контекст сви резултати који су произашли из овог истраживања. Важно је нагласити да се у оквиру друштвених наука не може ни са каквом прецизношћу говорити о предстојећим ситуацијама, па је то немогуће и за све нас који се бавимо науком о безбедности. Међутим, уколико се истраживање заснива на великом броју различитих

података, а у обзир узму њихови релевантни извори, могуће је извести закључке о сценаријима који се на основу резултата истраживања чине мање или више вероватним. На тај начин је структурирано последње поглавље овога рада.

6.2.1. ПРВИ СЦЕНАРИО: ПОВРАТАК НА КОНФЛИКТНУ ФОРМАЦИЈУ

Први сценарио који је креиран на основу претпоставки ТРБК и на основу захтева које у себи садржи метода сценарија, јесте конфликтна формација. Овај сценарио није тешко замислити, јер на Западном Балкану обилују конфликти различитих врста, а међу њима има и оних са потенцијалом да прерасту у оружане. У овом сценарију, упркос утицају ЕУ који се већ дуго испољава у различитим, за безбедност значајним аспектима, регион клизи у оружани конфликт који се на крају обистињује. Наиме, због немогућности да се пронађе одрживо решење за Косово* које би било обострано прихватљиво, као и одлуке привремених приштинских власти да формирају Оружане снаге Косова*, избијају нереди између Срба и Албанаца на северу Косова*. Како је тешко замислити да Србија не подржи сопствено становништво у овом конфликту (а исто важи и за Албанију), нереди прерастају у отворени оружани конфликт између Србије и Косова* који има далекосежне последице по читав регион.

Једна од последица се огледа у интензивирању константно присутног проблема неизграђене државе БиХ и нефункционисања њених централних институција. Услед тежње Републике Српске да сачува своју аутономију и да се одупре намерама о централизацији БиХ, али и жеље да самостално одлучује о својој судбини и свом будућем развоју, понавља се косовски сценарио и долази до нове једнострано проглашене независности у региону. Случај Републике Српске доводи до нових међуетничких оружаных сукоба на територији БиХ чије су последице несагледиве. У сукоб улазе бар још два регионална актера, Србија и Хрватска, које због тежњи да заштите сопствено становништво и да остваре своје интересе прекидају сваки вид међусобне сарадње и у потпуности дестабилизују регион. Највећа последица сукоба су нове масовне миграције становништва унутар и ван региона, као и ратни злочини.

Сукоб у вези са Косовом* заштрава односе и у Македонији која такође постепено клизи у међуетнички оружани сукоб између две најзаступљеније етничке групе у земљи, Македонаца и Албанаца. Како је напредак по питању имплементације Охридског споразума веома слаб, а Албанци постају све утицајнији на македонској политичкој сцени, расту њихове аспирације ка федерализацији земље и преузимању полуга власти. Одсуство конструктивног унутрашњег дијалога о решавању проблема дубоке етничке поларизације води у оружани сукоб који укључује албанско становништво широм региона. Осим последица које се тичу масовних миграција, овај сукоб отвара нова кризна жаришта на југу Србије и истоку Црне Горе где постоји велика заступљеност албанске националне мањине. Федерализација Македоније није довољна за Албанце већ њихова борба прераста у реализацију планова о „Великој Албанији“.

Европска Унија бива суочена са новим оружаним конфликтима на тлу Европе, а у свом непосредном суседству, који укључују макар једну њену чланицу, Хрватску. Или још прецизније речено, ЕУ улази у рат, будући да је у обавези да штити колективну безбедност на којој се темељи њена безбедносна и одбрамбена политика. У жељи да избегне управо овакав сценарио, она је покренула процес европских интеграција региона, који сада у потпуности запада у други план. Осим што остаје велики изазов за њену заједничку спољну, безбедносну и одбрамбену политику, Западни Балкан сада постаје и предмет њених озбиљних разматрања о војној интервенцији у региону која би била потпомогнута НАТО-ом. Како су у прошлим сукобима у региону њене реакције изостале, закасниле или биле неадекватно спроведене, пружа јој се нова шанса да покаже свој војни потенцијал и потврди улогу мировног актера и велике силе.

Шта су показали резултати истраживања?

Ратни конфликт је одликовао безбедносну динамику на Западном Балкану скоро читаву једну деценију и престао уз војну интервенцију НАТО-а. Неколико конфликтних зона је отворило веома осетљива питања која до данас нису у потпуности решена. Рат у БиХ је завршен Дејтонским споразумом 1995. године, али не и питање функционисања њиме створене државне заједнице. Тај круцијални проблем и данас утиче на поимање безбедности у региону и то на више начина. Све некада зарађене стране унутар БиХ нису

задовољне исходом Дејтонског споразума, због чега већ дуго изостаје консензус о заједничком будућем развоју. Иако постоји сагласност свих политичких елита у ентитетима и кантонима да је европски пут најбољи пут у будућност, и упркос подршци ЕУ на терену у очувању мира и спровођењу реформи, није развијена сарадња која би могла да води остварењу тог циља већ се ентитети засебно крећу на том путу. Међутим, немогућност да се реши проблем функционисања државне заједнице чини да питање промена граница и даље живи и да се неретко појављује у политичком дијалогу унутар земље, али и у региону.

Други велики проблем, који је директно повезан са претходним, јесу веома слабе институције које одликује политизованост, недостатак професионалних и финансијских капацитета, и одсуство сарадње на свим нивоима, због чега је немогућа успешна борба против организованог криминала, широко распрострањене корупције и бројних других безбедносних претњи. Таква БиХ ће увек представљати проблем за безбедност региона, посебно због чињенице да ни у осталим земљама региона ситуација није много боља што се тиче капацитета институција да се боре са савременим безбедносним претњама. Трећи проблем је повезан са самом ЕУ којој је у интересу мир у БиХ, другим речима на њеним границама. Тешко је замислити неки будући сукоб у вези са БиХ у коме Хрватска не би суделовала с обзиром на чињеницу да је била једна од зараћених страна током рата 90-их и с обзиром на Хрвате као конституционални народ у БиХ. Иако Хрватска није била у фокусу сваког сегмента анализе, с обзиром на чињеницу да је 2013. године постала чланица Уније и саставни део европског безбедносног миљеа, према мишљењу аутора она је због питања БиХ, али и других питања укључујући гранична са Србијом и Црном Гором, мањинска са Србијом итд., и даље чинилац поткомплекса Западни Балкан.

Ниједно од питања која су остала отворена након што су завршени оружани сукоби у региону није решено. Тако је и са питањем Косова*. ЕУ је већ дуго укључена у процес његовог решавања. Међутим, осим довођења сукобљених страна за преговарачки сто и постигнутих договора у вези са неким техничким стварима, проблем статуса је и даље отворен и на више начина обликује безбедносну динамику у региону. Прво, српско становништво живи у енклавама, а сви договори у вези са стварањем Заједнице српских општина на северу Косова* и даље стоје само на папиру. Ситуација у којој само једна страна види предности аутономије Срба на северу Косова* није довољна за дугорочан мир

и стабилне етничке односе. Друго, евентуално признање самосталности Косова* у међународним размерама и његов евентуални пријем у УН, може да ојача идеје о самосталности Републике Српске, али и друге мањинске аспирације у региону. Тешко је замислити било каква даља цепања територија у региону без избијања оружаних сукоба. Зато питање статуса Косова* остаје веома осетљиво питање за безбедност региона.

Бројна дешавања на македонској политичкој сцени и друштвене реакције на та дешавања показују да етнички односи у земљи нису пријатељски и да је присутна оштра поларизација на готово свим пољима. Истраживање је показало да је то случај у вођењу политике земље, у медијском извештавању, у образовном систему и у бројним другим областима. Иако ЕУ подстиче спровођење реформи у земљи са циљем јачања институција и доследне реализације Охридског споразума, досадашњи резултати нису значајни с обзиром на проток времена. С једне стране, Македонци не желе да препусте полуге власти странкама и страначким лидерима које воде Албанци, док са друге стране албанске странке постају све утицајније на македонској политичкој сцени и заједно са њима идеја о федерализацији земље. Ту се опет долази до питања промена граница које је константно присутно у региону и у вези са осталим отвореним питањима попут БиХ и Косова*, али и других територија на којима живе мањинске заједнице, укључујући југ Србије, Санџак, па и источну Црну Гору.

Као што се могло видети у ранијим редовима, Европска унија је од 2003. године предузела више војних и цивилних мисија у региону са циљем одржања мира, превенције нових конфликта и помоћи при спровођењу реформи. За војне мисије се не може рећи да су биле самосталне, јер су биле ослоњене на капацитете НАТО-а и присуство мањих војних снага НАТО-а. Али могло би се рећи да су биле успешне у одржању мира и превенцији етничких конфликта, јер нису имале потребу да интервенишу, што у најмању руку значи да нису утицале на погоршање безбедносне ситуације нити у Македонији нити у БиХ. Војна мисија *Althea* у БиХ, која је била обимнија и која и данас траје, узела је учешће и у другим областима које се тичу безбедности, укључујући деминирање територије, контролу кретања оружја, изградњу капацитета и професионализма Оружаних снага БиХ, унапређење равноправности полова у оквиру војне службе, обуке за учешће у мировним мисијама итд. Међутим, ове војне мисије нису резултирале напретком земаља

региона у евроатлантским интеграцијама, јер оне још увек нису чланице нити испуњавају услове и стандарде за то.

С друге стране, цивилне мисије у Македонији, БиХ и на Косову*, имале су за циљ јачање капацитета државних институција, олакшавање имплементације споразума којима су окончани оружани сукоби и реформе полицијске службе. Међутим, истраживање је показало да упркос присуству, саветима и надзору ЕУ, и даље постоје велики проблеми који се тичу слабе владавине права, политизованости система, широко распрострањене корупције, недостатка људских и финансијских капацитета полиције, судова, царине и других државних институција, затим одсуства њихове сарадње, а пре свега полиције, тужилаштва и судова у борби против криминала и спровођењу криминалних истрага, недостатак воље да се развије мултиетнички карактер институција итд. Према томе, може да се закључи да су резултати активности ЕУ у оквиру предузетих цивилних мисија у региону веома ограничени. Ипак, она је наставила да пружа помоћ у реформама и развоју међуинституционалне сарадње унутар земаља региона, али и да подстиче јачање регионалне сарадње.

На крају свега, подразумева се да није реално очекивати да мисије ЕУ реше све нагомилане проблеме у региону који имају много комплексније узрочнике различите природе, политичке, економске, етничке, културне итд. Управо таква мултиузрочност питања и проблема на Западном Балкану отежава њихово решавање и ствара препреке за коначно и дефинитивно превазилажење безбедносне дилеме. Конфликтну формацију не одликују само оружани сукоби, већ и само постојање безбедносне дилеме и секуритизација егзистенцијалних питања. У стратегијама националне безбедности земаља региона може да се примети да се нови оружани сукоби у региону сматрају мање вероватним, али да се ипак не искључује њихова могућност. Иако земље региона различито наглашавају претњу од рата, оне и даље до извесне мере једна другу сматрају претњом властитој безбедности. Може се приметити да се бојазан углавном изражава због неизвесне будућности БиХ и нерешеног статуса Косова*, док Србија ово последње питање сматра највећом претњом по своју безбедност.

Да ли регион клизи ка сукобу и колика је вероватноћа таквог исхода тешко је рећи са поуздањем. Од када је ЕУ истакла могућност проширења на земље Западног Балкана, под условом да оне спроведу неопходне реформе и унапреде регионалну сарадњу, она је

постала потенцијалан спољни фактор који би могао да подстакне помирење широм региона и осигура трајни мир и стабилност. Међутим, веома скромни резултати у процесу реформи, као и бројне ситуације и догађаји који су анализирани током истраживања, показали су да европске интеграције нису увек у првом плану у земљама региона, иако се на тај начин јавно представљају. Регион је препун међудржавних и међуетничких трзавица, а оне су најчешће узрок јачања националистичких снага. Аутор је мишљења да коришћење националних идеја, које су константно присутне широм региона, у политичке сврхе, има потенцијал да покрене у најмању руку немире, ако не и сукобе. Зато је Западни Балкан и даље тест за ЕУ и њену способност да решава постојеће и надолazeће политичке, етничке и друге тензије у свом непосредном суседству.

Закључивање на овом месту не би било комплетно уколико неколико речи не би било посвећено опречној политици ЕУ. Иако се Унија појавила као потенцијални фактор помирења и осигурања мира, њена политика према региону није јединствена и једнообразна за све регионалне актере о чему је већ писано. О томе сведоче различити стадијуми напредовања земаља региона у европским интеграцијама, од статуса потенцијалних кандидата, преко кандидата за чланство, па све до пријема Хрватске у Унију 2013. године. Током анализе многобројних података и извештаја за све време трајања овог истраживања, није стечен утисак да је приступ ЕУ према свакој појединој земљи региона по питању чланства заснован на реалним показатељима развоја и напредовања. Све земље региона, укључујући и Хрватску, имају озбиљне проблеме са политизацијом институција, широко распрострањеном корупцијом, стагнирајућим привредама, слабом владавином права и slabим поштовањем основних људских и мањинских права. Према томе, аутор је мишљења да ниједна од њих не испуњава стандарде за чланство и да пре свега политички интереси односе превагу у процесу европских интеграција.

Оно што је најбитније са аспекта безбедности, то је чињеница да Западни Балкан са мноштвом безбедносних проблема са којима се суочава не изгледа безбедније данас него што је то било почетком века, док с друге стране, ЕУ данас изгледа много другачије него што је изгледала тада. Прикључиле су јој се бројне државе, већином бивше социјалистичке земље, док је једна од најмоћнијих држава у њеном саставу, Велика Британија, тренутно у фази напуштања Уније. Осим тога, финансијски проблеми у

појединим чланицама и јачање конзервативних струја у многима од њих, представљају велики изазов за њену унутрашњу политику и будуће правце развоја. Зато ће она све више бити окренута решавању својих унутрашњих питања, док би Западни Балкан могао бити у потпуности маргинализован и препуштен себи. Општи закључак је да су досадашњи напори ЕУ у решавању отворених питања у региону ограниченог успеха и да, иако не преовлађују, безбедносну динамику у региону и даље одликују секуритизација и присуство безбедносне дилеме, а то свакако јесу одлике конфликтне формације.

6.2.2. ДРУГИ СЦЕНАРИО: ОДРЖАЊЕ БЕЗБЕДНОСНОГ РЕЖИМА

Други сценарио, одржање безбедносног режима на Западном Балкану, јесте сценарио у коме су конфликти и даље присутни, укључујући питање Косова*, БиХ и Македоније, као и питање албанске националне мањине која је веома заступљена широм јужног дела региона. Секуритизација ових питања и даље на кључан начин обликује односе у региону, због чега још увек није створен ни минимум услова за превазилажење безбедносне дилеме. Земље региона наизглед покушавају да дођу до заједничких решења и учествују у одређеним мултилатералним аранжманима којима је то главни циљ. Међутим, оне не изражавају вољу за самосталним активностима у том смислу, већ се у потпуности ослањају на ЕУ као посредника у споровима. Ниједан од мултилатералних аранжмана у истом (Дијалог Београда и Приштине, Берлински процес, Форум Западни Балкан) или модификованом облику нема за исход значајне конкретне резултате због чега се одржава нека врста пат позиције између актера.

