

Forum za sigurnosne studije (FoSS)
Forum for Security Studies

Forum za sigurnosne studije

IZDAVAČ: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
– Centar za međunarodne i sigurnosne studije (CeMSS)
ZA IZDAVAČA: prof.dr.sc. Zoran Kurelić

GLAVNA UREDNICA: Ružica Jakešević
IZVRŠNA UREDNICA: Marta Zorko

ADRESA UREDNIŠTVA
Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb
TEL: +385 1 4642 000
FAKS: +385 1 4655 316
E-MAIL: godisnjak.foss@gmail.com

UREDNIŠTVO

Robert Barić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Slavko Barić, Hrvatsko vojno učilište „Dr. Franjo Tuđman,“ Zagreb
Goran Bašić, Institut društvenih znanosti, Beograd
Vlatko Cvrtila, Veleučilište VERN, Zagreb
Nemanja Džuverović, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Beogradu
Anton Grizold, Fakultet društvenih znanosti Sveučilišta u Ljubljani
Ružica Jakešević, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Damir Kapidžić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu
Lidija Kos-Stanišić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Đana Luša, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Dario Malnar, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, Zagreb
Robert Mikac, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Mirza Smajić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu
Tibor Szvircsev Tresch, Švicarska vojna akademija
Siniša Tatalović, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Vladimir Vuletić, Filozofski fakultet Sveučilišta u Beogradu
Marta Zorko, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Mitja Žagar, Fakultet društvenih znanosti Sveučilišta u Ljubljani

DIZAJN: Tiskara Zelina d.d.
LEKTURA I KOREKTURA: Ružica Jakešević i Marta Zorko
TISAK: Tiskara Zelina d.d.

Časopis izlazi jednom godišnje.

Cijena broja: 50,00 kuna

Naklada: 100

FINANCIJSKA POTPORA ZA OBJAVLJIVANJE 3. BROJA:
Zaklada Friedrich Ebert

**Forum za
sigurnosne
studije
(FoSS)
Forum for
Security Studies**

ZNANSTVENI GODIŠNJAK
Fakultet političkih znanosti
Sveučilišta u Zagrebu
Centar za međunarodne i sigurnosne studije
God. 3, br. 3, 2019.

Sadržaj

SIGURNOST/SECURITY

- 6 PETER W. SCHULZE**
European Security at the Crossroads: Missed opportunities in a rapid
changing environment
(Special contribution to the issue)
- 18 IVA ŽUTIĆ**
Američka sekuritizacija uspostave vojske Europske unije
- 49 ANA MALNAR I DARIO MALNAR**
Demografska problematika u strateškim političkim dokumentima
Republike Hrvatske
- 71 MIRZA SMAJIĆ I VELDIN KADIĆ**
Brexit i „novi“ transatlantski odnosi: moguće refleksije na strateško
re-pozicioniranje i razvoj Zajedničke sigurnosne i obrambene politike
Europske unije
- 93 DOROTEA STRELEC**
Sigurnost i turizam u Hrvatskoj

MIGRACIJE/MIGRATIONS

- 116 VLADIMIR VULETIĆ I BOŽIDAR FILIPOVIĆ**
Politički i medijski (od)govori na „migrantsku krizu“ u Srbiji

NACIONALNE MANJINE/NATIONAL MINORITIES

- 138 NEVEN ANĐELIĆ**
Some Political, Security and Legal Challenges: Dilemmas of Minority
Issues in Europe
- 167 SHQIPE HAJREDINI – DOLI**
Inclusion of minorities in Kosovo through institutional recognition of
linguistic rights

PRIKAZI KNJIGA

- 188 NEVENA STANKOVIĆ**
Jović, Dejan (ur.): Konstruktivističke teorije međunarodnih odnosa

SIGURNOST/SECURITY
SPECIAL CONTRIBUTION TO THE ISSUE

Peter W. Schulze*

**European
Security at the
Crossroads: Missed
opportunities in
a rapid changing
environment**

(Göttingen/Berlin, August 2019)

* Peter W. Schulze, PhD, University of Göttingen, Germany

Introduction

After the Cold War ended, the prospects of cooperative security seemed favourable for a few years. However, in spite of opportunities, a rather strange disparity or asymmetry has evolved. While the political – and even the normative and socio-economic – goals of transformation were ubiquitously accepted, the idea of a European peace order vanished from the agenda.¹ During the 1990s, a specific constellation of power materialised in the international system. What's more, Russia was pushed to the side lines. The two rounds of eastward enlargement of NATO created an illusion of Western dominance and of its capability to project stability eastwards. Once the alliance started to extend its influence in 'Europe-in-between', i.e., the sphere between the European Union and post-Soviet Russia, such plans met Russian resistance and came to a halt.

The current international order is in transition, driven by the interplay of its main actors: Washington; Moscow; Beijing; and less significantly, the European Union. Other emerging powers are also challenging the present arrangement and if successful, they will eventually create a multipolar global order. The transient international order is currently characterised by chronic instability, regional and global turmoil, and a dramatic decline in its ease of governance.

The central question is whether the emerging multipolar order can provide security and welfare for the international community. Or, will we see protracted policies based on narrow definitions of national interest, undermining opportunities for trust and confidence-building among the driving forces of the transformation process? Are we bound to reawaken memories of the bipolar, Cold War era, with its proxy wars that instrumentalised domestic and regional conflicts for external purposes?

The chances of reforming and democratising the United Nations are rather slim. Mutual trust and consensus over the essential challenges facing the world's chief international actors are missing.² The breakdown of trust and confidence, which, despite severe challenges,

1 Parts of this paper are based on an enhanced contribution titled 'A world in transition: Views from Russia, the US, and the EU on the challenges of Multipolarity' in Schulze (2018).

2 Studies by the National Intelligence Council (NIC) on how the world will change in the coming decades and how the US position will be affected were already presented in 2009 and 2012, to the Obama Administration. See *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (2012). In February 2017, a new *Global Trends* report was presented to the Trump Administration: *Global Trends: Paradox of Progress*.

had lasted from the demise of the USSR, has catapulted Europe into the midst of conflicts aggravated by inherently self-inflected contradictions.

The opening two decades of the new millennium has seen fundamental changes in the constellation of power among international actors. Those changes affected Europe and will further determine opportunities to establish a peace and security order for the whole continent. Let me outline a few interlinked factors that have contributed to the present situation:

1. The hegemony of the US has proved to be temporary; Predictions from both the CIA and the National Intelligence Council (NIC) see the US as a major military actor through to 2030, although with a weakened economic and financial foundation. In order to act as a global Hegemon in future, Washington needs to safeguard existing alliances and/or seek new and loyal partners that can offer assistance and are ready for burden-sharing.
2. Russia has returned from the cold and become an international player again. State authority has been restored after the chaotic decade of the 1990s. Moscow has formulated its foreign policy objectives based on a tripartite approach to seek balanced, pragmatic, and cooperative relations with Washington, Beijing, and Brussels.

In 2008, Moscow initiated a debate on a 'Pan-European Security Architecture' to overcome the division of Europe into different zones of security. The debate linked domestic issues with international cooperation. The then Russian president, Dmitry Medvedev, focused on Russian modernisation in terms of innovation, investment, infrastructure, and governance. Modernisation was the catchword, sounding, in a way, like Perestroika and Glasnost of the Gorbachev era.

But the Russian initiative did not generate any positive result among Western powers. A year later, using a bilateral platform with Berlin, Medvedev and Chancellor Merkel agreed on a new peace and security project, formulating the *Meseberg Memorandum* of June 2010.

The *Meseberg Memorandum* tried to replicate a pre-existing approach to dialogue between NATO and Russia in EU-Russia relations. Just as with the earlier initiative, NATO members refused to deal with the new process. Both projects were buried in commissions – like Corfu Process – and taken off the agenda.

3. The failure to establish a conflict-prevention and management centre in EU-Russian relations already indicated a shift of paradigm in the Russian and Eastern policy of the EU, which occurred somewhere between 2008 and 2010. The change was from a cooperation to confrontation.

The twofold objectives were the essence of the paradigm shift: Firstly, to isolate Russia in Europe, and secondly, to undermine the dominant position of Berlin in formulating the EU's Russia policy.

4. An anti-Russian coalition of member states was formed, and to be successful they needed to undermine Berlin's leadership in the EU's Russia policy. From 1991 until 2009, the EU borrowed a formula for its Eastern policy which was very much linked to German *Ostpolitik*. For nearly 20 years, Berlin's economic and political predominance in nearly all aspects of EU-Russian relations compensated for Brussels' lack of strategic orientation as to what to do with Russia. Pragmatic partnership and cooperation at all levels of economic, social, political, and cultural life was the core idea. This concept even worked miraculously to defuse the negative consequences of the Russia-Georgia war in 2008.
5. Reluctantly, and without a solid consensus or a coherent strategy among member states, the European Union was pushed into a geopolitical role by conflicts and consequences of state failures in its 'near-abroad', i.e., in 'Europe-in-between' and in the Mediterranean area.

Given the conflicting and unstable conditions in the area between Europe's two geopolitical power blocs, one may only speculate as to whether the presence of security institutions, as proposed at Meseberg, would have contained the dangers of confrontation and prevented the war in Ukraine.

6. As a result, by 2012 a notable shift in the Russian foreign policy paradigm had already slowly commenced. The Kremlin simply lost hope of once again being accepted as a partner by Western powers and sought after alternatives in Asia and other emerging countries.
7. Shifts in the global economy and emerging growth centres like China, the G20, and generally the BRICS strengthened such expectations in Moscow. The policy shift toward a multipolar world order was even echoed by some EU member states.

8. An icy relationship developed in EU-Russia and NATO-Russia relations from 2012. The danger of a new Cold War is written on the wall. There is no comfort in the fact that the new Cold War differs fundamentally from the old one. Reciprocal political accusations have pushed aside the central issues of what Europe's role and position in the globalised world will be and whether there is any chance of a pan-European security arrangement. The division of Europe is at issue again; this may even be desirable for some governments.
9. The Ukraine conflict which haunts Europe today is multi-layered. It is not only a military conflict of intervention, separatism, and annexation but it also portrays signs of a societal crisis. More than two decades into transformation, the results of building a modern Ukrainian state, based on enduring economic growth, political stability, checks and balances, legitimacy, the rule of law, identity, and welfare for the people, are not very convincing. Ukraine's lingering systemic crisis has been brought to light by the catastrophic consequences of war, secessionist movements, political polarisation, and refugees, as well as by financial and economic decline. The war has simply deepened and sharpened underlying trends.

Dim chances for a breakthrough in European security

Indeed, since 2016, several jarring game-changers have troubled the international system, with consequences for European and global stability. In addition, Brexit has weakened the EU's main instrument of persuasion and soft power influence. The victory of Emmanuel Macron in the French presidential elections and the landslide success of his *En Marche!* movement in the parliamentary elections was met with triumphant enthusiasm from political establishments in Brussels, Paris, and Berlin. But two years later, such an unquestionably positive development has been offset by domestic developments in France and European fatigue. A dynamic rebirth of leadership between Berlin and Paris has not materialised.

Hopes of a game-changer effect to kick-start the EU restructuring process, enhance its geopolitical influence, and promote a comprehensive order for peace, security, and welfare on the continent are not in sight. The unpredictability caused by political fragmentation and the rise of nationalist forces in many EU member states offers little optimism for advances in EU restructuring. Nor are there grounds to expect Brussels to formulate resolute policy towards Europe's eastern neighbours

independently of US objectives. Furthermore, it remains doubtful that Brussels will influence the shape of the emerging global order, given the present state of the European Union – fragmented by uncontrollable external challenges and home-grown problems which have been eroding EU solidarity since 2009.

There have, however, been positive indications. Amidst challenging external and internal trends, in June 2016 the European Union attempted to define its place and its responsibilities within the shifting context of the international system (Council of the European Union, 2016). The *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe* strategy report is less a forecast or projection of what the future holds, and more a document of assertiveness and re-affirmation to stem the tide of draining internal cohesion and to unify the EU against external challenges. Missing from the report are instruments and conceptual frameworks capable of repairing internal fragmentation, regaining trust, building solid consensus for political action, and meeting external threats to the south (migration) and the east (Ukraine).

It is doubtful the global strategy will propel the EU along the path of sovereignty and autonomy in security.³ US opposition to a stronger EU component within NATO reveals the futility of attempting to reconcile the historically subtle rivalry between NATO and EU objectives. Accordingly, the formation of European foreign, security, and defence activity, apart from and distinct to NATO, has been difficult to realise.

Declining US hegemony

As *Global Trends* repeatedly stressed, the US will operate as a recognised regional Hegemon within its sphere of influence. Brzezinski's characterisation of a power bloc consisting of the US and the EU remains a reality, resting on a dense network of militarily, political, and economic institutions, such as NATO, notably, as well as a plethora of agencies and NGOs operating from within and below constituent states. Obligated by its weakening global status, the US is doomed to follow a status-quo policy that aims to prevent its position from deteriorating further.

Paradoxically, despite its unpredictability and confused foreign policy actions, the Trump administration seems to have understood the

3 See also Zbigniew Brzezinski (2004, p. 95). Brzezinski sees no signs of a political rivalry between the US and the EU. He views the EU as too bureaucratic and too dis-united, and therefore incapable of matching the military-political strength of the US. For him, the EU resembles a giant economic conglomerate and he sarcastically adds, "Conglomerates do not have historic visions; they have tangible interests".

writing on the wall. Declaring that the time of the free ride for European security is over, the Trump administration has reversed the asymmetry between economic development and security which helped Western Europe to its favourable economic status from the early 1960s. The formula was simple and worked well for both sides: Europe delegated its security needs to the US, accepting its leadership; and the US accepted unrestricted economic development for Europe. The equation was questioned when the US slid into economic and financial troubles. Ever since, the call for burden-sharing has been on the agenda.

The sharing of military costs – 2% of GDP for defence – and trade restrictions, even a looming trade war, are the prices the EU must pay. This US-dominated power formula will work as long as the conflicts in Ukraine and Eastern Europe are not resolved. However, those conflicts are interlinked with international issues. In this respect, they will remain unresolved as long as there is no consensus among major players about the diffusion of power and positions in the emerging new world order. For Europe, Russia and the US are the primary actors in this conflict. And due to the new hybrid form of this conflictual relationship, US-Russia relations cannot be expected to improve in the near future. If one follows Karaganov's line of argument, relations between Russia and the US "are worse than ever since the 1950s and the Cuban missile crisis" (Karaganov, 2018).

Europe, and the EU, is sandwiched between the conflicting major powers, Russia and the US. Even if a major restructuring of the EU gained momentum towards the creation of a homogeneous Core Europe, able to define and project foreign and security priorities as well as to build defence capabilities, the EU would be a respected and recognised mediator of peaceful settlements rather than a major geopolitical actor, capable of globally significant power-projection.

The present situation does not allow such optimism. As the weakest link in the chain of competing great powers, the EU is not even in a position to choose options for security and alliances. Referring to theories of neoclassical realism, the weaker player in a given power constellation generally has three options:

- Firstly, to bandwagon with the most powerful state. This would be, in our case, the US.
- Secondly, to remain neutral. This is the best option and guarantees a higher degree of sovereignty.
- Thirdly, to establish a counter-balance against the Hegemon with other states. Momentarily, this option is being pursued in an unconvincing manner, because resistance from pro-Atlanticist member states in the EU is high.

Permanent Structured Cooperation (PESCO), or the renewed debate on Core Europe and the Common Security and Defence Policy (CSDP), points in a hopeful direction, but the realisation of both projects is extremely difficult and a slow process. Nevertheless, Berlin should put more effort into approaching member states to put the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) with Russia on the table again.

Paradoxically, the present policy of the Trump Administration could speed up both projects. Unintentionally, the peculiar and unpredictable behaviour of the US administration has opened a window of opportunity for Brussels to define 'European interests' as distinctive from Washington's. The Trump Administration shies away from direct military interventions, a process which had already started under Obama. Instead it uses economic sanctions, combined with legal actions, as potent soft power instruments to keep alliances under control. Allied partners which cross lines are economically and politically punished.

This kind of policy makes sense for a former Hegemon that can no longer maintain its global position by pure military means. However, it undermines the power equation between the US and all stages of European integration, which has lasted since the beginning of the Cold War. The US has historically been accepted as, politically and militarily, the undisputed guarantor of European security and the leader of the Western bloc, institutionalised in NATO. Given the nuclear security guarantees to the European member states, the EEC and then the EU were able to develop their economic soft power capabilities without major economic and political dissent from the US.

The Trump Administration has dramatically changed the 'security for economic recovery and growth' equation that kept the Atlantic community so closely interlaced for decades. The consequences of the sanctions regimes against Russia and Iran, in combination with the cancellation of treaties, is affecting the core of the Atlantic relationship.

Brzezinski's characterisation of a power bloc consisting of the US and the EU is still in operation but the links are getting weaker. There are chances for a political emancipation of Europe from Washington, but this would be a long and difficult process. Furthermore, such a process needs collective leadership and a robust consensus among the EU's main member states. Both factors are missing. Neither Berlin nor Paris are in any condition to provide leadership or a vision of a common European security agenda. As long as the Ukraine crisis is unresolved in a satisfactory and face-saving way for both sides, any attempt to balance against the unpredictability of US moves in political, economic,

and military ways would be sternly resisted by the pro-Atlanticist camp within the EU.

Some recommendations for the reconstitution of a common security dialogue

There is no illusion in Moscow that Germany will veer off the course of NATO and will hunt for a new and dominant role in formulating and shaping the EU's Eastern and Russia policy. In this matter, the former role of German *Ostpolitik* would be an essentially potent instrument of understanding and bridging gaps, but the political leadership is missing and there is no indication among the new coalition government that Berlin is willing to embark on such a risky path.

Europe sees widespread use of formulas of the past – that there is ‘no security in Europe possible without or against Russia’ and that of a possible Europe ‘from Lisbon to Vladivostok’ – which, although desirable, lack any practical meaning. As Andrey Kortunov (2018) piercingly points out, “To cut it short, there are absolutely no reasons to hope for any breakthrough in German-Russian relations just because a new coalition government has finally arrived at Berlin”.⁴ What Kortunov has also addressed is the contradiction Berlin faces when the goal of renewed Russian relations has to hide behind the slogan that ‘there should be no special relationship between Russia and Germany’. In addition, there is the ubiquitous German mantra that ‘Germany’s foreign policy, especially that directed towards Russia, must be embedded in a European framework’.

However, Berlin can neither deny nor escape its centuries-long historic relationship and position with regard to Russia. Even during the Cold War era, it was Bonn which started the process of normalisation and the undoing of the division of Europe that finally ended in German reunification. The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) was the crucial instrument in bringing down the Wall and, for some time at least, preventing the reawakening of Cold War ghosts. Given that legacy, there is no other country more interested in stability, security, and peace in Europe, including Russia. Moscow may have lost Germany for the moment, but the cultural, historical, and political ties may prove more potent in the future in overcoming the present stalemate.

4 One could even project this gloomy statement into the future: indicators predict a Black/CDU/CSU and Green Coalition government after the next parliamentary elections in 2021. Given the negative attitude of the Green party toward Russia, the chances for improvement German-Russian relations are not very promising.

Recommendations

The central issue for a renewal of Europe-Russia relations is the resolution of the Ukraine crisis. Let me propose a few ideas:

- Firstly, Germany should take a more active position on Ukraine, along the lines already marked out by former foreign ministers Steinmeier and Gabriel. It is very unlikely, given the desolate relationship between the US and Russia, that any positive initiative will come from either Moscow or Washington. As long as the Ukraine conflict is simmering, the US will have enough leverage to contain and even stop any EU member state from leaving the sanctions regime. However, the US would not be able to act against Berlin if Berlin succeeded in forming a coalition of member states to gradually eliminate the sanction regime. It is of the utmost necessity that Berlin acts carefully to form such a coalition in the name of protecting 'European' interests and sovereignty.
- Secondly, linked with such a move, Berlin should bring its energy to bear on reconstructing the defunct PCA (Partnership and Cooperation Agreement) between the EU and Russia. A starting point could be the four dimensions of the 2003 Saint Petersburg agreement and a decision to liberalise the visa regime.
- Thirdly, Berlin should look beyond the malfunctioning NATO-Russia Council. Germany should either work towards meetings and operative cooperation on a permanent and sustainable basis and/or enhance the Council's relevance by creating an attaché or incorporated crisis management group to deal with future possible threats and challenges. Possibly a closer sharing of information and on-the-spot cooperation between NATO and the Collective Security Treaty Organization (CSTO) would be an objective worth striving for.
- Fourthly, Berlin should throw its political weight and economic interests into the ring to establish a common basis for economic cooperation between the EU and the Eurasian Economic Union (EEU). Here again, a modified PESCO related to the economic cooperation of interested member states could break the ice.
- Fifthly, Berlin should support the enforcement of the Minsk II agreement. One-sided accusations against Moscow are counterproductive; a big step forward towards a peaceful settlement of the conflict would be to pick up and begin serious nego-

tiations about UN peacekeeping forces in the Donbass area to protect civilians and to deescalate war-like action on both sides. Berlin must use a carrot and stick policy towards Kiev if necessary. In this context, the role of the OSCE must be strengthened.

- Sixthly, what has almost been lost in the debate are the treaties and arrangements from the Cold War era on arms reduction. What is especially important is the prevention of any attempts towards a new arms race in Europe: With the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty/INF practically gone, a potential conventional and even nuclear arms race followed by instability and civil discontent are threatening the peace in Europe.
- Paradoxically, there is little doubt that any of these ideas are on the table or being pursued in the design of Germany's present foreign policy. These actions could contribute to a thawing of currently antagonistic narratives that are blocking steps forward. In addition to political leadership and consensus-building activities, the vision and the endurance needed to shape Europe's security future will be crucial.

References

- Brzezinski, Zbigniew. 2004. *The Choice; Global Domination or Global Leadership*. New York: Basic Books
- European Union. 2016. *Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe, a Global Strategy for the European Union's Foreign and security Policy*. Brussels. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- Global Trends 2025, A Transformed World, National Intelligence Council* (introductory remarks by C. Thomas Fingar, Chairman of NIC). November 2008. Washington. www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html
- Global Trends 2030: Alternative Worlds*. 2012. Washington: National Intelligence Council. www.dni.gov/nic/globaltrends
- Global Trends: Paradox of Progress*. 2017. Washington: National Intelligence Council. <https://www.dni.gov/index.php/global-trends-home>
- Karaganov, Sergey. 2018. Preemptive Deterrence Strategy. *Rossiyskaja Gazeta*. 12 March 2018.
- Kortunov, Andrey and Sergey Utkin. 2017. *Theses on Russia's Foreign and Global Positioning (2017-2024)*. Moscow: RIAC.
- Kortunov, Andrey. 2018. *Elements of a road map for European security*, presentation at DOC RI Berlin 19th of April 2018. <https://doc-research.org/de/2018/04/elements-road-map-european-security/>
- Schulze, Peter W. 2017. Steps toward a Collective Security Policy: A Proposal for a Road Map, in: Schulze, Peter W. (ed.) *Core Europe and Greater Eurasia, A roadmap for the Future*. Frankfurt/ New York: Campus Verlag. Pp. 135-156.
- Schulze, Peter W. 2018 (ed.) *Multipolarity: The promise of disharmony*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Sinn, Hans-Werner. 2018. Brexit, Deutschland und die Zukunft der EU. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 23 February 2018, p.20.

PREGLEDNI RAD

Iva Žutić*

Američka sekuritizacija uspostave vojske Europske unije

* Iva Žutić, doktorska studentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. E-MAIL: iva.zutic@yahoo.com

SAŽETAK: Već dulje vrijeme u europskom javnom prostoru traje sekuritizacija uspostave vojske Europske unije. Europski federalisti sekuritiziraju uspostavu vojske EU kao jedino rješenje pri zaštiti europskog društva i europskog identiteta pred egzistencijalnom prijetnjom ruske revizionističke politike i neizvjesnog međunarodnog sigurnosnog sistema. S druge strane euroskeptici, dužnosnici Sjedinjenih Američkih Država, Velike Britanije i NATO-a sekuritiziraju uspostavu vojske Europske unije kao egzistencijalne prijetnje suverenitetu država članica Unije i opstanku NATO-a. Motiv SAD-a za sekuritizaciju uspostave vojske EU jest očuvanje trenutačnog stanja stvari u međunarodnom sigurnosnom sustavu budući da EU smatraju svojim konkurentom. Putem teorije sekuritizacije rad dokazuje sekuritizaciju uspostave vojske EU od strane dužnosnika SAD-a analizom dijelova sekuritizacije te kritičkom analizom diskursa govornih činova i službenih američkih sigurnosnih dokumenata.

KLJUČNE RIJEČI:
teorija sekuritizacije,
vojska EU, SAD,
NATO, međunarodni
sigurnosni sustav

Uvod

20

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 3, BR. 3

Prema autorima Kopenhaške škole (Wæver, 1995; Wæver, 1996; Buzan i dr., 1998; Buzan i Wæver, 2009; Wæver, 2011) sekuritizacija je ekstremna verzija politizacije – govorni čin kojim određeni akter do tada politizirani ili nepolitizirani predmet debate prezentira kao egzistencijalnu prijetnju referentnom objektu koja zahtjeva hitne mjere. Razlika između teorije sekuritizacije te tradicionalnih sigurnosnih studija i Kritičkih sigurnosnih studija jest u tome što nju ne zanima je li predmet debate zbilja sigurnosni problem, već kako se on prikazuje sigurnosnim problemom (Buzan i dr., 1998: 204) te znanstvenicima i praktičarima pomaže u otkrivanju oblikovanja sigurnosnih problema od strane aktera, a ne tek naknadnom utvrđivanju sigurnosnog problema.

Iako je središnji dio teorije sekuritizacije govorni čin tj. narativ konstruiranja društvene zbilje čija se sekuritiziranost dokazuje analizom diskursa, sekuritizacija se proučava i analizom njenih dijelova: provoditelja sekuritizacije, funkcionalnih akteri i referentnih objekata (Buzan i dr., 1998: 35-36) te konteksta i publika (Williams, 2003; Balzacq, 2005; McDonald, 2008). Provoditelj sekuritizacije je akter koji aktivno sekuritizira narativ govornim činom, u očima ciljane publike mora biti vjerodostojan, a najčešće nastupa kao predstavnik kolektiva ili određene institucije (Buzan i dr., 1998: 40). Funkcionalni akteri sudjeluju u sekuritizaciji preko lobiranja provoditelja sekuritizacije, dok je referentni objekt subjekt u neposrednoj egzistencijalnoj prijetnji koji mora imati legitiman zahtjev za preživljavanje (Buzan i dr., 1998: 39) što je najčešće vezano uz njegovo uspješno predstavljanje kolektiva tj. prihvaćanje važnosti njegovog preživljavanja od što veće publike. Teun Adrianus Van Dijk (1998: 211) kontekst definira kao „strukturirani set osobina društvene situacije koji su relevantni za produkciju, strukturu, tumačenje i funkcioniranje teksta i govora“ što znači da je kontekst sekuritiziranog narativa sve što omogućava njegovo razumijevanje jer „jezik ne konstruira realnost, tek, u najboljem slučaju, oblikuje našu percepciju stvarnosti“ (Balzacq, 2005: 181). I na kraju, kako bi određeni sekuritizirani narativ postao uspješan mora biti prihvaćen od strane ciljane publike koja ima sposobnost uvođenja hitnih mjera.

Prema Kopenhaškoj školi, sekuritizacija se proučava analizom diskursa i političkih odnosa (Buzan i dr., 1998: 25) te se ovaj rad oslanja na metodu kritičke analize diskursa budući je ona mnogo uključivija i interdisciplinarnija od usko definirane lingvističke analize diskursa te proučava upotrebu jezika u društvenom kontekstu (Van Dijk i Kintsch, 1983: 2). Rad na temelju teorije sekuritizacije te kritičke analize diskursa

dokazuje hipotezu da Sjedinjene Američke Države (SAD) već dugi niz godina postojano sekuritiziraju uspostavu vojske Europske unije (EU) zbog svojih sigurnosnih i ekonomskih interesa, a njihov narativ tvrdi da je uspostava vojske EU egzistencijalna prijatnija NATO-u i partnerskim vezama SAD-a i Unije budući da će u slučaju uspostave vojske EU SAD biti primorane reagirati povlačenjem vojne zaštite državama članicama EU. Rješenje sekuritizacije se nalazi u prestanku razvoja samostalne europske obrambene politike koja bi dovela do uspostave vojske EU te povjeravanjem cjelokupne europske obrane NATO-u.