Одржање безбедносног режима и одсуство политичке воље да се макар мало одскочи у решавању нагомиланих билатералних проблема, представља главну препреку за развој сарадње у региону. Земље региона и даље теже чланству у ЕУ и своје политичке програме заснивају на том циљу, али не успевају да се одмакну на том путу. Постојећи спорови их скоро потпуно спречавају да остваре било какав вид сарадње. Политичка, економска и инфраструктурна сарадња изостају због веома лоших међусобних односа, а то за собом повлачи потпуно одсуство безбедносне сарадње. Нема повезаности безбедносних политика нити стварања институционалних спона у суочавању са заједничким безбедносним претњама региону. Осим тога, постоји и веома важно питање које се тиче

поверења. Само случај Косова*, чија је једнострано проглашена независност призната од стране већине земаља у региону, подиже веома високе баријере у њиховим односима са Србијом.

Европска Унија и даље посредује у решавању спорова и пружа подршку земљама региона у спровођењу реформи на путу ка чланству, али се њена финансијска помоћ све више круни због веома слабих резултата у том процесу. Условљавање напретком које би требало да има кључну улогу у десекуритизацији, превазилажењу безбедносне дилеме и развоју сарадње, не даје значајне резултате и нема ни приближно исход какав је имало у региону ЦИЕ. Иако чланство у ЕУ подразумева сарадњу у региону у свим њеним видовима, јер уосталом крајњи циљ интеграција јесте потпуно укључење у европску политичку, економску и безбедносну сферу, земље региона не показују вољу за напретком у том смислу. Одсуство воље за сарадњом онемогућава земље региона да напредују у многим, за ЕУ кључним областима, које се не тичу само решавања отворених питања, већ и борбе против криминала и корупције, затим економског развоја, јачања владавине права и унапређења људских и мањинских права.

Шта су показали резултати истраживања?

Овај део закључних разматрања носи назив одржање безбедносног режима, с једне стране зато што аутор сматра да је управо то тренутни образац безбедносне међузависности у региону, а са друге стране зато што постоје изгледи да се таква ситуација одржи и у догледној будућности. Безбедносни режим је такав облик безбедносне међузависности у коме се не искључује у потпуности могућност употребе војне силе у политичким односима између регионалних актера, али у региону ипак преовлађују напори да се на миран начин реше постојећи спорови. Као што је већ писано, из стратешких докумената, али и актуелних тежњи за јачањем војних капацитета на Западном Балкану, може да се закључи да није у потпуности искључена могућност сукоба у региону, али постоје одређени оквири за решавање спорних питања којих се земље региона за сада држе. Међутим, проблем је што још увек нису на видуку задовољавајућа решења ако се узме у обзир временски оквир у коме се она траже. Отуда и закључак да би тај процес могао да траје још дуго.

Након завршетка оружаних сукоба, у региону је завладала нешто другачија атмосфера у односима између регионалних актера, и то углавном захваљујући ПСП-у који је покренула ЕУ. У то време, земље ЦИЕ су биле пред чланством у Унију, а демократски модел управљања политиком и економијом веома привлачан земљама Западног Балкана управо због чињенице да би и оне једнога дана могле да се нађу пред отвореним вратима за чланство. Циљ покретања ПСП-а био је да преусмери безбедносну динамику у региону са евентуалних нових сукоба ка тражењу мирољубивих решења којима би се превазишли заостали спорови. Процес проширења постао је тежиште спољне политике ЕУ према Западном Балкану из простог разлога што она жели да заштити властите интересе који се тичу осигурања мира и безбедности на европском континенту. Постављањем услова демократизације и економског развоја на пиједестал својих односа са регионом, ЕУ је преокупирала пажњу земаља региона неопходним реформама. То је са једне стране одузело простор за нове сукобе, а са друге означило почетак јачања институција што би требало да води капацитету за сузбијање савремених безбедносних претњи.

На тај начин ЕУ је постала веома значајан спољни фактор са потенцијалом да суштински измени непријатељски карактер безбедносне динамике на Западном Балкану који је завладао са распадом бивше Југославије. У исто време, НАТО је донео одлуку да смањи своје присуство у региону сматрајући да је завршио већи део посла смиревши отворене оружане сукобе, и да препусти ЕУ посао даљег одржавања и изградње мира. Уз одређење свих земаља региона да закораче на пут реформи и евентуалног будућег чланства у ЕУ, у потпуности је преовладао њен утицај у региону, и отворила се могућност за регионалну трансформацију од конфликтне формације ка безбедносној заједници. Међутим, мишљење аутора је такво да се регион „заглавио“ негде на средини, да његова безбедносна динамика највише одговара опису безбедносног режима, и да до данас није показао тенденцију ка изградњи безбедносне заједнице. Што више, чини се да је према својим безбедносним карактеристикама ближи конфликтној формацији него безбедносној заједници, посебно ако се има у виду да су у њему и даље присутни секуритизација и безбедносна дилема.

Европска унија је са своје стране извршила утицај на земље региона да своје заостале спорове решавају уз помоћ преговора и да покушају да остваре регионалну сарадњу у свим областима у којима је то могуће, укључујући и област безбедности. Како

су сви спорови који постоје у међусобним односима у региону повезани са веома осетљивим питањима која се тичу суверенитета и територијалног интегритета, граница, санкционисања ратних злочина, питања несталих, избеглих и расељених лица, мањинских права и томе слично, постизање значајнијих резултата у њиховом решавању се одвија веома споро или у потпуности стагнира. ЕУ користи процес европских интеграција да натера земље региона да проналазе компромисна решења, али проблем представља чињеница да су оне постале мотивисане само будућим чланством, а не стварном вољом да се реше нагомилана спорна питања. То се показало на примеру Дијалога Београда и Приштине. Иако је ЕУ успела да приволи стране у спору да седну за преговарачки сто и потпишу бројне споразуме, реализација постигнутих договора у пракси је неуспешна, осим када су у питању неки технички аспекти договора.

Слична је ситуација и са дипломатском иницијативом Берлински процес. Она је покретнута такође од стране ЕУ, директно је повезана са европском перспективом региона и има за циљ унапређење регионалне сарадње у области решавања билатералних спорова, затим економије, инфраструктуре, транспорта, трговине, борбе против криминала и корупције, јачања цивилног друштва и медија, па чак и у области социјалне политике у домену запошљавања итд. Међутим, као што су резултати показали, идеје које произилазе из заједничких састанака на врху су толико амбициозне за земље региона да ниједна од њих није конкретизована јасним акционим плановима и временским оквиром. Отуда су и могућности за њихову реализацију веома слабе. Осим тога, регионална сарадња се најчешће жртвује када дођу на ред значајна међудржавна и међуетничка питања и без њиховог решавања нереално је очекивати резултате у смислу њеног јачања. Због недостатка политичке воље, пасивности у решавању билатералних питања и недостатка капацитета за остварење амбициозних циљева, до сада је постигнут извештајан напредак само по питању регионалне сарадње младих.

Осим поменутих, ЕУ је иницирала и бројне регионалне иницијативе у области безбедности које окупљају званичнике на врху и покрећу веома значајне теме које се тичу заједничких претњи безбедности региона и могућности за развој регионалне сарадње у области безбедности и одбране. Међутим, анализа безбедности у пракси у вези са конкретним претњама је показала да покренуте иницијативе нису успешне, јер су резултати у управљању границама, сузбијању криминала и корупције, као и превенцији

радикализма и тероризма веома лоши. Уз то, у свим земљама региона је присутно драматично назадовање у демократском управљању и владавини права, што је директно повезано са slabим напретком у сузбијању поменутих безбедносних претњи. Према томе, могло би се закључити да су војне и цивилне мисије ЕУ оствариле успех у одржању мира у региону, с тим да се мора имати у виду да су у томе имале значајну подршку од стране НАТО-а, али да се ЕУ није показала као ефикасан безбедносни актер у ширем смислу. Упркос дипломатским напорима, показало се да су домети њеног утицаја ограничени и да регион и даље оптерећују исти проблеми.

Поред свега тога, веома су честе тензије у региону. Углавном их распирују националистички политички ставови, а потом шире пристрасни медији. Били смо сведоци бројних регионалних размирица које су се догађале претходних година попут сукоба Хрватске и Србије у јеку миграционе кризе, блокирања Србије од стране Хрватске у приступним преговорима за чланство у ЕУ, блокирања Косова* од стране Србије на путу да постане члан УН-а, изношења ставова о променама граница у будућности, излива албанског национализма итд. Према томе, иако у региону преовладавају преговори наспрам сукоба који су одликовали безбедносну динамику 90-их година, чини се да су они форме ради, као услов који се мора задовољити на путу европских интеграција, а не предмет потребе да се реше проблеми, превазиђе вишедеценијско непријатељство и постигне помирење у региону. О томе говори и сама чињеница да су све иницијативе у том смислу потекле споља и да не представљају интегрални део међудржавних односа на Западном Балкану. Све речено указује на то да у региону не постоји политичка воља за развојем чврсте сарадње.

На овом месту аутор закључује да регионалну безбедносну динамику на Западном Балкану, осим секуритизације и безбедносне дилеме, донекле карактерише и очекивање да би спорна питања могла бити решена мирним путем уз избегавање нових оружаних сукоба. Међутим, то очекивање није подржано јаком политичком вољом да се нађу компромисна решења која би могла да задовоље све стране у постојећим споровима. Због тога је регионална безбедносна динамика на Западном Балкану према свом карактеру, а то значи према доминантној безбедносној оријентацији и пракси, безбедносни режим који би могао још дуго да траје. Таквом закључку доприноси чињеница да се решења у вези са свим споровима константно одлажу, уколико се уопште и траже. Такође је чињеница да је

ЕУ доминантан спољни актер у региону захваљујући европским интеграцијама, али да се до данас то није показало као довољан мотив за помирењем, доследним спровођењем реформи и регионалном сарадњом. Према томе, аутор је мишљења да поткомплекс Западни Балкан представља безбедносни режим у коме је безбедност пред великим изазовима и да је према својим карактеристикама ближи конфликтној формацији него безбедносној заједници.

6.2.3. ТРЕЋИ СЦЕНАРИО: ИЗГРАДЊА БЕЗБЕДНОСНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

Трећи сценарио се односи на формирање безбедносне заједнице на Западном Балкану. Као што је образложено у теоријском делу рада, безбедносна заједница је веома сложен појам и постоји у више различитих облика. Безбедносна заједница је у својој суштини такав облик сарадње између актера који се налази у сталном процесу изградње. У својој првој, настајућој фази, сарадња између актера је таква да они пре свега препознају заједничке интересе. У том смислу, предузимају све потребне кораке како би се одбранили од заједничких претњи безбедности и унапредили своје институционалне односе, а све зарад колективног политичког и економског напретка и развоја. У овој фази развоја безбедносне заједнице, актери се и даље ослањају на трећу страну, односно ванрегионалног актера, који на неки начин представља покровитеља изградње региона и надгледа да ли се стране придржавају својих договора.

Настајућа фаза безбедносне заједнице се налази на позитивном спектру могућих сценарија. Аутор је мишљења да развој сарадње на Западном Балкану до овог нивоа већ превазилази сва очекивања и да не постоји довољно ваљаних разлога за разматрање виших нивоа развоја безбедносне заједнице. Током растуће и зреле фазе развоја безбедносне заједнице, сарадња између актера се учвршћује толико да долази до потпуне институционалне повезаности, па чак и до формирања нових заједничких институција, као и до потпуне интегрисаности безбедносних политика. С обзиром на резултате истраживања, актуелна дешавања и досадашње закључке у оквиру претходна два сценарија који се тичу конфликтне формације и безбедносног режима на Западном Балкану, потпуно је излишно бавити се вишим нивоима развоја безбедносне заједнице у региону, јер за њихово постизање тренутно не постоји ни најмања могућност.

Према томе, настајућа безбедносна заједница на Западном Балкану на првом месту представља регион у коме је коначно превазиђена безбедносна дилема и у коме су решени сви егзистенцијални спорови. То је заједница у којој сви актери признају једни друге у оквирима својих гранца и једни у другима препознају сараднике за борбу против безбедносних претњи и будући развој у свим аспектима. Они се више не посматрају као непријатељи и супарници већ као потенцијални „градитељи“ властитог региона и бранитељи заједничких интереса. За почетак у региону се увећава међусобно поверење и започиње политичка сарадња. Аактери по први пут успостављају конструктиван дијалог који резултује препознавањем заједничких интереса и тежњом да се унапреде односи и у осталим аспектима. Најпре се интензивира трговинска сарадња, трговинске потребе подстичу инфраструктурну сарадњу, а све то заједно води ка широј економској сарадњи и развоју у региону.

Европска Унија будно прати овај процес помирења и успостављања сарадње и пружа јаку подршку свим земљама региона на њиховом путу ка чланству у ЕУ. Због уочљивог напретка у њиховим међусобним односима и очекиваног напретка који би требало да донесе политичка и економска сарадња, ЕУ је сада мање скептична по питању европске будућности региона и одлучнија да пружи јачу техничку и финансијску помоћ за коначно остварење тог циља. Све то се веома позитивно одражава на безбедносну динамику у региону. Осим што препознају заједничке претње безбедности, земље региона постепено започињу координацију својих безбедносних политика. Оне су још увек далеко од заједничке дефиниције претњи, али су спремне да сарађују како би сузбиле постојеће претње и предупредиле нове. У региону расте свест о нужности мирног решавања свих међусобних конфликта који се евентуално појаве, као и о потреби сарадње у свим областима које се тичу безбедности региона и европских интеграција.

Шта су показали резултати истраживања?

Остало је још да се испитају могућности за трансформацију поткомплекса Западни Балкан у безбедносну заједницу. Иако добрим делом одговор на ово питање произилази из разматрања претходна два сценарија, на овом месту су повезани још неки значајни резултати истраживања са теоријским поставкама које се тичу дефиниције и

карактеристика безбедносне заједнице. На тај начин су додатно поткрепљени ставови и мишљења који су изнети у претходном делу рада. Значајно је да се на овом месту још једном скрене пажња на чињеницу да је ЕУ већ постигла успех у изградњи безбедносне заједнице, и то у региону ЦИЕ. Ове земље су усвојиле демократске вредности, развиле тржишну привреду и ојачале владавину права, али су у исто време десекуритизовале сва егзистенцијална питања у свом региону и тако отклониле опасност од бујања национализама и отварања нових етничких конфликта. Перспектива чланства у ЕУ их је у потпуности мотивисала да спроведу неопходне реформе и ојачају међусобну сарадњу, што је на крају и резултирало чланством у Унији.

Ако се врати корак натраг ка ТРБК, може да се уочи да безбедносну заједницу одликује таква безбедносна међузависност у којој су сви егзистенцијални спорови решени, а у међудржавним односима се употреба силе више не очекује. То је заједница у којој се суседи више не посматрају као непријатељи већ као сарадници који имају за циљ развој и напредак региона. Да не буде забуне, то није заједница у којој спорови више не постоје, али јесте заједница актера који се међусобно поштују, дакле признају једни друге у оквиру својих граница, и спремни су на сарадњу зарад решавања свих конфликта и неслагања који се међу њима појаве. У безбедносној заједници влада мирољубиво окружење и опредељење за дефинитивним одрицањем употребе силе у међусобним односима. У таквом окружењу актери више не гледају једни на друге као на опасност по сопствену безбедност већ се понашају пријатељски и кооперативно у свим стварима које се тичу добробити региона. Па тако и у области безбедности где постепено долази до планирања одбране од заједничких претњи и умрежавања безбедносних установа.