Američka sekuritizacija uspostave vojske EU¹ postojano traje od prvog konkretnog koraka kojeg su Europljani poduzeli prema realizaciji ideje o uspostavi zajedničke obrane naznačene u *Maastrichtskom ugovoru*:

Zajednička vanjska i sigurnosna politika uključuje sva pitanja povezana sa sigurnošću Unije, a dugoročno uključuje i oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi s vremenom mogla dovesti do zajedničke obrane (Europska unija, 1992: 126).

Američka negativna sekuritizacija od tada oživljava sa svakim pokušajem realizacije europskih obrambenih sposobnosti, a posebice nakon 8. ožujka 2015. kada je tadašnji predsjednik Europske komisije Jean Claude Juncker pokrenuo pozitivnu sekuritizaciju uspostave vojske EU u intervjuu njemačkim novinama *Welt am Sonntag* u kojem je naglasio da bi „zajednička vojska Europljana prenijela jasnu poruku Rusiji da smo ozbiljni u obrani naših europskih vrijednosti“ (Balzi i dr., 2015), praćen objavom Europske globalne sigurnosne strategije 2016. godine, koja zaključuje da „živimo u vremenima egzistencijalne krize, kako unutar Europske unije tako i izvan nje. Naša je Unija ugrožena. U pitanje se dovodi naš europski projekt kojim su osigurani dosad nezabilježeni mir, blagostanje i demokracija“ (Europska služba za vanjsko djelovanje, 2016: 5). Američka sekuritizacija nije jedina sekuritizacija koja uspostavu vojske EU predstavlja kao egzistencijalnu prijatnju. Uz nju postoje i britanska sekuritizacija te sekuritizacija koju provode euroskeptici na razini cijele EU. Navedene negativne sekuritizacije s američkom dijele referentni objekt – NATO, ali referentnim objektom označavaju i opstojnost suvereniteta država članica EU.

U svrhu dokazivanja hipoteze rada, prvo poglavlje objašnjava američki sekuritizirani narativ uspostave vojske EU putem analize dijelova sekuritizacije: provoditelja sekuritizacije, funkcionalnih aktera, referentnih objekata, konteksta i ciljane publike. U drugom poglavlju analizi-

1 U radu nazivana i negativna sekuritizacija budući da teži sprječavanju uspostave vojske EU.

raju se govorni činovi provoditelja sekuritizacije putem kritičke analize diskursa uz oslanjanje na kodove komunikacijske situacije: okruženje tj. vrijeme i mjesto i tip diskursa te kodove teksta ili govornog čina: argumente i stila i retorike. U zaključku se potvrđuje hipoteza da je narativ komuniciran od strane američkih donositelja odluka u čijem se središtu nalazi uspostava vojske EU čin sekuritizacije te opravdanost istraživanja.

Američka sekuritizacija uspostave vojske EU

Američka sekuritizacija uspostave vojske EU je reakcijska sekuritizacija budući da se javlja u trenucima kada donosioci odluka ili elite EU pokrenu pitanje potrebe uspostave ujedinjene europske vojske, snažnije suradnje članica EU u području samostalne sigurnosne i obrambene politike te jače interoperabilnosti vojnih snaga članica EU. Prema sekuritiziranom američkom narativu, uspostava vojske EU egzistencijalna je prijateljska referentnim objektima – NATO-u i transatlantskom partnerstvu, a javlja se najčešće u dva oblika: zastrašivanje članica EU mogućim povlačenjem američkih vojnih snaga iz baza u EU u slučaju uspostave vojske EU te zastrašivanjem članica EU koje su također i članice NATO-a njegovim raspadom uspostavom vojske EU.

Budući da je svrha američke sekuritizacije sprječavanje uspostave vojske EU, a SAD na odluku o njoj uspostavi mogu utjecati tek posredno, oni to čine utjecajem na europske donosioce odluka i europske glasače. Prije britanske referendumske odluke o izlasku iz EU 23. lipnja 2016. (Brexit), SAD su se oslanjale na Veliku Britaniju kao svog posebnog prijatelja unutar EU za sprječavanje razvoja europskih obrambenih mogućnosti, što je Velika Britanija i činila stavljajući veto na pokušaje revitalizacije europske obrambene politike (Frontini, 2016: 2; Nováky, 2016: 227; Whitman, 2016: 46; Rees: 2017: 562). Nakon Brexita SAD se nalaze u poziciji bez sigurnog uporišta u EU.

Provoditelji sekuritizacije

Provoditelji američke sekuritizacije uspostave vojske EU su američki donosioci odluka: predsjednici, ministri, zamjenici ministara i članovi Senata. Kada se i razlikuju po političkoj opciji, članovi Republiškanske ili Demokratske stranke, provoditelji sekuritizacije sekuritiziraju jednak narativ. Provođenje sekuritizacije se vrši i iza zatvorenih vrata na samitim prikrivenim prijateljima šefovima država EU pri spomenu mogućeg ujedinjenja europskih obrambenih sposobnosti i prijetećim ili opominjućim porukama plasiranim u medije.

Najzamjetniji provoditelji američke negativne sekuritizacije su predsjednici SAD-a nakon završetka Hladnog rata, kada se europski donositelji odluka na valu demokratskih i liberalnih promjena diljem Europe odlučuju na reformu EU te institucionalizaciju njene sigurnosne i obrambene politike. George H. W. Bush (1989-1993.) je prvi američki predsjednik koji se analizira u ovom radu i jedini je predsjednik koji je u nacionalnoj sigurnosnoj strategiji objavljenoj za vrijeme svog mandata obznanio da je jačanje europskih vojnih sposobnosti problem za SAD (White House, 1990: 10). Njegov nasljednik, demokrat Bill Clinton (1993-2001.) produbljuje sekuritizaciju uvođenjem glavnih argumenta sekuritizacije: uspostava vojske EU bi obezvrijedila NATO i potrebu pravedne podijele tereta unutar NATO-a,² te aktivno podupire NATO-ovo brendiranje u svjetskog zaštitnika mira. Za vrijeme Georgea W. Busha (2001-2009.) sekuritizacija se usmjerava prema američko-europskom partnerstvu, a pooštava se pritisak na britanske saveznike s obzirom na specijalne odnose dviju zemalja. I za mandata Busha mlađeg izražen je argument potrebe ulaganja 2% BDP-a članica NATO-a u nacionalne obrane umjesto nepotrebnih pokušaja EU da ujedini obrambene proračune svojih članica, koji je aktualan i za vrijeme mandata Baracka Obame (2009-2017.) i trenutnog predsjednika Donalda Trumpa (2017-) (Wilkie, 2018). Bez obzira na razliku u dinamici i intenzitetu govornih činova prevoditelja sekuritizacije, što ovisi o stranci na vlasti i tadašnjem stupnju intenziviranja razvoja europske obrambene politike, sekuritizirani narativ je postojan što govori o činjenici da su vidljivi provoditelji sekuritizacije, predsjednici i dužnosnici, tek predstavnici definirane dugotrajne američke vanjske politike.

Funkcionalni akteri

Za kristalizaciju funkcionalnih aktera u okviru američke sekuritizacije vojske EU treba primijetiti što bi njena uspostava promijenila. Uspostavi vojske EU prethodi standardizacija vojne opreme, harmonizacija nabave, razvoj samodostatne europske obrambene industrije te odsutnost pojedinačnih obrambenih proračuna članica EU.³ Uz to, bez obzira što se uspostava vojske EU može smatrati militarizacijom Unije, EU je pobornik politike „sprječavanja požara“

Kao Uniji sastavljenoj od zemalja srednje veličine do malih zemalja u zajedničkom nam je europskom interesu da se sa

2 Argument postoji od uspostave NATO-a.

3 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf (26.05.2019.)

svijetom suočavamo zajedno. Našim ujedinjenim utjecajem možemo promicati dogovorena pravila s ciljem suzbijanja politike jačega i doprinosa mirnom, poštenom i prosperitetnom svijetu (Europska služba za vanjsko djelovanje, 2016: 11),

a ne „gašenja požara“ te meke diplomacije pomoću vanjskopolitičkih strategija usmjerenog multilateralizma, koja se oslanja na supranacionalne svjetske organizacije i vanjske politike primjera (Hill, 2003).

Sjedinjene Američke Države trenutno su jedina svjetska vojna supersila te kao takva oblikuju međunarodni sigurnosni sistem prema vlastitim ekonomskim i vanjskopolitičkim potrebama upotrebljavajući strategiju hegemonije preko intervencijske vanjske politike (iako u znatno ograničenijem obliku nego po završetku Hladnog rata), što se najbolje može zamijetiti na primjeru rata u Iraku 2003. godine koji je pokrenut bez odobrenja UN-a.⁴ Ukoliko bi EU postala vojna supersila, uz svoj trenutni status gospodarske supersile, imala bi značajan utjecaj na međunarodni sigurnosni sistem do razine ometanja ili suzbijanja američke hegemonije, a njena politika meke diplomacije, koja se zasniva na građenju otpornih i samodostatnih država, omela bi trenutnu ekonomsku profitabilnost konstantnih sukoba u svijetu koji traže konstantnu nabavu i obnovu.

Iz navedenog, u funkcionalne aktere američke negativne sekuritizacije ubrajamo predstavnike vojne, energetske i građevinske industrije te privatne vojne kompanije. Najvidljiviji primjer straha američke vojne industrije od razvoja ujedinjene obrambene industrije EU je postojano inzistiranje svih američkih administracija na ulaganju 2% BDP-a članica NATO-a u nacionalnu obranu, a pokazao se opravdanim izglasavanjem *Europskog programa industrijskog razvoja u području obrane* (European defence industrial development programme – EDIDP) u koji pristup imaju korisnici i kooperanti osnovani u EU, a bez pristupa ostaje:

subjekt s poslovnim nastanom u trećoj zemlji ili pravni subjekt s poslovnim nastanom u Uniji čije se izvršne upravljačke strukture nalaze u trećoj zemlji (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2018)

te koji će posebnu pozornost usmjeriti na utvrđivanje:

područja u kojima Unija ovisi o trećim zemljama za razvoj obrambenih proizvoda i tehnologija. Takvo bi se promicanje inovacija i tehnološkog razvoja ujedno trebalo provoditi u skladu sa sigurnosnim i obrambenim interesima Unije (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2018).

4 http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm (18.05.2019.)

U strahu od uspostave vojske EU te smanjenja američkog utjecaja na međunarodni sigurnosni sistem su i privatne vojne kompanije – naoružane organizirane skupine koje prodaju svoje vojne sposobnosti, a najveći broj ih je osnovan u SAD-u i Velikoj Britaniji (Mikac, 2007: 86). Koliki utjecaj privatne vojne kompanije imaju na američku vladu je dovoljno demonstrirati činjenicom da američki donosioci odluka javno priznaju kako koriste privatne vojne kompanije za ostvarivanje američkih globalnih ciljeva (Mikac, 2007: 93), no njih koriste i nedržavni akteri tj. industrije nabave i obnove u riskantnim sigurnosnim područjima u svrhu ispunjavanja svojih ekonomskih ciljeva. Mogućnost promjene međunarodnog sigurnosnog sistema, jači utjecaj UN-a i drugih međunarodnih organizacija, smanjenje broja ratnih sukoba te mijenjanje fokusa s „gašenja požara“ na sprečavanje sukoba, od velike je smetnje američkim industrijama nabave i obnove, kao i energetske industrije, dok se privatne vojne industrije boje i europske spremnosti reguliranja nereguliranog tržišta privatnih vojnih industrija.⁵

Referentni objekti

Referentni objekti američke negativne sekuritizacije su NATO i opstanak transatlantskog partnerstva, budući da bi prema tvrdnjama provoditelja sekuritizacije uspostavom vojske Europske unije NATO i atlantsko partnerstvo postali suvišni tj. NATO koji predstavlja vojno atlantsko partnerstvo bi se raspao jer bi SAD izašle iz saveza, a time bi bilo prekinuto i transatlantsko partnerstvo. Oba referentna objekta svoj zahtjev za preživljavanjem temelje na povijesnom sjećanju na NATO-ovu protutežu Varšavskom paktu te na američku zaštitu zapadnoeuropskih država od SSSR-a za vrijeme Hladnog rata:

NATO je bio sposoban osiguravati sigurnost i kolektivnu obranu europskim saveznicima 65 godina i mi to trebamo nastaviti činiti (Stoltenberg, 2015),

kao i ponovnom buđenju ruskih ekspanzionističkih želja. Kako bi istaknuli važnost preživljavanja NATO-a nasuprot mogućoj uspostavi vojske EU, provoditelji američke sekuritizacije (zajedno s NATO-ovim dužnosnicima i euroskepticima) najčešće upotrebljavaju taktiku trenutne situacije tj. upozoravaju da još uvijek ne postoji vojska EU te ukoliko bi ovog trena NATO prestao postojati, Baltičke zemlje i države bivšeg Varšavskog bloka bile bi prepuštene na milost i ne milost Rusiji (Whitman, 2016: 46).

5 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+REPORT+A8-2017-0191+0+DOC+XML+V0//HR> (26.05.2019.)

Oba referentna objekta iza sebe kriju američku vojnu moć jer sam NATO tehnički ne bi trebao prestati postojati ako SAD izađu iz saveza, no funkcionalno bi budući da su SAD vojno najjača članica. Svaki spomen mogućeg raspada NATO-a i prekida atlantskih veza uspostavom vojske EU od strane američkih provoditelja sekuritizacije su zapravo prijetnje članicama i NATO-a i EU povlačenjem američke vojne moći iz EU pred agresivnom Rusijom.

Kontekst

Iako sve aktere negativnih sekuritizacija uspostave vojske EU povezuje strah od jake Unije, iza svakog stoji različit kontekst. Kontekst američke negativne sekuritizacije oslanja se na najvažnije kontekstualne varijable: povijest, zemljopis i politiku (Buzan i dr., 1998: 59), koje su važne za razumijevanje sukoba neorealističkog i neoliberalnog vanjsko-političkog svjetonazora te sigurnosnih taktika država.

Europska unija je supranacionalna organizacija koja teži postati jednakopravna klasičnim državama u svim aspektima međunarodne politike. Važan razlog za pozitivnu sekuritizaciju uspostave vojske EU jest želja europskih donosioca odluka za promjenom globalnog sigurnosnog sistema prema svojim vrijednostima i principima, čega se najviše boje SAD i Rusija (Jervis, 2009: 191). Da ova želja nije pusta tlapnja govore brojke, budući da je EU najveća svjetska ekonomija, najveći svjetski trgovački blok, na prvom je mjestu po međunarodnim investicijama te je najvažniji trgovački partner za 80 država,⁶ a institucionaliziranom europskom vojskom mogla bi postati druga svjetska supersila.

Američka negativna sekuritizacija zasniva se na sigurnosnoj dilemi SAD-a koja želi zadržati trenutnu strukturu sustava država u međunarodnim odnosima – multipolarni sustav s jednom supersilom, SAD-om. SAD Europsku uniju smatraju jedinim pravim izazivačem promjene strukture sustava (Smith, 2009: 13; Nye Jr, 2010; Moravcsik, 2016; Rees, 2017: 560; Moravcsik, 2017; Meunier i Vachudova, 2018: 13), što je EU potvrdila već nekoliko puta kada se pomoću instrumenta meke sile (diplomacije i ekonomije) suprotstavila SAD-u (Smith, 2009: 13; Rees, 2017: 566-567). Upotrebljavajući instrumente ekonomske moći, prijetnju obustave ekonomske suradnje i ponudu povlaštenih ekonomskih uvjeta uvjetovanu usvajanjem odredaba o ljudskim pravima,⁷ EU

6 http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/index_en.htm (25.05.2019.)

7 Npr. provođenje ustavnih promjena i oslobađanje političkih zatvorenika u Turskoj, zabrana prisilnog dječjeg rada u industriji pamuka u Uzbekistanu, poboljšanje ljudskih prava i pristanak na godišnji nadzor u Kolumbiji, itd.

postojano oblikuje međunarodni sustav prema svojim vrijednostima i principima (Bartels, 2014: 22-23). Uspostavom europske vojske s vlastitom vojnom industrijom za očekivati je da bi EU, osim što je ekonomska, postala i vojna supersila što bi promijenilo trenutnu strukturu sustava država.

Publika

Do Brexita, američka sekuritizacija prvenstveno je bila usmjerena na britanske donosiocima odluka budući da su SAD preko posebnog britansko-američkog odnosa upravljale europskim sigurnosnim problemom (Rees, 2017: 558-559), koji je zauzvrat Britancima omogućivao puno veću ulogu u međunarodnom sigurnosnom sistemu koju ne bi imali bez američke podrške (Oliver i Williams, 2016: 558; Rees, 2017). Nakon lipnja 2016., američki fokus se usmjerava na druge članice EU budući da američka negativna sekuritizacija ne treba uvjeriti cijelo ili većinsko društvo Unije u svoj narativ, već samo građane ili donosiocima odluka jedne članice jer se u članku 42.4 Ugovora o Europskoj uniji navodi da odluke u vezi Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU (ZSOP) Vijeće donosi jednoglasno (Rudolf, 2009: 59).

Kako prijatnje raspadom NATO-a ne djeluju na isti način na publiku diljem EU, ciljana publika američke sekuritizacije su građani država koje su članice i EU i NATO-a, a koje se zbog ne tako davne prošlosti nalaze u najvećem strahu od jačanja ruske ekspanzionističke politike (pogotovo nakon ruske aneksije Krima i rata u Ukrajini): Baltičke države i države bivšeg Varšavskog pakta. Američkoj sekuritizaciji pomažu i euroskeptici koji tvrde da bi daljnja integracija EU, a pogotovo uspostava vojske EU, značila kraj suvereniteta država članica. Prema tom narativu, SAD se predstavljaju kao spas za istočne članice EU koje su tek nedavno izborile neovisnost nakon sovjetske okupacije.

S kolikim uspjehom je američka sekuritizacija uspostave vojske EU uspjela doprijeti do donosioca odluka može se primijetiti kroz političke rasprave u članicama EU koje su ciljane publiku sekuritizacije. U Estoniji i Latviji političke rasprave oko uspostave vojske EU su oprezne i pomalo panične uz preispitivanje potrebe uspostave vojske EU pored NATO-a (Andžans, 2017: 256; Veebel, 2017: 153), dok Litva smatra da su NATO i SAD najbolji obrambeni izbor, a vojni razvoj EU doživljava tek kao dodatno osiguranje (Šešelgyte, 2017: 265-266). Bugarska je izrazito podijeljena između pro-EU i proameričkih, proruskih ili nacionalističkih političara (Nikolow, 2017: 91-92), dok je za Rumunje i Slovake NATO temelj obrane te iako jačanje europske obrane smatraju pozitivnim, oprezni su glede same uspostave vojske EU (Soare, 2017:

350; Goda i Fischer, 2017: 366-367). Za Čehe, Mađare i Poljake NATO je temelj obrane, no vrlo pozitivno reagiraju na mogućnost vojske EU (Balaban, 2017: 129-131; Remek, 2017: 220-221; Bil, 2017: 321). Hrvatska, koja nije bila članica Varšavskog pakta ni pod okupacijom SSSR no jest jedina članica EU koja je nakon Drugog svjetskog rata vodila obrambeni rat (1991-1995.) na svom teritoriju, na ideju reagira mnogo konzervativnije te hrvatsko Ministarstvo obrane skoro od riječ do riječi prenosi argumente američke negativne sekuritizacije, poentirajući kako bi uspostava vojske EU mogla učiniti više štete nego dobra (Tatalović i dr., 2017: 106).

Prema istraživanjima Eurobarometra provedenima među građanima EU, pozitivna sekuritizacija europske vojske bila je mnogo uspješnija od negativne sekuritizacije. Prema anketi iz siječnja 2014., 46% ispitanih građana bilo je za uspostavu vojske EU, a 47% protiv ideje, no nakon početka pozitivne sekuritizacije u ožujku 2015. čak 55% ispitanika se složilo s idejom uspostave vojske EU, dok se tek 37% protivilo (European Commission, 2015: 182). Rezultati potpore uspostavi vojske EU ostaju na jednakim razinama i u proljeće 2017. godine. U samo pet članica EU protivnici ideje uspostave vojske EU su u većini, i to u neutralnim državama članicama – Švedskoj, Finskoj, Austriji i Irskoj te u Velikoj Britaniji koja je u procesu izlaska iz EU i u kojoj su britanska i američka sekuritizacija uspostave vojske EU imale najviše uspjeha (European Commission, 2017: 18).

Analiza diskursa američke sekuritizacije uspostave vojske EU

Prema metodologiji Van Dijka (2015: 470-472) kritička analiza diskursa se sastoji od kodova komunikacijske situacije: okruženja tj. vremena i mjesta, tipa diskursa, pozicija i uloga aktera i njihovih ciljeva, ideologija i znanja te kodova teksta ili govornog čina: teme i njene kontrole, sheme teksta, argumenata, stila i retorike. Zbog tipova diskursa koje ovaj rad analizira te zbog činjenice da su u prethodnom poglavlju pri pregledu dijelova sekuritizacije već analizirani određeni kodovi diskursa (pozicija i uloga aktera te njihovi ciljevi, ideologije i znanja, tema i njena kontrola), analiza diskursa će se usmjeriti na analizu kodova: okruženja tj. vremena i mjesta, argumenata te stila i retorike. Izabrani govorni činovi analiziraju se tumačenjem upotrebe određenih riječi, sintagmi i kontekstualnih obrazaca narativa koji sekuritiziraju uspostavu vojske EU u svrhu objašnjenja izgradnje sigurnosnog problema u javnom diskursu kroz analizirano vremensko razdoblje te utjecaj na javno mnijenje građana EU.

Diskursi analizirani u ovom radu su isječci javnih govora, odgovora danih u intervjuima, izdvojenih medijskih izvjava, objava na društvenim mrežama te narativa komuniciranih u službenim dokumentima SAD-a – Strategijama nacionalne sigurnosti.

Analiza diskursa

Američka sekuritizacija uspostave vojske EU je reakcijska sekuritizacija na revitalizaciju ideje razvoja europske obrane. Prvu ozbiljno formuliranu ideju o institucionaliziranju zajedničke europske obrane iznio je 1950. francuski premijer René Pleven⁸ pod nazivom Europska obrambena zajednica (European Defence Community – EDC), a pretpostavljala je ujedinjenje europskih nacionalnih vojski, financiranje iz zajedničkog proračuna te uvođenje pozicije europskog ministra obrane. Ugovor o osnivanju EDC-a potpisale su sve članice Europske zajednice za ugljen i čelik, no ratifikacija je propala u francuskom parlamentu zbog straha zastupnika za suverenitet Francuske. Od propasti ratifikacije EDC-a 1952. pa sve do kraja Hladnog rata nije postojao ni jedan ozbiljan pokušaj oživljavanja ideje uspostave vojske EU.

Prvi nagovještaj američke sekuritizacije se javlja u američkoj Strategiji nacionalne sigurnosti iz 1990. godine, nakon revolucija u Poljskoj, Mađarskoj, Bugarskoj, Čehoslovačkoj i Rumunjskoj, pada Berlinskog zida te uoči raspada SSSR-a i pisanja *Maastrichtskog ugovora*. Pod dojmom navedenih promjena, Strategija iz 1990. postavlja i danas aktualno pitanje o budućnosti globalnog sigurnosnog poretka:

Kako možemo osigurati nastavak međunarodne stabilnosti u trenutku kada **američko-sovjetska bipolarnost otvara put globalnoj međuovisnosti i multipolarnosti?** (White House, 1990: 7),

uočava mogući budući 'europski' problem:

...unutar okvira atlantskog svijeta **'europski stup' se osnažuje pred našim očima kao još jedan dramatični razvojni moment** ovog razdoblja (White House, 1990: 10),

kristalizira njegovo rješenje:

...**podržavamo pojačanu vojnu suradnju i koordinaciju Zapadne Europe, u okviru Atlantskog saveza** (White House, 1990: 10),

budući da se boji:

8 https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878/publishable_en.pdf (17.05.2019.)

Kako se europsko-američki odnosi mijenjaju, **moglo bi doći do nesuglasica** (White House, 1990: 11)

te upozorava:

Ako pretpostavimo da će **demokracije održati disciplinu u diplomatskim, obrambenim i ekonomskim politikama**, suočavamo se s iznimnom prilikom **oblikovanja događaja prema našim vrijednostima i viziji budućnosti** (White House, 1990: 11).

Prva analizirana Strategija nacionalne sigurnosti je najdirektnija u iskazivanju američkih vanjskopolitičkih ciljeva – oblikovanje svijeta prema američkim željama te se već tada primjećuje da bi ostvarivanju tog cilja mogla odmoći europska želja za samostalnošću i razvijanju vlastitih obrambenih sposobnosti izvan okvira NATO-a u kojem SAD ima glavnu riječ:

Mir ovisi o **snažnom Savezu i našem vodstvu unutar njega** (White House, 1990: 11).

I sam predsjednik Bush bio je jednako izravan u svojim govorima u kojima upozorava europske NATO saveznike:

Naša je pretpostavka da **američka uloga u obrani i poslovi- ma Europe neće biti učinjena izlišnom** od strane Europske unije (Moseley, 1991).

Prva Strategija nacionalne sigurnosti pisana za mandata Billa Clintona sastavljena je 1994. za vrijeme ratova na prostoru bivše Jugoslavije. Kako je reakcija Unije na ratove u njenom susjedstvu bila izrazito mlaka, američka zabrinutost u vezi konkretizacije želja o europskoj obrani iz *Maastrichtskog ugovora*, koji je uspostavio Europsku vanjsku i sigurnosnu politiku (EVSP) kao drugi stup Unije, su se rasplinule, iako su argumenti ostali isti. I ovoj strategiji u cilju je:

...pomoć u potvrdi **središnje uloge NATO-a u post-hladno- ratovskoj Europi** (White House, 1994: 21),

kao i utvrđivanje da SAD nisu protiv integracije EU, štoviše:

SAD nastoji izgraditi dinamične i otvorene **tržišne ekonomije... U tu svrhu, snažno podupiremo proces europske integracije** utjelovljen u EU (White House, 1994: 22).

Bitne riječi pored europske integracije su 'tržišna ekonomija' i u tu svrhu, i samo u tu svrhu, SAD podupire integraciju u službenom dokumentu koji se bavi sigurnosnom strategijom.

I druga Strategija nacionalne sigurnosti napisana za Clintonova mandata, ponavlja ustanovljene argumente prethodnih strategija te budući da su upravo SAD i NATO bili instrumentalni u prekidu ratova na prostoru bivše Jugoslavije, samouvjereno ističe:

... NATO mora voditi glavnu riječ u promociji integriranije i sigurnije Europe spremne odgovoriti na nove izazove (White House, 1997: 25)

i zbog toga SAD namjerava:

Održavat ćemo otprilike 100,000 pripadnika vojnog osoblja u Europi kako bi **očuvali američki utjecaj i vodstvo u NATO-u**, održali naše bitne transatlantske veze, pružili vidljivu zastrašujuću silu, odgovorili na krize i doprinijeli regionalnoj stabilnosti (White House, 1997: 25).

I ova strategija otvoreno izražava američko nezadovoljstvo europskom željom za jačanjem samostalnih obrambenih sposobnost jer nije na EU da uređuje svoj sigurnosni i obrambeni identitet, već na SAD-u:

Želimo završiti razne vidove unutarnje prilagodbe Saveza, uključujući novu zapovijedanu strukturu i **uređenje snažnijeg europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta unutar —radije nego odvojenog od— NATO-a** (White House, 1997: 25).

U maniri nadređenog, SAD u strategiji određuju nadležnost EU: Nastavit ćemo... tražiti **tješnju suradnju s našim europskim partnerima u rješavanju nevojnih sigurnosnih prijetnji** kroz našu Novu transatlantsku agendu s EU (White House, 1997: 25).

No, europski donosioci odluka ne doživljavaju američke upute. Nakon neuspjeha djelovanja EU tijekom ratova na prostoru bivše Jugoslavije, kao i općeg nezadovoljstva nepostojanjem europskog obrambenog institucionalnog okvira, britanski premijer Tony Blair i francuski predsjednik Jacques Chirac 4. prosinca 1998. u Saint-Malou potpisuju *Zajedničku deklaraciju o europskoj obrani*⁹ kojom se predlaže razvoj EVSP-a do sposobnosti autonomne vojne akcije za što su joj potrebne odgovarajuće strukture i sposobnosti, vojne snage za brzu intervenciju te europska obrambena industrija i tehnologija.

Kao reakciju na potpisani sporazum, američka državna tajnica Madeleine Albright (1997-2001.) 8. prosinca 1998. konstruira dva trajna argumenta američke sekuritizacije, potrebu dijeljenja tereta unutar NATO-a:

Vodili smo vrlo specifičnu diskusiju, za koju mislim da **spada pod dijeljenje tereta, o Europskom sigurnosno-obrambenom identitetu kao europskom stupu NATO-a**

9 https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf (18.05.2019.)

što smatramo jako važnim. Vjerujemo da je to vrlo koristan način razmišljanja o dijeljenju tereta (Albright, 1998)

te 3D doskočicu:

Također, on **dozvoljava partnerstvo koje ni na jedan način ne ugrožava NATO.** Osjećali smo da je važno to učiniti pod, što bismo rekli, **3D tj. ne diminuiranju NATO-a, ne diskriminaciji i ne duplikaciji** jer mislim da nam ne trebaju nijedno od ta tri 'D'. S druge strane, mislim da je vrlo važno da **Europljani nastave snositi pravedan teret** i imaju osjećaj svog osobnog obrambenog identiteta (Albright, 1998).

Ovom izjavom se konstruira referentni objekt NATO koji bi u slučaju uspostave Europskog sigurnosno-obrambenog identiteta izvan NATO-a bio ugrožen preko 3D. No gdje Albright tek definira sekuritizacijske argumente, njen zamjenik Strobe Talbott otkriva kontekst:

Mi ne bismo željeli vidjeti ESOP koji će prvotno biti unutar NATO-a, ali onda izrasti iz NATO-a i napokon odrasti od NATO-a, jer bi to vodilo do ESOP-a koji bi duplicirao NATO i eventualno se natjecao s NATO-om (Talbott, 1999).

ESOP koji Amerikanci vide da izrasta i nadrasta NATO jest njegov razvoj koji bi kulminirao uspostavom vojske EU, no vojska EU se ne bi natjecala s NATO-om budući je NATO obrambeni savez država članica, a EU vojska bi bila jedinstvena vojska članica EU, ne savez. EU vojska bi bila na razini američke vojske koja prema potrebi vodi svoju politiku kroz NATO ili izvan njega te bi se vojska EU mogla eventualno natjecati s vojskom SAD-a. No, kako Clintonova administracija doživljava NATO kao instrument promoviranja američkog utjecaja i vodstva nije čudno što smatraju da bi se vojska EU natjecala s NATO-om.

Koliko se SAD smatraju europskim pokroviteljem kad je u pitanju razvoj ESOP-a govori Talbottova izjava:

Englesko-francuski samit u Saint-Malou prošlog prosinca izjavio je **zabrinutost među ne-EU saveznicima da nisu dovoljno uključeni u planiranje i strukture donošenja odluka** (Talbott, 1999).

Samorazumljivo, američko mišljenje da bi ne-EU saveznici trebali biti uključeni u planiranje i donošenje odluka u vezi razvoja ESOP-a je primjer snishodljive američke politike SAD-a, dok sljedeća rečenica otkriva pravu bojazan:

...nadamo se da će EU, u preciziranju svojih trgovinskih politika obrambene industrije držati otvorena vrata za suradnju između tvrtki s obje strane Atlantika (Talbott, 1999).

Publika Talbottove sekuritizacije su europski donosioci odluka kojima se jasno daje na znanje što SAD očekuje od ESOP-a, a što smatra neprihvatljivim jer Amerikanci nisu protiv europskog ulaganja u obranu: „Europljani su samorazumljivo dobrodošli da pridonose više, no samo u stvari koje SAD definira“ (Gordon, 2000: 15). No europski donosioci odluka opet se oglašuju i iste godine na sastancima u Kōlnu i Helsinkiju uspostavljaju *Politički i sigurnosni odbor, Vojni odbor EU i Vojni stožer EU* te donose *Helsinki Headline Goal*¹⁰ koji, među ostalim, uspostavlja snage za brzu intervenciju (European Rapid Reaction Force – ERRF).

Treća i zadnja američka sigurnosna strategija napisana za Clintonova mandata ne donosi ništa novo u smislu argumenata, no prihvaća sada već postojan razvoj ESOP-a i mogućnost samostalnih EU vojnih operacija:

kada NATO, kao cjelina, nije angažiran (White House, 2000: 52),

budući da:

namjeravamo ostati u potpunosti angažirani u europskim sigurnosnim pitanjima, kako politički tako i vojno (White House, 2000: 52).

Ove poruke Clintonove administracije opovrgavaju narativi iz prve predsjedničke kampanje Busha mlađeg koji koketiraju s vanjsko-političkim izolacionizmom (Ortega, 2001: 72; Brown, 2001) i mlake izjave njegove glavne savjetnice za vanjsku politiku Condoleeze Rice:

S Europljanima treba definirati što to održava transatlantski savez u odsustvu sovjetske prijetnje... SAD nema interes u oblikovanju europskog obrambenog identiteta – pozdravljajući veću europsku vojnu sposobnost dok god je u kontekstu NATO-a (Rice, 2000).

Ipak, nakon pobjede na izborima Bush mlađi i njegova administracija mijenjaju ustaljenu retoriku Clintonove administracije punu upozorenja i izražavanja američkih nadanja i želja te ministar obrane Donald Rumsfeld (2001.-2006.) na europske napore osnivanja ERRF-a reagira:

Radnje koje bi mogle smanjiti učinkovitost NATO-a zbujujućim duplikacijama ili uznemirujući transatlantsku vezu **ne bi bile pozitivne** (Harnden i Helm, 2001),

¹⁰ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm (26.05.2019.)

dok republikanski senator John McCain otvoreno prijeti krajem euroatlantskog savezništva:

Pitanje koje nas suočava s potrebom da preispitamo **samu srž našeg postojanja kao saveznika**. Pred nama stoji fundamentalno pitanje vezano uz budućnost NATO-a. **Bojim se da naša geografska razdvojenost sve više postaje i funkcionalna**. Naše perspektive se razdvajaju (Harnden i Helm, 2001).

Ove snažne sekuritizirane poruke nisu namijenjene toliko svim europskim donosiocima odluka koliko Velikoj Britaniji kao američkom posebnom savezniku, budući su se Amerikanci uplašili francuskog inzistiranja na neovisnom europskom aparatu vojnog planiranja (Brown, 2001). No nakon terorističkog napada na SAD 11. rujna 2001., američki sigurnosni interes se pomiče s europskih problema na bliskoistočne, a NATO umjesto štita Zapada postaje štit slobodnog svijeta aktiviranjem članka 5 *Atlantskog ugovora* o kolektivnoj obrani.

Glavna tema prve Strategije nacionalne sigurnosti za mandata Busha mlađeg je borba protiv terorizma. Ipak, i ova strategija naglašava podjelu sposobnosti koju SAD želi ustaliti, NATO-u obrana, EU trgovina:

Europa je također sjedište dviju najsnažnijih i najsposobnijih organizacija na svijetu: NATO-a koji je od svog osnutka bio uporište transatlantske i unutarnje europske sigurnosti i EU, našeg partnera u otvaranju svjetske trgovine (White House, 2002: 25)

i utvrđuje europsku ovisnost o SAD-u:

Pozdravljamo napore naših europskih saveznika u stvaranju snažnije vanjske politike i obrambenog identiteta EU te se **obvezujemo na bliske konzultacije kako bi osigurali da je razvitak u skladu s NATO-om** (White House, 2002: 26).

Iako SAD uporno tvrde da je obrana članica Saveza isključiva zadaća NATO-a, nakon 11. rujna 2001. SAD ne donose odluku o napadu na Irak u okviru NATO-a. Upravo je to, uz stav da se na teroristički napad ne treba odgovoriti vojnim napadom, razlog što Belgija, Francuska i Njemačka odbijaju ispuniti američke zahtjeve potpore operaciji (Biscop, 2003: 2) te uvjerenе u sukob strateških sigurnosnih vizija EU i SAD-a, s Luxembourgom predlažu osnivanje stalnog vojnog stožera EU. SAD ekspresno reagira te američki ambasador pri NATO-u Nick Burns izjavljuje da je prijedlog:

najveća prijetnja budućnosti Saveza (BBC.co.uk, 2003),

a Britanci na službeni prijedlog uspostave stalnog vojnog stožera EU ulažu veto što umiruje Amerikance.

U intervjuu britanskim novinama The Telegraph 2005., Bush mlađi smiruje agresivnu sekuritizaciju svoje administracije te usmjerava sekuritizaciju ciljano na britansko društvo kada uvodi argument koji se do tada ne pojavljuje u američkoj sekuritizaciji:

Uvijek sam bio fasciniran gledajući kako se **britanska kultura i francuska kultura i suverenost nacija mogu integrirati u veću cjelinu** u moderno doba (Russell, 2005).

Na neagresivni način, Bush mlađi aludira na nestanak britanske kulture i suverenosti pri integraciji s povijesnim neprijateljem Francuskom koja je glavni zagovaratelj daljnje EU integracije i razvitka ESOP-a. Potom, Bush mlađi se dotiče glavnog konteksta i pozitivne i negativne sekuritizacije vojske EU:

Neki kažu da moramo imati **ujedinjenu Europu kao ravnotežu Americi**. Zašto, kada zapravo dijelimo iste vrijednosti i ciljeve? Umjesto međusobnog kontrabalansiranja, zašto ovo ne bismo vidjeli kao trenutak kada možemo krenuti na usklađen način k ostvarivanju tih ciljeva? (Russell, 2005).

'Neki kažu' su prije spomenuti Francuzi koji su glasni zagovaratelji integracije i balansiranja SAD-u, a Amerikanci i Britanci dijele iste vrijednosti i ciljeve što je pokazao rat u Iraku gdje su bili glavni saveznici. Upravo se stoga u drugoj Strategiji nacionalne sigurnosti za njegova mandata izrijeком spominje američko-britanski specijalni odnos:

Kao i kroz **poseban odnos koji nas veže uz Veliku Britaniju**, ovi suradnički odnosi tvore dublje veze između naših nacija (White House, 2006: 39).

Uvjereni u britansku odanost američkoj viziji europske sigurnosne arhitekture, SAD značajno stišavaju američku negativnu sekuritizaciju. Godine 2009. predsjednik SAD-a postaje demokrat Barack Obama, a u EU na snagu stupa *Lisabonski ugovor* koji institucionalizira ZSOP sa stipulacijom:

Zajednička sigurnosna i obrambena politika uključuje postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike Unije. Ona **vodi do zajedničke obrane ako takvu odluku jednoglasno donese Europsko vijeće** (Rudolf, 2009: 58).

Uz odredbu o jednoglasnosti, Amerikanci su smireni jer smatraju da razvoj EU obrane drže pod kontrolom kao što se može vidjeti iz Obaminog prijateljskog narativa kojim laska i poziva Europu na pomirbu i suradnju:

U Americi, postoji neuspjeh vrednovanja europske vodeće uloge u svijetu. Umjesto da slavimo vašu dinamičnu uniju i težimo partnerstvu s njom pred zajedničkim izazovima, po-

stojala su vremena u kojima je **Amerika pokazala aroganciju te podcjenjivala i podrugivala se...** Dok ponovno gradimo zajednički prosperitet, moramo se založiti za **našu zajedničku sigurnost...** Zbog toga pozdravljamo francusku odluku proširenja i produblivanja sudjelovanja u NATO-u, kao što **podržavamo jaku europsku obranu** (Obama, 2009).

Da se Obamin narativ oslanja na uvjerenje u britansku privrženost posebnom prijateljstvu, potvrđuje tadašnji britanski ministar vanjskih poslova David Miliband:

...ako se Britanija makne na margine Europe ne mogu zaključiti ništa drugo iz mog iskustva rada s američkom administracijom osim da će **britanska specijalna veza sa SAD-om postati komadić povijesne nostalgije...** britanski diplomatski, vojni i obavještajni resursi su važni SAD-u, no **bez naše političke težine da usmjeravamo Europu** prema naprijed, **manje smo vrijedan saveznik** (Gardiner, 2009).

Britansko prihvaćanje *Lisabonskog ugovora* doprinijelo je promjeni vlasti 2010. u Velikoj Britaniji kada konzervativno-liberalna koalicija pod vodstvom Davida Camerona smjenjuje laburiste. Cameron 2011. godine potvrđuje svoju odanost američko-britanskom prijateljstvu stavljajući novi veto na ponovljeni prijedlog uspostave stalnog vojnog stožera EU. Stoga, prva Strategija nacionalne sigurnosti objavljena za Obamina mandata suzdržano prikazuje nepromijenjenost američkog odnosa prema europskim obrambenim naporima:

Predani smo osigurati **spособnost NATO-a u hvatanju u koštac** s punim rasponom izazova 21. stoljeća, dok služi **kao temelj europske sigurnosti** (White House, 2010: 42)

te poput Strategije Busha starijeg shvaća europsko ujedinjenje kao izazov, iako to eksplicitno ne izražava:

Sve više aktera je moćnije s većim utjecajem. Europa je ujedinjenja, slobodnija i miroljubivija nego ikad (White House, 2010: 8),

dok se druga Strategija, objavljena u veljači 2015. godine, orijentira na smirivanje EU saveznika nakon sigurnosnih problema u susjedstvu:

Ruska agresija u Ukrajini jasno ukazuje da se europska sigurnost te međunarodna pravila i norme protiv teritorijalne agresije ne mogu uzeti zdravo za gotovo... **Umirujemo naše saveznike potvrđujući naše sigurnosne obveze** i jačajući odgovor na prijetnje kroz obuku i vježbe, kao i dinamičnu prisutnost u srednjoj i istočnoj Europi s ciljem odvrćanja daljnje ruske agresije (White House, 2015: 25).

Umirujuće poruke ipak nisu bile dovoljne te u ožujku 2015. predsjednik Europske komisije Juncker pokreće pozitivnu sekuritizaciju uspostave vojske EU, a 2016. Komisija objavljuje *Globalnu strategiju EU za vanjsku i sigurnosnu politiku*. Samo pokretanje pozitivne sekuritizacije ne bi bilo uzbuđujuća činjenica za SAD da pred britanske parlamentarne izbore 2015. Cameron nije obećao referendum o britanskom izlasku iz EU ako Konzervativna stranka pobijedi na izborima. Pobjedom konzervativaca na britanskim izborima i prije nego je određen datum referenduma, započete su kampanje za ostanak i izlazak Velike Britanije iz EU. Prekinuvši uhodanu praksu nekomentiranja europskih politika, Obama se uključuje u kampanju za ostanak:

Velika Britanija kao članica EU nam daje mnogo veće samopouzdanje u snagu transatlantske unije... mi želimo osigurati nastavak **britanskog utjecaja** (BBC News, 2015).

Obamina poruka nije daleko od Milibandova upozorenja, a panika u američkoj administraciji približavanjem datuma referenduma manifestirala se i Obaminim rijetkim javnim agresivnim nastupom prema saveznicima, kada ih u intervju u 'The Atlanticu' naziva profiterima koji se libe aktivno uključiti u vojne akcije i upozorava na potrebu povećavanja izdvajanja za NATO na dogovornih 2% BDP-a (Goldberg, 2016).

No, kampanja za ostanak nije polučila uspjeh i 23. lipnja 2016. se ostvaruje cilj tvrdokornih britanskih euroskeptika izglasavanjem britanskog izlaska iz EU što oživljava pozitivnu sekuritizaciju uspostave vojske EU. Europska komisija iste godine objavljuje *Provedbeni plan za sigurnost i obranu*¹¹ koji među ostalim uspostavlja stalnu strukturiranu suradnju (PESCO), službu za vojno planiranje i provođenje te traži reviziju financiranja ZSOP-a. Slijedi objava *Europskog obrambenog akcijskog plana*,¹² 2017. godine članice EU (izuzev Danske, Malte i Velike Britanije) realiziraju PESCO s listom od 17 projekata¹³ i Komisija pokreće *Europski fond za obranu*¹⁴ te 2018. se uspostavlja EDIDP.

Brexitom, Amerikanci ostaju bez posebnog prijatelja unutar EU koji je opstruirao razvoj europske obrane, a izborom za predsjednika republikanca Donalda Trampa u studenom 2017. mijenja se i američka vanjska politika, pogotovo odnos prema EU i europskim članicama

11 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf (26.05.2019.)

12 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=en> (26.05.2019.)

13 <https://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf> (26.05.2019.)

14 https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm (26.05.2019.)

NATO-a, budući Trump NATO smatra izlišnim (Trump, 2016), a EU najvećim američkim protivnikom:

Mislim da imamo mnogo protivnika. **Mislim da je EU protivnik**, što nam rade u trgovini. Ne bi pomislili na EU, ali oni su protivnici. **Rusija je protivnik u određenim aspektima. Kina je ekonomski protivnik.** Ali to ne znači da su loši. To ne znači ništa. Znači da su natjecateljski nastrojani... **EU je vrlo teška** (CBSNews.com, 2018).

Trenutno jedina Trumpova Strategija nacionalne sigurnosti opisuje američki odnos prema europskoj sigurnosti kroz ekonomsko-vojnu prizmu, a odgovornost za pogoršanje transatlantskih veza prebacuje na Rusiju i njihovu upotrebu:

...podrivačkih mjera **u svrhu slabljenja vjerodostojnosti američke predanosti Europi, narušavanja transatlantskog jedinstva** i slabljenja europskih institucija i vlada (White House, 2017: 47)

iza čega stoji:

...želja za **slabljem američkog utjecaja u svijetu** i razjedinjenja od naših saveznika i partnera (White House, 2017: 25).

Pri potvrdi američke predanosti obrani saveznika, poput Busha mlađeg 2005., strategija naglašava važnost državnog suvereniteta:

NATO savez slobodnih i suverenih država je jedna od naših najvećih prednosti nad našim konkurentima i SAD ostaje predana članku 5 Washingtonskog ugovora (White House, 2017: 48).

Budući da se sekuritizacija euroskeptika prvenstveno oslanja na referentni objekt suverenosti članica EU, a bila je uspješna u Velikoj Britaniji, nije čudno što i Amerikanci u svoju sekuritizaciju uključuju argument suvereniteta uz postojani argument podjele tereta unutar NATO-a:

NATO će biti jači kada sve članice preuzmu veću odgovornost za **plate svoj pravedan udjel osiguranja naših zajedničkih interesa, suverenosti i vrijednosti** (White House, 2017: 48)

u skladu s Trumpovom preokupacijom ekonomskim računicama.

Bez obzira na gubitak glavnog instrumenta opstrukcije razvoja ZSOP-a i Trumpovu osobnu nezainteresiranost za EU i NATO, osim kod zahtijeva za povećanje izdvajanja za obranu, nova američka administracija nastavlja provođenje negativne sekuritizacije te američka stalna predstavica pri NATO-u Kay Bailey Hutchison komentira EDIDP riječima:

Želimo osigurati transparentnu razmjenu podataka, razmjenu mogućnosti. Da **svaki EU napredak bude komplementaran NATO-u i za NATO svrhu**, jer mi smo zajednički obrambeni kišobran za Europu, SAD i Kanadu... Ali zasigurno, **ne želimo da ovo bude protekcionističko sredstvo za EU**. Pažljivo ćemo promatrati, jer ako to bude slučaj, **moglo bi rascijepiti naš jak sigurnosni savez**. Za sada je nabavni proces pravedan. Želimo imati pravedan proces. Želimo da Europljani imaju sposobnosti i snagu, ali ne da se ograde od američkih proizvoda, naravno. Ili norveških. Ili potencijalno britanskih. Mislim da je transparentnost i otvorenost u svim područjima PESCO nabave vrlo važna... Za sada je važno **da uz europske predstavnike [u razvoju europske obrane] budu i NATO predstavnici** i da ovaj trud bude u potpunosti transparentan i otvoren svima koji će činiti našu sigurnost jačom (Hutchison, 2018a).

Poput prethodnih američkih administracija i Trumpova administracija slijedi uhodanu retoriku snishodljivosti određujući kompetencije EU:

EU je ekonomski savez i trgovina je njihov subjekt (Hutchison, 2018b),

i NATO-a:

Sigurnosni savez je NATO (Hutchison, 2018b),

dok ministar obrane James N. Mattis (2017.-2018.) bez okolišanja izjavljuje:

Bit će potreban stalan rad, jer, naravno, svaka organizacija će se stalno proširivati; to je u naravi međunarodnih organizacija. Ali **postoji jasan dogovor o uključivanju u pisane dokumente EU da je zajednička obrana misija NATO-a i samo NATO misija** (Mattis, 2018).

Donosioci odluka u EU ne reagiraju pozitivno na agresivnu i snishodljivu retoriku Trumpove administracije te se i francuski predsjednik Macron i njemačka kancelarka Merkel uključuju u pozitivnu sekuritizaciju vojske EU pozivajući na njenu uspostavu (Merkel, 2018; Noack i McAuley, 2018).

Zaključak

Na temelju teorije sekuritizacije te kritičke analize diskursa, rad je potvrdio hipotezu da se od kraja Hladnog rata i promjene međunarodnog sigurnosnog sistema u međunarodnom javnom diskursu postojano

javlja sekuritizirani narativ artikuliran od strane dužnosnika SAD-a koji tvrdi da je uspostava vojske EU egzistencijalna prijetnja NATO-u i transatlantskom savezništvu te je time istraživanje opravdalo svrhu.

Analizom dijelova sekuritizacije utvrđeno je da su provoditelji sekuritizacije dužnosnici i donosioci odluka SAD-a bez obzira na stranačku pripadnost u administracijama Georgea H. W. Busha, Billa Clintona, Georgea W. Busha, Baracka Obame i Donalda Trampa na čelu s predsjednicima SAD-a. Iza provoditelja sekuritizacije stoje funkcionalni akteri kao zainteresirani akteri: predstavnici američke vojne industrije koji ne žele ograničenje pristupa europskom obrambenom tržištu što se već događa ujedinjavanjem obrambenih industrija članica EU i internaliziranom podjelom poslova te predstavnici američkih energetskih i građevinskih industrija i privatnih vojnih kompanija koji ne žele promjenu trenutnog međunarodnog sigurnosnog sistema u kojem su SAD jedina supersila te jačanje EU kao globalnog sigurnosnog faktora budući je EU zagovaratelj politike prevencije požara, a ne gašenja požara, i pacifikacije svijeta. Provoditelji sekuritizacije sekuritiziranjem narativa žele zaštititi referentne objekte koji se nalaze u egzistencijalnoj prijetnji od uspostave vojske EU: NATO savez kojeg bi uspostava vojske EU učinila suvišnim te transatlantsko savezništvo koje bi moglo puknuti u slučaju da i EU postane vojna supersila što bi dovelo do izrazite nesigurnosti kako u Europi tako i u cijelom svijetu. Kontekst koji stoji iza pokretanja sekuritizacije jest američka sigurnosna dilema od nastanka EU vojne supersile te moguće promijene strukture sustava država u međunarodnom sigurnosnom sistemu. Američka sekuritizacija je do Brexita bila usmjerena prema britanskim donosiocima odluka zbog britanske mogućnosti ulaganja veta na daljnji razvoj ZSOP-a oslanjajući se na međusobno specijalno prijateljstvo, a nakon Brexita se usmjerava na države koje su članice i EU i NATO-a, a koje se osjećaju najugroženije jačanjem ruske ekspanzionističke politike: Baltičke države i države bivšeg Varšavskog pakta.

Analizom govornih činova sekuritizacije preko kritičke analize diskursa dokazano je da se američka sekuritizacija uspostave vojske EU pojavljuje kao protureakcija već na samu artikulaciju ideje uspostave vojske EU i jačeg razvoja europske obrane, kao i na institucionalizaciju ideje u službenim europskim dokumentima i njenu realizaciju nakon početka pozitivne sekuritizacije koja uspostavu vojske EU vidi kao hitnu mjeru za suzbijanje egzistencijalne prijetnje europskom teritoriju i identitetu od revizionističke ruske politike. Američka sekuritizacija započinje završetkom Hladnog rata te probuđenim europskim entuzijazmom za ujedinjenjem svih europskih država u svim politikama, a postojana je i danas.

Glavni argument američke negativne sekuritizacije jest štetnost ideje i njene realizacije po NATO zbog dupliciranja sposobnosti i sredstava, diskriminacije neeuropskih članica NATO-a pri izgradnji ujedinjene europske obrambene industrije te umanjivanja i potkopavanja značaja transatlantske obrane i savezništva. Drugi argument je blizak prvom jer tvrdi da Europljani teže odvojenim obrambenim mogućnostima od NATO-a i SAD-a, a ne žele ispuniti dogovorenu smjernicu od 2% BDP za obranu.

Stil i retorika produkcije navedenih argumenta se mijenja ovisno o promjeni američke administracije na vlasti, dok su argumenti postojani. Administracija Busha starijeg je prva primijetila da bi jačanje i ujedinjavanje EU pri novoj globalnoj sigurnosnoj strukturi država bio izazov za SAD te da u svrhu predostrožnost treba jačati i očuvati američki utjecaj u NATO-u. Ova administracija prva započinje retoriku prijatnji prekidom vojne suradnje ako EU nastavi raditi na obrambenom aspektu ujedinjenja. Clintonova administracija ne prijete direktno prekidom suradnje, no šalje postojana upozorenja u zaštitu referentnog objekta NATO-a te je zaslužna za formulaciju argumenta sekuritizacije. Uz zadržavanje američkog vodstva u NATO-u, Clintonova administracija rješenje sigurnosnog problema vidi i bliskoj suradnji s europskim partnerima pri oblikovanju europske obrambene arhitekture. Administracija Busha mlađeg obnavlja retoriku administracije Busha starijeg te šalje neuvijene prijeteće poruke o kraju transatlantskog partnerstva u slučaju uspostave vojske EU, kao i opominjuće poruke Britancima da ne zaborave na specijalno prijateljstvo. Obamina administracija je najodmjerenija u javnim nastupima te pristupa europskim partnerima u duhu prijateljstva, što i nije čudno budući da sve do kraja njegovog mandata EU ne radi značajne pomake u razvoju ZSOP-a, iako i ona ima za cilj, i to se ne libi istaknuti, održavanje američkog vodstva unutar NATO-a. Trumpova administracija se ponovno vraća na retoriku otvorenih prijatnji okončavanja transatlantskog savezništva ako se nastavi razvoj ZSOP-a koji ugrožava 3D, mada sam predsjednik Trump svojom retorikom više osnažuje pozitivnu sekuritizaciju nego što provodi američku negativnu sekuritizaciju uspostave vojske EU.

Iva Žutić*

The US Securitization of the Establishment of the European Union Army

42

SUMMARY: The securitisation of the establishment of the European Union military has been undergoing in European public space for a significant amount of time. European federalists securitize the establishment of the EU military as the only solution in protecting European society and European identity from the existential threat of Russian revisionist foreign policy and the uncertainty of international security system. In contrast, Eurosceptics, officials of the United States of America, the United Kingdom and NATO, are securitizing the establishment of the EU military as an existential threat to the sovereignty of the member states of the Union and the survival of NATO.

The US motive for securitizing the establishment of the EU military is to maintain the current state of affairs in the international security system as they consider the EU to be a competitor. Using the Theory of securitization, this paper proves the actuality of the securitization of the establishment of the EU military by US officials by analysing elements of the securitization and critically analysing the discourse of speech acts and official US security documents.