Током разматрања претходна два сценарија закључено је да у региону још увек није дошло до десекуритизације егзистенцијалних питања, што представља главну препреку помирењу и развоју чврсте сарадње. Све док не буде дошло до искреног помирења широм региона, актери ће се међусобно посматрати као супарници и биће тешко остварити пријатељске односе какви владају унутар безбедносне заједнице. Ако се врати на табелу са почетка истраживања у којој су дате карактеристике свих безбедносних образаца, може да се уочи да безбедносну заједницу поред свега реченог, одликује и одржање веома ниских нивоа наоружања у региону. Ни то није случај на Западном Балкану, јер последњих година земље региона у складу са својим могућностима теже да

набаве што бољу војну опрему којом би наоружале своје војске, а то медији преносе на такав начин да слушалац стиче утисак као да се ради о војном надметању у региону. Уз то се све жустрије покреће питање стварања војске Косова* које још увек није међународно признато, па читава атмосфера делује тако као да се заоштравају, а не пацификују односи у региону.

Ко год проучава појам безбедносне заједнице долази у додир са делом Адлера и Барнета који се њиме детаљно баве. У њиховој теорији постоје три фазе развоја безбедносне заједнице, а на основу резултата истраживања овде је размотрено само то да ли се поткомплекс Западни Балкан макар донекле приближио првој фази, фази настајуће безбедносне заједнице. Ову фазу карактерише окретање некој „трећој страни“ у решавању спорних питања, која би могла да потпомогне одвијање тог процеса и да мотивише стране у спору да испуне оно што је договорено. То подразумева имплементацију евентуално постигнутих споразума, придржавање договора и у складу са тим промену понашања. С друге стране, на основу резултата истраживања било је могуће оценити и то колико је поткомплекс Западни Балкан далеко од друге, растуће фазе, која подразумева узапредовале пријатељске односе, препознавање и планирање одбране од заједничких претњи, повезивање безбедносних установа и формирање унутаррегионалног чиниоца задуженог за праћење даљег развоја међусобних односа актера.

Ако се руководи овим теоријским поставкама, онда може да се констатује само то да су све земље региона окренуте ЕУ, као „трећој страни“ која представља промотера мира и стабилности у региону и мотиватора у процесу решавања спорних питања. Међутим, ако се узме у обзир чињеница да се решавање спорова одвија веома споро, да су сви до сада постигнути споразуми доживели слабу имплементацију у пракси и да је понашање регионалних актера и даље обликовано национализмом, онда не би могло да се тврди да је Западни Балкан дошао до фазе настајуће безбедносне заједнице. Самим тим, друга растућа фаза је још даља од тренутне реалности. Осим што су односи у региону често нетрпељиви, од заједничког планирања одбране од претњи остају само велика очекивања. Свака прича о томе углавном се заврши за округлим столом заједничких конференција, без стварне воље да се нешто конкретно учини. А што се тиче сарадње институција у области безбедности, она је веома слаба чак и унутар самих земаља

региона, јер како је истраживање показало оне немају одговарајући капацитет и потпуно зависе од политичке воље у обављању послова из својих надлежности.

Трећа фаза у развоју безбедносне заједнице јесте зрела фаза која подразумева да се у региону већ препознаје заједнички идентитет. У тој фази развој се и даље одвија, јер безбедносна заједница заправо представља пројекат у настајању. Тако Адлер и Барнет разликују лабаву од чврсте безбедносне заједнице. У лабавој безбедносној заједници актери заједнички дефинишу претње и предузимају заједничке мере за одбрану од тих истих претњи. У чврстој безбедносној заједници они иду и даље и изграђују систем колективне безбедности, започињу војну интеграцију и креирају заједничку безбедносну политику. Из саме дефиниције ових двеју подфаза у трећем раздобљу развоја безбедносне заједнице може да се закључи колико је поткомплекс Западни Балкан далеко од оваквог безбедносног пројекта. Посебно уколико се узме у обзир да у њему још увек није остварена ефикасна сарадња ни у једној области. Сам пример ЕУ показује колико је тешко изградити чврсту безбедносну заједницу, јер се државе веома тешко одричу суверенитета у области безбедности и одбране, чак и онда када не осећају бојазан за сопствену безбедност у њиховим међусобним односима.

Важно је нагласити да изградња безбедносне заједнице није нимало једноставан нити краткотрајан процес, посебно када се ради о постконфликтном окружењу какво постоји на Западном Балкану. Чак је и сама Европа прошла кроз дуги низ ратова да би дошла до тачке стварања јединствене политичке и економске, а затим и безбедносне заједнице. Притом, Бузен у књизи *People, States and Fear* (1991), тврди да су веома мале могућности да се оформи безбедносна заједница у комплексу (или поткомплексу) који чине слабе и нестабилне државе, јер оне своју унутрашњу нестабилност константно преносе на ниво региона. Због слабог система управљања, оне нису у стању да сузбијају безбедносне претње ни унутар својих граница, а посебно не у ширим оквирима. И та претпоставка је према мишљењу аутора потврђена на случају Западног Балкана, јер упркос све интензивнијем процесу европских интеграција, безбедносни проблеми иманентни региону и даље постоје и настављају снажно да обликују регионалну безбедносну динамику, што онемогућава промену регионалних безбедносних оријентација и пракси у правцу сарадње.

Зачеци европске безбедносне заједнице јавили су се са стварањем Европске заједнице за угљ и челик 50-их година 20. века. У позадини економске интеграције налазила се превасходно тежња ка стварању европске зоне мира. У својој почетној фази безбедносна заједница управо и представља мировни пројекат (Kavalski, 2008: 61). Политика проширења коју је осмислила ЕУ има као најзначајнији циљ пацификацију међудржавних односа на европском тлу (Laporte, 2012: 9). У Европској стратегији безбедности је истакнуто да проширење представља моћан покретач стабилности, мира и реформи на европском континенту. У оквиру ЕУ рат је постао незамисливо средство решавања безбедносних питања, а управо такву зону мира ЕУ тежи да прошири и ван својих граница. У кључне либералне норме на којима се темељи ЕУ спадају мир, слобода, демократија, људска права и владавина права (Manners, 2002: 242), и њиховим ширењем ЕУ покушава да оствари тај циљ. То се посебно односи на регион Западног Балкана који је, као непосредно суседство ЕУ, зона са које би се евентуални нови сукоби или последице сукоба лако могли пренети на њену територију.

Зато је приступ ЕУ од почетка био такав да наведе земље региона да се чврсто одреде за мирно решавање спорних питања. Затим, да крену путем економске сарадње, као што су то некада учиниле земље Европе, јер је она била почетни корак у настајању европског пројекта. И напослетку, да усвоје демократске вредности и принципе, посебно с обзиром на чињеницу да се ради о постконфликтном региону у коме су се догодили велики злочини, а са завршетком ратова остали бројни проблеми у вези са питањем несталих, избеглих и расељених лица, поштовањем људских права уопште и заштитом мањина. Иако ЕУ и данас покушава да мотивише земље региона да наставе са захтевним процесом који се тиче преговарања у решавању спорова, спровођења реформи и усвајања демократских тековина, мишљење аутора је да земље региона нису далеко одмакле на путу који је она усмеравала, и који и даље усмерава, ни у једном аспекту истраживаног утицаја. Што више, безбедност у региону је додатно угрожена услед политичке нестабилности, економске стагнације (или чак назадовања) и недовољне заштите људских и мањинских права.

Иако су земље региона дубоко у процесу европских интеграција и начелно посвећене свеобухватним реформама својих система, регион још увек није политички стабилан. У свим земљама су се последњих година одвијали протести чији су узроци

политичке, економске и социјалне природе. С једне стране, то је знак незадовољства досадашњим slabим резултатима у том процесу и уопште лошим животним стандардом, а са друге показатељ дубоке поларизације у већини земаља која посебно долази до изражаја у време избора и евентуалних промена на власти. Политичка нестабилност чини да земље региона пре свега буду окренуте решавању унутрашњих проблема, што онемогућава развој њихове међусобне сарадње. И то се показује на примеру Западног Балкана. Земље региона троше много енергије и времена на унутрашња питања која их спречавају да се коначно консолидују и постану способне да граде чврсте односе ван својих граница. Додатан проблем је и чињеница да су та унутрашња питања веома често повезана са суседима и њиховом перцепцијом безбедности. Зато и говоримо о Западном Балкану као поткомплексу. Међутим, овде је најзначајније да се процени утицај ЕУ.

Упркос томе што се већ скоро две деценије одвија демократска транзиција у региону, резултати су веома слаби и зато је политичка стабилност константно у изазовима. Демократски избори постоје у начелу, али изборну праксу у целом региону карактеришу нетранспарентне кампање, пристрасност медија и нерегуларности за време и након одржавања избора. Институције су такође демократске на папиру, али су у пракси слабе, високо политизоване, непрофесионалне и потпуно зависне од извршне власти. Па тако је и са свим парламентима у региону који оскудевају у квалитетним дискусијама, немају капацитет и моћ да надзиру рад владе, и превише закона доносе хитним поступцима. На основу тога се види да у процесу доношења закона немају ни приближну улогу оној коју прописују уставни земаља. Државну администрацију у целом региону карактеришу непрофесионализам и склоност корупцији, и није јасно на који начин би се они могли превазићи, јер су досадашње реформе дале минималне резултате. Уз све то, посебан проблем у региону представља одсуство владавине права, што у потпуности угрожава напредак у свим другим областима.

Тако је и у области економије где је већ годинама присутна стагнација. Заправо, све земље региона су отприлике на истом нивоу на коме су биле и пре кризе 2008. године. Одсуство владавине права је засигурно један од кључних разлога који спречавају привредни развој. Прво, зато што чини неподстицајним пословно окружење које одликују нејасна имовинска права, неизвесност у испуњавању уговорних обавеза, као и недовољна судска заштићеност предузетника. Друго, зато што чини неефикасним сваки покушај

борбе против криминала и корупције. И треће, зато што чини веома slabим квалитет правде генерално. Због тога су инвестиције у региону веома ниске и пре свега усмерене на непродуктивни сектор привреде укључујући улагања у некретнине, телекомуникације и пружање банкарских услуга. Овакав вид улагања не води опоравку привреде и повећању запослености. О томе сведочи константно минималан раст БДП-а у свим земљама региона који је притом резултат повећане потрошње и тек понеког инфраструктурног пројекта, а не ширења производне основе. Зато је и БДП по глави становника који остварују земље региона најнижи у Европи.

У складу са тим, земље региона су потпуно неконкурентне да би се такмичиле и одржале на европском тржишту. Оне немају много тога да понуде осим сировина и неких нискотехнолошких производа. Извоз роба и услуга који остварују је далеко несразмеран увозу, што се најбоље види у трговинском дефициту који је у свима њима огроман. А огроман је и јавни дуг, управо захваљујући слабом производном и извозном капацитету са једне, а великој јавној потрошњи са друге стране. Због слабог институционалног и регулаторног окружења веома је распрострањено сиво тржиште, које према проценама ЕУ износи у просеку око 30% БДП-а. Када се на то надовеже слаба и заостала инфраструктура и неадекватно снабдевање електричном енергијом, не чуди тако низак ниво инвестиција и одсуство приватних иницијатива. Због тако лоше привредне ситуације константно је присутан „одлив мозгова“, а према неким проценама чак 25% становништва региона живи у иностранству. Трговина у региону као вид повезивања и сарадње, а можда и почетни корак у изградњи безбедносне заједнице, за сада је веома слаба. Уместо међусобно, све земље региона су највећу трговинску сарадњу успоставиле са ЕУ, а затим са земљама организације *CEFTA*.

Упркос дугогодишњем инсистирању ЕУ, земље региона нису оствариле велики успех ни у области унапређења људских и мањинских права. Изнад свега, није успостављена адекватна међусобна сарадња која би олакшала решавање питања несталих, избеглих и расељених лица и осигурала права мањинских заједница широм региона. Уопштено, усвајање демократских вредности тече веома споро у свим областима друштвеног живота, па је тако и на овом пољу. Иако су све земље региона усвојиле законе о заштити људских права који су углавном у складу са европским стандардима, заједнички проблем представља њихова веома слаба имплементација у пракси. Резултати

истраживања су показали да је слобода медија угрожена у свим земљама региона, а то је једно од најзначајнијих обележја која се налазе у основи демократије. Такође, у свима њима је присутна родна неравноправност, дискриминација бројних друштвених група, као и проблеми са којима се сусрећу мањинске заједнице у упражњавању свог језика, вере и културе. Бројна дешавања последњих година праћена протестима, показала су да се и слобода окупљања суочава са изазовима.

Као и на осталим пољима, и овде главну препреку напретку представљају слабе институције. Највећи проблем у том смислу јесте недостатак политичке воље да се спроведу реформе на доследан начин и тако ојача њихов професионални и финансијски капацитет за решавање бројних проблема. Ова област, иако је последња анализирана, веома је важна за безбедност у региону, посебно с обзиром на ратну прошлост и распрострањеност етничке нетрпељивости. Иако се утицај ЕУ на овом пољу чини снажним, резултати показују да земље региона нису довољно мотивисане да усвоје демократске вредности и принципе. Ситуација је таква из више разлога. Да би се унапредила људска и мањинска права потребно је најпре ојачати институције које треба да буду способне да пруже квалитетне услуге свим својим грађанима. Затим, треба издвојити велика средства из државног буџета да би се побољшао положај бројних категорија грађана укључујући сиромашне, старе, особе са инвалидитетом, Роме и друге мањинске заједнице, као и избегла и расељена лица. И на крају, потребно је уложити велике напоре да би се повећала колективна свест о значају поштовања људских права.

Европска унија је у свом досадашњем ангажовању покушала да оствари свеобухватан утицај на демократски преображај региона, имајући притом за циљ постизање трајног мира и стабилности. Она је посредовала у постојећим споровима и усмеравала регионалне актере на сарадњу са циљем да пронађу задовољавајућа решења, испоштују постигнуте договоре и усвоје мирољубив образац понашања у њиховим међусобним односима. У том смислу, она је путем политике условљавања, преговора о придруживању и финансијске и техничке подршке, инсистирала пре свега на развоју регионалне сарадње у свим областима у којима је то могуће. У ТРБК, али и у учењу Адлера и Барнета стоји да трећа страна тј. спољни актер може да одигра значајну улогу у подстицању изградње безбедносне заједнице у одређеном региону. На тој претпоставци је засновано и ово истраживање, тачније да би ЕУ као преовлађујућа спољна сила на

Западном Балкану, која шири свој демократски модел управљања и демократске норме и вредности, могла да подстакне државе региона да се уједине око јединственог циља и временом постану део европске безбедносне заједнице.