KEY WORDS: theory of securitisation, EU military, USA, NATO, international security system

* Iva Žutić, PhD student at the Faculty of Political Science, University of Zagreb.
E-MAIL: iva.zutic@yahoo.com

Literatura

- Albright, Madeline. 1998. Press Conference by US Secretary of State Albright. *Nato.int*. 8. prosinca. URL: <https://www.nato.int/docu/speech/1998/s981208x.htm> (18.05.2019.)
- Andžans, Maris. 2017. Country Studies: Latvia, u: Bartels, H.-P., A.M. Kellner i U. Optenhögel (uri.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH. str. 255-263.
- Balaban, Miloš. 2017. Country Studies: Czech Republik, u: Bartels, H.-P., A.M. Kellner i U. Optenhögel (uri.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH. str. 129-138.
- Balzacq, Thierry. 2005. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations* (11), 2: 171-201.
- Balzli, Beat, Christoph B. Schiltz i André Tauber. 2015. „Halten Sie sich an Frau Merkel. Ich mache das!“ *Welt.de*. 8. ožujka. URL: <https://www.welt.de/politik/ausland/article138178098/Halten-Sie-sich-an-Frau-Merkel-Ich-mache-das.html> (18.05.2019.)
- Bartels, Lorand. 2014. *The European Parliament's role in relation to human rights in trade and investment agreements*. Bruxelles: European Union.
- BBC.co.uk. 2003. EU military plans under scrutiny. 21. listopada. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3210246.stm> (18.05.2019.)
- BBC News. 2015. Obama: EU stronger if UK stays – BBC News – Barack Obama [Video File]. *Youtube.com*. 23. srpnja. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=yTw-ParmFmI> (18.05.2019.)
- Bil, Ireneusz. 2017. Country Studies: Poland, u: Bartels, H.-P., A.M. Kellner i U. Optenhögel (uri.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH. str. 319-337.
- Biscop, Sven. 2003. *Staying on Course – the Quadrilateral Defence Summit and the European Security and Defence Policy in the wake of '9/11' and Iraq*. Bruxelles: The Royal Institute for International Relations.
- Brown, Derek. 2001. The European Rapid Reaction Force. *TheGuardian.com*. 11. travnja. URL: <https://www.theguardian.com/world/2001/apr/11/qanda.derekbrown> (18.05.2019.)
- Buzan, Barry i Ole Wæver. 2009. Macrosecritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. *Review of International Studies*, 35: 253-276.
- Buzan, Barry, Ole Wæver i Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework For Analysis*. Boulder i London: Lynne Rienner Publishers.
- CBSNews.com. 2018. “I think the European Union is a foe,” Trump says ahead of Putin meeting in Helsinki. 15. srpnja. URL: <https://www.cbsnews.com/news/donald-trump-interview-cbs-news-european-union-is-a-foe-ahead-of-putin-meeting-in-helsinki-jeff-glor/> (18.05.2019.)
- European Commission. 2015. *Standard Eurobarometer 83, proljeće 2015 „European citizenship*. Bruxelles: Europska unija.

- European Commission. 2017. *Special Eurobarometer 461 „Designing Europe’s future: Security and Defence“*. Bruxelles: Europska unija.
- Europska služba za vanjsko djelovanje. 2016. *Globalna strategija Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku. Zajednička vizija, zajedničko djelovanje: jača Europa*. URL: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hr_version.pdf (25.07.2019.)
- Europska unija. 1992. Ugovor o Europskoj uniji (92/C 191/01). *Mvep.hr*. URL: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11992M_Ugovor_o_EU-u_hrv.pdf (18.05.2019.)
- Europski parlament i Vijeće Europske unije. 2018. *Uredba (EU) 2018/1092 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o uspostavi Europskog programa industrijskog razvoja u području obrane radi potpore konkurentnosti i inovacijskoj sposobnosti obrambene industrije Unije*. Službeni list Europske unije. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1092&from=hr> (18.05.2019.)
- Frontini, Andrea. 2016. The EU Global Strategy for Foreign and Security Policy: A Short Guide for the Perplexed. *Ispionline.it*. 12. srpnja. URL: <https://www.ispionline.it/it/publicazione/eu-global-strategy-foreign-and-security-policy-short-guide-perplexed-15441> (18.05.2019.)
- Gardiner, Nile. 2009. David Miliband is wrong about the Lisbon Treaty. *Telegraph.co.uk*. 7. svibnja. URL: [https://www.telegraph.co.uk/comment/personal-view/5291041/David-Miliband-is-wrong-](https://www.telegraph.co.uk/comment/personal-view/5291041/David-Miliband-is-wrong-about-the-Lisbon-Treaty.html)
- [about-the-Lisbon-Treaty.html](https://www.telegraph.co.uk/comment/personal-view/5291041/David-Miliband-is-wrong-about-the-Lisbon-Treaty.html) (18.05.2019.)
- Goda, Samuel i Dušan Fischer. 2017. Country Studies: Slovakia, u: Bartels, H.-P, A.M. Kellner i U. Optenhögel (uri.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH. str. 365-373.
- Goldberg, Jeffrey. 2016. The Obama Doctrine. The U.S. president talks through his hardest decisions about America’s role in the world. *TheAtlantic.com*. Travanj. URL: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/> (20.05.2019.)
- Gordon, Philip H. 2000. Their Own Army-Making European Defense Work. *Foreign Affairs*, 79: 12-17.
- Harnden, Toby i Toby Helm. 2001. Warning shot on EU army by White House. *Telegraph.co.uk*. 5. veljače. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/1321256/Warning-shot-on-EU-army-by-White-House.html> (20.05.2019.)
- Hill, Christopher. 2003. What Is to Be Done? Foreign Policy as a Site for Political Action. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-) (79)*, 2: 233-255.
- Hutchison, Kay Bailey. 2018a. Press Briefing by Ambassador Kay Bailey Hutchison. *Nato.usmission.gov*. 13. veljače. URL: <https://nato.usmission.gov/february-13-2018-press-briefing-ambassador-kay-bailey-hutchison/> (20.05.2019.)
- Hutchison, Kay Bailey. 2018b. Press Briefing by Ambassador Kay Bailey Hutchison. *Nato.usmission.gov*. 10. srpnja. URL: <https://nato.usmission.gov/july-10-2018-press->

- briefing-by-ambassador-kay-bailey-hutchison/ (20.05.2019.)
- Jervis, Robert. 2009. Unipolarity: A Structural Perspective. *World Politics* (61), 1: 188-213.
- Mattis, James N. 2018. Press Conference By Secretary Mattis At NATO Headquarters In Brussels, Belgium. *Defense.gov*. 15. veljače. URL: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1443704/press-conference-by-secretary-mattis-at-nato-headquarters-in-brussels-belgium/> (20.05.2019.)
- McDonald, Matt. 2008. Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations* (14), 4: 563-587.
- Merkel, Angela. 2018. Debate with the Chancellor of Germany, Angela Merkel, on the Future of Europe. *Europarl.europa.eu*. 13. studenog. URL: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/plenary/video?debate=1542117917255> (25.07.2019.)
- Meunier, Sophie i Milada Anna Vachudova. 2018. Liberal Intergovernmentalism, Illiberalism and the Potential Superpower of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, September: 1–17.
- Mikac, Robert. 2007. Fenomen „privatnih vojnih organizacija“: nezaobilazne komponente u sukobima 21. stoljeća. *Polemos* (10), 2: 85-107.
- Moravcsik, Andrew. 2016. 'The United States is Riding Europe's Superpower Coattails'. *The Washington Post*, 15. travnja. URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/the-united-states-is-riding-europes-superpower-coattails/2016/04/14/90b3dd98-0193-11e6-9203-7b8670959b88_story.html?noredirect=on&utm_term=.b4606b68d899 (25.07.2019.)
- Moravcsik, Andrew. 2017. 'Europe Is Still a Superpower', *Foreign Policy*, 13. travnja. URL: <https://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/> (25.07.2019.)
- Moseley, Ray. 1991. Bush To Nato: Should US Stay? French Plan For Army Irks President. *ChicagoTribune.com*. 8. studenog. URL: http://articles.chicagotribune.com/1991-11-08/news/9104100578_1_nato-summit-western-european-union-european-leaders (12.7.2017.)
- Nikolow, Simeon. 2017. Country Studies: Bulgaria, u: Bartels, H.-P, A.M. Kellner i U. Optenhögel (uri.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH. str. 90-102.
- Noack, Rick i James McAuley. 2018. Why Trump's explosive claim that Macron wants a European military 'to protect itself from the U.S.' is so misleading. *Washingtonpost.com*. 10. studenog. URL: https://www.washingtonpost.com/world/2018/11/10/why-trumps-explosive-claim-that-macron-wants-european-military-protect-itself-us-is-so-misleading/?noredirect=on&utm_term=.102f56d9729f (25.07.2019.)
- Nováky, Niklas I.M. 2016. Who wants to pay more? The European Union's military operations and the dispute over financial burden sharing. *European Security* (25), 2: 216-236.
- Nye Jr, Joseph S. 2010. The Futures of American Power-Dominance and Decline in Perspective. *Foreign Affairs*, 89: 1-10.

- Obama, Barack. 2009. Transcript: Obama's Strasbourg Remarks. *CBSnews.com*. 3. travnja. URL:<https://www.cbsnews.com/news/transcript-obamas-strasbourg-remarks/> (25.07.2019.)
- Oliver, Tim i Michael John Williams. 2016. Special relationships in flux: Brexit and the future of the US-EU and US-UK relationships. *International Affairs* (92), 3: 547-567.
- Ortega, Martin. 2001. Military intervention and the European Union. *Chaillot papers* 45. Paris: Institute for Security Studies, Western European Union.
- Rees, Wyn. 2017. America, Brexit and the security of Europe. *The British Journal of Politics and International Relations* (19), 3: 558-572.
- Remek, Eva. 2017. Country Studies: Hungary, u: Bartels, H.-P, A.M. Kellner i U. Optenhögel (uri.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH. str. 219-234.
- Rice, Condoleezza. 2000. Campaign 2000: Promoting the National Interest. *Foreign Affairs* (79), 1: 44-62.
- Rudolf, Davorin, glavni redaktor hrvatskoga prijevoda. 2009. *Lisabonski ugovor Europske unije (2007) – Konsolidirani tekst Ugovora o Europskoj uniji (Maastricht, 1992.) Konsolidirani tekst Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Rim, 1957.): protokoli, prilozi i izjave*. Split: Adrias: zbornik radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu 16.
- Russell, Alec. 2005. Bush rejects moves to boost EU military might. *Telegraph.co.uk*. 19. veljače. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/1483893/Bush-rejects-moves-to-boost-EU-military-might.html> (25.07.2019.)
- Smith, Michael. 2009. Between 'soft power' and a hard place: European Union Foreign and Security Policy between the Islamic world and the United States. *International Politics* (46), 5: 596-615.
- Soare, Simona R. 2017. Country Studies: Romania, u: Bartels, H.-P, A.M. Kellner i U. Optenhögel (uri.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH. str. 349-364.
- Stoltenberg, Jens. 2015. Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg before the European Parliament's Foreign Affairs Committee and Sub-committee on Security and Defence. *Nato.int*. 30. ožujka. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_118576.htm (30.08.2016)
- Šešelgyte, Margarita. 2017. Country Studies: Lithuania, u: Bartels, H.-P, A.M. Kellner i U. Optenhögel (uri.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH. str. 264-278.
- Talbott, Strobe. 1999. America's Stake in a Strong Europe, remarks at a conference on the future of NATO. 1997-2001.state.gov. 7. listopada. URL: https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1999/991007_talbott_london.html (25.07.2019.)
- Tatalović, Siniša, Robert Mikac i Ružica Jakešević. 2017. Country Studies: Croatia, u: Bartels, H.-P, A.M. Kellner i U. Optenhögel (uri.): *Strategic Autonomy and the*

- Defence of Europe. On the Road to a European Army.* Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH. str. 103-115.
- Trump, Donald [realDonaldTrump]. 2016. N.A.T.O. is obsolete and must be changed to additionally focus on terrorism as well as some of the things it is currently focused on! *Twitter.com*. 24. ožujka. URL: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/712969068396093440?lang=en> (15.04.2018.)
- Van Dijk, Teun Adrianus. 1998. *Ideology. A Multidisciplinary Approach.* London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Van Dijk, Teun Adrianus i Walter Kintsch. 1983. *Strategies of discourse comprehension.* New York: Academic Press.
- Van Dijk, Teun Adrianus. 2015. Critical Discourse Analysis, u: Tannen, D., H.E. Hamilton i D. Schiffrin (uri.): *The Handbook of Discourse Analysis.* Chichester: John Wiley & Sons. str. 466-485.
- Veebel, Viljar. 2017. Country Studies: Estonia, u: Bartels, H.-P, A.M. Kellner i U. Optenhögel (uri.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army.* Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH. str. 152-164.
- White House. 1990. *The National Security Strategy of the United States.* Washington DC: Brassey's.
- White House. 1994. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.* Washington, DC: White House.
- White House. 1997. *A National Security Strategy For A New Century.* Washington, DC: White House.
- White House. 2000. *A National Security Strategy for a Global Age.* Washington, DC: White House.
- White House. 2002. *The National Security Strategy of the United States.* Washington, DC: White House.
- White House. 2006. *The National Security Strategy of the United States.* Washington, DC: White House.
- White House. 2010. *National Security Strategy.* Washington, DC: White House.
- White House. 2015. *National Security Strategy.* Washington, DC: White House.
- White House. 2017. *National Security Strategy.* Washington, DC: White House.
- Whitman, Richard G. 2016 The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy after Brexit: Integrated, Associated or Detached? *National Institute Economic Review*, 238: 43-50.
- Wilkie, Christina. 2018. Trump is pushing NATO allies to spend more on defense. But so did Obama and Bush. *CNBC.com*. 11. srpnja. URL:<https://www.cnbc.com/2018/07/11/obama-and-bush-also-pressed-nato-allies-to-spend-more-on-defense.html> (25.07.2019.)
- Williams, Michael. 2003. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, 47: 511-53.
- Wæver, Ole. 1995. Securitisation and Desecuritisation, u: Lipschutz R.D. (ur.): *On security.* New York: Columbia University Press. str. 46-87.
- Wæver, Ole. 1996. European Security Identities. *Journal of Common Market Studies* (34), 1: 103-132.

Wæver, Ole. 2011. Politics, security,
theory. *Security Dialogue* (42), 4-5:
465-480.

48

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 3, BR. 3

PREGLEDNI RAD

Ana Malnar*

Dario Malnar**

Demografska problematika u strateškim političkim dokumentima Republike Hrvatske

* Dr. sc. Ana Malnar, znanstveni suradnik, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb.
E-MAIL: ana.malnar@imin.hr

** Dr. sc. Dario Malnar znanstveni je suradnik u polju politologije.
E-MAIL: malnar.zg@gmail.com

SAŽETAK: Prema relevantnim istraživanjima, stanovništvo Republike Hrvatske već desetljećima obilježavaju izrazito nepovoljni demografski procesi, prirodna i ukupna depopulacija, smanjeni fertilitet, starenje stanovništva i emigracija, što utječe na široki spektar društvenih, ekonomskih, političkih, socijalnih i sigurnosnih problema. Ova analiza provodi se temeljem hipoteze kako odgovor na takve procese i promjene negativnih demografskih trendova zahtijevaju dugoročne i koherentne multiresorske politike u definiciji i provedbi. Slijedom toga definirano je istraživačko pitanje o koherentnosti strateškog političkog pristupa demografskoj problematici Republike Hrvatske od stjecanja neovisnosti 1991. godine.

Provedena analiza strateških dokumenata, inauguralnih izjava predsjednika Republike Hrvatske, programa vlada Republike Hrvatske te strategija nacionalne sigurnosti ukazuje na nepovoljniju demografsku situaciju nego prije četvrt stoljeća, pri čemu su politički procesi koji trebaju osigurati odgovor na negativna kretanja i dalje u začetima. Pozitivan aspekt uočava se kroz rastući politički i sigurnosni fokus recentnih ključnih političkih aktera na demografska pitanja u odnosu na prethodna razdoblja, što je i pretpostavka osiguravanja dugoročnosti i koherentnosti u definiranju, usklađivanju i primjeni mjera usmjerenih na promjenu demografskih trendova.

KLJUČNE RIJEČI:

**Republika Hrvatska,
demografski trendovi,
strateški dokumenti,
politike**

Uvod

Apeli poput „demografski slom Hrvatske“ (Akrap, 2015), „(...) bez demografskog oporavka nema budućnosti“ (Akrap i Šterc, Lider, 2018), postaju dio svakodnevnice u Republici Hrvatskoj. Ovakvi apeli posljedica su dugogodišnjih nepovoljnih trendova koji obilježavaju Republiku Hrvatsku: pad broja stanovnika, starenje populacije, niska stopa fertiliteta i značajni odljevi stanovništva kroz migracije, sa svim pratećim negativnim posljedicama za socijalne, političke, kulturne i ekonomske aspekte društva i države te nacionalnu sigurnost u cjelini. Razvoj društva (...) ovisi o demografskoj strukturi populacije i demografskim trendovima koji obilježavaju društvo (Malnar i Malnar, 2015: 82). Demografska problematika u takvim okolnostima nedvojbeno postaje prvorazredno sigurnosno i političko pitanje, dakle pitanje koje traži političko djelovanje. Političko djelovanje je, pak, ovisno o raspoloženju i usmjerenjima subjekata koji sudjeluju i djeluju u političkom procesu. Petak navodi kako su „dionici javnih politika pojedinci ili skupine koje imaju ulogu u pojedinoj politici, na način da utječu na određenu politiku ili pak da ta politika utječe na njihovu društvenu poziciju. Definicija *policy* problema stoga snažno ovisi o načinu na koji su pojedini dionici uključeni u politiku kojom se nastoji rješavati taj problem“ (Petak, 2009: 283-284). Petak dionike javnih politika dijeli u dvije osnovne skupine: u prvu skupinu spadaju, primjerice, vladini dužnosnici, predstavnici političkih stranaka, državni službenici, predstavnici regulatornih agencija, sudbene vlasti, međunarodnih organizacija poput Svjetske banke, a u drugu poslovni ljudi, građani pogođeni nekom politikom, predstavnici sindikata, nevladinih organizacija te različite vrste eksperata za pojedine politike sa sveučilišta ili iz *policy* instituta. (Ibid).

U ovom radu težište je na vladinim dužnosnicima kao jednoj od grupacija dionika javnih politika i to specifično Predsjednika Republike Hrvatske te Vladu Republike Hrvatske.¹ To su institucije vlasti koje prema Ustavu Republike Hrvatske imaju najveću odgovornost u vođenju države. Ustav propisuje kako Predsjednik Republike, između ostalog „brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti“

1 U promatranom razdoblju od 1990. u Republici Hrvatskoj bilježimo 4 Predsjednika RH – 6 predsjedničkih izbora i 14 Vlada Republike Hrvatske. Tijekom predsjedničkih mandata dr. Franje Tuđmana djelovalo je pet Vlada RH pod vodstvom HDZ-a te jedna Vlada nacionalnog jedinstva; tijekom predsjedničkih mandata Stjepana Mesića djelovale su tri Vlade RH, jedna pod vodstvom SDP-a i dvije HDZ-a; tijekom predsjedničkog mandata dr. Ive Josipovića djelovale su po jedna Vlada RH HDZ-a i SDP-a; tijekom predsjedničkog mandata Kolinde Grabar-Kitarović djelovala je jedna vlada HDZ-a i MOST-a te recentna pod vodstvom HDZ-a.

te kako „Predsjednik Republike može predložiti Vladi da održi sjednicu i razmotri određena pitanja“ (Ustav RH, 2010: čl. 94. i 102). Temeljna opredjeljenja svog političkog djelovanja u mandatu Predsjednici iznose u svojim inauguralnim govorima te u obraćanjima parlamentu u kojima govore o stanju u državi. To su i dokumenti koji će poslužiti za analizu opredjeljenja Predsjednika Republike Hrvatske u odnosu na demografsku problematiku.

Vlada Republike Hrvatske obavlja izvršnu vlast i ima dominantan utjecaj na kreiranje, financiranje i provođenje javnih politika i rad državne uprave (Ustav RH, 2010: čl. 108. i 113.)

Da bi Vlada bila uopće izabrana mandatar je dužan program Vlade i Vladu predstaviti Hrvatskom saboru i zatražiti glasovanje o povjerenju. (Ustav RH, 2010: čl. 110.). Program Vlade, dokument u kojem se iznose ključna opredjeljenja i politički prioriteti Vlade i dokument koji služi kao platforma za definiranje politika i djelovanje Vlade pretpostavka je formiranja Vlade. Programi Vlada poslužili su kao druga grupa dokumenata u analizi demografske problematike u strateškim političkim dokumentima Republike Hrvatske.² Nadalje se analiziraju Strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske iz 2002. i 2017. godine, koje su temeljni dokumenti nacionalne sigurnosti i dokumenti koji determiniraju javne politike, uključujući i one vezane uz demografsku problematiku.

Ugledni hrvatski demograf Anđelko Akrap naglašava kako su „sadašnji demografski procesi rezultat su dugoročnih prošlih kretanja i valja ih razmotriti pri tumačenju stanja i projiciranju budućih demografskih promjena“ (Akrap, 2015). Dugotrajnost kao temeljna karakteristika demografskih procesa nedvojbeno i u pristupu političke sfere pretpostavlja dugotrajnost politike i njena djelovanja. Ovu tvrdnju nedvosmisleno potvrđuje i ocjena iz Nacionalne populacijske politike iz 2006. kako su “mjere sadržane u Nacionalnoj populacijskoj politici dio ukupnih nastojanja hrvatskoga društva za usmjeravanje kretanja stanovništva u željenom pravcu, imajući na umu da sve ono što činimo danas daje učinak kroz dvadeset do trideset godina“ (Hrvatski sabor, 2006). Polazeći od takve pretpostavke otvara se pitanje koherentnosti, odnosno, usklađenosti političkog pristupa s demografskim procesima u Republici Hrvatskoj od stjecanja neovisnosti 1991. godine. To je razdoblje u kojem su provedena tri popisa stanovništva, 1991., 2001. i 2011. godine kao osnova za utvrđivanje demografskih trendova u Republici

2 Uvidom u dokumentaciju Državnog arhiva nisu pronađeni programi vlada RH iz razdoblja devedesetih godina prošlog stoljeća. Predmetne programe Vlada nisu bili u mogućnosti staviti na raspolaganje ni Hrvatski sabor te Vlada RH.

Hrvatskoj. Za isto razdoblje provedena je i analiza definiranih strateških političkih dokumenata, inauguralnih izjava predsjednika Republike Hrvatske i programa Vlada Republike Hrvatske i strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. Zastupljenost demografske problematike u tim dokumentima i pristup demografskoj problematici uzimaju se kao indikatori opredjeljenja nositelja političkog odlučivanja. Temeljem tako postavljenih indikatora utvrđuje se na koji su način analizirani dionici javnih politika korespondirali s demografskim trendovima i koji su im značaj pridavali bez obzira na uzroke demografskih kretanja.

Analiza osnovnih demografskih kretanja u Republici Hrvatskoj

Prema podacima popisa stanovništva iz 2011. godine u Republici Hrvatskoj je živjelo 4 284 889 stanovnika, oko pola milijuna manje nego prilikom popisa provedenog 1991. godine kada je zabilježen najveći broj stanovnika. To je smanjenje od više od 10%, a smanjivanje ukupnog broja stanovnika je kontinuirano, što potvrđuju i procjene Državnog zavoda za statistiku prema kojima je 2017. godine u Republici Hrvatskoj živjelo 4 124 531 stanovnika (Državni zavod za statistiku, 2018a).

Ukupno kretanje stanovništva Republike Hrvatske

1971	1981	1991	2001	2011
4 426 221	4 601 469	4 784 265	4 437 460	4 284 889

Kretanje osnovnih sastavnica prirodnog kretanja stanovništva, odnosno broja živorođenih i umrlih od 2000. godine također ima negativan predznak i od tada je broj umrlih veći od broja rođenih, što pokazuje da se Republika Hrvatska dugotrajno nalazi u procesu prirodnog smanjenja stanovništva ili u prirodnoj depopulaciji, što je jedan od dva elementa smanjenja ukupnog broja stanovnika.

Prirodno kretanje stanovništva

	1970	1980	1990	2000	2010	2014	2015
Živorodeni	61 103	64 909	53 869	43 746	43 361	39 566	37 503
Umrli	44 148	49 639	51 752	50 246	52 096	50 839	54 205
prirodni prirast	16 955	15 270	2 117	- 6 500	- 8 735	- 11 273	-16 702

Izvor:

1. Žene i muškarci u Hrvatskoj 2016./ Women and Men in Croatia, 2016 Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske Croatian Bureau of Statistics, ISSN 1848-4603, Zagreb, 2016.
2. Žene i muškarci u Hrvatskoj 2017, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2017.

Integralni dio ukupnog kretanja stanovništva je i mehaničko kretanje stanovništva, koje djeluje na sve značajke stanovništva (prostorne, agregatne i strukturne), a izražen je kroz razliku između broja doseljenih i broja odseljenih osoba s određenog prostora. Uz prirodnu depopulaciju, od 2010. godine Republika Hrvatska bilježi i negativan migracijski saldo sa značajnim porastom od 2014. godine nadalje, što čini drugi razlog smanjenja ukupnog broja stanovnika. Prema posljednjim statističkim procjenama Državnog zavoda za statistiku o migracijskom stanju Hrvatske, iz Hrvatske se tijekom 2017. godine odselilo 47 352 ljudi.

Vanjska migracija stanovništva

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	2016
Doseljeni	29 385	20 365	18 383	14 978	14 541	4 985	8 959	10 638	11 706	13 985
Odseljeni	5 953	11 767	6 812	7 692	7 488	9 860	12 877	20 858	29 651	36 436
migracijski saldo	23 432	8 598	11 571	7 286	7 053	- 4 875	- 3 918	- 10 220	- 17 945	- 22 451

Trend starenja stanovništva Hrvatske, izražen udjelom osoba starijih od 60 i više godina u ukupnom stanovništvu, sve je izraženiji te je 2001. godine iznosio 21.6 %, a do sljedećeg popisa 2011. godine porastao je do gotovo četvrtine stanovništva. Na proces starenja stanovništva, koje izrazito usporava stopu porasta, upozoravaju i podaci o prosječnoj starosti stanovništva koja se već prije gotovo dva desetljeća prešla 40 godina starosti.

Koeficijent starosti - postotni udio osoba starih 60 i više godina u ukupnom stanovništvu

1971	1981	1991	2001	2011
15.0	15.0	17.7	21.6	24.1

Izvor:

Žene i muškarci u Hrvatskoj 2016./ Women and Men in Croatia, 2016
Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske/ Croatian Bureau of Statistics, ISSN 1848-4603, Zagreb, 2016.

Procjene su Državnog zavoda za statistiku iz 2018. godine da je ukupna prosječna starost u Hrvatskoj 43.1 godinu. Udio starih osoba u ukupnom stanovništvu, te kretanje prosječne starosti stanovništva pokazatelji su koji upućuju da se i dalje može očekivati trend rasta prirodne depopulacije stanovništva Republike Hrvatske.

Prosječna starost stanovništva

	1971	1981	1991	2001	2011	2015
Žene	35.5	37.1	38.7	41.0	43.4	44.3
Muškarci	32.4	33.8	35.4	37.5	39.9	40.7

Izvor:

Žene i muškarci u Hrvatskoj 2017, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2017.

Analiza demografskih komponenti strateških dokumenata

Predsjednik Franjo Tuđman 1990-1999. - analiza govora i dokumenata

Prilikom konstituiranja prvog demokratski izabranog saziva Hrvatskog sabora 30. svibnja 1990. godine, Franjo Tuđman je, preuzimajući dužnost predsjednika Predsjedništva tada još SR Hrvatske, govoreći o najžurnijim zadaćama koje stoje pred novom demokratskom vlasti Hrvatske, pod točkom 7. istaknuo „demografsko oživljavanje“, te je iznio procjenu demografske pozicije Hrvatske navodeći kako je „hrvatsko nacionalno biće dovedeno u stanje demografske ugroženosti“ (Tuđman, 1990). Tada je naveo i dimenzije rješavanja problema: „promjene opće duhovno političke klime te poduzimanje hitnih i svrhovitih koraka kako radi sprječavanja daljeg odlaska hrvatskih građana u svijet tako i radi podizanja nataliteta“ (Ibid). Dakle, već na samom začetku države bilo je potpuno jasno kako je Hrvatska u teškoj demografskoj situaciji i o tome je postojala svijest na najvišoj političkoj razini.

Posljedice Domovinskog rata, koji je uslijedio ubrzo po formiranju Republike Hrvatske i obilježio prvo razdoblje njenog postojanja, i brojne ljudske žrtve demografsku situaciju su dodano otežale. Predsjednik Tuđman referira se na taj problem neposredno nakon okončanja Domovinskog rata, ali samo djelomično u kontekstu prostorne distribucije stanovništva, kada navodi kako su „(...) sva oslobođena hrvatska područja gotovo pusta“ te kako se to ne može „riješiti samo sredstvima demografske politike unutar naših granica“ (Tuđman, 1995). Tuđman pri tome ne eksplicira koje bi to unutarnje demografske politike bile, međutim kao područje mogućeg rješenja naglašava kako je potrebno „poduzeti posebne napore, napraviti posebne programe za povratak iseljene Hrvatske“ (Ibid).

Demografska politika ubrzo je definirana u Nacionalnom programu demografskog razvitka, donesenom 1996. godine, kao „najvažnijem strateškom dokumentu obiteljske politike iz tog razdoblja“ koji „sadrži vrlo ambiciozan prijedlog mjera populacijske politike“³ (Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, 2003: 7). Na taj se dokument u svom Izvješću o stanju države i nacije prezentiranom na sjednici Hrvatskog sabora 15. siječnja 1996. referira predsjednik Tuđman i temeljem tog programa izdvaja sljedeća prioritetna područja demografske politike:

- poticanje povratka hrvatskog iseljeničtva,

3 Radi se između ostalog o povoljnim uvjetima kreditiranja kupnje stana za mlade bračnice parove, poreznim olakšicama na djecu, roditeljskog dopusta od tri godine za treće i svako sljedeće dijete i dr. Nacionalni program demografskog razvitka 1996.

- zaustavljanje iseljavanja mladog, obrazovanog i radno sposobnog stanovništva.
- općenitu strategiju prostornog i regionalnog razvitka,
- oživljavanje raspućenih, posebice seoskih područja,
- ukupna strategija i poticajne mjere za povratak prognanika i izbjeglica (Tuđman, 1996).

Navedeni prioriteti imaju sveobuhvatan karakter, a u Izvješću se smještaju u kontekst gospodarskog razvoja, razvitka otoka te područja od posebnog interesa, kao dijela ukupne strategije demografske obnove Hrvatske. Tuđman kroz Izvješće demografski problem podiže na razinu najvišeg političkog prioriteta. U dijelu koji se odnosi na Bitne zadaće državne politike Hrvatske u 1996. godini pod točkom 11. navodi kako „treba poduzimati određenije korake, programske, pravne i gospodarske, za sustavno i postupno rješavanje zabrinjavajućeg demografskog stanja u cjelini, (...) Program demografske obnove mora biti stalna briga i obveza sveukupne državne politike i uprave na svim razinama, ali i svih sastavnica društvenog života“ (Tuđman, 1996).

U Izvješću o stanju države i nacije prezentiranom na sjednici Hrvatskog sabora 22. siječnja 1997. predsjednik Tuđman o demografskoj problematici govori u dijelu o iseljeništvu te dijelu koji se odnosi na potrebu osiguravanja ravnomjerne geografske demografske distribucije na cjelokupnom državnom prostoru – „demografska, (...) obnova područja od posebne državne skrbi mora biti prvotna zadaća hrvatske državne politike.“⁴ Tuđman svoje bavljenje demografskim problemom koji smatra zabrinjujućim i dalje fokusira na interes za poticanje iseljenih Hrvata na povratak u Republiku Hrvatsku⁵ ističući kako je „trajni nacionalni i gospodarski interes poticati povratak iseljenika i njihova ulaganja u sve oblike života u Domovini“ (Tuđman, 1997a). On povratak iseljenih Hrvata gleda kao demografski i ekonomski dobitak te dobitak u cjelokupnom spektru ljudskog kapitala, ali i kao potencijalni izvor iz kojeg bi se potakla obnova područja od posebne državne skrbi – „u demografskoj obnovi ovih područja (...) treba posebno poticati doseljavanje Hrvata iz iseljeništva, pa i iz prenapučenih velikih hrvatskih gradova“ (Tuđman, 1997a).

- 4 Ravnomjerna geografska demografska distribucija na cjelokupnom državnom prostoru planirala se ostvariti mjerama definiranim kroz Zakon o područjima posebne državne skrbi kojim su utvrđene posebne poticajne mjere na područjima koja su bila okupirana, da bi se što brže otklonile posljedice rata, ostvario povratak prognanika i izbjeglica, te postigao što ravnomjerniji razvitak svih hrvatskih područja.
- 5 U tu svrhu učinjene su zakonske izmjene, oslobođeni su plaćanja poreza na dohodak mirovine stečene u inozemstvu, naložena organizacija i besplatan povratak iseljenika te uklanjanje formalnih i birokratskih smetnji bržem povratku i uklapanju iseljenika u sveukupni život Domovine. (Tuđman, 1997a)

U točki 7. Izvješća Predsjednik Tuđman se šire bavi demografskom problematikom i potrebnim mjerama za poboljšanje stanja te između ostalog potiče razmatranje:

- vezivanja pomoći i olakšica za rađanje više djece uz djecu, kako bi majka mogla zadržati svoje zaposlenje, imajući mogućnost zbrinjavanja svoje djece
- mogućnosti zakonskog i stvarnog ograničavanja pobačaja samo za slučajeve medicinske i neke druge stvarne opravdanosti
- osiguravanja mogućnosti rješenja stambenog problema (povoljno kreditiranje stambene izgradnje za mlade ljude), zaposlenja i nesputanog napredovanja u izabranom životnom pozivu za mlade osobe (Tuđman, 1997a).

Iste godine Franjo Tuđman po drugi je puta izabran za Predsjednika Republike Hrvatske. U govoru koji je održao na inauguraciji 5. kolovoza 1997. na Trgu svetog Marka u Zagrebu među prioritetima koji proizlaze iz potreba postratne konsolidacije, nema i demografskog aspekta.⁶ Međutim, Tuđman upozorava na „izrazito nepovoljne demografske prilike“ te kako „od demografske obnove zavisi i sveopći napredak Hrvatske“ i ponovno se fokusira na iseljništvo ističući kako „valja odlučnije rješavati uvjete za brži i što brojniji povratak iseljenika i privremeno zaposlenih u inozemstvu“ te naglašavajući potrebu „posebne brige o položaju žene i majke, te svestranom osiguranju budućnosti mladih u Domovini“ (Tuđman, 1997b).

Unatoč apelu za odlučnijim pristupom demografskoj problematiki, ona postupno pada u drugi plan i svodi na argument za određene politike. Tako se u Izvješću o stanju države i nacije iz siječnja 1998. u poglavlju „Znanost, tehnologija i visoko školstvo“ navodi kako „posebnu pozornost, uz znatno veću državnu pomoć, valja također posvetiti društveno-humanističkim znanostima“ (Tuđman, 1998) i to stoga što ove znanosti imaju važnu ulogu u razmatranju i pronalaženju pravih odgovora, između ostalog, i u pitanju demografskog preporoda⁷ (Ibid). Demografska se problematika spominje i u dijelu „Socijalna politika i socijalna skrb“ vezano uz probleme mirovinskog sustava u kojem je došlo do „nesrazmjernog porasta umirovljenika i do pada njihova standarda u odnosu na predratno stanje (zbog demografskog starenja)“ (Ibid).

6 Izdvajaju se: stabilnost demokratskog poretka; neprestani gospodarski i kulturni razvitak; rast blagostanja za sve građane, te međunarodna sigurnost hrvatske države.

7 Izvješće Predsjednika Republike Hrvatske dr. Franje Tuđmana o stanju hrvatske države i nacije u 1997. godini na zajedničkoj sjednici oba doma Hrvatskoga državnog sabora (27. siječnja 1998).

Trend pada interesa za demografska pitanja, ako je suditi po zastupljenosti u Izvješću o stanju hrvatske države i nacije iz 1999., se nastavio. Demografska se problematika reducira na spominjanje demografske politike kao jedne od politika u okviru opće Socijalne politike hrvatske Vlade. Ni u zaključnom dijelu koji se bavi prioritetima, demografska problematika se ne pojavljuje zasebno nego usputno kao jedan od razloga za decentralizaciju državne uprave te se navodi da je „potrebno pristupiti i smještajnoj decentralizaciji pojedinih ustanova državne uprave izvan Zagreba, radi mnogih, pa i demografskih razloga“ (Tuđman, 1999)

Razdoblje nakon 2000. godine

S krajem političke ere predsjednika Franje Tuđmana opada interes predsjednika Republike Hrvatske za demografsku problematiku, barem na analiziranoj razini strateških političkih dokumenata. Stjepan Mesić, u govoru nakon polaganja prisege i preuzimanja dužnosti Predsjednika Republike Hrvatske, demografske aspekte naglašava u dijelu koji se odnosi na jačanje stabilnosti, sigurnosti, demokracije i prosperiteta u Republici Hrvatskoj. Mesić navodi kako upravo „takva uspješna Hrvatska prestaje biti zemlja stoljetnog iseljavanja svojih sinova i kćeri“ (Mesić, 2000) i nastavlja s pozivom hrvatskoj emigraciji diljem svijeta da „pronađu motiv i vjeru za suradnju s maticom zemljom. Bilo u svojoj staroj ili novoj domovini“ (Ibid). Dalje od ovih konstatacija Mesić nije išao, a demografski problem Republike Hrvatske tijekom mandata gubi mjesto među interesima Stjepana Mesića⁸ što se potvrdilo i kroz izostanak problematike u inauguralnom govoru za drugi mandat.⁹

Istovremeno, u siječnju 2000. godine formirana je i vlada Republike na čelu s Ivicom Račanom. U programu te vlade nedvosmisleno je konstatirano kako se „Republika Hrvatska (...) nalazi se u nepovoljnoj demografskoj situaciji, uvjetovanoj posrednim i neposrednim gubicima u ratovima, te negativnom migracijskom bilancom u XX. stoljeću. Stanovništvo ima visoku ukupnu starost, reprodukcija je nepovoljna, a demografski trendovi pozitivni su u urbanim središtima, te negativni

8 Govoreći na proširenoj sjednici Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Mesić je naveo kako je u „post-hladnoratovskom razdoblju značajno redefiniran pojam sigurnosti - sigurnost uključuje uz tradicionalnu vojnu dimenziju i niz ne manje važnih činilaca - ekonomskih, kulturoloških, ekoloških, demografskih i drugih“ (Mesić, 2003). Mesić se, međutim, istovremeno ne referira i na problem demografskih kretanja u kontekstu nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. Primjerice, to nije učinio ni u govoru na Konferenciji o ljudskom kapitalu 2004. (Mesić, 2004a) niti u govoru na otvaranju skupa „Hrvatska 2020“, što su teme koje bi poticale referiranje na demografske aspekte (Mesić, 2004b).

9 Mesić, S., Inauguralni govor Predsjednika Republike Hrvatske, 18.02.2005.

u gotovo cijelom ruralnom području. Emigracija, depopulacija i izumiranje stanovništva obilježja su stanja gotovo na tri četvrtine hrvatskoga državnog prostora” (Vlada Republike Hrvatske, 2000: 8). Ovakva procjena pozivala je na hitno poduzimanje mjera. Međutim, Vlada u Programu na konceptualnoj razini daje platformu koja se primarno fokusira na potrebu “ujednačavanje gospodarskog i demografskog razvitka” hrvatskih regija (Vlada Republike Hrvatske, 2000: 22). Pritom se konstatira kako “pronatalitetna populacijska politika sama po sebi ne donosi željene rezultate” te da će “Vlada:

- poduzeti mjere aktivne redistribucijske populacijske politike u revitalizaciji brdsko-planinskih, otočnih, izoliranih i ruralnih područja, kako bi u prostorno-funkcionalnoj organizaciji ukupnoga državnog prostora i ova područja imala svoju ulogu. Posebne mjere poduzimat će se u područjima koja su već ušla u fazu izrazito negativnih demografskih trendova;
- poduzeti gospodarske i socijalne mjere kako bi se brojnost stanovništva zadržala na procijenjenim vrijednostima, kako bi se ubrzao povratak prognanika i izbjeglica, kako bi se u područja pogođena depopulacijom i starenjem ili izumiranjem stanovništva usmjerila mlađa populacija i potencijalni povratnici iz dijaspore, a osobito da se zaustavi odljev mlađeg i reproduktivnog stanovništva (Vlada Republike Hrvatske, 2000: 24).

Za mandata te vlade, početkom 2002. godine donesena je Strategija nacionalne sigurnosti koja se u dijelu Glave III. *Izazovi, rizici i prijetnje Republici Hrvatskoj* dodiruje i demografske problematike. Navodi se kako su negativna demografska kretanja već duže vrijeme prisutna u Republici Hrvatskoj te kako su do posebnog izražaja došla tijekom devedesetih godina dvadesetog stoljeća. Negativna demografska kretanja i smanjivanje udjela radno aktivne populacije navode se uz poremećaje gospodarskog sustava Republike Hrvatske i korupciju, kao jedna od posljedica negativnih pojava u procesu tranzicije Republike Hrvatske (Hrvatski sabor, 2002). Dok se sa konstatacijom iz točke 30. Strategije kako „ove tendencije predstavljaju opasnost za sigurnost Republike Hrvatske i postaju ograničavajući čimbenik gospodarskog i društvenog razvoja“ (Hrvatski sabor, 2002) moramo u potpunosti složiti, svođenje uzročnika negativnih demografskih kretanja samo na negativnosti tranzicijskog procesa teško je održivo, tim više što su upravo to desetljeće, a što se u strategiji ne spominje, obilježili agresija na Republiku Hrvatsku i Domovinski rat koji su bili praćeni velikim brojem žrtava i brojnim prisilnim migracijama.

Parlamentarni izbori 2003. godine doveli su do političkih promjena koje su rezultirale formiranjem hrvatske Vlade na čelu s Ivom Sanaderom i HDZ-om.¹⁰ U Programu te vlade konstatira se kako „Hrvatska prolazi kroz demografsku krizu, mijenja se dobna struktura stanovništva i sve je manje radno sposobnih, dok je broj zaposlenih u sve nepovoljnijem odnosu prema broju uzdržanih“ (Vlada Republike Hrvatske, 2003: 24). Kao i u slučaju prethodne vlade Ivice Račana, ukazuje se na potrebu uravnoteženog razvoja svih područja Republike Hrvatske, ali ovdje se to kontekstualizira u područje razvoja prometne infrastrukture: „prometni sustav mora razvojno i gospodarski svrhovito povezati sva područja Hrvatske radi uravnoteženog gospodarskog, demografskog i društvenog razvoja“ (Vlada Republike Hrvatske, 2003: 13) što je bio jedan od stvarnih prioriteta Vlade. Za razliku od Račanove Vlade, težište razmatranja demografske problematike nije na uravnoteženom razvoju svih dijelova zemlje, nego na socijalnim aspektima. U programu se navodi kako demografska kriza „daje posebni značaj sustavu socijalne skrbi“ pri čemu se ističe kako „Hrvatska kao socijalna država i država socijalne pravde“ (Vlada Republike Hrvatske, 2003: 24) mora imati sustav socijalne skrbi koji će pružati sigurnost, temeljiti se na pravednosti i biti održiv te osigurati ravnomjernost u podjeli tereta socijalne zaštite između različitih generacija i građana različitih radnih položaja. Naglašeno je kako će Vlada potaknuti izradu cjelovite strategije i programa unapređenja svih oblika socijalne skrbi koji će biti povezani s općom strategijom državnog razvoja, a kao jedna od pretpostavki za budućnost hrvatskog društva uz pouzdanu socijalnu zaštitu i mirovinski sustav, bolji položaj žena, jačanje mjesta i uloge obitelji u društvu, navodi se i demografski rast (Ibid). Sukladno navedenom, u Hrvatskom saboru je 2006. godine usvojena Nacionalna populacijska politika. U tom je dokumentu ocijenjeno kako „Hrvatska država dosad nije imala cjelovitu i sveobuhvatnu nacionalnu populacijsku politiku, unatoč tomu što neke od pokušaja takve politike možemo prepoznati u Nacionalnom programu demografskog razvitka i Nacionalnoj obiteljskoj politici“ (Hrvatski sabor, 2006).

Temeljni cilj Nacionalne populacijske politike bio je pomlađivanje i brojčani porast stanovništva u Hrvatskoj kroz:

- povećanje nataliteta,
- postizanje optimalnoga migracijskog obrasca kroz zaustavljanje koncentracije stanovništva u velikim urbanim središtima, uz poticanje razvoja manjih urbanih naselja te plansko i selektivno naseljavanje u rijetko naseljena područja i manja naselja,

¹⁰ Vlada je djelovala u razdoblju od 23. prosinca 2003. - 12. siječnja 2008.

- poticanje povratka hrvatskog iseljeništva,
- poticanje uravnoteženijeg razmjesta stanovništva i demografskog razvoja putem prostorne preraspodjele stanovništva

Predviđena područja djelovanja kroz koja se planiralo navedene ciljeve realizirati uključivala su:

- održivi gospodarski razvoj,
- sustav obiteljskih potpora,
- porezne olakšice,
- usklađivanje obiteljskog i poslovnog života,
- skrb o djeci,
- zdravstvenu zaštitu majke i djeteta,
- senzibilizaciju i informiranje (Hrvatski sabor, 2006).

Godinu dana nakon formiranja devete Vlade Republike Hrvatske održani su predsjednički izbori na kojima je ponovno pobijedio Stjepan Mesić i osigurao drugi mandat na mjestu Predsjednika Republike Hrvatske. Stjepan Mesić u svom drugom mandatu, unatoč nepovoljnim demografskim trendovima koji su svoju potvrdu i verifikaciju dobili u popisu stanovništva 2011. godine, problem negativnih demografskih trendova nije vidio kao prioritet svog predsjedanja. U inauguralnom govoru, nakon položene prisege 2005. godine, demografska problematika nije našla svoje mjesto.¹¹ Međutim, ponovna afirmacija javne rasprave o negativnim demografskim trendovima s kojima se suočavala Republika Hrvatska potakla je i predsjednika Mesića da u govoru na prijemu u povodu Dana državnosti 2006. konstatira kako „socijalna politika države, (...) ima velike izdatke, ne samo zbog saniranja ratnih posljedica nego i zbog nepovoljne dobne strukture stanovništva i loših demografskih trendova“ i ukazuje kako „aktivna populacijska i obiteljska politika treba da bude jedna od glavnih briga ove i svake buduće Vlade“(Mesić, 2006).

Krajem 2007. godine održani su izbori za zastupnike u Hrvatskom saboru koji su Ivi Sanaderu i HDZ-u s partnerima ponovno omogućili formiranje Vlade. U programu te Vlade koja je započela s radom početkom 2008. godine demografska problematika obrađuje se obuhvatnije nego u programu prethodne vlade. U programu se „demografska obnova zemlje mjerama pronatalitetne i populacijske politike“ (Vlada Republike Hrvatske, 2008: 92) navodi kao jedan od prioriteta Vlade, temeljem kojeg se kao cilj navodi „stvaranje dugoročno održivih uvjeta za povećanje nataliteta te stvaranje gospodarskih i materijalnih uvjeta za

¹¹ Mesić, S., Inauguralni govor Predsjednika Republike Hrvatske, 18.02.2005.

nesmetan odgoj djece“ (Ibid). Program temeljem utvrđenih prioriteta i ciljeva definira i provedbene mjere demografske obnove i pronatalitetne politike koje su se odnosile na nastavak provedbe Nacionalne populacijske politike i obuhvaćale širok spektar mjera - poticanje zapošljavanja mladih roditelja, stambeno zbrinjavanje posebice za mlade i obitelji s obzirom na broj djece, povoljno stambeno kreditiranje mladih parova i obitelji s djecom na području od posebnog državnog interesa, ruralnim i depopulacijskim područjima, korištenje roditeljskih dopusta, donošenje propisa o sustavu obiteljskih potpora, usklađivanje novčane potpore za opremu novorođenog djeteta s rastom proračunske osnovice (Vlada Republike Hrvatske, 2008: 92-93). Uz to se planiralo „kroz program poticanja razvoja turizma na selu utjecati na sprječavanje depopulacije sela“ (Ibid: 65).

Ova vlada je bila kratkotrajna i već 2009. godine, nakon što je predsjednik Vlade Ivo Sanader ostupio formirana je jedanaesta hrvatska Vlada na čelu s Jadrankom Kosor. Program te vlade konceptualno i sadržajno gotovo je isti kao i prethodne vlade. Demografska problematika tretira se u istom okviru, a prioriteti i ciljevi definirani su istim formulacijama, dok su provedbene mjere djelom reducirane.¹² Program je kao takav predstavljao gotovo u potpunosti kontinuitet s programom prethodne vlade.

Ivo Josipović, treći predsjednik Republike Hrvatske u svom inauguralnom govoru izloženom nakon prisege u veljači 2010. godine referirao se na širok spektar pitanja koja čine demokratski okvir društva i problema s kojima se Republika Hrvatska suočavala. Josipović je uputio poziv za razvoj i jačanje demokracije i pravednijeg društva, ljudskih prava i pravne države te smanjivanje nejednakosti. Istaknuo je značaj zaštite interesa i prava radnika, umirovljenika i manjina, nacionalnih, vjerskih i spolnih te sprječavanje diskriminacije prema seksualnoj orijentaciji, socijalnom ili regionalnom podrijetlu ili na bilo kojoj drugoj osnovi. Upozorio je na problem nezaposlenih i potrebu gospodarskog razvoja i razvoja poduzetništva te pozvao na borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala. Naglasio je značaj ekologije i održivog razvoja, razvoja znanosti i obrazovanja, članstva u Europskoj uniji i NATO-u te razvoja dobrih odnosa sa susjednim državama. Međutim, zabrinjavajući demografski problem nije spomenuo (Josipović, 2010).

Program dvanaeste hrvatske Vlade, formirane krajem 2011. temeljem koalicije okupljene oko SDP-a, nije se značajnije bavio demografskom problematikom. Program u okviru raščlambe strukturnih reformi

12 Vlada Republike Hrvatske, (2009) Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2009. - 2011., str. 91-92.

u zdravstvenom, mirovinskom i socijalnom sektoru prepoznaje značaj demografskih trendova za dugoročno planiranje održivosti mirovinskog sustava – „provest ćemo mjere za stabilizaciju mirovinskoga sustava te definiranje strategije za dugoročnu održivost mirovinskoga sustava u odnosu na demografske i gospodarske trendove (...)” (Vlada Republike Hrvatske, 2011: 10-11). Shodno tome, demografska se problematika razmatra kao dio socijalne politike Vlade te se programom upravo u tom dijelu uz ostale aspekte socijalne politike, poput politike ravnopravnosti spolova, obiteljske politike, obrazovanja od jasličke dobi, politike socijalnoga stanovanja i drugih, najavljuje kako će „socijalna politika Vlade obuhvatit širok prostor različitih mjera u područjima demografske politike“ (Ibid: 36). Istovremeno se te mjere ne definiraju, osim na vrlo uskom području poljoprivredne politike gdje se kao mjera zadržavanja stanovništva u manje naseljenim predjelima Hrvatske planira „prilagodba obrazovnih programa u poljoprivredi novim potrebama (licenciranje), za programe srednjega obrazovanja usmjerene na potrebe obiteljskoga gospodarstva, te za stalno obrazovanje poljoprivrednika za usvajanje novih znanja i tehnologija, poticanje proizvodnje i dopunskih djelatnosti“ (Ibid: 17).

Značajnu promjenu tretmana demografske problematike uopće, a posebno na razini predsjednika Republike Hrvatske, nakon petnaest godina, donio je izbor Kolinde Grabar-Kitarović na dužnost Predsjednice Republike Hrvatske. Predsjednica Grabar-Kitarović snažno promiče reagiranje na tešku demografsku situaciju i sve veće iseljavanje iz Hrvatske i definira to pitanje kao jedno od najvažnijih aspekata svoje političke platforme. U Poslanici prilikom inauguracije 2015. godine predsjednica Grabar-Kitarović najavila je svoj interes za demografsku situaciju u kojoj se nalazi Hrvatska: „Imamo izrazito negativne demografske trendove. Starimo kao nacija.“ (Grabar-Kitarović, 2015). Predsjednica Grabar-Kitarović pri tome se posebno fokusirala na rastuće iseljavanje iz Republike Hrvatske, čemu uzroke vidi u lošoj gospodarskoj situaciji: „Naše gospodarstvo, kao i standard naših građana, već su šestu godinu pogođeni krizom. Desetci tisuća mladih napuštaju Hrvatsku“ (Ibid). Moglo bi se reći da je na taj način potaknuto jačanje svijesti i šire javne rasprave o demografskom problemu s kojim se Hrvatska suočava.

Predsjednica Grabar-Kitarović je sukladno iskazanom interesu za problem demografske situacije u inauguralnoj Poslanici, nastavila ukazivati na tešku demografsku situaciju i poticati traženje rješenja ističući kako je „demografsko pitanje u Hrvatskoj (...) “pitanje svih pitanja” koje zahtjeva poduzimanje izvanrednih mjera“ (Predsjednica Republike Hrvatske, 2017), te smatra da je Hrvatska „u izvanrednom stanju i traže

se izvanredne mjere“ (Večernji list, 2017), čime je, ukoliko se promatra kroz koncept sekuritizacije, potakla podizanje problema demografskog stanja i trendova na razinu sigurnosnog pitanja. Predsjednica je pri tome naglašavala kako je “primarna zadaća stvarati uvjete za ostanak ljudi i dostojanstven život svih građana. Nemamo vremena za nove apstraktne demografske strategije, već nam treba konkretan akcijski plan sveobuhvatnih mjera za demografski oporavak zemlje (...) i pozvala Vladu i Sabor da se u potpunosti posvete tom pitanju“ (Predsjednica Republike Hrvatske, 2018).

Program Vlade Tihomira Oreškovića, koja je preuzela dužnost u siječnju 2016. godine, sadržajno i metodološki je odstupao od svih drugih programa vlada. Demografska problematika i problem smanjivanja, starenja i iseljavanja stanovništva, unatoč apelima Predsjednice i tome što se program nazivao reformskim, nije ni spomenuta.¹³ Ova je vlada bila kratkotrajna te ju je već u listopadu 2016. godine, nakon prijevremenih parlamentarnih izbora, naslijedila Vlada na čelu s Andrejem Plenkovićem. Za razliku od prethodne Vlade, ova je u svom programu zaustavljanje iseljavanja i demografsku obnovu definirala kao jedan od četiri temeljna cilja (Vlada Republike Hrvatske, 2016: 2), a kako se navodi, „s obzirom na dugotrajni prirodni pad stanovništva i intenzivno recentno iseljavanje mladih i obrazovanih“ problematici demografske obnove obitelji i mladih posvećuje se cijelo poglavlje. Program polazi od konstatacije kako je obitelj „preduvjet demografskog razvitka, revitalizacije društva, povratka iseljeničtva i razvoja međugeneracijske solidarnosti“ (Vlada Republike Hrvatske, 2016: 18).

Programom se usmjerava na nekoliko demografskih aspekata:

- Porast nataliteta – „Vlada će izravnim i neizravnim mjerama populacijske politike utjecati na porast nataliteta, s dugoročnim ciljem uravnoteženja dobne strukture (...)“ uključujući izmjene u naknadi za novorođeno dijete, naknadi za drugih šest mjeseci roditeljskog dopusta, dječjem doplatku, pravima i statusu roditelja odgajatelja u obitelji s četvero i više djece, uz osiguranje minimalnog i podizanje postojećega životnog standarda. Stambeno zbrinjavanje obitelji po povoljnim uvjetima - kroz poticanu stanogradnju i subvencioniranje kamata na stambene kredite. (Vlada Republike Hrvatske, 2016: 17).
- Zaustavljanje iseljavanja – „ključno je pitanje cjelokupne demografske problematike. S obzirom na sve značajnije iseljavanje mladih, Vlada će provoditi politike u raznim područjima kako

13 Hrvatski sabor, (2016) Ključne smjernice reformske vlade, Zagreb, 21. siječnja 2016.

bi mlade vratila i zadržala u Hrvatskoj. Poseban naglasak bit će stavljen na stvaranje novih radnih mjesta jer su ona preduvjet za život i stvaranje obitelji. (Vlada Republike Hrvatske, 2016: 18).