Међутим, резултати спроведеног истраживања показују да је ЕУ остварила успех у очувању мира у региону, или да га макар није угрозила, али да није успела да оствари велики утицај на обликовање безбедносне динамике у правцу сарадње. На то према мишљењу аутора указују три кључне ствари. Прво, у региону није дошло до десекуритизације, што је основни услов за успостављање међусобне сарадње. Друго, није остварен готово никакав политички и економски напредак, који би природно водио ка дубљем повезивању и заједничкој визији даљег напредовања. И треће, само донекле су усвојене демократске вредности и принципи, али недовољно да би се променио однос према решавању бројних питања која спречавају помирење у региону. Нека од њих су нетолеранција, недовољна заштита мањина, предуги процеси обештећења избеглих и расељених лица, слабо задовољење правде, као и недостатак колективне свести о нужности заштите свих људских и мањинских права и слобода. Због свега тога, аутор је слободан да закључи да ЕУ није успела да усмери регионалну безбедносну динамику на Западном Балкану у правцу изградње безбедносне заједнице.

Осим тога, као што може да се примети у теорији Адлера и Барнета, безбедносна заједница подразумева и одређени вид регионалног идентитета, који по свему судећи на Западном Балкану недостаје. Земље које деле овај простор чешће оспоравају него што прихватају идентитет Западног Балкана. Осим што немају заједничку визију садашњег и будућег регионалног развоја, оне уопште и не осећају да би такав развој могао да буде плононосан за све који живе на овом тлу. Константно се позивају на идеју европске будућности, упркос чињеници да су већ у Европи и да ће заувек делити границе са својим суседима. С обзиром на то да пречесто излазе на видело национализам и нетрпељивост, показало се да регионална сарадња из нужде, односно сарадња која је условљена интеграцијом у ЕУ, није ефикасна. И да, као што су други већ раније писали, без осећања регионалног идентитета није могуће остварити чврсту регионалну сарадњу и интеграцију (Koneska, 2007: 83). Да би сарадња на Западном Балкану уопште била успостављена, а затим и унапређена, земље региона морају најпре да десекуритизују сва спорна питања и да промене безбедносни дискурс у политички дискурс.

6.3. УКРАТКО О ПЕРСПЕКТИВИ ЧЛАНСТВА

Западни Балкан је део Европе и то је чињеница коју потврђује географска мапа. Њега чине државе које, хтеле то или не, деле заједничке историјске, политичке, економске и социо-културне везе. Уосталом, са изузетком Албаније, све су оне настале са распадом Југославије која је постојала деценијама и била развијенија и цењенија од свих њих заједно у данашње време. Ратни распад Југославије је подигао велику препреку регионалној сарадњи, јер до дан данас нису превазиђена ривалства, жеља за осветом, мржња и страх, и то јако утиче на доношење одлука политичких елита по етно-националним линијама. Насиље почињено у време ратова у великој мери ограничава могућности за превазилажење ових негативних сентимената. Још почетком новог миленијума региону је понуђена европска перспектива. Иако је ЕУ постигла одређени успех у одржању мира и стабилности у региону, читав процес интеграције је и даље некомплетан и са неизвесним исходом. Како је Хрватска већ чланица Уније, убудуће би се могли очекивати различити сценарији и на пољу евентуалног учлањења.

Један од њих је да државе буду примљене у Унију појединачно како која испуни услове за чланство. Други да све буду примљене одједном, иако нису на истом ступњу у процесу приступања. Истраживање је показало да у земљама региона постоје бројна унутрашња ограничења која их спречавају да остваре напредак у процесу приступања. Осим тога, међу њима постоје и билатерални спорови који ометају процес европских интеграција. То се односи и на две водеће земље у том процесу, Црну Гору и Србију. Црна Гора на пример има билатерални гранични спор са Хрватском који би могао да дође до изражаја у кључним тренуцима за чланство. Србија би могла бити условљена да призна једнострано проглашену независност Косова*, што је за сада проблематично питање, јер ни пет чланица Уније није то урадило. Она такође има нерешено гранично питање на Дунаву са Хрватском. Овај други сценарио подстиче на низ питања, а посебно на који начин успешно управљати међусобним односима земаља региона уколико се нађу у Унији и како решавати бројна питања која са собом носе, а која се тичу безбедносних претњи, политичке нестабилности, економске неразвијености, недовољне заштите људских и мањинских права итд.

Трећи сценарио би могао да изгледа тако да се њихово чланство пролонгира у недоглед или да се у замену за чланство осмисли неки другачији облик регионалне сарадње, партнерства и интеграције. Оно што можда није у интересу ЕУ када је у питању овај трећи сценарио јесте чињеница да у региону расте утицај других значајних међународних актера попут САД, Русије, Кине, Турске и заливских земаља, те стога није немогуће замислити другачије политичке, економске и безбедносне алтернативе у будућности од европских интеграција. Међутим, у случају изостанка напретка у интеграцијама регион би у већој мери могао да захвати евроскептицизам, раст популизма, национализма, па и религиозног фундаментализма. Такође, искуство са решавањем мигрантске кризе је показало да није потребно много да се наруше досадашњи позитивни помаци у развоју добросуседских односа и очувању мира и стабилности у региону. О томе сведочи подизање оgrade на граници Мађарске и Србије, гранични сукоб Хрватске и Србије итд.

Истраживање је показало да ЕУ има нов приступ по питању пријема нових чланица, посебно у поређењу са земљама ЦИЕ које су примљене 2004. године, као и у односу на Румунију и Бугарску које су примљене 2007. године. Он се огледа пре свега у строжим условима за чланство. Владавина права сада представља водећег чиниоца у европској стратегији проширења. Такође, политички приступ проширењу односи превагу над економским и административним који су били кључни у време проширења на горе поменуте земље. Резултати истраживања су показали да су корупција и организовани криминал веома распрострањени широм региона и да је то главни разлог веома слабог напретка у јачању владавине права. Такође, политичку моћ држе такве власти које не показују доследност у јачању владавине права, али ни у спровођењу реформи у другим областима. Због тога би се процес придруживања ЕУ могао одужити у недоглед. Али не само то. Инсистирање ЕУ на унапређењу владавине права с једне стране, и веома слаби резултати у реформама у дужем року с друге стране, могли би временом да произведу опште разочарење у процес европских интеграција.

С друге стране, сама ЕУ се суочава са економском и институционалном кризом, евроскептицизмом, па и чињеницом да је напушта једна од најмоћнијих чланица, која притом показује да Унија више не представља најбоље решење за њен даљи развој и напредак. Тренутно се одвија тзв. *Brexit*, односно реализација одлуке Велике Британије

донете на референдуму јуна 2016. године да се након 43 године повуче из чланства. Према томе, због бројних унутрашњих проблема које има, могло би да се претпостави да будућност Западног Балкана није на листи приоритета ЕУ. Међутим, чланство у ЕУ земље региона не би смеле да посматрају слепо, јер чињеница је да само чланство не гарантује у исто време просперитет и стабилност. То се може видети на случају Грчке, Шпаније, Италије, па и Хрватске која је последња ушла у Унију, у којима је стопа незапослености веома висока, а посебно незапослености младих о чему је раније у раду било речи. У том смислу, земље региона би морале да буду спремне на сваки могући сценарио у вези са чланством, а да у исто време развијају сопствене унутрашње капацитете са циљем развоја и регионалног повезивања. Треба имати у виду и то да у Европском парламенту јачају партије које су скептичне не само по питању даљег проширења већ и даље унутрашње интеграције саме Уније.

У сваком случају, опадање атрактивности чланства у ЕУ широм региона, може да отвори могућности за још већи утицај других актера у региону, Русије, Турске, Кине и заливских земаља. Све оне су већ присутне у региону, што путем инвестиција и економских пројеката, што војно и политички, те алтернативе чланству у ЕУ у будућности нису незамисливе. Када је у питању Русија, осим религијских спона, земље региона су изложене њеном утицају због свог географског положаја који их чини незаобилазним на значајним енергетским путањама ка западној Европи. Србија има најблискије односе са Русијом. Новембра 2013. године је потписала споразум о војној сарадњи са Москвом, а постала је и посматрач у Парламентарној скупштини Организације уговора колективне безбедности коју предводи Русија.⁸⁸ Такође, Србија и Република Српска су највећи трговински партнери Русије у региону.

С друге стране, Турска већ дуго шири свој утицај у земљама региона у којима постоји већинска или знатна муслиманска популација, попут БиХ, Албаније, Косова* и Македоније. Осим што одржава трговинске односе, она помаже изградњу школа и универзитета и на тај начин шири своју „меку“ моћ у региону. Заливске земље такође користе своју економску моћ и религијске везе да остваре свој утицај у региону. Катар је присутан преко своје телевизијске мреже *Al Jazeera* чија је телевизијска станица *Al Jazeera Balkans* смештена у Сарајеву. Њена дописништва се налазе у свим главним градовима

⁸⁸ Collective Security Treaty Organization (CSTO).

региона и програм станице је регионалног карактера. Уједињени Арапски Емирати су власник великог удела (49%) у српској компанији *Air Serbia*, али и велики зајмодавац Србије.

Са своје стране Кина је појачала економске и трговинске везе са Србијом, Црном Гором и Македонијом. Она је изразила вољу да улаже у енергетске и инфраструктурне пројекте у региону. Међутим, осећа се и политички и војни утицај Кине. Она није признала једнострано проглашену независност Косова*, док Србија заузврат није стала на страну ЕУ која осуђује ситуацију у Кини у вези са поштовањем људских права. То је једно од одступања у усаглашавању спољне политике Србије са ЗСБП ЕУ о чему је раније у раду било речи. Војно-војна сарадња Србије и Кине је такође узнаредовала и за сада се одвија путем финансијске и материјалне помоћи коју Кина пружа Војсци Србије, али и узајамних посета.

На овом месту треба поменути једну значајну иницијативу покренуто од стране Кине у Варшави 2012. године. У питању је Иницијатива 16+1 која се тиче сарадње између Кине и Централноисточних земаља Европе, од којих 11 чланица ЕУ и пет земаља Западног Балкана.⁸⁹ Занимљиво је да се ради о европским земљама које деле комунистичку прошлост, а области на које је сарадња усмерена јесу инвестиције, транспорт, финансије, наука, образовање и култура. Ова иницијатива представља део кинеског трансконтиненталног и транснационалног развојног пројекта „Појас и пут“ покренутог са циљем повезивања и успостављања сарадње Кине са остатком Евроазије. Позитивне стране ове иницијативе за регион ЦИЕ односе се на веће могућности за прилив инвестиција, чвршће повезивање и интеграцију, унапређење инфраструктуре, снабдевање енергијом, размену људи, те укупан развој привреда у региону (Budeanu, 2018: 11-12). Ова иницијатива свакако иде у прилог тврдњи да је присутно јачање других актера у региону и да је могуће замислити и другачије видове интеграције, у овом случају економске и културне, од онога што нуди ЕУ.

У сваком случају, ЕУ би морала да преиспита свој приступ Западном Балкану и предузме даље кораке који се тичу европских интеграција региона или можда неког другог облика сарадње са њим. Иако средства која се додељују земљама кандидатима

⁸⁹ Чешка, Пољска, Словачка, Словенија, Мађарска, Румунија, Бугарска, Хрватска, Естонија, Летонија, Литванија, Србија, БиХ, Црна Гора, Македонија и Албанија.

путем *IPA* инструмента нису занемарљива, она су неуједначена и недовољна, па не чуди успостава веза са другим инвеститорима, донаторима и зајмодавцима попут већ поменутих земаља. Економска криза је свакако умањила могућности ЕУ у пружању финансијских средстава и подршке реформама на Западном Балкану. С друге стране, корумпиране институције и распрострањеност организованог криминала широм региона, учинили су да реформе на свим пољима буду парцијално спроведене, а напредак минималан. Ипак, блискост ЕУ и Западног Балкана у политичком, безбедносном, економском, па и културном смислу су реалност у којој треба предузимати даље кораке, било у погледу пуне интеграције било у погледу неког другог облика сарадње.

Годишњи извештаји о напретку у европским интеграцијама потврђују чињеницу да Западни Балкан веома споро напредује у реформама. Резултати су крајње ограничени баш у областима које су кључне у Процесу стабилизације и придруживања попут државне управе, економије и владавине права. С друге стране, у јавности се не говори отворено о томе да регион стагнира, а у појединим областима чак и назадује, већ се најчешће неосновано похваљују извесни минимални резултати. Отвореност о лошим резултатима избегава и сама Унија, јер се то лоше одражава на целокупну слику о њеним капацитетима да убрза економску и политичку трансформацију региона и постигне трајну стабилност. Она је до данас уложила знатна финансијска средства и дипломатски труд у реформе и стабилизацију региона, а лоши резултати говоре о томе да није остварила томе еквивалентан утицај. Осим тога, стално се појављују нови актери који претендују на остварење својих интереса у региону.

Европска унија је и у земљама бившег СССР-а и јужног Медитерана такође значајно инвестирала, како у дипломатском тако и у финансијском смислу, али постигнути резултати ипак нису задовољавајући. То говори о ограниченом успеху ЗСБП ЕУ и уопште ЕУ као глобалног актера, али и о потреби за редефинисањем њених стратешких интереса у овим регионима и дубинским разматрањем средстава која би могла да дају конкретне резултате. Када је у питању Западни Балкан, спољни притисак и условљавање нису дали очекиване резултате у временском оквиру који је политички релевантан. Као што је потврђено током анализе, досадашњи резултати у процесу реформи су веома слаби, као и регионална сарадња која би требало да буде основа за осигурање безбедности. Како ће се надаље одвијати процес европских интеграција и

развој безбедносне ситуације у региону зависи од бројних фактора који се не налазе само унутар региона већ и унутар ЕУ, па је тешко говорити о временским оквирима. Али ипак, треба нагласити да безбедност региона у највећој мери зависи од унутрашњих фактора од којих је најзначајнији онај који је тренутно одсутан. Наиме, ради се о политичкој вољи да се реше заостали спорови, превазиђе прошлост и успостави чврста сарадња за развој боље будућности.

7. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Као што је већ образложено у теоријском оквиру истраживања, истраживачка питања су била у директној вези са главном претпоставком истраживања. Главна претпоставка је преузета из теорије регионалног безбедносног комплекса. У својој суштини она гласи да утицај ЕУ у поткомплексу Западни Балкан, који је преовлађујући захваљујући процесу европских интеграција региона, може да усмери ток регионалне безбедносне динамике у правцу стварања безбедносне заједнице. Иако су у поглављу о могућностима трансформације регионалног безбедносног поткомплекса Западни Балкан дати одговори на постављена истраживачка питања кроз опширна образложења резултата истраживања, овде су укратко изведени главни закључци и за крај овог истраживања пружени одговори на концизнији начин.

Враћајући се на општа питања са почетка истраживања, аутор прави кратак резиме резултата до којих је дошао са циљем да побуди интересовања за нека нова истраживања у будућности. Кроз поступну операционализацију предмета истраживања и након свих спроведених претрага и анализа, аутор је дошао до одговора на питања која су на почетку постављена, а која су произашла из проучавања теорије регионалног безбедносног комплекса и постављених циљева истраживања.

Које су главне одлике безбедносне динамике у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан која се одвија под утицајем ЕУ?