- Razvoj slabije razvijenih i ratom pogođenih područja - preduvjet za sprječavanje iseljavanja stanovništva i smanjenje negativnog demografskog trenda. (Vlada Republike Hrvatske, 2016: 24).
- Povratak iseljenih (Vlada Republike Hrvatske, 2016: 18).
- Prostorna ravnoteža stanovništva – „posebnim mjerama poticati će se naseljavanje i zapošljavanje u ruralnim sredinama u cilju ravnomjernoga razvoja svih krajeva Hrvatske.“ (Vlada Republike Hrvatske, 2016: 17).

Vraćanje demografske problematike u fokus političkog interesa na najvišoj institucionalnoj razini dobio je svoj izričaj i u temeljnom dokumentu nacionalne sigurnosti to jest Strategiji nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske iz 2017. godine, kojom se „negativnu demografsku strukturu i trendove (...) nizak natalitet, depopulaciju, negativan saldo migracija i poremećaj dobne strukture stanovništva“ tretira u okviru sigurnosnih prijetnji, rizika i izazova za Republiku Hrvatsku. Pritom se upozorava kako će se takvo stanje i njegov nastavak „odraziti na društveno-gospodarski razvoj zemlje (...), značajno povećavati izazove s kojima se suočava hrvatsko društvo, kao što su nedostatak radne snage, neravnomjerna naseljenost te socijalni i ekonomski pritisci na državne i javne funkcije (Hrvatski sabor, 2017: 6). Negativni demografski trendovi, neuravnotežen regionalni razvitak Republike Hrvatske te smanjenje i starenje stanovništva posredno postaju ograničavajućim čimbenikom održivosti gospodarskog, regionalnog i sveukupnog razvoja Republike Hrvatske. Ovi trendovi utječu i na smanjivanje sposobnosti učinkovitog odgovora na izazove i prijetnje koji ugrožavaju opstojnost i sigurnost Republike Hrvatske (Hrvatski sabor, 2017: 15). Upozorava se kako sigurnost, opstojnost i prosperitet Republike Hrvatske uvelike ovise o tome kako će se u budućnosti sačuvati, odnosno povećati broj stanovnika, osigurati ravnomjerna naseljenost i razvijati ljudski potencijali.

Temeljem navedene procjene u dijelu koji se bavi strateškim ciljevima¹⁴ kao jedan od ciljeva navodi se demografska obnova i revitaliza-

14 Strateški ciljevi predstavljaju konkretizaciju ostvarivanja politike nacionalne sigurnosti u području svakoga nacionalnog interesa, u skladu s uvjetima strateškog okruženja i promatrano kroz razinu ambicije u srednjoročnom razdoblju. Za ostvarivanje strateških ciljeva Republika Hrvatska koristit će se svim raspoloživim instrumentima i mehanizmima nacionalne moći.

cija hrvatskoga društva (Hrvatski sabor, 2017: 6). Populacijska politika provodit će se uz uvažavanje demografskih, socioekonomskih, tradicijskih i drugih specifičnih obilježja stanovništva Republike Hrvatske. S obzirom na negativne demografske trendove, provodit će se pronatalitetna politika, politika poticanja ravnomjernijeg razmještaja stanovništva i imigracijska politika usklađena s potrebama tržišta radne snage (Hrvatski sabor, 2017: 15).

Zaključak – usporedba demografskih kretanja i političkih prioriteta na strateškoj razini

Provedena analiza ukazuje na promjenjiv interes predsjednika Republike Hrvatske i vlada Republike Hrvatske za demografsku problematiku, pri čemu su politički procesi koji trebaju osigurati odgovor na negativna kretanja i dalje u začecima. Tako promjenjivi interesi u kojima je demografska problematika često bila na rubu ili izvan interesa dodatno su obilježeni konceptijskim nekonzistentnostima koja su se kretala od fokusa na zaustavljanje iseljavanja, poticanja nataliteta ili promišljanja o povratku iseljeničtva do promišljanja javnih politika kojima se željelo reagirati na uočene probleme u gospodarskoj, socijalnoj, pa čak i prometnoj sferi bez potrebne koherentnosti, a posebno kontinuiteta u provedbi. Pozitivan aspekt uočava se kroz rastući politički i sigurnosni fokus recentnih ključnih političkih čimbenika na demografska pitanja u odnosu na prethodna razdoblja, što je i pretpostavka osiguravanja dugoročnosti i koherentnosti u definiranju, usklađivanju i primjeni mjera usmjerenih na promjenu demografskih trendova.

U slučaju demografskih promjena radi se o dugotrajnim procesima do kojih dolazi kroz sinergijske učinke šireg spektra društvenih, ekonomskih, političkih, socijalnih, sigurnosnih i drugih elemenata i aspekata. Odgovor na negativne demografske promjene mora osigurati sinergiju i dugotrajnost u koherentnom, planiranom i holističkom pristupu. Kako je takav pristup izostao – provedena analiza pokazuje kontinuitet negativnih demografskih kretanja s jedne strane te diskontinuitet politika i mjera s kojima se na te procese željelo utjecati s druge strane – Republika Hrvatska našla se u daleko nepovoljnijoj demografskoj situaciji nego prije četvrt stoljeća.

Temeljem izvedenih zaključaka ove analize, jasno je kako je za uspjeh potrebno osigurati dugoročnost i koherentnost definiranja, usklađivanja i primjene mjera usmjerenih na promjenu demografskih trendova. U tom smislu potrebno je realizirati zahtjev iz recentne Strategije nacionalne sigurnosti:

„Zbog složenosti i međuovisnosti mnogobrojnih čimbenika koji utječu na demografska kretanja, učinkovita populacijska politika zahtijeva sveobuhvatni dugoročni pristup te nadzor, koordinaciju i praćenje rezultata provedbe politika u različitim resorima koji mogu imati učinak na demografska kretanja.

Budući da je za učinkovitost pronatalitetne politike potrebno osigurati podršku ukupne javnosti, uz niz pronatalitetnih i drugih mjera, potrebna je i odgovarajuća komunikacijska strategija“ (Hrvatski sabor, 2017: 15-16).

Ana Malnar*

Dario Malnar**

Demographic issues in strategic policy documents of the Republic of Croatia

68

SUMMARY: According to relevant research, for decades the population of the Republic of Croatia has been characterized by extremely unfavourable demographic processes, natural depopulation, reduced fertility, population aging and emigration, which affect a wide range of social, economic, political, social and security problems. This analysis is based on the hypothesis that response to such processes and changes in negative demographic trends require long-term and coherent multisectoral policies in definition and implementation. Consequently, a research question examines the coherence of the strategic political approach to the demographic problem of the Republic of Croatia since independence in 1991.

The analysis of strategic documents, inaugural statements of the Croatian presidents, the government programs and the national security strategies indicates a more unfavourable demographic situation than a quarter of a century ago, whereby the political processes that need to ensure the response to negative developments are still in an early stage. A positive aspect can be seen through the growing political and security focus of recent key political actors on demographic issues, which is also a prerequisite for ensuring durable and coherence in defining, harmonizing and implementing measures aimed at changing demographic trends.

KEY WORDS: Republic of Croatia, demographic trends, strategic documents, policies

* Ana Malnar, PhD, Institute for migration and ethnic studies, Zagreb.
E-MAIL: ana.malnar@imin.hr

** Dario Malnar, PhD, Research associate in the field of political science, Zagreb.
E-MAIL: malnar.zg@gmail.com

Literatura

- Akrap, A. i Šterc, S. 2018. *Bez demografskog oporavka nema budućnosti*, Lider (05.02.2018.). dostupno na: <https://lider.media/aktualno/biznis-i-politika/hrvatska/akrap-sterc-bez-demografskog-oporavka-nema-buducnosti/> (28.04.2018.)
- Akrap, A. 2015. Demografski slom Hrvatske: Hrvatska do 2051. *Bogoslovska smotra* (85), 3: 855–881.
- Državni zavod za statistiku. 2018a. *Priopćenje*, Godina LV, Zagreb 14. rujna 2018. ISSN 1330-0350. Broj 7.1.3.
- Državni zavod za statistiku. 2018b. *Migracijsko stanje Republike Hrvatske*, God. LV, Zagreb 29. srpnja 2018. ISSN 1330-0350. Broj 7.1.2.
- Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži. 2003. *Nacionalna obiteljska politika Republike Hrvatske*. Zagreb, siječanj 2003. godine
- Grabar-Kitarović, K. 2015. *Poslanica predsjednice Republike Hrvatske Kolinde Grabar-Kitarović u prigodi inauguracije*, 15. veljače 2015. http://predsjednica.hr/files/KGK_INAUGURACIJA_BROSURA_web.pdf (12.2.2018.)
- Hrvatski sabor. 2002. *Strategija nacionalne sigurnosti*, Narodne novine 32/02 (19.03.2002.)
- Hrvatski sabor. 2006. *Nacionalna populacijska politika*, NN 132/2006 (6.12.2006.)
- Hrvatski sabor. 2016. *Ključne smjernice reformske vlade* (21. 1. 2016.)
- Hrvatski sabor. 2017. *Strategija nacionalne sigurnosti*, Narodne novine 73/17 (14.07.2017.)
- Izvešće Predsjednika Republike Hrvatske dr. Franje Tuđmana o stanju hrvatske države i nacije u 1995. godini na zajedničkoj sjednici oba doma hrvatskog Sabora (15.01.1996.)
- Josipović, I. 2010. *Inauguracijski govor* (18.2.2010.)
- Malnar D. i Malnar, A. 2015. Demographic Security Trends in Southeastern Europe, *Croatian International Relations Review*. (21), 73: 57-87.
- Mesić, S. 2000. *Inauguracijski govor*, 18.02.2000.
- Mesić, S. 2003. Proširena sjednica Odbora za unutarnju politiku nacionalnu sigurnost. *Govor predsjednika Republike Hrvatske Stjepana Mesića* (02.09.2003.)
- Mesić, S. 2004a. Govor predsjednika Mesića na Konferenciji o ljudskom kapitalu (30.09.2004.) Dostupno na: <http://www.stjepanmesic.hr/hr/arhiva-govori/30092004-zagreb>
- Mesić, S. 2004b. Govor predsjednika Mesića na otvaranju skupa “Hrvatska 2020” (22.01.2004.) Dostupno na: <http://www.stjepanmesic.hr/hr/arhiva-govori/22012004-zagreb>
- Mesić, S. 2005. Inauguralni govor Predsjednika Republike Hrvatske (18.02.2005.)
- Mesić, S. 2006. Govor predsjednika Mesića na prijemu u povodu Dana državnosti (21.06.2006.) Dostupno na: <http://www.stjepanmesic.hr/hr/arhiva-govori/21062006>
- Petak, Z. 2009. Pojmovnik, *Hrvatska i komparativna javna uprava* (9), 1: 283-295.
- Predsjednica Republike Hrvatske. 2017. Vijesti: Održana svečana sjednica Skupštine Vukovarsko-srijemske županije (10.11. 2017.)

- Dostupno na: <http://predsjednica.hr/objava/1/1/1903> (01.05.2018.)
- Predsjednica Republike Hrvatske. 2018. Vijesti: Predsjednica otvorila Ured u Šibensko-kninskoj županiji (17.04. 2018.)
Dostupno na: <http://predsjednica.hr/objava/1/1/2274> (01.05.2018.)
- Tuđman, F. 1990. Govor prilikom konstituirajuće sjednice Hrvatskoga Sabora (30.05.1990.)
- Tuđman, F. 1995. Govor na III. Općem saboru Hrvatske demokratske zajednice (14.10.1995.)
- Tuđman, F. 1997a. Izvješće Predsjednika Republike Hrvatske dr. Franje Tuđmana o stanju hrvatske države i nacije u 1996. godini na zajedničkoj sjednici oba doma hrvatskog Sabora (22.01.1997.)
- Tuđman, F. 1997b. Prisežna poslanica Franje Tuđmana (05.08.1997.)
- Tuđman, F. 1998. Izvješće Predsjednika Republike Hrvatske dr. Franje Tuđmana o stanju hrvatske države i nacije u 1997. godini na zajedničkoj sjednici oba doma Hrvatskoga državnog sabora (27.01.1998.)
- Tuđman, F., (1999) Izvješće Predsjednika Republike Hrvatske dr. Franje Tuđmana o stanju hrvatske države i nacije u 1998. godini na zajedničkoj sjednici oba doma Hrvatskoga državnog sabora (20. siječnja 1999.)
- Ustav Republike Hrvatske. 2010. *Narodne novine* 85/10.
- Večernji list. 2017. Predsjednica o demografiji: Mi smo u izvanrednom stanju i traže se izvanredne mjere (10.11.2017.)
Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/kolinda-grabar-kitarovic-demografija-vlada-zaposljavanje-1206838> uvid 28.4.2018.
- Vlada Republike Hrvatske. 2000. *Program rada Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000.-2004.*
- Vlada Republike Hrvatske. 2003. *Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003.-2007.*
- Vlada Republike Hrvatske. 2008. *Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2008.-2011.*
- Vlada Republike Hrvatske. 2009. *Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2009.-2011.*
- Vlada Republike Hrvatske. 2011. *Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011.-2015.*
- Vlada Republike Hrvatske. 2011. *Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2016.-2020.*

IZVORNI ZNANSTVENI RAD

Mirza Smajić*

Veldin Kadić**

**Brexit i „novi“
transatlantski
odnosi: moguće
refleksije na
Zajedničku
sigurnosnu i
obrambenu politiku
Europske unije*****

*Europa će biti skovana u krizi i bit će zbroj rješenja usvojenih
kao odgovor na te krize
(Jean Monnet, 1978)*

* Izv.prof.dr.sc. Mirza Smajić, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Sarajevu.
E-MAIL: mirza.smajic@fpn.unsa.ba

** Veldin Kadić, MA, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Sarajevu.
E-MAIL: veldin.kadic@fpn.unsa.ba

* Članak je pisan u vremenu kad još nije sasvim jasno hoće li se Brexit dogoditi usprkos održanom referendumu iz 2016. godine. Naša pretpostavka je da hoće, ali smo svjesni mogućnosti drugačijeg ishoda. U tom smislu iznesena mišljenja i zaključci se odnose na pretpostavku da će se Brexit ipak dogoditi.

SAŽETAK: U radu se analizira nastanak i razvoj Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU i uloga ključnih zemalja (osovine Berlin-Pariz-London) u tom procesu. Cilj rada je detektirati unutarnje i vanjske prepreke i izazove na putu integracije ove politike s posebnim fokusom na *Brexit* i „nove“ transatlantske odnose. U tom smislu nastoje se istražiti moguće refleksije izlaska Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske kao vojno naj snažnije europske zemlje iz Europske unije na budući razvoj i integraciju Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU i „novo“ transatlantsko partnerstvo koje je počelo izborom Donalda Trumpa za predsjednika Sjedinjenih Američkih Država. Autori smatraju da je zbog ova dva izazova buduća integracija Zajedničke sigurnosne i obrambene politike u *limbu* i da će francusko-njemačko partnerstvo i odnosi sa zemljama „nove Europe“ biti od presudnog značaja u novom strateškom pozicioniranju ove politike i eliminiranju negativnih implikacija prethodno spomenutih izazova.

KLJUČNE RIJEČI:

Brexit, EU, Zajednička sigurnosna i obrambena politika, NATO, transatlantski odnosi

Uvod

Zajednička sigurnosna i obrambena politika EU (u daljem tekstu ZSOP) jedno je od najdinamičnijih i najambicioznijih područja razvoja EU nakon potpisivanja i stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta. Ova politika je integrirana u područje Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (u daljem tekstu ZVSP) i njene obrise¹ možemo pronaći u ugovoru o Europskoj uniji koji je potpisan u Maastrichtu 07. veljače 1992. godine. Za operativni dio ove politike bila je zadužena Zapadnoeuropska unija (WEU) koja je ovim ugovorom predstavljena kao integralni dio razvoja unije za implementaciju odluka koje imaju obrambeni karakter. Da bi se izbjeglo bilo kakve dupliciranje kapaciteta s NATO savezom i postavile jasne smjernice razvoja europske obrane na sastanku Vijeća ministara WEU-a u Petersbergu (lipanj 1992. godine) dogovorene su tri vrste zadaća koje ova organizacija treba provoditi, a to su: humanitarne misije i misije evakuacije, misije očuvanja mira i korištenja borbenih snaga prilikom upravljanja kriznim situacijama i misije uspostave mira. Iz ovih zadaća je evidentno da je sadržaj eventualne sigurnosne i obrambene politike usmjeren prema mirovnim i humanitarnim misijama, a da je ključni stup teritorijalne obrane i izvođenja vanjskih *hard security* intervencija i dalje ostao NATO. Prvi ozbiljniji pokušaj nadogradnje Ugovora o Europskoj Uniji iz Maastrichta, a time i obrambene politike, bio je Ugovor iz Amsterdama (potpisan 1997. godine, a stupio na snagu dvije godine poslije), koji je uspostavio poziciju Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku EU. Ugovor iz Amsterdama je potvrdio načelne stavove ugovora iz Maastrichta u pogledu razvijanja europske obrambene politike s tim što se više ne govori o konačnom oblikovanju, kao što je bilo u ugovoru iz Maastrichta, nego o postupnom oblikovanju zajedničke obrambene politike. Iako Ugovor iz Amsterdama predstavlja ključnu pravnu osnovu uspostavljanja europske sigurnosne i obrambene politike, konkretna inicijativa za njezin daljnji razvoj dogodila se na francusko-britanskom *summitu* u Saint-Malou 4. prosinca 1998. godine. U zajedničkoj deklaraciji koju su usvojile dvije vojno najsnažnije zemlje EU (Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske² (u daljnjem tekstu UK)

73

Mirza Smajić
Veldin Kadić
*Brexit i „novi“
transatlantski odnosi:
moguće refleksije
na Zajedničku
sigurnosnu i
obrambenu politiku
Europske unije*

- 1 U poglavlju V. Ugovora o Europskoj uniji članku J. 4 navodi se: „Zajednička vanjska i sigurnosna politika uključuje sva pitanja vezana za sigurnost Unije, uključujući i konačno oblikovanje zajedničke obrambene politike, koja bi vremenom mogla dovesti do zajedničke obrane.“ Izmjenama i dopunama ugovora o Europskoj uniji koje su učinjene Ugovorom iz Amsterdama formulacija „konačno oblikovanje“ je zamijenjena odredbom „postupno oblikovanje“ dok je zaključni dio formulacije (...mogla dovesti do zajedničke obrane) nadopunjen sa formulacijom „kada Europsko vijeće tako odluči“.
- 2 Kada se govori o *Brexitu* autori su svjesni činjenice da je termin Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske ispravan politički termin za upotrebu jer je Velika

između ostalog navodi se da „Unija mora imati kapacitet za autonomnu akciju, podržanu od kredibilnih vojnih snaga, neophodna sredstva za korištenje i spremnost da to učine kako bi odgovorili na međunarodne krize“ (*Joint Declaration on European Defence*, 1998). Britansko-francuski summit u Saint-Malou smatra se rođenjem *Europske sigurnosne i obrambene politike*³ (u daljnjem tekstu ESOP) jer su UK i Francuska potvrdili svoje zajedničko djelovanje u realiziranju konkretnih ciljeva u ovom području, a to su razvoj europskih snaga koje se mogu brzo rasporediti i razvoj europske obrambene industrije i tehnologije. Ovaj integracijski akt Francuske i UK-a potvrdio je tezu Jeana Monneta da će „Europa biti skovana u krizi i biti suma rješenja usvojenih kao odgovor za te krize“ (Nissen, 2017:8) jer je zajednička deklaracija o europskoj obrani dijelom nastala kao odgovor na ratove ‘90-tih godina u bivšoj Jugoslaviji gdje se pokazalo da EU nema mogućnost upravljanja krizama u „svom dvorištu“.⁴ Iako je u izvornom pogledu UK jedna od zemalja EU koja je najzaslužnija za osnivanje ESOP njezino kasnije djelovanje unutar EU, a posebno unutar njezine obrambene dimenzije, promatrano s povijesne distance od 20 godina u teorijskim interpretacijama mnogih autora bit će opisano kao prilično ambivalentno sa izrazitim *atlantističkim* smjerom. Vrhunac tih ambivalentnosti manifestirao se na referendumu 23. lipnja 2016. godine kada su građani UK-a sa 51,9 % odlučili napustiti EU nakon nekoliko desetljeća integracije uz ukupnu izlaznost od 71, 8%.

Brexit u brojkama – Ujedinjeno Kraljevstvo vs. Europska unija

Rezultati referenduma o izlasku UK-a iz EU izazvali su mnogo neizvjesnosti na političkom, ekonomskom, diplomatskom i sigurnosno-obrambenom planu otvorivši brojna pitanja koja je potrebno riješiti na bilateralnoj razini, kao i uspostaviti modalitete buduće suradnje. Analizirajući retoriku i tematske rasprave koje su prethodile referendumu

Britanija geografski termin i obuhvaća Škotsku, Wales i Englesku s pripadajućim otocima bez Sjeverne Irske. Obzirom da se u praksi i različitim radovima ova dva termina koriste kao sinonimi, radi originalnog navođenja citata i izvora literature i u ovom radu će doći do njihove sinonimizacije kako bi se sačuvala autentičnost preuzetih bilješki.

- 3 Ovaj naziv promijenjen je sporazumom iz Lisabona u Zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku (u daljem tekstu ZSOP)
- 4 Tijekom rata u BiH i na Kosovu Europska unija nije imala kapaciteta da se ozbiljnije uključi pa je glavne napore u zaustavljanju rata preuzeo NATO savez. Sjedinjene Američke Države su počele zahtijevati da Europska unija razvija intenzivnije obrambene napore kako bi mogla sudjelovati u rješavanju kriza manjeg intenziteta u kojima NATO ne bi sudjelovao.

očigledno je da pitanja sigurnosti i obrane nisu dominirala u javnom prostoru i prema tome ne mogu se smatrati *driverima* koji su mnogo utjecali na ishod referenduma. Pitanja koja su dominirala u javnom prostoru prije samog referenduma uglavnom su bila usmjerena na ekonomiju, suverenitet i migracijsku krizu. U suštini, *Leave campaigning* je promovirala „viziju globalno orijentirane suverene Britanije slobodne da povrati kontrolu nad granicama, trgovinskom politikom i domaćim zakonodavstvom“ (Black et.al, 2017: 15). *Remain Camp* je smatrala da bi „bilo kakvo britansko povlačenje ugrozilo poslove, stabilnost i utjecaj ove zemlje u sve povezanijem svijetu“ (Ibid). Ako uvažimo činjenicu da je UK⁵ vojno najsnažnija zemlja unutar EU i jedina pored Francuske koja je sposobna svoju moć projicirati i van svojih granica (uz posjedovanje prekoceanskih baza), s budžetom za obranu koji je poslije SAD-a najveći u NATO-u i peti u svijetu, onda se njen utjecaj u razvoju ZSOP EU ne može relativizirati. Od operacionalizacije⁶ tadašnjeg ESOP-a (sporazumom iz Lisabona usvojen novi naziv Zajednička sigurnosna i obrambena politika EU) 2003. godine EU je do sada (ožujak 2019) sudjelovala i sudjeluje u 35 vojnih i civilnih operacija od kojih 6 (vojnih) i 10 (civilnih) još uvijek traju.⁷ Doprinos UK ovim misijama ako se uzme u obzir da je zajedno sa Francuskom vojno najsnažnija država unutar EU je prilično skroman. UK je u pogledu doprinosa civilnim i vojnim operacijama EU na petom mjestu (ispred su Francuska, Italija, Njemačka i Španjolska) sa svega 4,19% ukupnog osoblja koje su zemlje članice EU stavile na raspolaganje za ove misije. Prema izvještaju Doma Lordova (*House of Lords*) koji je dostavljen EU odboru za razdoblje 2005-2016; „udio UK u vojnim operacijama EU iznosi 14, 82 ukupnih troškova EU, dok za civilne operacije iznosi 16%.“⁸ Iako je osovina London-Pariz bila najznačajnija za početni razvoj i operacionalizaciju ZSOP Europske unije kroz nekoliko inicijativa kao što je već spomenuti samit u Saint-Malou, osnivanje europske obrambene agencije i razvoj koncepta borbenih grupa EU ove dvije zemlje imale su dijametralno suprotne stavove o

5 Prema podacima IISS Military Balance iz 2016. godine udio UK-a u ukupnom vojno-obrambenom smislu EU po kategorijama iznosi: nosači aviona 50%, nuklearne podmornice 50%, radarski sustavi na zemlji 37%, borci mornarice 16%, oklopne snage za izviđanje 15%, transportni helikopteri 11%, borbene letjelice 11% i oklopna borbeno vozila 11%. (Black et.al., 2017: 67).

6 Pokretanjem policijske civilne operacije u Bosni i Hercegovini 1. siječnja 2003. godine.

7 European Union External Action, dostupno na sljedećem linku: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en. (17.06.2019.)

8 House of Lords European Committee, „Europe in the World: Towards a More Effective EU Foreign and Security Strategy“, HL Paper 97, Eighth Report, Appendix 5, 16. veljače 2016. godine.

tome kakvu europsku obranu žele. U tom smislu Francuska koja teži konceptu „strategijske autonomije“ je bila zagovornik samostalne europske obrambene politike koja može biti zamjena za NATO savez, dok je UK uvijek težilo ka razvoju zajedničke europske obrane ali samo kao komplementarne NATO savezu. Ukoliko se pogleda struktura i sadržaj dosadašnjih i trenutnih misija koje su pokrenute u okviru ZSOP EU, onda se jasno može vidjeti da se ova politika oblikovala sukladno uglavnom britanskim preferencijama, a tamo gdje su bili pokušaji da se ne oblikuje kao što je osnivanje stalnog vojnog operativnog sjedišta EU (*EU permanent military headquarters*) za vojne i civilne operacije i odobravanje više novca za Europsku obrambenu agenciju uglavnom su blokirani britanskim vetom. Stoga je upravu Thierry Tardy s europskog instituta za sigurnosne studije kada ono što su vojne i civilne misije EU uradile u upravljanju kriznim menadžmentom definira kao sub-strategijsko misleći pod tim „da njihov ukupni doprinos rijetko dovodi do velikih promjena u državi ili regiji (gdje se izvode)“ (Thierry, 2015: 8), zato što su one „često male i usmjerene na ograničenu izgradnju kapaciteta, a ne na *peacekeeping* ili *peace-enforcement* misije kao što su one raspoređene od strane NATO-a ili UN-a“ (Nissen, 2017: 16). Iako je prema podacima koji su izneseni doprinos UK-a civilnim i vojnim misijama EU prilično skroman uzimajući u obzir njegovu vojnu i političku moć procjenjuje se da je udio ove zemlje između 25-30% od ukupnih vojnih kapaciteta i sposobnosti EU. Ukoliko te postotke promatramo odvojeno u strategijskom smislu čini se premalo za Veliku Britaniju da bi igrala ozbiljniju ulogu u svijetu, dok je s druge strane previše za EU i njenu globalnu ambiciju ukoliko bi u budućnosti ostala bez ovih sredstava. Nedostatak sredstava UK-a posebno bi se mogao osjetiti u civilnom aspektu upravljanja krizama jer većina britanskih doprinosa je po prirodi i sadržaju bila civilnog karaktera. Ako je suditi po izjavama visokih čelnika EU i UK-a čini se da su obje strane svjesne potencijalnih rizika do kojih može dovesti potpuni prekid odnosa u području ZSOP pa se uspostavljanje nove vrste *Channel* partnerstva nameće kao logičan slijed događaja u *post-brexita* vremenu.

***Brexit* i daljnji razvoj Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU - mogućnost nemogućnosti?**

S obzirom na to da su pitanja trgovine i ekonomije i uspostavljanja mogućih aranžmana u ovom smjeru dominirala u javnim diskursima EU i UK postoji vrlo malo objavljenih dokumenata koji bi jasno naznačili smjer buduće suradnje u sigurnosno-obrambenom smislu. Smjernice koje je uspostavilo Vijeće EU u pogledu *Brexita* navodi da je „EU

spremna razmotriti uspostavljanje partnerstva u području sigurnosti i obrane ali ne može dati smjernice kako bi to partnerstvo izgledalo“ (Bakker et.al, 2017: 10). U teorijskim interpretacijama koje analiziraju modalitete budućeg EU-UK partnerstva u području sigurnosti i obrane moguće je uočiti 3-5 potencijalnih scenarija koje autori smatraju najizglednijim. U tom smislu Anne Bakker, Margriet Drent i Dick Zandee u studiji pod nazivom „European defence: how to engage UK after Brexit“ čini se daju najsveobuhvatniji prikaz budućeg sigurnosno obrambenog partnerstva EU i UK-a utemeljen na pet mogućih aranžmana:

1. **Zajednička sigurnosna i obrambena politika *opt-in*** – ovaj model podrazumijevao bi najveću moguću razinu sudjelovanja u ZSOP, ali bez članstva u EU. Time bi UK i dalje imalo mogućnost da utječe na agendu i *decision-making* proces koji se tiče ovog područja. Međutim, ovaj model se „ne čini previše vjerojatan kako zbog nesprenosti EU-27 da državi koja nije članica EU dozvoli sudjelovanje u donošenju odluka, tako i zbog nesprenosti UK da u potpunosti sudjeluje u ovom području“ (Ibid), kao da je član EU, posebno ako se uzme u obzir nezanemariv utjecaj euroskeptika u ovoj državi po pitanju europske obrane.
2. **Sklapanje okvirnog sporazuma o sudjelovanju** (*Framework participation agreement*) - U ovom slučaju EU dozvoljava nečlanicama EU da potpisivanjem ovog sporazuma sudjeluju u vojnim i civilnom operacijama EU u kojima to žele, ali bez prava sudjelovanja u donošenju odluka i bilo kakvog utjecaja na tok operacije. Ovakve vrste partnerstva EU je zaključila sa Kanadom, Norveškom, Ukrajinom, Turskom, Crnom Gorom, ali i sa SAD-om. U pogledu SAD-a, sporazum je baziran samo na sudjelovanju ove zemlje u civilnim misijama. Čini se da ova vrsta partnerstva ne bi mogla biti prihvaćena u Londonu, s obzirom da bi UK u ovom slučaju, uzimajući u obzir svoju vojnu i političku moć, imalo prilično inferioran položaj i utjecaj potpuno jednak prethodno spomenutim zemljama.
3. **Zaključivanje novog tipa sporazuma o partnerstvu** – ovdje se radi o privilegiranom partnerstvu koje bi zemlje nečlanice EU mogle imati u području ZSOP, s obzirom na svoju stratešku, vojnu i političku važnost u svijetu. Ovaj model bio bi sličan prvom modelu, s tim da bi on bio otvoren i za zemlje koje trenutno imaju potpisan *Framework participation agreement*, a utjecaj zemalja na *decision-making* proces mjerio bi se u skladu sa doprinosom u određenoj vrsti operacije. Otežavajuća okolnost mogla bi biti to što bi bilo vrlo teško uspostaviti

- gradaciju kriterija (doprinosa) koje bi zemlja trebala ispuniti kako bi na osnovu toga dobila istaknuti status u Europskoj obrani.
4. **Berlin Plus** – ova vrsta aranžmana bi podrazumijevala „da UK sudjeluje u civilnim i vojnim misijama EU kao član NATO-a kroz postojeći Berlin plus sporazum koji je na snazi. U tom smislu, na primjer, operativno vojno središte UK-a u Northwoodu moglo bi se koristiti i dalje kao imovina NATO-a za operacije pod pokroviteljstvom EU“ (Bakker et.al, 2017:14). Međutim, i ova opcija se čini malo vjerojatnom s obzirom da primjena Berlin plus sporazuma u praksi pati kako zbog spora Turske i Cipra, tako i zbog drugih strukturnih nedostataka, pa se njegova reforma čini nužnom.
 5. **Nema formalno-pravne povezanosti sa ZSOP EU** – ova vrsta aranžmana podrazumijevala bi koncept „svatko za sebe“, odnosno UK bi sklopilo sporazum o sudjelovanju u određenoj vrsti operacije bez ikakvog formalno-pravnog utjecaja na *decision-making* proces. To bi u biti bila suradnja na *case-by-case* principu koja bi dodatno oslabila utjecaj Velike Britanije i malo je vjerojatno da će politika Velike Britanije ići u ovom smjeru. (Ibid).

Nakon kratke elaboracije mogućih budućih aranžmana između UK i EU postavlja se pitanje koji od njih bi bio najprihvatljiviji za obje strane. Ključnu intenciju mogućih želja UK u oblikovanju njihovog budućeg partnerstva sa EU u sferi sigurnosti i obrane dao je na međuparlamentarnoj konferenciji EU na Malti 26. travnja 2017. godine Crispin Blunt, predsjednik pododbora za vanjske poslove Donjeg doma u Britanskom parlamentu. On je pledirao za duboko i specijalno partnerstvo EU i UK u pogledu sigurnosne suradnje. Međutim, plan koji je izložio Blunt prilično je ambiciozan i on je u biti najbliži aranžmanu broj 3 koji smo prethodno izložili, a to je zaključivanje novog specijalnog tipa partnerstva koji bi izlazio izvan standardnog *Framework participation agreementa*, koji EU ima s trećim zemljama. U najkraćem smislu, to bi podrazumijevalo sklapanje *Enhanced Framework Participation Agreementa* „koji bi u pogledu civilnih i vojnih misija EU koje budu realizirane sa britanskim sudjelovanjem omogućio ovoj zemlji da bude uključena u proces donošenja odluka i strateško planiranje za misije“ (Santopointo i Izquierdo, 2018: 17). U pogledu svog statusa u Političkom i sigurnosnom odboru EU (ključnom koordinacijskom tijelu za ZSOP) Blunt je predložio status promatrača za UK, kojim bi imalo mogućnost da utječe na agendu bez prava glasa u donošenju odluka, odnosno drugim riječima „oblikovalo bi sadržaj bez mogućnosti donošenja odluka“ (Ibid). Ta-

kođer se predlažu redoviti sastanci između EU i UK na razini ministara vanjskih poslova koji bi omogućili međusobno razumijevanje vanjsko-političkih pozicija. Iako se ne precizira što bi trebao biti konačni ishod tih sastanaka, teško je pomisliti da bi EU pristala na to da njene vanjsko-političke odluke ovise o stavu UK. Iz prethodnog Bluntovog elaborata može se iščitati da je najvažnije za Veliku Britaniju da kao nečlanica EU i dalje ima utjecaj na *decision-making* proces unutar ove organizacije. U svibnju 2018. godine London je objavio novi službeni dokument koji predstavlja sažetak serije njihovog pregovaračkog tima za diskusiju sa EU pod nazivom „*Framework for the UK-EU Security Partnership*.”⁹ Čini se da ovaj dokument donosi vrlo malo inovacija kad je u pitanju službena pozicija UK, iako se u analizi koju daje *Policy Department for External Relations* EU navodi „da je ovim dokumentom vlada Therese May konačno priznala da više ne može biti direktno uključena u donošenje odluka unutar EU, ali da se nada da će moći da im na neki način pristupi i utječe na njih“ (Santopinto i Izquierdo, 2018: 10). Privilegirani status za UK koji potenciraju iz Londona zasnovan je na utjecaju koji ova zemlja ima u međunarodnim odnosima kao stalna članica Vijeća sigurnosti, kao jedan od vodećih aktera u NATO savezu, kao veliki donator razvojne međunarodne pomoći i sila koja može svoju vojnu i političku moć projicirati globalno. Iako je važnost UK u međunarodnim odnosima neupitna čini se da će trebati mnogo kreativnosti i imaginacije da se nadraste rigidni briselski birokratski institucionalizam koji bi napravio duboko i specijalno partnerstvo za ovu zemlju u *postbrexit* vremenu. S druge strane, iz službenih dokumenata EU koji se tiču razmatranja budućeg sigurnosno-obrambenog partnerstva sa UK ne pokazuje se velika spremnost da se ovoj zemlji dodijeli status specijalnog partnera u ovoj organizaciji. U dokumentu pod nazivom *Internal preparatory discussions on framework for future relationship: security, defence and foreign policy* navode se okvirni stavovi koji će se razmatrati u tijelima EU kao dio budućeg pregovaračkog procesa. Kao temeljni EU princip spominje se „očuvanje autonomije u pogledu procesa donošenja odluka,”¹⁰ čime

9 Ključni zahtjevi UK-a u ovom dokumentu su:

- redovne i strukturirane konzultacije na svim razinama, bez preciziranja učestalosti ili strukturne prirode dijaloga;
- uspostaviti program za razmjenu službenika;
- usvojiti sporazum o razmjeni osjetljivih informacija (preduvjet za bilo koji oblik suradnje);
- mogućnost sudjelovanja u misijama ZSOP-a;
- ostati uključen u političko i strateško planiranje Europske obrambene agencije;
- sudjelovanje u programima i projektima koji se provode u okviru PESCO, EDF i Galilea.

Vidjeti više u: (Framework for the UK-EU Security Partnership, 2018).

10 Internal EU27 preparatory discussions on the framework for the future relationship: “Security, Defence and Foreign Policy”, 24. siječanj 2018. godine. Dostupno na:

se jasno daje do znanja da nečlanice, bez obzira na njihovu vojnu i političku moć, ne mogu sudjelovati u donošenju odluka u bilo kojem obliku i na bilo kojoj razini. U pogledu poduzimanja civilnih i vojnih misija navodi se da treće zemlje ne mogu osigurati operativno sjedište¹¹ u misijama, niti nositi zapovjedne ili druge visoke funkcije u nekoj operaciji. Čini se da je i stav EU po pitanju uspostavljanja budućeg partnerstva vrlo dvosmislen, premda postoji spremnost da se uspostavi „specifična vrsta budućeg partnerstva“ ali bez konkretnog koncepta kako bi to izgledalo. Na primjer, u pogledu okvira za buduće partnerstvo navodi se „mogućnost specifičnog dijaloga i konzultacijskog mehanizma s UK uzimajući u obzir njegov status kao stalne članice Vijeća sigurnosti UN-a“ (Ibid) dok se u pogledu sudjelovanja u misijama ZSOP navode tri opcije: „postojeći *Framework Participation Agreement* (odobren od Vijeća EU 2008. godine), *ad hoc agreements* i razvijanje novog ambicioznijeg okvira primjenjivog za treće zemlje“. Ovaj posljednji model išao bi u smjeru nekog integriranijeg partnerstva, ali interesantno je da se on ne spominje za UK nego za sve „treće zemlje“ odnosno nečlanice. To može implicirati da je EU spremna razmotriti neku vrstu snažnijeg partnerstva sa trećim zemljama u odnosu na njihovu vojnu moć i politički utjecaj koje izlazi izvan okvira postojećeg *Framework participation agreementa*, odnosno moglo bi se reći da „EU priznaje da je potrebno uspostaviti poseban dijalog sa UK, ali da to ne bi trebalo diskriminirati treće zemlje“ (Santopinto i Izquierdo, 2018: 17). Dakle, očito je da su ambicije i htijenja UK s jedne strane i mogućnosti i spremnost EU da ih realizira s druge strane u blagoj koliziji. Mogući kompromis će vjerojatno zahtijevati nijansirane ustupke s obje strane kako se eventualne mogućnosti ne bi pretvorile u nemogućnosti jer „UK neće željeti prihvatiti podređenu ulogu koju EU dodjeljuje nečlanicama [...] dok EU sa druge strane neće željeti napraviti presedan dajući UK više učešća u odlukama nego drugim nečlanicama“ (Besch, 2016: 8).

Zajednička sigurnosna i obrambena politika EU između francuske „strateške autonomije“ i njemačkog „multilateralizma“

Francuska i Njemačka se pored Velike Britanije smatraju glavnim *driverima* razvoja ZSOP EU i oblikovanja buduće vizije globalne EU. UK se u tom smislu smatra *atlantističkim* geostrateškim igračem,

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/security_defence_and_foreign_policy.pdf (20.06.2019.)

11 U tom smislu navodi se hitno prebacivanje Operativnog sjedišta za operaciju *Atalanta* (na obalama Somalije) iz Northwooda (vjerojatno u Italiju ili Španjolsku).

realizatorom američke politike u Europi, sklonom bilateralnim sporazumima i djelovanju bez mnogo ambicija za jakom EU na sigurnosno-obrambenom planu. Stoga je francusko-njemački duo bio važna osovina u sveukupnom integriranju zemalja EU i izrastanju ove organizacije u ono što je ona danas postala. Ipak, Francuska i Njemačka nikad nisu postigle „konačni konsenzus“ u odgovoru na pitanja: kakvu europsku obranu žele i koliko strateške autonomije je potrebno za EU u ovom području? Neposredno nakon što su građani UK glasali za izlazak ove zemlje iz EU otvorene su velike rasprave o mogućem budućem razvoju Zajedničke sigurnosne i obrambene politike, odnosno hoće li ona krenuti u smjeru dublje integracije ili će ova politika ostati u pat poziciji sa tendencijom dezintegracije. Ana Isabel Xavier u radu pod nazivom „The impact of Brexit on security and defence multilateralism: more cooperation or overlapping interests“ polazi od teze da je *Brexit* „više prilika nego prijetnja za UK i EU da ponovo usklade prioritete u smislu višeg ulaganja i obaveza u području sigurnosti i obrane, jačanja multilateralizma i strateške suradnje između EU-27 i među saveznicima NATO-a“ (Xavier, 2018: 104). U tom smislu Francuska i Njemačka su neposredno poslije *Brexit*a najavile nekoliko važnih inicijativa koje idu u smjeru daljnje integracije i razvoja ove politike kao što su: objavljivanje europske Globalne sigurnosne strategije koja je vrlo ambiciozna s naglašenom dimenzijom i vanjske i unutarnje sigurnosti (lipanj, 2016), sastanak u Bratislavi na kojem su se čelnici EU-27 složili da daju novu pokretačku silu sigurnosti i obrani EU (rujan, 2016), pokretanje plana za implementaciju Europske globalne sigurnosne strategije i akcijskog plana Europske komisije za obranu (studenj, 2016), *White paper* Europske komisije o putu europske obrane i deklaracija iz Rima u kojoj lideri EU pristaju na stvaranje integriranije i konkurentnije obrambene industrije (ožujak, 2017), prijava za PESCO (*permanent structured cooperation*) koju su potpisale 23 članice EU (studenj, 2018) itd. Svaka od ovih inicijativa ima svoju političku težinu, ali i ograničenja koja proizlaze iz različitih političkih, strateških i vojnih kultura Francuske i Njemačke.

Francuska je zemlja koja ima dugu tradiciju vanjskog intervencionizma sa preko-oceanskim bazama u mnogom dijelovima svijeta i posebnim fokusom na afrički kontinent zbog njihove kolonijalne tradicije. Ova zemlja je poslije UK ostala jedina sila unutar EU sposobna izvoditi *hard security* intervencije s više od 30.000 vojnika raspoređenih u aktivnim misijama „vani i kod kuće“ i jedina zemlja EU sa obrambenom industrijom koja je u mogućnosti da sama kreira borbene zrakoplove, borbene tenkove, nuklearne podmornice, rakete i atomske bojeve glave, nosače aviona i ratne brodove. „De Gaulleovo

trojstvo strateških ciljeva – biti velika sila (“*la grandeur de la France*”, često se uspoređuje s doktrinom američke „izuzetnosti“); biti vojno i industrijski neovisan; i ne svrstavati se prema Washingtonu ili Moskvi uz privrženost “europskoj Europi od Atlantika do Urala” – do danas ostaje osnova sigurnosne politike, usprkos simboličnom približavanju SAD-u povratkom Francuske u NATO integriranu vojnu strukturu 2009. godine“ (Taylor, 2017a: 104). Francuski Ustav daje predsjedniku ove zemlje kao vrhovnom zapovjedniku „izvanredne ovlasti“ za upotrebu oružanih snaga za vojnu operaciju u trajanju od četiri mjeseca bez odobrenja parlamenta, premda je u roku od tri dana dužan izvijestiti parlament o poduzetoj vojnoj akciji. Ovakva vrsta procedura mu omogućava da u relativno kratkom roku odobri angažman oružanih snaga za izvođenje raznih vrsta vojnih intervencija bilo gdje u svijetu. Francuska strateška pozornost u pogledu percepciju prijetnji bazirana je uglavnom na terorizam i prema jugu (područje Mediterana i sjeverne Afrike), što je dodatno pojačano terorističkim napadima iz 2015. godine. Francuski stav prema NATO-u najbolje bi se mogao opisati kroz metaforu da je ova organizacija „sunčev sustav u kojem se planete okreću oko jednog sunca, odnosno drugim riječima, Parizu može dobro doći i biti potrebna američka pomoć za vlastite operacije u Africi i na Bliskom istoku, ali ne želi američki veto ili ‘*war by committee*’ u onome što smatra svojim dvorištem“ (*ibidem*).

S druge strane, Njemačka ima psihološka i politička ograničenja koje je sprječavaju da djeluje van svojih granica i drugačiji pogled na percepciju sigurnosnih prijetnji i transatlantskih odnosa od Francuske. Psihološka ograničenja Njemačke koja proizlaze iz mračne sjenke 20. stoljeća i njemačke uloge u Prvom i Drugom svjetskom ratu, sprječavaju ovu zemlju u aktivnijem samostalnom djelovanju van svojih granica, posebno u vojnom pogledu. Na tom tragu doktrina Helmuta Kohla koja glasi da „čizma njemačkih vojnika ne smije nikada kročiti tamo dokle je nacistički Wehrmacht došao u Drugom svjetskom ratu bila je prisutna više od pola stoljeća u njemačkom establišmentu, sve dok vojne snage ove zemlje uz odluku Ustavnog suda nisu angažirane u ne-borbenoj ulozi djelovanja NATO saveza u BiH 1994. godine“ (Taylor, 2017b: 17). Stoga je njemačko djelovanje za razliku od prilično autonomnog francuskog uglavnom svedeno na multilateralizam, odnosno njenu participaciju kroz različite organizacije kao što je UN, OESS, NATO itd. Njemački proračun za obranu je daleko ispod NATO-vog cilja od 2% GDP i prema podacima *International Institute for strategic studies*

u 2018. godini je iznosio oko 45,7 milijardi američkih dolara.¹² Prema podacima *The Federation of German Industries* procjenjuje se da je u 2017. godini samo 1.13%¹³ od ukupnog GDP-a otišlo za obranu, dok je prema podacima koji se mogu naći na stranici *Instituta za istraživanje mira* u Stockholmu (SIPRI) obrambeni budžet za 2017. godinu činio 1.2% ukupnog GDP-a.¹⁴ Njemačke oružane snage su predmet striktno parlamentarne kontrole i ne mogu biti angažirane u inozemstvu bez odobrenja njemačkog parlamenta, dok parlament mora odobriti i svaku nabavku vojne opreme veću od 25 milijuna eura. Njemačka strateška i vojna kultura „vani“ je uglavnom usmjerena na čuvanje mira, stabilizaciju i postkonfliktno upravljanje krizom.

Prethodno iznesene činjenice na najbolji način oslikavaju vojno-političku diverzifikaciju Francuske i Njemačke što će nesumnjivo imati veliki utjecaj i na budući razvoj ZSOP EU. Ove dvije zemlje imaju različite poglede i na PESCO (*Permanent structured cooperation*) kao važan alat ZSOP uspostavljen sporazumom iz Lisabona, koji onim državama koje imaju veće vojne sposobnosti omogućuje da ih dodatno razvijaju i zajednički djeluju na bilateralnoj osnovi. „Francuska instrument PESCO-a vidi kao način razvoja vojnih sposobnosti za intervencije u upravljanju krizama, dok Njemačka preferira da se počne sa manje kontroverznim *low-hanging fruit* (ambicijama op. a.) kao što su stvaranje vojnog medicinskog korpusa EU, zajednička logistika i sposobnost EU za cyber obranu“ (Taylor, 2017b: 79). Rijetko priznati francusko-njemački paradoks u pogledu obrane, riječima francuskog stratega Fabrice Pothiera, je sljedeći: „za Berlin, europska obrana znači prije svega obranu Europe pod NATO-om i člankom 5; dok za Pariz, to znači više autonomije za Europu iz čega proizlazi da Francuska nije spremna predati svoj suverenitet u pitanjima obrane i više se uključiti u NATO, dok se Njemačka i dalje oslanja na američka jamstva (za sigurnost op.a.) (Ibid: 85)“. Iako je očigledno iz prethodno iznesenih teza da Francuska i Njemačka imaju različit pogled na buduće dimenzioniranje europske obrane, ipak se sa sigurnošću može zaključiti da će osovina Berlin-Pariz biti najvažniji faktor budućeg razvoja ZSOP EU i duo koji će u tom procesu podnijeti najveći teret.

12 Određeni podaci dostupni na sljedećem linku:

<https://www.iiss.org/-/media/files/publications/military-balance-2019/mb2019-defence-budgets-branded.ashx?la=en&hash=C560EFFEC61FA0816B61B8A005215F0510F449EC> (22.06.2019.)

13 <https://in.reuters.com/article/germany-military/germany-missed-nato-spending-projection-due-to-gdp-growth-bdi-idINKBN1F8166> (23.06.2019.)

14 Podatak dostupan na sljedećem linku: https://www.sipri.org/sites/default/files/3_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf (29.06.2019.)

Brexit i EU – kako dalje?

84

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 3, BR. 3

Dana 14. studenog 2018. godine dogovoren je okvirni sporazum o povlačenju UK-a iz EU i Europske zajednice za atomsku energiju. Sporazum je rezultat sveobuhvatnih napora pregovaračkih timova obje strane i tretira različita pitanja i politike kako bi se neželjene posljedice *Brexita* minimizirale sa implementacijskim razdobljem do 31. prosinca 2020. godine. U pogledu odredbi za ZSOP navodi se da „ukoliko dvije strane tokom tranzicijskog perioda postignu sporazum o budućem odnosu, Poglavlje 2 Glave V. Ugovora o EU i akti usvojeni na osnovu tih odredbi prestaju se primjenjivati na UK od datuma primjene tog sporazuma“¹⁵ dok se u pogledu operacija koje se poduzimaju u okviru ZSOP navodi da će „do 31. prosinca 2020. godine, UK doprinijeti financiranju Europske obrambene agencije, Instituta Europske unije za sigurnosne studije i Satelitskog centra Europske unije kao i troškovima operacija u okviru ZSOP na bazi ključeva za doprinos“¹⁶ (u skladu sa europskom regulativom¹⁷ op.a.). Iako je za stupanje na snagu ovog sporazuma bila neophodno njegovo usvajanje u britanskom parlamentu u vrijeme izrade ove studije (travanj 2019. godine) ovaj sporazum je odbačen tri puta kao i četiri alternativne opcije kroz *indicative votes*, koje su trebale pokazati smjer prema kojim opcijama izabrani zastupnici u Westminsteru tendiraju, kako bi se zaobišla parlamentarna blokada. U tom smislu pomaka još uvijek nema, a posljednji u nizu događaja je dogovor lidera EU za produženjem roka za izlazak UK do 31. siječnja 2020. godine. UK do tada ima tri opcije na raspolaganju: usvajanje prethodno spomenutog sporazuma o povlačenju u parlamentu, opoziv člana 50. i otkazivanje *Brexita* i promjena trenutne strategije. Iako se na pojavnoj razini čini da je izlaskom Velike Britanije omogućen veći manevarski prostor za buduću integraciju europske obrane, ne treba zaboraviti da pored ove zemlje postoji još atlantičkih igrača u EU posebno iz nove Europe kao što su Litva, Latvija, Estonija, kao i Nizozemska (iz stare Europe) itd., što se najbolje moglo vidjeti na Macronovom prijedlogu osnivanja europske vojske iz studenog 2018. godine. Izlaskom UK-a iz EU ove zemlje više se neće moći kriti u pozadini i svoj „veto“ na veću integraciju europ-

15 „Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators’ level“, članak 127, 14. studeni 2018. godine, str. 197.

16 Ibid, članak 156, str. 266.

17 Point (a) of Article 14(9) of Council Decision (EU) 2016/13531, in Article 10(3) of Council Decision 2014/75/CFSP2, in Article 10(3) of Council Decision 2014/401/CFSP3 and in the second subparagraph of Article 41(2) of the Treaty on European Union, respectively, and in accordance with Article 5 of this Agreement.

ske obrane morat će pokazati samostalno. Stoga je francusko-njemački odnos sa ovim državama presudan za budući razvoj ZSOP. U izvještaju nizozemskog instituta za međunarodne odnose (Clingendael) kojeg je napisao Peter Van Ham pod nazivom „Brexit: Strategic Consequences for Europe“ navodi se da „Brexit neće niti pomoći niti oštetiti ZSOP EU. Bez Velike Britanije, ZSOP može postati manje opterećena Londonskim strahovima oko suvereniteta, otvarajući vidike za federalna rješenja za izazove europske obrane. U isto vrijeme, bez velikih vojnih sposobnosti Velike Britanije i globalne geostrateške perspektive ZSOP će postati manje ambiciozna i više sub-strategijska (tj. sa marginalnim efektima)“ (Van Ham, 2016: 5). Ovakva vrsta kvalifikacije je ispravna u onoj mjeri u kojoj prihvatimo našu prethodnu tezu da pored UK-a postoje i druge zemlje koje nisu voljne prihvatiti veću integraciju europske obrane van okvira NATO-a. Dakle, problem je što će UK „otići“ a isti problemi u pogledu integracije europske obrane ostati pa se u tom smislu *status quo* nameće kao jedini logičan ishod budućeg razvoja ZSOP. Međutim, ipak postoji šansa za ZSOP EU. Trenutni *status quo* ne mora biti dugotrajnog karaktera ukoliko EU u „budućnosti umjesto ljudi koji upravljaju vladama dobije lidere koji će voditi nacije“ (Angelova, 2018: 12), jer bi u tom slučaju s jedne strane temeljni strukturni nedostaci integracije EU, a i njene obrambene dimenzije mogli biti otklonjeni, dok s druge strane „jedna srednja, postimperijalna sila (UK, op. a) ne može pobjeći od činjenice da je geografija sudbina“ (Heisbourg, 2016: 19).