Сада, након што је детаљно истражен утицај ЕУ на решавање спорних питања, безбедносну сарадњу и демократски преображај региона Западног Балкана, може да се изведе неколико важних закључака. Прво, да је безбедносна динамика у региону и даље веома интензивна и потпуно другачија од оне која се одвија у његовом окружењу, због чега може да се тврди да се ради о засебном поткомплексу унутар европског регионалног безбедносног комплекса. Друго, да се у основи безбедносне динамике у региону и даље налазе бројни нерешени спорови, али и савремене претње безбедности, што умањује

његову стабилност упркос чињеници да су све земље региона окренуте ЕУ и процесу европских интеграција. Треће, да је ЕУ као доминантан спољни актер успела да одржи мир у региону, али не и да усмери регионалну безбедносну динамику у правцу помирења и сарадње. Четврто, да је природа безбедносне међузависности у региону остала конфликтна, иако тренутно влада извесно очекивање да ће сви спорови бити решени на миран начин. И пето, али не и последње, да конфликтна безбедносна динамика у региону онемогућава конструктиван приступ регионалних актера растућим безбедносним изазовима које доноси савремено доба.

*Који су то могући сценарији у трансформацији регионалног безбедносног
поткомплекса Западни Балкан?*

Утицај ЕУ у региону Западног Балкана испољава се у различитим областима и има за главни циљ одржање мира и демократизацију региона, што би дугорочно требало да резултује помирењем и постепеном политичком, економском и безбедносном интеграцијом. Међутим, истраживање је показало: 1) да спорови у региону предуго трају и да се не назире задовољавајућа решења, 2) да није дошло до потпуне десекуритизације, 3) да регионална сарадња није на високом нивоу, 4) да су пречесте трзавице на националној и етничкој основи, и 5) да земље региона нису оствариле значајне резултате у демократским реформама. Из тих разлога могућ је такав развој догађаја у региону који би водио новим сукобима.

Ипак, према мишљењу аутора безбедносна динамика у поткомплексу Западни Балкан се већ дуже време одвија тако да влада нека врста безбедносног режима и то је највероватнији сценарио који би могао још дуго да потраје. Такво мишљење се заснива на чињеници да се на миран начин траже решења за постојеће спорове. И да ЕУ у томе игра велику улогу, јер мотивише земље региона на такво понашање користећи као средство процес европских интеграција. С друге стране, иако се у региону у овом тренутку не очекује употреба силе, сви процеси који се тичу решавања спорних питања, реформи и развоја сарадње се толико споро одвијају (или стагнирају), да је потпуно магловито када би могло да дође до значајнијих промена.

*Да ли је могућ развој безбедносне заједнице у регионалном безбедносном
поткомплексу Западни Балкан?*

Претходним закључцима је практично пружен одговор и на ово питање које се тиче развоја безбедносне заједнице. Мишљење аутора које се темељи на свим резултатима који су произашли из овог истраживања је такво да у региону није могућ развој безбедносне заједнице, макар не у тренутно владајућим условима који би по свему судећи могли још дуго да остану непромењени или чак да се погоршају. Ако европска будућност остане привлачна сила у региону, иако овде нема простора да се дискутује о томе на каквом је нивоу тренутно расположење за чланство у ЕУ, највероватније је да ће се одржати мир. Међутим, и даље остаје проблем веома слабих резултата у реформама и одсуство политичке воље да се реше спорови и учврсти регионална сарадња.

Резултати истраживања су показали да на Западном Балкану не постоје кључни фактори за изградњу безбедносне заједнице и да чланство у ЕУ није довољан мотив за превазилажење главних препрека које стоје на том путу. Осим што нису решени спорови, због чега је још увек делом присутан страх од избијања нових сукоба, није постигнут никакав напредак који би водио интеграцији. Не постоји никаква заједничка визија о развоју региона, што би било логично с обзиром на заједнички спољнополитички циљ који се тиче чланства у ЕУ. Изградњу такве визије спречава одсуство политичке воље и огромни системски проблеми у виду криминала, корупције и селективне правде, што прети интензивирањем, а не умањењем безбедносних проблема.

Из тих разлога, напослетку се закључује да је ЕУ одиграла велику улогу у одржању мира на Западном Балкану, јер након 2001. године није било оружаних сукоба већ само покушаја да се кроз преговоре реше најважнија међудржавна и међуетничка питања. Међутим, она није успела да осигура стабилност у региону, јер и даље постоје велики изазови у виду традиционалних и савремених безбедносних претњи. И упркос покушајима да усмери развој региона у правцу помирења и сарадње, у потпуности је изостала визија заједничког политичког и економског напретка, која би по природи ствари требало да води безбедносној интеграцији. Према томе, утицај ЕУ није подстакао изградњу безбедносне заједнице у поткомплексу Западни Балкан.

Такође, аутор подсећа на истраживање које је детаљније представљено у одељку о примени ТРБК на конкретном случају, тачније на студији случаја Јужног Кавказа другог аутора Кеворка Осканиана. Он је у свом истраживању потврдио две претпоставке. Једну, да комплекс Јужни Кавказ опстаје у виду конфликтне формације због слабих држава и нерешених територијалних конфликта. И другу, да надметање већег броја великих сила у региону спречава актере да превазиђу вишедеценијско непријатељство и закораче на пут мирног решавања заосталих спорова, што би у дужем року могло да услови регионалну сарадњу и развој. Резултати овог истраживања су показали да ни преовлађујући утицај само једне велике силе у региону, конкретно ЕУ у поткомплексу Западни Балкан, није довољан услов за десекуритизацију и развој регионалне сарадње.

Према томе, главна претпоставка од које се пошло у истраживању потврђена је само делимично. Утицај ЕУ у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан, који се испољава у више различитих аспеката, од којих су испитани војно-безбедносни, политичко-дипломатски, економски и симболички, променио је ток регионалне безбедносне динамике само у ограниченом обиму, од конфликтне формације ка безбедносном режиму (нестабилном према резултатима истраживања). Проблеми који су иманентни региону и даље постоје и снажно обликују регионалну безбедносну динамику, што спречава помирење, развој сарадње и изградњу безбедносне заједнице. Другим речима, ЕУ није успела да усмери регионалну безбедносну динамику у правцу сарадње, те је његова безбедносна перспектива и даље неизвесна.

Дискусија о примени ТРБК на проучавање безбедности у поткомплексу Западни Балкан

Схватање појма безбедности се одавно променило, а пре свега веома проширило. Аутори се у проучавању безбедности више не усредсређују само на војни сектор, већ своју пажњу усмеравају на бројне друге секторе у којима постоје фактори са потенцијалом да угрозе безбедност. Такође, држава више није једини референтни објекат безбедности, већ су то и појединци, региони и цела међународна заједница. Предмет овог истраживања односио се на проучавање утицаја ЕУ на безбедност региона Западног Балкана, а кренуло се од два основна становишта. Прво, да је безбедност на Западном Балкану

вишедимензионална и веома комплексна. Тиме се пре свега мисли да фактори који могу да угрозе безбедност региона не леже само унутар војног већ и унутар других сектора, пре свега политичког и економског, али и сектора људских права. Друго, узета је у обзир чињеница да ЕУ кроз процес европских интеграција врши велики утицај на земље региона да из корена промене своје системе и успоставе међусобну сарадњу. Због тога је једна од водећих мисли била та да она на тај начин врши велики утицај и на промене у регионалној безбедносној динамици.

Теорија регионалног безбедносног комплекса је послужила као добра основа у изради пројекта и као користан водич током читавог процеса истраживања. Главни циљ је био да се на нови начин расветли проблем перманентне нестабилности региона Западног Балкана. С обзиром на то да је истраживање приведено крају и одговорено на постављена истраживачка питања, време је да се неколико речи посвети ТРБК као теорији која, према мишљењу аутора, има значајан потенцијал у проучавању безбедности на нивоу региона. Основна претпоставка ове теорије је та да се претње шире брже на краћим дистанцама и да је због тога безбедносна динамика између суседа много интензивнија него између држава које су територијално удаљене. Друга значајна претпоставка јесте та да се на нивоу региона одиграва снажна интеракција фактора са националног и системског нивоа која може на кључан начин да утиче на његову безбедност. Зато је преовлађујућа тежња била та да се испита безбедносна динамика на Западном Балкану кроз дубинско проучавање утицаја ЕУ на факторе унутар земаља региона који имају највећи потенцијал да угрозе регионалну безбедност.

Теорија регионалног безбедносног комплекса оставља широк простор истраживачима за анализирање безбедносне динамике и закључивање о њеном карактеру и могућим променама. Безбедносна динамика је у сржи сваког комплекса и зависи од преовлађујућих безбедносних оријентација и пракси које су обликоване историјским наслеђем, религијама, културама, политичким односима, материјалним условима, присуством спољних фактора итд. Према томе, сваки регион је предмет за себе, а регионална безбедносна динамика је толико варијабилан појам да постаје одговорност сваког истраживача који реши њоме да се бави. Треба узети у обзир да је ТРБК релативно млада наука и да свако проучавање регионалне безбедности на конкретном примеру већ само за себе представља допринос теорији. А утолико више уколико се заснива на

проверавању основних теоријских претпоставки и уочавању одређених правилности или пак одступања. У овом истраживању је главна претпоставка била та да се утицај Европске уније у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан одвија у правцу његове трансформације ка безбедносној заједници и самим тим да Европска унија има потенцијал да усмери регионалну безбедносну динамику у правцу сарадње.

Резултати који су производ поступне анализе утицаја ЕУ у поткомплексу Западни Балкан значајни су како за само истраживање тако и за развој ТРБК. Безбедност на Западном Балкану је једно веома сложено питање, а значај овог истраживања огледа се у широком спектру испитаних фактора који би могли да угрозе тренутни мир. Дубинском анализом утицаја ЕУ и процеса европских интеграција на елиминисање или ублажавање тих фактора у најзначајнијим секторима релевантним за безбедност Западног Балкана, омогућен је увид у најозбиљније препреке осигурању мира и безбедности у региону. На основу анализе, изведен је закључак да је на земљама региона највећа одговорност за садашњи и будући мир. С једне стране, зато што ЕУ није успела да утиче на проблеме који традиционално оптерећују односе у региону, а са друге стране зато што земље региона саме морају да покажу политичку вољу за разрешењем спорова, напретком у реформама и међусобном сарадњом. Притом је потпуно расветљен појам безбедносне заједнице, укључујући све његове димензије, карактеристике и значења, и указано на главна ограничења која су присутна у региону и спречавају њен настанак.

Примена специфичног аналитичког оквира ТРБК заједно са резултатима који су производ истраживања, указали су на значајан потенцијал ове теорије у пројектовању и изради академских истраживања из области безбедности. ТРБК се показала као веома подобна за истраживање безбедности у регионалном оквиру, јер обухвата широк спектар фактора који директно или индиректно утичу на безбедност и који су у исто време погодни за испитивање. Такође, заснивање истраживања на овом теоријском оквиру показало се као веома корисно, јер је теорија кроз читав истраживачки ток била главна смерница за одабир адекватних индикатора и релевантних извора података. Осим тога, за ову тему се показало као јако добро то што теорија позајмљује одређене концепте из других теоријских праваца, јер тиме проширује позиције са којих се безбедност може сагледавати и омогућава долажење до богатијих и целовитијих закључака. У том смислу се издваја концепт безбедносне заједнице који је преузет из либералне традиције и који је

ово истраживање учинио много интересантнијим и са становишта постављених питања и са становишта добијених одговора.

У поређењу са другим истраживањима (о неким је већ било речи у теоријском оквиру), као правилност се показала претпоставка да претње путују брже преко краћих дистанци и да је самим тим безбедносна динамика много интензивнија међу суседима, што и јесте основни услов за формирање комплекса, односно поткомплекса. У овој студији случаја се показало и то да национална безбедност у поткомплексу не може да се сагледава одвојено од националне безбедности осталих актера. Такође, показало се и то да односи непријатељства који су настали као последица историјских анимозитета, нетрпељивости и неретко отворених сукоба, имају веома велики утицај на карактер безбедносне динамике у региону, много већи од оног који остварује ЕУ. Истраживање је управо то и потврдило, јер је дубинска анализа безбедносне динамике показала да земље региона нису заборавиле на пут помирења и да нису истински посвећене реформама и развоју међусобне сарадње. Према томе, на Западном Балкану се одржава безбедносни режим који је према резултатима истраживања нестабилан и самим тим ближи конфликтној формацији.

ТРБК обилује концептима које тек треба применити, истражити и објаснити на конкретним емпиријским случајевима, а за потребе овог истраживања издвојени су само они који су се показали као релевантни за дефинисани предмет истраживања. Предност овог истраживања огледа се у томе што је на конкретном примеру приказано како се ТРБК може применити у проучавању регионалне безбедности. Иако безбедност Западног Балкана проучавају бројни истраживачи, као што може да се види у прегледу литературе, мало је оних који су применили овај теоријски оквир. Такође, предност се огледа у томе што је примена аналитичког оквира ТРБК омогућила извођење закључака чију релевантност потврђују сви кораци који су предузети у истраживању и сви извори података који су употребљени током истраживачког процеса. И што је најзначајније, бачено је ново светло на проблем безбедности на Западном Балкану, чему је допринео специфичан историјски тренутак у коме је утицај ЕУ преовлађујући. На овом месту аутору преостаје још само то да изрази наду у нова истраживања у будућности која ће бити од значаја за безбедност региона Западног Балкана, теорију регионалног безбедносног комплекса и безбедносну науку уопште.

ЛИТЕРАТУРА

КЊИГЕ И ЧЛАНЦИ

- Abusara, A. (2010). Comparative Analysis of the Strategic Documents of the Western Balkans. In: *Security Policies in the Western Balkans*. (str. 165-184). Belgrade: Centre for Civil-Military Relations.
- Abushov, K. (2010). *Regional level of conflict dynamics in the South Caucasus: Russia's policies towards the ethno-territorial conflicts (1991-2008)*. Doctoral dissertation. Münster: University of Münster.
- Adler, E. & Barnett, M. (1998). *Security communities (Vol. 62)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ağır, B. S. (2009). Rethinking Security in the Balkans: The Concept of Weak State and its Implications for Regional Security. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2009(2).
- Agius, C. (2013). Social Constructivism. In: A. Collins, ed. *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Al-Khalifa, T. M. (2012). *The Gulf and Southeast Asia: Regional Security Complex and Regional Security Community*. Doctoral dissertation. Exeter: University of Exeter.
- Arabaci, A. (2008). Explaining transformation of Turkish civil society in the EU accession process. *Insight Turkey*, 10(4), 77-93.
- Ayoob, M. (1995). *The Third World security predicament: state making, regional conflict, and the international system*. L. Rienner Publishers.
- Ayoob, M. (1999). From regional system to regional society: Exploring key variables in the construction of regional order. *Australian Journal of International Affairs*, 53(3), 247-260.
- Baldwin, D. A. (1985). *Economic statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Bardos, G. N. (2013). *Ethnoconfessional Nationalism in the Balkans: Analysis, Manifestations and Management*. Doctoral dissertation. New York: Columbia University.

- Bechev, D. (2006). *Constructing South East Europe: The politics of regional identity in the Balkans*. Doctoral dissertation. Oxford: University of Oxford.
- Blagojević, V. i Milosavljević, B. (2016). Političko-pravni okvir savremenih migracija u Jugoistočnoj Evropi. *Vojno delo*, 3/2016, str. 75-93.
- Boarini, R., Johansson, Å. & d'Ercole, M. M. (2006). Alternative measures of well-being. (No. 476). OECD Publishing.
- Bogdanovski, A. (2012). Makedonija. U: *Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu*. (str. 129-156). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga.
- Breslin, S. & Higgott, R. (2000). Studying regions: learning from the old, constructing the new. *New political economy*, 5(3), 333-352.
- Budeanu, A. (2018). The „16+1“ Platform, China’s Oportunities for Central and Eastern Europe. The French Institute for International and Strategic Affairs (IRIS), *Asia Focus #86 – Asia Program*, 1-15.
- Buzan, B. & Segal, G. (1996). The rise of "lite" powers: a strategy for the postmodern state. *World Policy Journal*, 13(3), 1-10.
- Buzan, B. & Wæver, O. (2003). *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B., Wæver, O. & De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework For Analysis*. Boulder. London: Lynne Rienner Publishers.
- Cadier, D. (2013). Is the European Neighbourhood Policy a substitute for enlargement?. *The Crisis of EU enlargement*, 52-58.
- Carlsnaes, W., Risse, T. & Simmons, B. A. (2013). *Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications Ltd.
- Cebeci, M. (2007). The EU’s security impact on Turkey: Democratization and desecuritization. *EC/EU, a world security actor*, 244-261.
- Cerami, A. & Vanhuyse, P. (2009). *Post-communist welfare pathways: Theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dautović, K. (2010). Bosnia and Hercegovina. In: *Security Policies in the Western Balkans*. (str. 35-59). Belgrade: Centre for Civil-Military Relations.

- Delhey, J. & Newton, K. (2005). Predicting cross-national levels of social trust: global pattern or Nordic exceptionalism?. *European Sociological Review*, 21(4), 311-327.
- Dyrmishi, A., Qesaraku, M. i Baka, B. (2012). Albania. U: *Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu*. (str. 15-45). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga.
- Đukanović, D. (2009). Zapadni Balkan: Od sukoba do evrointegracija. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 3(3), 495-506.
- Đukanović, D. (2014). Usaglašavanje država Zapadnog Balkana sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije - između normativnog, deklarativnog i stvarnog. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 8(12), 9-40.
- Đurić, M. (2012). Odnos Evropske unije prema Zapadnom Balkanu. *Politička revija*, 11(1), 297-314.
- Đurić, S. (2013). *Istraživanje bezbednosti: kvalitativni pristup*. Beograd: Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu.
- Ejdus, F. (2012). *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*. Beograd: JP Službeni glasnik: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). (2003). *Handbook of Knowledge Society Foresight*. Preuzeto 10. februara 2017., sa <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2003/50/en/1/ef0350en.pdf>.
- Evropska komisija. (2017). *Bijela knjiga o budućnosti Europe. Razmatranja i scenariji za EU-27 do 2025*. Preuzeto 29. januara 2019., sa https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bijela_knjiga_o_buducnosti_europe_hr.pdf.
- Fawcett, L. (2004). Exploring regional domains: a comparative history of regionalism. *International Affairs*, 80(3), 429-446.
- Fishlow, A. & Haggard, S. (1992). *The United States and the Regionalisation of the World Economy*. OECD Development Center Research Project on Globalization and Regionalization.
- Friedrich Ebert Stiftung. (2014). *The Future of EU-Ukraine Relations: Four Scenarios*. Preuzeto 29. januara 2019., sa <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10608.pdf>.
- Gateva, E. (2015). *European Union Enlargement Conditionality*. London: Palgrave Macmillan.

- Genov, N. (2000). Global Trends and Societal Transformations in Eastern Europe. *International Social Science Journal*, 166, 605-613.
- Gentilini, F. (2007). *Nedokučivi Balkan*. Beograd: HESPERIAedu.
- Gill, T. & Schou, O. (2015). *The Nordic-Baltic Security Dynamics after the Ukraine Crisis*. Master Thesis. Roskilde: Roskilde University.
- Giuglea, M. (2012). NATO as a Regional Actor: Security Complex Influence on Western Balkans. *Romanian Journal of Geopolitics and International Relations*, 4(1).
- Godet, M. & Roubelat, F. (1996). Creating the future: the use and misuse of scenarios. *Long range planning*, 29(2), 164-171.
- Goldstein, I. & Razin, A. (2005). *Foreign Direct Investment vs. Foreign Portfolio Investment* (NBER Working Paper 11047). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Gorani, D. (2011). *Orientalist Ethnonationalism: From Irredentism to Independentism Discourse analysis of the Albanian ethnonationalist narrative about the National Rebirth (1870-1930) and Kosovo Independence (1980-2000)*. Doctoral dissertation. Cardiff: Cardiff University.
- Grabbe, H. (2001). How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European public policy*, 8(6), 1013-1031.
- Grevi, G. (2009). The EU Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo). In: *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*. (str. 353-368). Paris: The European Union Institute for Security Studies.
- Gross, E. (2009). EU military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (*Concordia*). In: *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*. (str. 173-180). Paris: The European Union Institute for Security Studies.
- Gurr, T. R. (1974). Persistence and change in political systems, 1800–1971. *American Political Science Review*, 68(04), 1482-1504.
- Gyarmati, I. & Stancic, D. (2007). *Study on the Assessment of Regional Security Threats and Challenges in the Western Balkans*. Brussels: The Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Haara, S. H. (2013). *The European Union Superpower?. An Analysis of Power in the 21st Century*. Doctoral dissertation. Loughborough: Loughborough University.

- Hadžović, D. i Dizdarević, E. (2012). Bosna i Hercegovina. U: *Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu*. (str. 47-69). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga.
- Hegre, H., Ellingsen, T., Gleditsch, N. P. & Gates, S. (2001). Towards a democratic civil peace? Opportunity, grievance, and civil war, 1816-1992. *American Political Science Review*, 95(1), 33-48.
- Hendrix, C. S. (2010). Measuring State Capacity: Theoretical and Emperical Implication for the Study of Civil Conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3): 271-285.
- Hettne, B. & Söderbaum, F. (2000). Theorising the rise of regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457-472.
- Hettne, B. (1999). Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation. In: Hettne, B., Sapir, A. & Sunkel, O. *Globalism and the New Regionalism* (pp. 1-24). New York: St. Martin's Press.
- Hettne, B. (2002). The Europeanisation of Europe: Endogenous and Exogenous Dimensions. *Journal of European Integration*, 24(4), 325-340.
- Heywood, A. (2007). *Politics* (3rd edition). New York: Palgrave Macmillan.
- Hide, E. and Kamberi, G. (2010). Albania. In: *Security Policies in the Western Balkans*. (str. 9-32). Belgrade: Centre for Civil-Military Relations.
- Hroni, S. & Qazimi, P. (2007). View from Albania. In: *Study on the Assessment of Regional Security Threats and Challenges in the Western Balkans*. (str. 57-70). Geneva: DCAF.
- Hurrell, A. (1995). Regionalism in Theoretical Perspective. In: Fawcett, L. & Hurrell, A. (eds.) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Ioannides, I. (2009). The EU Police Mission (EUPOL *Proxima*) and the European Union Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia. In: *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*. (str. 187-199). Paris: The European Union Institute for Security Studies.
- Jano, D. (2008). EU-Western Balkans Relations: The Many EU Approaches. *IUIES Journal*, Vol. 2, No. 1, 143-160.

- Jano, D. (2009). How Legacies of the Past and Weakness of the State brought Violent Dissolution and Disorder to the Western Balkan States. *Journal of Peace, Conflict and Development*, 14, 1-16.
- Kagan, R. (2003). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf.
- Kahn, H. & Wiener, A. J. (1967). *The Year 2000 – A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*. New York: Macmillan Co.
- Kalkan, E. (2015). *Europeanisation of change in foreign policy: transformation of Turkish foreign policy in the EU accession process*. Doctoral dissertation. Kent: University of Kent.
- Katzenstein, P. J. (1996). Regionalism in Comparative Perspective. *Cooperation and conflict*, 31(2), 123-159.
- Katzenstein, P. J. (2000). Re-examining norms of interstate relations in the new millennium. *Paper for the 14th Asia-Pacific Roundtable*, Kuala Lumpur, Malaysia.
- Katzenstein, P. J. (2004). *A World of Regions: Asia and Europe*. Cornell: Cornell University Press.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators, 1996-2008. *World bank policy research working paper*, (4978).
- Kavalski, E. (2008). *Extending the European Security Community: Constructing Peace in the Balkans*. London and New York: Tauris Academic Studies.
- Kegley, C. W. & Blanton, S. L. (2015). *World Politics: Trend and Transformation, 2016-2017*. Toronto: Nelson Education.
- Keil, S. (2013). Europeanization, state-building and democratization in the Western Balkans. *Nationalities Papers*, 41(3), 343-353.
- Keohane, D. (2009). The European Union military operation in Bosnia and Herzegovina (*Althea*). In: *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*. (str. 211-220). Paris: The European Union Institute for Security Studies.
- Kereselidze, N. (2015). *Foreign policy of the European Union towards the South Caucasus in 1992-2014*. Doctoral dissertation. St Andrews: University of St Andrews.

- Kinsella, D., Russett, B. & Starr, H. (2012). *World politics: The menu for choice*. Wadsworth: Cengage Learning.
- Knezović, S. i Mahečić, Z. (2012). Hrvatska. U: *Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu*. (str. 71-100). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga.
- Koen, L. J. i Lempi, Dž. R. (2013). *Prihvatanje demokratije na Zapadnom Balkanu: od postkonfliktnih bitaka ka evropskoj integraciji*. Beograd: Dan Graf.
- Koneska, C. (2007). Regionalni identitet: faktor koji nedostaje u saradnji u oblasti bezbednosti na Zapadnom Balkanu. *Bezbednost Zapadnog Balkana*, (7-8), 111-119.
- Kosow, H. & Gaßner, R. (2008). *Methods of future and scenario analysis: overview, assessment, and selection criteria (Vol. 39, p. 133)*. Bonn: German Development Institute (DIE).
- Kostovicova, D. (2007). State weakness in the western Balkans as a security threat: the European Union approach and a global perspective. *Western Balkans Security Observer-English Edition*, (7-8), 10-15.
- Kurze, A. (2009). *State, Society, and Globalization in the Balkans: Problems of Democratic Consolidation in Bosnia and Herzegovina, Kosovo, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, and Serbia (No. 4)*. Working Papers in Global Studies. Champaign: University of Illinois: Center for Global Studies.
- Laporte, V. (2012). European Union-Expanding Security Community?. *EU Diplomacy Paper*, 6/2012.
- Lasswell, H. D. (1950). *Politics: Who gets what, when, how*. New York: P. Smith.
- Leonard, M. (2006). *Why Europe will run the 21st century*. New York: PublicAffairs.
- Lopandić, D. (2013). Sukcesivna proširenja Evropske unije i zapadni Balkan. *Review of International Affairs*, 64(1150), 7-20.
- Lopandić, D. i Kronja, J. (2010). *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*. Beograd: Evropski pokret Srbija, Fondacija Friedrich Ebert.
- Lucarelli, S. & Manners, I. (Eds.). (2006). *Values and principles in European Union foreign policy*. London and New York: Routledge.
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms?. *JCMS: Journal of common market studies*, 40(2), 235-258.

- Mansfield, E. D. & Milner, H. V. (1999). The new wave of regionalism. *International organization*, 53(03), 589-627.
- Marciacq, F. (2017). The European Union and Western Balkans after the Berlin Process: Reflecting on the EU Enlargement in Times of Uncertainty. Sarajevo: Friedrich Ebert Stieftung.
- Matovski, A. (2007). View from Macedonia. In: *Study on the Assessment of Regional Security Threats and Challenges in the Western Balkans*. (str. 99-114). Geneva: DCAF.
- Maull, H. W. (2005). Europe and the new balance of global order. *International Affairs*, 81(4), 775-799.
- McCormick, J. (2007). *The European Superpower*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Menon, A. (2009). Empowering paradise? The ESDP at ten. *International affairs*, 85(2), 227-246.
- Merlingen, M. (2009). The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM). In: *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*. (str. 161-171). Paris: The European Union Institute for Security Studies.
- Messari, N. (2002). The state and dilemmas of security: the Middle East and the Balkans. *Security Dialogue*, 33(4), 415-427.
- Mietzner, D. & Reger, G. (2004, May). Scenario Approaches: History, Differences, Advantages and Disadvantages. In: *Proceedings of the EU-US Scientific Seminar: New Technology Foresight, Forecasting and Assessment Methods*, Seville, Spain, (pp. 3-14).
- Milardović, A. (2000). *Zapadni Balkan: pojam, ideje i dokumenti o rekonstrukciji Balkana u procesu globalizacije*. Osijek-Zagreb-Split: Pan liber.
- Miščević, T. (2012). Obaveze prema Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici u daljem procesu evropske integracije Srbije. *Novi vek, tromesečnik Centra za evroatlantske studije*, novembar 2012, str. 1-7.
- Moise, O. (2015). The Impact of EU Conditionality in the Western Balkans. A Comparative Approach: Bosnia and Hercegovina – Bulgaria. *Europolity*, vol. 9, no. 2, 127-145.
- Moravcsik, A. (2009). Europe: The quiet superpower. *French Politics*, 7(3-4), 403-422.
- Moravcsik, A. (2010). Europe: Rising Superpower in a Bipolar World. In: Alexandroff, A. S. & Cooper, A. F. (Eds.). *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Government*. (pp. 151-174). Washington DC.: Brookings Institution Press.

- Morgan, R. (2009). *Enlargement 2007: Romania, Bulgaria and the Path to the European Union*. Master Thesis. Christchurch: University of Canterbury.
- Morgenthau, H. (1973). *Politics among nations: the struggle for peace and power*. New York: Alfred A. Knopf.
- Naj, J. S. (2012). *Budućnost moći*. Beograd: Arhipelag.
- Nancheva, N. (2012). *Transforming identities in Europe: Bulgaria and Macedonia between nationalism and Europeanization*. Doctoral dissertation. London: University of Westminster.
- Ničić, J., Nechev, Z. and Mameledžija, S. (2016). *The Berlin Process and Regional Cooperation in the Western Balkans: How to Make Agreements More Effective and Efficient?* Belgrade: European Fund for the Balkans.
- Nielsen, K. L. (2013). EU soft power and the capability-expectations gap. *Journal of Contemporary European Research*, 9(5).
- Nikač, Ž. i Juras, D. (2015). Međunarodna policijska saradnja u Jugoistočnoj Evropi u finkciji bezbednosti. *Strani pravni život*, br. 3/2015, str. 283-302.
- Nikač, Ž. i Simić, B. (2014). Asocijacija šefova policije JIE – SEPCA. U: *EU i Zapadni Balkan – izazovi i perspektive*. (str. 424-436). Beograd: IMPP i Fondacija Hans Zajdel.
- Nye, J. S. (1968). *International regionalism: Readings*. Boston: Little Brown.
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign policy*, (80), 153-171.
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. New York: PublicAffairs.
- Nye, J. S. (2011b). Power and foreign policy. *Journal of Political Power*, 4(1), 9-24.
- Organski, A. F. (1968). *World Politics*. New York: Alfred A. Knopf.
- Oskanian, K. (2010). *Weaving webs of insecurity: fear, weakness and power in the post-Soviet South Caucasus*. Doctoral dissertation. London: The London School of Economics and Political Science.
- Palinkasev, O. (2007). View from Bosnia and Hercegovina. In: *Study on the Assessment of Regional Security Threats and Challenges in the Western Balkans*. (str. 71-85). Geneva: DCAF.
- Pallaver, M. (2011). *Power and Its Forms: Hard, Soft, Smart*. Master Thesis. London: The London School of Economics and Political Science.

- Palmer, N. D. (1991). *The New Regionalism in Asia and the Pacific*. Lexington: Lexington Books.
- Penn Rodt, A. & Wolff, S. (2012). EU conflict management in Bosnia and Herzegovina and Macedonia. In: Whitman, R. & Wolff, S. *The European Union as a Global Conflict Manager*. London and New York: Routledge.
- Pipes, G. (2014). Must the European Union be a military power to achieve superpower status? *World Politics Journal*. Preuzeto 30. decembra 2014., sa <http://worldpoliticsjournal.com/world/europe/9053>.
- Polović, J. (2013). Utjecaj međunarodnih aktera na procese demokratizacije država Zapadnog Balkana s posebnim osvrtom na Hrvatsku. *Međunarodne studije-časopis za međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju*, 13(1), 9-31.
- Pulko, I. B., Muherina, M. i Pejić, N. (2016). Analysing the Effectiveness of EUFOR Althea Operation in Bosnia and Hercegovina. *European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, Volume 8, No. 2 (15), 87-116.
- Qehaja, F. (2010). Kosovo. In: *Security Policies in the Western Balkans*. (str. 81-94). Belgrade: Centre for Civil-Military Relations.
- Qehaja, F. i Vrajolli, M. (2012). U: *Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu*. (str. 103-127). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga.
- Radeljak Kaufmann, P. (2016). Scenario Method in Spatial Research and Planning. *Hrvatski geografski glasnik*, 78(1), 45-71.
- Radević, R. i Kalač, E. (2012). Crna Gora. U: *Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu*. (str. 159-178). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga.
- Ramadani, B. (2015). The European Union military power: the new challenges with old dilemmas. *Journal of Liberty and International Affairs*, 1(2), 50-57.
- Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers. Second Edition*. Malden, Oxford and Carlton: Blackwell Publishing.
- Rosenkvist, M. A. (2005). *Black Soil: Oil and ethnicity in the Nagorno-Karabakh conflict*. Master Thesis. Oslo: University of Oslo.

- Russett, B. M. (1967). *International Regions and the International System: A Study in Political Ecology*. Chicago: Rund McNally & Company.
- Schnabel, R. A. & Rocca, F. X. (2005). *The next superpower?: The rise of Europe and its challenge to the United States*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub Inc.
- Schwarzkopf, A. (2016). *Realpolitik or reinforcement of the EU's normative power: A Case Study on the EU's relations with the CELAC*. Master Thesis. Linköping: Linköping University.
- Sierra, O. P. (2010). *The governance of the European Union in its Eastern neighbourhood: the impact of the EU on Georgia*. Doctoral dissertation. Birmingham: The University of Birmingham.
- Simić, D. R. (2002). *Nauka o bezbednosti: savremeni pristupi bezbednosti*. Beograd: Službeni list SRJ: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Smith, K. E. (1998). The instruments of European Union foreign policy. In: Zielonka, J. (ed.). *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague: Kluwer Law International (pp. 67-85).
- Smith, M. E. (2011). A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role. *Journal of European public policy*, 18(2), 144-163.
- Smith, M. H. (2004). Between two worlds? The European Union, the United States and world order. *International Politics*, 41(1), 95-117.
- Smith, N. R. (2011). *EU Normative Socialisation in its Eastern Neighbourhood: Democratisation in Armenia through the European Neighbourhood Policy*. Master Thesis. Christchurch: University of Canterbury.
- Söderbaum, F. (2003). Introduction: theories of new regionalism. In: Söderbaum, F. & Shaw, T. M. *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader* (1-21). New York: Palgrave Macmillan.
- Stein, A. A. & Lobell, S. E. (1997). Geostructuralism and International Politics: The End of the Cold War and the Regionalization of International Security (pp. 101-122). In: Lake, D. A. & Morgan, M. P. *Regional Orders: Building Security in a New World*. State College: Pennsylvania State University Press.
- Stepić, M. (2012). Zapadni Balkan - primer geografskog raspojmljivanja i geopolitičkog manipulisanja. *Nacionalni interes - časopis za nacionalna i državna pitanja*, 8(3), 9-34.

- Stone, M. (2009). Security according to Buzan: A comprehensive security analysis. *Security discussion papers series*, 1, 1-11.
- Tavares, R. (2004). *The State of the Art of Regionalism. The Past, Present and Future of a Discipline*. UNU-CRIS e-Working Papers, W-2004/10. Preuzeto 7. decembra 2015., sa <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/WProdrigo%20tavares.pdf>.
- Telò, M. (2006). *Europe, a Civilian Power?*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thompson, W. R. (1973). The regional subsystem: a conceptual explication and a propositional inventory. *International Studies Quarterly*, 89-117.
- Todaro, M. P. i Smit, S. S. (2006). *Ekonomski razvoj*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
- Todorova, M. (2006). *Imaginarni Balkan*. Beograd: Biblioteka XX vek.
- Toje, A. (2008). The Consensus—Expectations Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy. *Security Dialogue*, 39(1), 121-141.
- Toje, A. (2011). The European Union as a small power. *JCMS: Journal of common market studies*, 49(1), 43-60.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Social Transformation. Preuzeto 22. aprila 2017., sa <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/social-transformation/>.
- United Nations Environment Programme (UNEP). (2002). Geo 3: Global Environment Outlook 3. Past, Present and Future Perspectives, 2002-2032. Preuzeto 10. februara 2017., sa https://www.google.rs/?gws_rd=ssl#q=Geo+3:+Global+Environment+Outlook+pdf&*.
- Väyrynen, R. (1984). Regional conflict formations: an intractable problem of international relations. *Journal of Peace Research*, 21(4), 337-359.
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: old and new. *International Studies Review*, 5(1), 25-51.
- Vidas-Bujanja, M. (2008). *Metode i determinante stranih direktnih investicija*. Beograd: Institut ekonomskih nauka.
- Vieira, T. J. (2009). *Euro-Mediterranean Securitization and EU Foreign and Defence Policy: Challenges for Mediterranean Regional Security*. Doctoral dissertation. Exeter: University of Exeter.
- Vilijams, P. D. (2012). *Uvod u studije bezbednosti*. Beograd: Službeni glasnik: Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu.

- Vučić, S. i Milenković, M. (2014). Makedonija: Faktor stabilnosti ili nestabilnosti u regionalnom bezbednosnom potkompleksu Zapadni Balkan? *Međunarodni problemi*, 66(3-4), 423-442.
- Wallace, W. & Zielonka, J. (1998). Misunderstanding Europe. *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 6, 65-79.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publisher Co.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46(02), 391-425.
- Wilson III, J. E. (2008). Hard Power, Soft Power, Smart Power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, 110-124.
- Yusufi, I. (2010). Macedonia. In: *Security Policies in the Western Balkans*. (str. 97-123). Belgrade: Centre for Civil-Military Relations.
- Zielonka, J. (2007). *Europe as empire: the nature of the enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Žarin, I. (2007). EU Regional Approach to the Western Balkans – The Human Security Dimension. *Medjunarodni problemi*, Vol. LIX, No. 4/2007, 513-545.
- Баришић, И., Талијан, М. и Бериша, Х. (2014). Балкан – изазови, ризици и претње. *Војно дело*, 66(2), 72-92.
- Букадиновић, Р. (2006). *Право Европске уније*. Крагујевац: Центар за право Европске уније Правног факултета у Крагујевцу, Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској унији.
- Драгишић, З. (2013). Безбедносни идентитет Балкана и ЕУ. *Култура полиса*, бр. 22, 143-160.
- Ђукановић, Д. Б. и Јовановић, М. (2013). Међуетничке тензије на Западном Балкану и даљи ток европских интеграција региона. *Култура полиса*, 10(22), 161-179.
- Ковачевић, М. (2011). Утицај изградње државе на безбедносну динамику у оквиру Теорије регионалног безбедносног комплекса. *Безбедност Западног Балкана*, (21), 51-61.
- Липовац, М. (2016). *Национална безбедност Републике Србије у регионалном безбедносном поткомлексу Западни Балкан*. Универзитет у Београду: Факултет безбедности.

- Сретенковић, М. (2010). Геополитички положај Западног Балкана. *Војно дело*, 62(1), 53-75.
- Фатић, А. (2009). Карактеристике новог безбедносног устројства Европе – усмеравање Западног Балкана. *Војно дело*, 61(1), 15-32.

ДОКУМЕНТИ

- Chair's Conclusions of the Heads' meeting of the London Western Balkans Summit. (10 July 2018). Preuzeto 28. decembra 2018., sa https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724295/Heads_Meeting_-_Chair_s_Conclusions.pdf.
- Communication from the Commission to the Council on operational conclusions EU stabilization and association proces for countries of South-Eastern Europe Bosnia and Hercegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania /*COM/2000/0049final*/. Preuzeto 14. januara 2019., sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0049&from=en>.
- Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL „Proxima“). *Official Journal of the European Union*, n° L 249, 01.10.2003. Preuzeto 29. avgusta 2017., sa <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Joint%20Action%202003%20681%20CFSP.pdf>.
- Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia. *Official Journal of the European Union*, L34/26, 11.02.2003. Preuzeto 23. januara 2019., sa <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c8ed68c8-d69f-44dd-a608-5d755725ad43>.
- Council Joint Action 2005/824/CFSP of 25 November 2005 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Hercegovina (BiH). *Official Journal of the European Union*, n° L 307, 25.11.2005. Preuzeto 29. avgusta 2017., sa <http://eur-lex.europa.eu/legal->

content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2005.307.01.0055.01.ENG&toc=OJ:L:2005:307:TO
C.

Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). *Official Journal of the European Union*, n° L 307, 25.11.2005. Preuzeto 29. avgusta 2017., sa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005E0826>.

Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo. *Official Journal of the European Union*, n° L 42, 16.02.2008. Preuzeto 29. avgusta 2017., sa http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf.

Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission (2002/210/CFSP). *Official Journal of the European Communities*, 13.03.2002, n° L 70. Preuzeto 29. avgusta 2017., sa https://www.cvce.eu/content/publication/2003/2/20/679a94e1-e8be-4a4a-9324-e1611398aa16/publishable_en.pdf.

Council of the European Union. (10 November 2009). Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities. Preuzeto 25. januara 2019. sa http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf.

EPSC Brief. (17 May 2018). Engaging with the Western Balkans: An Investment in Europe's Security. Preuzeto 6. oktobra 2018., sa https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_brief_-_engaging_with_western_balkans.pdf.

EU Common Security and Defence Policy. (January 2015). EU military operation in Bosnia and Hercegovina (Operation EUFOR ALTHEA). Preuzeto 28. avgusta 2017., sa http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/factsheet_eufor_althea_en.pdf.

EU External Action. (September 2017). Western Balkans Factsheet. *EU Engagement in the Western Balkans*. Preuzeto 14. decembra 2017., sa https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_wb_factsheet_19_09_2017.pdf.

EU External Action. CSDP EU: Missions and Operations Annual Report 2016. Preuzeto 16. septembra 2017., sa https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e_csdp_annual_report1.pdf.

European Commission Directorate-General for Trade. Kosovo Merchandise Trade with World. Preuzeto 1. avgusta 2018., sa http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/january/tradoc_147308.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2012). Croatia Analytical Report. Preuzeto 11. novembra 2017., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en.

European Commission Strategy and Reports. (2014). Albania Progress Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2014). Bosnia and Hercegovina Progress Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2014). Kosovo* Progress Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report_en.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2014). Montenegro Progress Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2014). Serbia Progress Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2014). The FYROM Progress Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140108-fyrom-progress-report_en.pdf.

enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2015). Albania Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2015). Bosnia and Hercegovina Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2015). Kosovo* Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2015). Montenegro Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2015). Serbia Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2015). The FYROM Report. Preuzeto 24. marta 2018., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2016). Albania Report. Preuzeto 11. novembra 2017., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2016). Bosnia and Hercegovina Report. Preuzeto 11. novembra 2017., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2016). Kosovo* Report. Preuzeto 11. novembra 2017., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2016). Montenegro Report. Preuzeto 11. novembra, 2017., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2016). Serbia Report. Preuzeto 11. novembra 2017., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2016). The FYROM Report. Preuzeto 11. novembra 2017., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf.

European Commission Strategy and Reports. (2018). Albania Report. Preuzeto 11. maja 2018., sa <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-albania-report.pdf>.

European Commission Strategy and Reports. (2018). Bosnia and Hercegovina Report. Preuzeto 11. maja 2018., sa <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>.

European Commission Strategy and Reports. (2018). Kosovo* Report. Preuzeto 11. maja 2018., sa <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>.

European Commission Strategy and Reports. (2018). Montenegro Report. Preuzeto 11. maja 2018., sa <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>.

European Commission Strategy and Reports. (2018). Serbia Report. Preuzeto 11. maja 2018., sa <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>.

European Commission Strategy and Reports. (2018). The FYROM Report. Preuzeto 11. maja 2018., sa <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>.

- European Parliament Policy Department: Directorate-Generale for External policies. (2015). European Parliament in-depth analysis. *The Western Balkans and EU Enlargement: Lessons learned, ways forward and prospects ahead*. Preuzeto 15. maja 2017., sa [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA\(2015\)534999_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf).
- Nacionalni konvent o Evropskoj uniji. (2018). *O Nacionalnom konventu*. Preuzeto 15. januara 2018., sa <http://eukonvent.org/o-nacionalnom-konventu/>.
- NATO. (2010). NATO's Strategic Concept 2010. Preuzeto 5. marta 2019., sa https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (UN OHCHR). (March 2018). Report on the impact of the state of emergency on human rights in Turkey, including an update on the South-East. Preuzeto 11. januara 2019., sa https://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/2018-03-19_Second_OHCHR_Turkey_Report.pdf.
- Predlog strategije nacionalne bezbjednosti Crne Gore. (2018). Preuzeto 6. januara 2019., sa <http://www.gsv.gov.me/biblioteka/strategije>.
- Predlog strategijskog pregleda odbrane Crne Gore. (2018). Preuzeto 6. januara 2019., sa <http://www.gsv.gov.me/biblioteka/strategije>.
- Privredna komora Crne Gore. Crnogorska privreda u 2016. godini, rezultati, izazovi, mogućnosti. Preuzeto 2. avgusta 2018., sa http://www.privrednakomora.me/sites/pkcg.org/files/multimedia/gallery/files/2012/09/cg_privreda_2016.pdf.
- Santa Maria Da Feira European council. (2000). Conclusions of the Presidency. Preuzeto 14. januara 2019., sa http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm.
- Sarajevo Summit Declaration. (1999). Preuzeto 14. januara 2019., sa <https://reliefweb.int/report/serbia/sarajevo-summit-declaration>.
- SEDM. (11 Oktober 2017). SEDM Ministers of Defence Meeting, Joint Statement, Batumi. Preuzeto 2. decembra 2017., sa <https://www.sedmprocess.org/web/sedmp/documents>.

SEECF. (3 March 2017). Informal Meeting of the SEECF Ministers of Foreign Affairs Joint Statement, Zagreb. Preuzeto 2. decembra 2017., sa <http://www.mvep.hr/files/file/2017/170607-seecp-joint-statement-final.pdf>.

SELEC. Convention of the Southeast European Law Enforcement Center (SELEC). Preuzeto 8. decembra 2017., sa [http://www.selec.org/p521/Convention+of+the+Southeast+European+Law+Enforcement+Center+\(SELEC\)](http://www.selec.org/p521/Convention+of+the+Southeast+European+Law+Enforcement+Center+(SELEC)).

Strategija bezbednosti Republike Kosovo*. (15. jun 2010.). Preuzeto 11. novembra 2017., sa http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/STRATEGIJA_BEZBEDNOSTI_REPUBLIKE_KOSOVO.pdf.

Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore. (8. decembar 2008.). „Službeni list Crne Gore“, br. 75/08. Preuzeto 10. maja 2017., sa www.mod.gov.me.

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. (14. jul 2017.). Preuzeto 10. novembra 2017., sa <https://www.soa.hr/UserFiles/File/Strategija-nacionalne-sigurnosti-RH.pdf>.

Strategija obrane Republike Hrvatske. (19. mart 2002.). Preuzeto 10. novembra 2017., sa https://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/strategija%20obrane%20nn33-02.pdf.

Strategija odbrane Crne Gore. (23. decembar 2008.). „Službeni list Crne Gore“, br. 79/08. Preuzeto 10. maja 2017., sa www.mod.gov.me.

The European Security Strategy: “A secure Europe in a better world.” (December 2003). Preuzeto 18. aprila 2016., sa <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

Thessaloniki Summit Declaration. (21 June 2003). Preuzeto 15. januara 2019., sa http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm.

Treaty of Lisbon. (2007). Preuzeto 1. aprila 2016., sa http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19.

Treaty on European Union. (1992). Preuzeto 1. aprila 2016., sa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>.

Trieste Western Balkans Summit. (2017). Declaration by the Italian Chair. Preuzeto 19. decembra 2017., sa <https://europa.rs/trieste-western-balkans-summit-2017-declaration-by-the-italian-chair/?lang=en>.

Ustav Republike Kosovo*. (2008). Preuzeto 11. novembra 2017., sa <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Ustav1.pdf>.

Western Balkans Summit Joint Declarations, London. (10 July 2018). Preuzeto 25. januara 2019., sa https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724294/180710_WBS_Joint_Declarations.pdf.

Western European Union (WEU). (19 June 1992). Council of Ministers, Bonn. Petersberg declaration. Preuzeto 12. februara 2017., sa <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.

Zagreb Summit final declaration. (24 November 2000). Preuzeto 2. marta 2017., sa <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>.

Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine. (28. septembar 2005.). Preuzeto 11. novembra 2017., sa <http://www.mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf>.

Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији. Процес стабилизације и придруживања. Преузето 17. априла 2017., са http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/seio/Proces_stabilizacije_i_pridruzivanja_06APR05.pdf.

Закон о Народној скупштини Републике Србије. (2010). „Службени гласник РС“, бр. 9/2010. Преузето 24. јануара 2019., са https://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_narodnoj_skupstini.pdf.

Национални конвент о Европској унији. Коментари на нацрте стратегија националне безбедности и одбране. Преузето 17. јануара 2019., са <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2018/06/Komentari-na-nacrte-Strategije-nacionalne-bezbednosti-i-nacionalne-odbrane.pdf>.

Нацрт стратегије националне безбедности Републике Србије. (2017). Преузето 6. јануара 2019., са http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20nacionalne%20bezbednosti.pdf.

- Нацрт стратегије одбране Републике Србије. (2017). Преузето 6. јануара 2019., са http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20odbrane.pdf.
- Стратегија националне безбедности Републике Србије. (26. октобар 2009.). Преузето 10. новембра 2017., са http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf.
- Стратегија одбране Републике Србије. (26. октобар 2009.). Преузето 10. новембра 2017., са http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20odbrane%20Republike%20Srbije.pdf.
- Устав БиХ. (1995). Преузето 11. новембра 2017., са http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/09/Во%С5%9Вnia-i-Hercegowina_serb_010716.pdf.
- Устав Републике Србије. (2006). „Службени гласник РС“, бр. 98/2006. Преузето 11. новембра 2017., са https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html.

САДРЖАЈИ СА ИНТЕРНЕТА

- CILC. International Cooperation in Criminal Justice: the Prosecutor's Network of the Western Balkans. Преузето 30. новембра 2017., са <http://www.cilc.nl/project/international-cooperation-in-criminal-justice-the-prosecutors-network-of-the-western-balkans/>.
- Dalia Grybauskaite. (2017). „Russia is a Threat to All of Europe“/Foreign Policy. Преузето 6. јуна 2017., са <http://foreignpolicy.com/2017/03/24/russia-lithuania-nato-grybauskaite-putin-trump-interview/>.
- Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji. CARDS. Преузето 15. јануара 2019., са <http://europa.rs/pomoc-eu-republici-srbiji/cards/>.
- Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji. IPA. Преузето 15. јануара 2019., са <https://europa.rs/pomoc-eu-republici-srbiji/ipa/>.
- DPPI SEE. About Us. Преузето 1. децембра 2017., са <http://www.dppi.info/dppi-see/aboutus>.
- DPPI SEE. Mission, Goals and Objectives. Преузето 1. децембра 2017., са <http://www.dppi.info/dppi-see/mission-goals-objectives>.

DPPI SEE. Partnerships. Preuzeto 1. decembra 2017., sa <http://www.dppi.info/dppi-see/partnerships>.

EEAS. Shaping of a Common Security and Defence Policy. Preuzeto 10. januara 2019., sa https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/euam-iraq/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en.

Encyclopedia Britannica. Western European Union. Preuzeto 6. avgusta 2017., sa <https://www.britannica.com/topic/Western-European-Union>.

European Commission. (2019). Overview – Instrument for Pre-accession Assistance. Preuzeto 19. februara 2019., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en.

European Commission. (2019). Multy-country financial assistance under IPA II. Preuzeto 19. februara 2019., sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme_en.

Europska unija. (2019). U kojim se državama upotrebljava euro? Preuzeto 4. marta 2019., sa https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/which-countries-use-euro_hr.

GlobalEDGE. Kosovo: Economy. Exports of goods and services (current US\$). Preuzeto 1. avgusta 2018., sa <https://globaledge.msu.edu/countries/kosovo/economy>.

MARRI. About Us. Preuzeto 8. decembra 2017., sa <http://marri-rc.org.mk/about-us/>.

MARRI. Current projects. Preuzeto 8. decembra 2017., sa <http://marri-rc.org.mk/projects/>.

Matteo Bonomi. (2018). „EU i Zapadni Balkan: tako blizu a tako daleko.“ Izlaganje na dvodnevnoj Međunarodnoj konferenciji „EU i Balkan: Povratak realpolitike“, održanoj 3. i 4. decembra 2018. godine u Beogradu. Preuzeto 10. decembra 2018., sa <https://demostat.rs/sr/vesti/ekskluziva/bonomi-eu-tvr-di-da-zeli-prosirenje-a-istovremeno-se-sama-dezintegrise/564>.

NATO. (2017). Partnership for Peace programme. Preuzeto 16. marta 2019., sa https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50349.htm.

Prosecutor’s Network of the Western Balkans (WBPN). About Us. Preuzeto 1. decembra 2017., sa http://www.prosecutorsnetwork.org/uimages/flyer_IPA_2014-15-11-2016-web.pdf.

RACVIAC. News 2017. Preuzeto 5. decembra 2017., sa <https://www.racviac.org/news/index.html>.

RACVIAC. RACVIAC's Mission. Preuzeto 3. decembra 2017., sa <https://www.racviac.org/about/mission.html>.

RAI. Events. Preuzeto 7. decembra 2017., sa <http://rai-see.org/events/>.

RCC. About Us. Preuzeto 7. decembra 2017., sa <http://www.rcc.int/pages/2/about-us>.

RCC. News. Preuzeto 7. decembra 2017., sa http://www.rcc.int/news_archive#page1.

RCC. South-East European Cooperation Process – SEECP. Preuzeto 2. decembra 2017., sa <http://www.rcc.int/pages/111/south-east-european-cooperation-process--seecp>.

SEDM. What is SEDM? History and Objectives. Preuzeto 2. decembra 2017., sa <https://www.sedmprocess.org/>.

SEEPAG. SEEPAG Conferences. Preuzeto 9. decembra 2017., sa <http://www.seepag.info/index.php?section=history&id=1>.

SEEPAG. SEEPAG Overview. Preuzeto 30. novembra 2017., sa <http://www.seepag.info/index.php?section=about&id=1>.

SEESAC. SEESAC's Mission, Background and Activity Areas. Preuzeto 5. decembra 2017., sa <http://www.seesac.org/About/>.

SEESAC. SEESAC's News. Preuzeto 5. decembra 2017., sa http://www.seesac.org/News_1/.

SEESAC. Women in Police. Preuzeto 8. decembra 2017., sa <http://www.seesac.org/Women-in-Police/>.

SELEC. Operational Activities – Task Forces. Preuzeto 8. decembra 2017., sa http://www.selec.org/m115/Operational_Activities.

Влада Републике Србије. Договор о регионалном представљању и сарадњи. Преузето 8. јануара 2017., са <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/index.php?id=168200>.

Министарство одбране Републике Србије. Регионалне иницијативе. Преузето 27. новембра 2017., са <http://www.mod.gov.rs/cir/4363/regionalne-inicijative-4363>.

Министарство спољних послова Републике Србије. Регионална иницијатива за миграције, азил и избеглице (MARRI). Преузето 27. новембра 2017., са <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/regionalna-saradnja/marri?lang=cyr>.

СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ

Center for Systemic Peace. Polity IV Annual Time Series, 1800-2017, (Excel Series). Preuzeto 16. marta 2018., sa <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>.

Freedom House. Freedom in the World Country Reports. Preuzeto 16. marta 2018., sa <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018#>.

Statista. Unemployment rate in the European Union and the Euro area from 2007 to 2017. Preuzeto 25. januara 2019., sa <https://www.statista.com/statistics/267906/unemployment-rate-in-eu-and-euro-area/>.

Statista. Unemployment rate in the member states of the EU in June 2018 (seasonally adjusted). Preuzeto 25. januara 2018., sa <https://www.statista.com/statistics/268830/unemployment-rate-in-eu-countries/>.

Statista. Youth unemployment rate in the European Union and Euro area from 2007 to 2017. Preuzeto 25. januara 2019., sa <https://www.statista.com/statistics/253519/youth-unemployment-rate-in-the-european-union-and-the-euro-area/>.

Transparency International. Corruption Perceptions Index 2017. Preuzeto 16. marta 2018., sa https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

Transparency International. Corruption Perceptions Index Overview. Preuzeto 16. marta 2018., sa <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

UNCTAD. Goods and Services (BPM6): Exports and imports of goods and services, annual, 2005-2017. Preuzeto 15. marta i 30. oktobra 2018., sa <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=89795>.

UNCTAD. Merchandise: Total trade and share, annual, 1948-1917. Preuzeto 15. marta i 30. oktobra 2018., sa <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=101>.

UNDP Sustainable Development Goals. Kosovo*. Preuzeto 28. jula 2018., sa <http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/countryinfo.html>.

World Bank. Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$). Preuzeto 15. marta 2018., sa <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?view=chart>.

World Bank. GDP (current US\$). Preuzeto 15. marta 2018., sa <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=chart>.

- World Bank. GDP growth (annual %). Preuzeto 15. marta 2018., sa <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?view=chart>.
- World Bank. GDP per capita (current US\$). Preuzeto 15. marta 2018., sa <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=chart>.
- World Bank. The Worldwide Governance Indicators (WGI), Government Effectiveness. Preuzeto 16. marta i 30. oktobra 2018., sa <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.
- World Bank. The Worldwide Governance Indicators (WGI), Rule of Law. Preuzeto 16. marta i 30. oktobra 2018., sa <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.
- World Bank. Unemployment, total (% of total labor force). Preuzeto 15. marta 2018., sa <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?view=chart>.
- World Bank. Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24). Preuzeto 15. marta 2018., sa <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS>.

БИОГРАФИЈА

Ивана М. Величковски Стојановски рођена је 29. марта 1985. године у Панчеву. Основну и средњу школу, прецизније друштвено-језички смер Гимназије „Урош Предић“ у Панчеву, завршила је као добитник Вукове дипломе. Основне академске студије завршила је на Факултету политичких наука Универзитета у Београду са просечном оценом 9,09. Дана, 11. маја 2010. године, одбранила је оценом 10 дипломски рад на тему „*Настанак и развој Комисије Европске Уније*“, написан у сарадњи са ментором проф. др Слободаном Самарцићем. На тај начин стекла је диплому високог образовања и звање политиколога за међународне послове.

Мастер академске студије завршила је такође на Факултету политичких наука Универзитета у Београду са просечном оценом 9,67. Дана, 20. марта 2013. године, одбранила је оценом 10 мастер рад на тему „*Место и значај НАТО-а у спољној и безбедносној политици Сједињених Америчких Држава после 2000. године*“, написан у сарадњи са ментором проф. др Драганом Р. Симићем. На тај начин стекла је мастер диплому и звање мастер политиколога за регионалне студије.

Докторске академске студије, студије наука безбедности, уписала је 2013. године на Факултету безбедности Универзитета у Београду и положила све испите предвиђене наставним планом и програмом са просечном оценом 9,78. У свом досадашњем научно-истраживачком раду објавила је више чланака у научним часописима и узела учешће на већем броју научних конференција. Један од највећих резултата њеног учешћа на научним конференцијама јесте објава чланка у тематском зборнику водећег националног значаја 2018. године. Такође, за време докторских студија била је један од сарадника на изради Каталога база података за истраживања у области безбедности који је објављен 2017. године на Факултету безбедности Универзитета у Београду.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора ИВАНА М. ВЕЛИЧКОВСКИ СТОЈАНОВСКИ

Број индекса 10/13

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

УТИЦАЈ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ТРАНСФОРМАЦИЈУ
РЕГИОНАЛНОГ БЕЗБЕДНОСНОГ ПОТКОМПЛЕКСА ЗАПАДНИ БАЛКАН

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати истраживања коректно наведени; и
- да нисам кршила ауторска права и користила интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 16. Априла 2019.

Ивеличковски Стојановски

**Изјава о истоветности штампане и електронске верзије
докторског рада**

Име и презиме аутора ИВАНА М. ВЕЛИЧКОВСКИ СТОЈАНОВСКИ
Број индекса 10/13
Студијски програм НАУКЕ БЕЗБЕДНОСТИ
Наслов рада УТИЦАЈ ЕУ НА ТРАНСФОРМАЦИЈУ РБПК ЗАПАДНИ БАЛКАН
Ментор ДР СВЕЛАНА СТАНАРЕВИЋ, ВАНРЕДНИ ПРОФЕСОР

Потписани: ИВАНА М. ВЕЛИЧКОВСКИ СТОЈАНОВСКИ

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предала за објављивање на порталу Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 16. Априла 2019.

И. Величковски Стојановски

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Утицај Европске уније на трансформацију регионалног безбедносног поткомплекса Западни Балкан

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучила.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 16. Априла 2019.

Величковски Симојановски

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.