NATO i EU nakon *Brexita* – zajedničko djelovanje ili novo repozicioniranje

Promatrano s povijesnog stajališta, Europa predstavlja najvažniji politički, sigurnosni i geografski prostor egzistencije NATO-a u posljednjih 70-godina postojanja ovog transatlantskog saveza. U tom kontekstu, nemoguće je izostaviti ulogu Sjedinjenih Država u kreiranju europske sigurnosne arhitekture kroz NATO na jednoj, ali i pokušaj Europe da izgradi vlastiti sigurnosno-obrambeni sustav na drugoj strani. Prema tome, američki posthladnoratovski liberalni okvir usmjeren je bio na stvaranje atlantskog poretka sa zapadnoeuropskim državama iskazan kroz „preklapanje vrijednosti, konvergentnim interesima i zajedničkim ciljevima“ (Rees, 2017: 560). Osnovni cilj atlantskog poretka je bio usmjeren na ravnotežu moći i u održavanju zajedničkih sigurnosnih interesa između SAD-a i Europe. Ipak, određene razlike u percepciji politike SAD-a i Europe su bile vidljive već sredinom 90-tih godina prošlog stoljeća u rješavanju posthladnoratovskih kriza i ciljeva vanjske politike SAD-a kroz izjavu tadašnjeg predsjednik Bill Clintona: „Zajedno s dru-

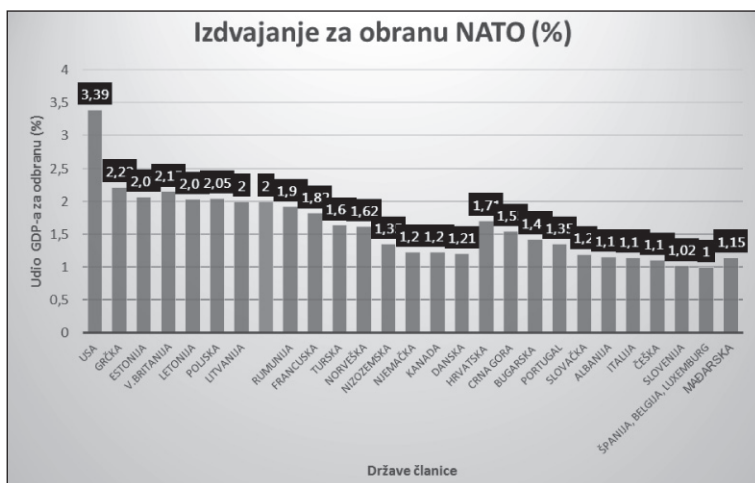
gim kada možemo, a sami kada moramo“. U tom kontekstu, zanimljiva teza o pitanjima sile može se pronaći kod američkog teoretičara Roberta Kagana u knjizi „Of paradise and power“. Upravo pitanja primjene sile predstavljaju različit pogled Amerike i Europe na svijet. U tom smislu Kagan naglašava da Europa napušta princip sile, ili ga pak prerasta, „povlačeći se u svoj zatvoreni svijet zakona i pravila, međunacionalnih pregovora i suradnje“ (Kagan, 2003:7). On to naziva postpovijesnim rajem mira i blagostanja, ostvarujući vječni mir Immanuela Kanta. Dok Sjedinjene Države ostaju zarobljene u povijesti i primjenjuju silu u anarhičnom „hobsovskom“ svijetu u kojem su međunarodni zakoni i pravila nepouzdana, a prava sigurnosti, obrane i utemeljenje liberalnog poretka još uvijek ovise od posjedovanja i upotrebe vojne sile (Ibid: 7-8). Upravo to su razlozi zbog kojih autor objašnjava američku superiornost (moć) i europski postpovijesni (raj). S druge strane, ovakav scenarij se prema nekim američkim teoretičarima odvijao zbog prevelike usredotočenosti SAD-a na atlantizam i njihove napore za ohrabrenje daljnje integracije Europe na političko-ekonomskom planu. Nadalje, nerazumijevanje „raja i moći“ je dovelo do opasnosti „da europske integracije, iako su u početku ovisile o sigurnosti koju pruža atlantizam (NATO op. a), mogu evoluirati u institucionalni okvir koji je antagonistički prema Sjedinjenim državama“ (Bimmer, 2007 u: Rees, 2017: 560). Prvi pokušaj stvaranja autonomnog obrambeno institucionalnog okvira Europe se veže još za 1999. godinu i osnivanje ESOP-a. Ideja je dobila deklarativnu podršku članica EU, ali su se pojavile i određene etičke implikacije prvenstveno kod ne-članica NATO-a; Švedske i Finske; oko nove „militarizacijske prirode Unije“ (Bailes, 2008: 115).

Interakcija između atlantskih partnera početkom 21. stoljeća došla je u određenu fazu političkog vakuuma proizvedenu intervencijom SAD-a i koalicijskih partnera u Iraku na jednoj, i kontinuitet europske politike (ne)spособnosti i (ne)jednakosti u pogledu upravljanja krizama i kompromitirajućih pogleda članica prema zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici Unije na drugoj strani. U biti, to je bilo idealno vrijeme za reviziju odnosa i djelovanja NATO-a prema određenim globalnim pitanjima ili pokušaj „...pretvaranja eurocentričnog u globalni NATO.“ (Plevnik, 2010: 7). Dakle, može se pretpostaviti da će NATO i dalje ostati glavni akter u kreiranju međunarodne i globalne sigurnosti, što je potvrđeno u novom strateškom konceptu za 2020 (*NATO New Strategic Concept 2020: Active Engagement, Modern Defence*¹⁸). Prema tom strateškom dokumentu, NATO će zasigurno razvijati svoje sposobnosti van svog teritorija, ali u kojoj mjeri zavisit će od stvarnog rješenja

18 Više na <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (20.06.2019.)

određenih pitanja koja će dominirati na relaciji Washington – Bruxelles, a osobito oko konsenzusa primjene sile i angažiranja NATO-a, što je već pokazala kriza u Iraku i traženje modusa izlazne strategije (*exit strategy*) u Afganistanu.

Pored *Brexita* koji je u znatnoj mjeri produbio političke i sigurnosne divergencije na tlu Europe zasigurno najveći izazov za ZSOP EU predstavlja i izbor Donalda Trumpa za predsjednika SAD-a 2017. godine. Dok je UK započinjalo pripreme za Brexit i pregovore sa EU oko „izlazne strategije“, Sjedinjene Države su još za vrijeme administracije predsjednika Obame potvrdile specijalne veze sa UK-om, a što je dodatno utjecalo na interakciju unutar Unije, a posebno na budućnost ZSOP (Roberts i Smith, 2016 u: Rees, 2017: 568). Dodatnu zbuđenost na ionako narušenu političku koheziju na prostoru Unije unijela je izjava predsjednika Trumpa pred samit NATO-a u Bruxellesu 2018. godine a u vezi izdvajanja članica za obranu, „odnosno da će napustiti Savez, ako Europa ne udvostruči svoje izdavanje za obranu na 4%“¹⁹. Ukoliko analiziramo podatke iz 2018. godine primjetna je velika diverzifikacija u pogledu izdvajanja novca za obranu zemalja članica NATO-a i EU. U tabeli ispod prikazana su izdvajanja za obranu zemalja članica NATO-a u odnosu na njihov GDP (*vidi Tablica 1*).



Tablica 1: Izdvajanja za obranu NATO (%) Stanje: ožujak 2018²⁰

19 Walshe, G. 2018. Europe Should Call Trump’s Bluff (online) Dostupno na: <https://foreignpolicy.com/2018/07/17/europe-should-call-trumps-bluff-nato-defense-spending-eu/>

20 Podaci preuzeti sa: <https://www.sueddeutsche.de/politik/nato-ausgaben-einsatze-1.4040856> (28.06.2019.)

Kao što se može vidjeti iz tablice, primjetno je da svega nekoliko zemalja ispunjava cilj NATO-a da izdvaja 2% GDP-a za obranu. Pored toga, prisutne su i razlike po vrijednostima izdvajanja po glavi stanovnika za obranu što ovdje nećemo detaljnije analizirati. Ipak, mala je vjerojatnost da će sve zemlje članice do 2024. godine dostići kvotu od 2 % GDP za obranu. U tome zasigurno trenutno prednjače, pored SAD-a, UK-a i Grčke, „nove“ europske države članice NATO-a (Estonija, Latvija, Poljska, Litva). Iz aktualne geopolitičke situacije na Baltiku razumljivo je da navedene države izdvajaju više od predviđenog i njihovo približavanje SAD-u i UK-u, odnosno primarno političko i sigurnosno oslanjanje na NATO kapacitete. Nadalje, iako mnogi smatraju Berlin-Paris kao okosnicu budućeg autonomnog razvoja europske obrambene arhitekture, pojedini rezultati istraživanja pokazuju da 69 % njemačke populacije smatra da treba uvećati budžet za obranu, odnosno 19% se apsolutno slaže za povećanje u cilju dostizanja granice od 2% za 2024. godinu (Taylor, 2017b: 212-214). Ovakvi rezultati zasigurno ne idu u prilog Trumpovoj viziji NATO-a na jednoj, ali i budućoj obrambenoj suradnji u okviru EU, nakon *Brexita* na drugoj strani. Štoviše, izvjesno je da će UK sa ili bez *Brexita* i dalje snažno podržavati prije svega SAD-a i NATO kada su u pitanju sigurnosno-obrambeni procesi na tlu Europe, dok će EU (27) i dalje tragati za zajedničkim obrambenim interesima i svoj fokus usmjeriti na „soft power“ djelovanje zbog nepostojanja institucionalne koherentnosti članica.

S druge strane, analitičari smatraju da zbog aktualnih sigurnosnih trendova i izazova u Europi poput terorizma, cyber napada, migracija, hibridne prijetnje Rusije i drugih globalnih izazova važeći ugovorni odnos između NATO i EU (Berlin plus) je zastario i zahtjeva redefiniranje odnosa (Bakker, 2017: 19). Na tom tragu, možemo konstatirati, a imajući u vidu povijesnu ulogu SAD u stvaranju Europe, da je neophodno tragati za zajedničkim i koherentnim principima suradnje u cilju sinkronizacije političkih i sigurnosnih stavova prema globalnim, ali i regionalnim trendovima. To znači, da će možda i poslije *Brexita* doći do veće suradnje između Washingtona i Bruxellesa, jer bez obzira na težnje i intencije europskih saveznika, NATO će i dalje biti ključni faktor globalne, odnosno regionalne sigurnosti. U tom pravcu, zavisno o proizvodnji nove geopolitičke kartografije na regionalnoj i globalnoj razini zahtijevat će jaču suradnju i kooperativnost EU i NATO, jer je NATO neophodan EU, ali i obrnuto. Kada je u pitanju sigurnosno-obrambena uloga UK-a nakon *Brexita* i odnosa sa EU, zasigurno da su moguća dva scenarija. Prvo koji bi zasigurno ohrabrio dezintegrirajuće faktore unutar Unije a što bi za posljedicu imalo dodatno slabljenje euro-atlantizma generalno, ali i NATO-a. Ipak, drugi scenarij koji je moguć sa izvjesni-

jim ishodom je da dođe do određenog repozicioniranja uloga NATO i EU (27) uz ravnopravan odnos kako unutar NATO-a, tako i na nivou suradnje dvije organizacije po principu „one for all and all for one“.

Zaključak

Kroz rad su predstavljene moguće implikacije *Brexita* na budući razvoj ZSOP EU. Autori su zastupali tezu da će izlazak Velike Britanije iz EU nesumnjivo imati refleksije na razvoj ZSOP koje u ovisnosti od okolnosti mogu biti pozitivne i negativne. U tom smislu važno je napomenuti da je UK nesumnjivo vojno najsnažnija zemlja unutar EU, jedan od inicijatora kreiranja ZSOP i stalna članica Vijeća sigurnosti UN-a, pa se izostanak njenog budućeg angažmana u ovoj politici u političkom i vojnom smislu može smatrati kao ozbiljan hendikep za EU. S druge strane, primjetno je da vojni doprinos UK-a civilnim i vojnim misijama EU koje su pokrenute o okviru ZSOP nije bio proporcionalan vojnim kapacitetima ove zemlje. Stoga je u principu vrlo teško procijeniti u kojem smjeru će krenuti razvoj ZSOP poslije *Brexita*: u smjeru daljnje integracije u ovom području pod vodstvom Francuske i Njemačke ili u smjeru stagnacije sa elementima dezintegracije koja bi se javila kao posljedica različitog pogleda zemalja članica EU na koncept ZSOP. UK je odigralo snažnu ulogu u kreiranju i početnom razvoju ZSOP, ali je svojim kasnijim djelovanjem blokiralo mnoge prijedloge koje bi išle u smjeru autonomnije europske obrane što je utjecalo da ova zemlja u očima mnogih stručnjaka iz ovog područja bude viđena kao glavni oponent progresivnijeg razvoja europske obrane. Imajući u vidu specifične odnose između UK i EU kroz rad se predstavljaju i određeni modaliteti buduće suradnje u području ZSOP. Uspostavljanje konsenzusa za zajedničko buduće djelovanje će zahtijevati uspostavljanje najmanjeg zajedničkog nazivnika između, s jedne strane ambicija UK da da dobije poseban privilegiran status kao nečlanica EU koji druge partnerske zemlje EU nemaju, i s druge strane spremnosti EU da to omogući. Drugi dio rada stavlja fokus na transatlantsko partnerstvo koje je sa izborom Donalda Trumpa za predsjednika SAD-a skrenulo u ozbiljnu defenzivu. To implicira postavljanje ključnog pitanja koje glasi: mogu li Francuska i Njemačka, dvije zemlje sa različitim političkim i vojnim kulturama, nadržati rigidni briselski institucionalizam i iz pogoršanih transatlantskih odnosa stvoriti uvjete za daljnju integraciju europske obrane. Odgovor na ovo pitanje u velikoj mjeri će zavisiti od spremnosti Francuske da prihvati prednosti i odbaci slabosti njemačkog koncepta *multilateralizma* kao i spremnosti Njemačke da prihvati prednosti i odbaci slabosti Francuskog ambicioznog projekta *l'Europe de la défense*.

89

Mirza Smajić
Veldin Kadić
*Brexit i „novi“
transatlantski odnosi:
moguće refleksije
na Zajedničku
sigurnosnu i
obrambenu politiku
Europske unije*

Mirza Smajić*
Veldin Kadić**

BREXIT and “new” transatlantic relations: potential reflections on the Common Security and Defence Policy of the European Union

90

SUMMARY: This article analyses emergence and development of the Common Security and Defence Policy of the European Union and the role of key countries (Berlin-Paris-London axis) in that process. The aim of the paper is to detect the internal and external obstacles and challenges to the integration of this policy with specific focus on the Brexit and “new” transatlantic relations. In this regard, the authors aim to explore how withdrawal of the United Kingdom of the Great Britain and Northern Ireland, as Europe’s strongest military country, from the European Union will reflect on the future development and integration of the Common Security and Defence Policy of European Union and “new” transatlantic partnership that had begun by Donald Trump’s election for the president of the United States of America. Authors hold that these two challenges set the future integration of the Common Security and Defence Policy into the limbo and further consider that French-German partnership and relationships with the countries of the “New Europe” will be crucial to the new strategic positioning of this policy and in eliminating negative implications of the aforementioned challenges.

KEY WORDS: Brexit, EU, Common Security and Defence Policy, NATO, transatlantic cooperation

* Mirza Smajić, PhD, Faculty of Political Science, University of Sarajevo.
E-MAIL: mirza.smajic@fpn.unsa.ba

** Veldin Kadić, MA, Faculty of Political Science, University of Sarajevo.
E-MAIL: veldin.kadic@fpn.unsa.ba

Literatura

- Angelov, Ivaylo. 2018. *The new partner of the European Union in the field of security and Defence*. Scientific research and education in air force AFASES. <http://www.afahc.ro/ro/afases/2018/1-IvayloANGELOV.pdf> (17.07.2019.)
- Bakker, Ane et.al. 2017. European defence: how to engage the UK after Brexit? Hague: The Clingendael Institute.
- Bailes J., Alyson. 2008. The EU and a „better world“: What role for the European Security and Defense Policy? *International Affairs* (84), 1: 115-130.
- Black, James et.al. 2017. *Defence and security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU*. London: RAND corporation. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1786/RAND_RR1786.pdf (20.07.2019.)
- Besch, Sophia. 2016. *EU defence, Brexit and Trump – The Good, the Bad and the Ugly*. London: Centre for European reform.
- Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level“ on 14 November 2018. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf (17.07.2019.)
- Heisbourg, François. 2016. Brexit and European Security. *Survival* (58), 3: 13-22.
- House of Lords – European Union Committee. 2016. *Europe in the World: Towards a More Effective EU Foreign and Security Strategy*. HL Paper 97. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcom/97/9702.htm> (17.07.2019.)
- Internal EU 27 preparatory discussions on the framework for the future relationship: “Security, Defence and Foreign Policy” (24 January 2018). https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/security_defence_and_foreign_policy.pdf (20.07.2019.)
- Kagan, R. 2003. *Of Paradise and Power*. New York: Vintage books.
- Nissen, Christine. 2017. *Forged in Crisis: The EU's common security and defence policy after Brexit*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. https://pure.diiis.dk/ws/files/1271048/DIIS_RP_2017_12_web.pdf (20.07.2019.)
- Plevnik, Danko. 2010. Globalni multilateralizam versus američkog unilateralizma. *Demokracija i sigurnost u Jugoistočnoj Europi* (1), 2/3: 6-12.
- Rees, Wyn. 2017. *America, Brexit and the security of Europe*. The British Journal of Politics and International Relations (19), 3: 555-572.
- Santopinto, Federico, Izquierdo, L.V. 2018. *CSDP after Brexit: the way forward*. Brussels: European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603852/EXPO_STU\(2018\)603852_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603852/EXPO_STU(2018)603852_EN.pdf) (20.07.2019.)

- Tardy, Thierry. 2015. *CSDP in action: What contribution to international security?* Paris: EU Institute for Security Studies.
https://www.files.ethz.ch/isn/191520/Chaillot_134_CSDP_missions.pdf (20.07.2019.)
- Taylor, Paul. 2017a. *Crunch time: France and future of European defence*. Friends of Europe.
<https://www.friendsofeurope.org/insights/crunch-time-%E2%80%92-france-and-the-future-of-european-defence/> (20.07.2019.)
- Taylor, Paul. 2017b. *Jumping over its shadow, Germany and the future of European defence*. Friends of Europe.
<https://www.friendsofeurope.org/insights/jumping-over-its-shadow-germany-and-the-future-of-european-defence/> (20.07.2019.)
- van Ham, Peter. 2016. *Brexit: Strategic Consequences for Europe: A Scenario Study*. Clingendael Report. Hague: Clingendael Institute.
<https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Brexit%20Report%20February%202016.pdf> (20.07.2019.)
- Xavier, Ana Isabel. 2018. The impact of Brexit on security and defence multilateralism: more cooperation or overlapping interests. *Marmara Journal of European studies* (26), 1: 101-118.
- Walshe, Garvan. 2018. Europe Should Call Trump's Bluff, *Foreign policy* (17.07.2018.)
<https://foreignpolicy.com/2018/07/17/europe-should-call-trumps-bluff-nato-defense-spending-eu/> (15.07.2019)
- Internetski izvori**
- European Union External Action.
https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en. (17.07.2019.)
- International institute for strategic studies.
<https://www.iiss.org/-/media/files/publications/military-balance-2019/mb2019-defence-budgets-branded.ashx?la=en&hash=C560EFFEC61FA0816B61B8A005215F0510F449EC> (22.07.2019.)
- Institut za istraživanje mira u Stokholmu (SIPRI).
https://www.sipri.org/sites/default/files/3_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf (29.06.2019.)
- NATO New Strategic Concept 2020: Active Engagement, Modern Defence
<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (20.07.2019.)
- Izdvajanja za obranu NATO
<https://www.sueddeutsche.de/politik/nato-ausgaben-einsaetze-1.4040856> (28.07.2019.)

PREGLEDNI RAD

Dorotea Strelec*

Sigurnost i turizam u Hrvatskoj**

* Dorotea Strelec, studentica doktorskog studija na Sveučilištu u Ljubljani.
E-MAIL: dorotea.strelec@gmail.com

** Članak je dio diplomskog rada pod naslovom „Sigurnost kao čimbenik u percepciji Hrvatske kao turističke zemlje“ koji je obranjen na Diplomskom studiju politologije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu u ak. god. 2018./2019.

SAŽETAK: Ovaj se rad bavi do sad nedovoljno istraženom tematicom sigurnosti turizma s naglaskom na slučaj Hrvatske. Turistička industrija u suvremeno doba predstavlja jednu od najbrže rastućih gospodarskih grana, no ujedno je riječ o grani iznimno osjetljivoj na vanjske čimbenike kao što su netradicionalne sigurnosne prijetnje. Sigurnosni incidenti poput sve učestalijih terorističkih napada narušavaju uobičajeno funkcioniranje turističkog sektora jer njihovo izbijanje negativno utječe na imidž turističkih zemalja, što se zatim odražava i na njihovo cjelokupno gospodarstvo. Hrvatska prema udjelu prihoda od međunarodnog turizma u BDP-u zauzima prvo mjesto među državama članicama Europske unije te je zbog toga za nju iznimno važno da održi imidž veoma sigurne turističke države. Kao pozitivan nalaz istraživanja ističe se uspostava dobre suradnje između aktera unutar turističkog sektora s onima koji se bave sigurnošću što znači da Hrvatska u praksi ima razvijen krizni menadžment u području turizma, no analizom sigurnosnih dokumenata vidljivo je da donositelji političkih odluka ne pridaju dovoljno pažnje sigurnosti turizma, iako ona predstavlja jednu od ključnih gospodarskih grana.

KLJUČNE RIJEČI:
sigurnost turizma,
Hrvatska,
turistički sektor,
sigurnosni
izazovi, krizni
menadžment

Uvod

Preveliko oslanjanje na isključivo jednu gospodarsku granu može predstavljati ozbiljnu opasnost, kako za ekonomsku sigurnost tako i za cjelokupni nacionalni sustav države, a sam turizam primjer je djelatnosti iznimno osjetljive na raznovrsne sigurnosne prijetnje poput ratova, terorizma, kriminala i građanskih nemira (Pizam i Mansfeld, 2006; Matika i Gugić, 2007). Prvi radovi koji se bave međudnosom sigurnosti i turizma nastaju sredinom '90-ih godina prošloga stoljeća (v. Pizam i Mansfeld, 1996; Pizam i dr, 1997), a njihov broj raste nakon terorističkog napada na SAD 11. rujna 2001. godine. Kako je Hrvatska primjer države koja uvelike ovisi o turizmu, u ovom će članku fokus biti stavljen na sigurnost poželjnih turističkih destinacija s posebnim naglaskom na hrvatski slučaj. U radu se, pregledom i analizom službenih dokumenata poput nacionalnih strategija i zakona, nastoji istražiti kako suvremeni sigurnosni izazovi utječu na imidž Hrvatske kao poželjne turističke destinacije. Polazišna hipoteza glasi da, iako turisti trenutno Hrvatsku percipiraju kao vrlo sigurnu i popularnu destinaciju, u slučaju izbijanja nekog ozbiljnijeg sigurnosnog incidenta, a bez dobrog kriznog menadžmenta, imidž Hrvatske kao turističke zemlje bio bi značajno narušen, a time i ekonomska sigurnost države. Glavni cilj rada jest utvrditi sigurnosne procese koji predstavljaju potencijalnu prijetnju za turistički sektor te izložiti poželjne smjerove djelovanja kojima bi se umanjili njihovi kratkoročni i dugoročni negativni učinci.

Definiranje ključnih koncepata

Pojedini europski liberalni i postmoderni teoretičari 80-ih godina počinju kritizirati postojeću američku realističku školu uskog pristupa izučavanja sigurnosti usredotočenog na vojnu moć te se zalažu za širenje područja proučavanja na nevojne sigurnosne prijetnje, pritom zagovarajući humano-centričan pristup naspram tradicionalnom državnocentričnom (Buzan i dr, 1998). Početkom 90-ih godina Barry Buzan proširuje polje sigurnosnih studija predstavljanjem peterodimenzionalnog pristupa u kojem uz vojni uključuje i politički, ekonomski, ekološki te društveni sektor (Buzan i dr, 1998; Herring, 2010). Ova škola šireg pristupa te pojava novih, netradicionalnih prijetnji dovest će do daljnjeg razvijanja sigurnosnih studija čime se sigurnost stavlja u odnos s raznim društvenim djelatnostima poput turizma.

Izraz turizam označava proces kružnog kretanja, odnosno vraćanja na početnu točku. Turističko putovanje stoga je relativno kratko povratno putovanje (Theobald, 2005). Pojedini autori na turizam gledaju kao

„proučavanje čovjeka koji je izvan svog uobičajenog staništa, industriju koja odgovara na njegove potrebe te utjecaj koji i on i industrija imaju na domaće društveno-kulturno, ekonomsko i fizičko okruženje” (Jafari, 1977, cit. prema Theobald, 2005: 11). Međunarodni turizam povezuje se s liberalnom teorijom međunarodnih odnosa jer ona zagovara međunarodnu razmjenu koja uz trgovinske i investicijske tokove uključuje i tokove „informacija, tehnologije, zabave i umjetnosti, studenata, turista itd.” (Morgan, 2010: 44) što dovodi do smanjene mogućnosti sukoba i rata. Liberalni koncept slobode kretanja i slobode tržišta usko je vezan uz međunarodni turizam, koji se često označava i kao najveća svjetska mirnodopska industrija (Tarlow, 2014). Sloboda kretanja ujedno označava pravo turista da putuju u druge države, a masovni turizam veže se uz slobodu tržišta. Turisti pri odabiru svoje destinacije u velikoj mjeri uzimaju u obzir radi li se o sigurnoj lokaciji.

Od '60-ih godina prošloga stoljeća međunarodni turizam bilježi neprestani rast u pogledu broja stranih turista te udjelu u globalnoj industriji i nacionalnoj ekonomiji turističkih država (Gurtner, 2007). Uz porast međunarodnog turizma istovremeno dolazi do rasta globalnog terorizma, vojnih intervencija te napada na strane turiste što označava i sve veću nesigurnost na lokalnoj, nacionalnoj te globalnoj razini. Turistička industrija, jedna od najvećih svjetskih industrija, ekonomska je aktivnost čija su ponuda i potražnja najosjetljivije na negativne vanjske čimbenike poput nasilja u vidu terorizma i ratova, kriminala, građanskih nemira i prirodnih katastrofa. Ovi se čimbenici označavaju kao krize u turizmu koje imaju „potencijal potpuno poremetiti turističku industriju” (Cassedy, 1991: 7, cit. prema Henderson, 2003: 42). Prema tome, općeprihvaćen preduvjet za kvalitetan razvoj pojedine turističke destinacije i cjelokupnog turističkog razvoja neke države jest sigurnost. Međuodnos sigurnosti i turizma, odnosno problematika sigurnosti turističke industrije dobiva globalni značaj nakon terorističkog napada na SAD. Od tog se događaja kroz teoriju i praksu nastoje pronaći učinkovita rješenja za ublažavanje svih incidenata koji imaju negativan utjecaj na percepciju sigurnosti i stvarnu sigurnost turista te određenog turističkog mjesta (UNWTO, 1996; Pizam i Mansfeld, 2006; Matika i Gugić, 2007). Od najranijih godina izučavanja sigurnosnih prijetnji usmjerenih na ekonomski sektor te potencijalnih opasnosti za nacionalnu ekonomiju, autori Pizam i Mansfeld (1996) usredotočuju se na međuodnos sigurnosti i turizma, kao specifične gospodarske grane, čime stvaraju temelje teorije sigurnosti turizma koju razrađuju u kasnijim radovima (v. Pizam i dr, 1997; Pizam i Mansfeld, 2006).

Spomenuti autori razlikuju tri vrste koncepata koji se tiču odnosa sigurnosti i turizma. Prvi se koncepti vežu uz prirodu sigurnosnih

incidenata i kriza koji su povezani s turizmom, zatim oni koji se bave učinkom ovih negativnih pojava na turističku industriju, turiste i zajednice domaćina; te koncepti koji se odnose na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne reakcije na postojeće i potencijalne prijetnje. Pod prirodnom sigurnosnih incidenata i kriza primarno misle na rat, terorizam, incidente vezane uz kriminalne aktivnosti te građanske nemire. U ovu skupinu koncepata ulaze i motivi, mete i ozbiljnost sigurnosnih incidenata. Kao glavne motive navode političke, društvene, ekonomske i religijske. Mete su također raznovrsne pa tako mogu biti ljudske, usmjerene na razne turističke i ugostiteljske objekte, prijevozna sredstva koja turisti koriste te javne i privatne ustanove koje turistima pružaju različite vrste usluga. Ozbiljnost sigurnosnih incidenata odnosi se na opseg štete koju incidenti mogu imati po živote ljudi, materijalne štete na privatnim i javnim turističkim objektima te cjelokupne štete na svim turističkim nekretninama (Pizam i Mansfeld, 2006).

Druga skupina koncepata odnosi se na učinke koje sigurnosni incidenti i krize imaju na pogođenu destinaciju, na ponašanje turista, turističku industriju, vladu države domaćina i vlade država iz kojih pristižu turisti te ponašanje medija (opseg medijske pokrivenost, njene vrste te razina medijske (ne)pristranosti i sl.). Reakcije dionika turizma posljednja su grupa koncepata, a predstavljaju očekivane i stvarne napore dionika unutar turističkog sustava da odgovore na incidente i krize. Neke od reakcija uključuju pojedinačno i skupno djelovanje dionika kako bi se budući incidenti i krize prevenirali, a negativni učinak postojećih umanjio. Pritom se koriste tehnike kriznog menadžmenta i strategije oporavka. Ukoliko je učestalost incidenata i kriza te razina štete velika, veća će biti i medijska pokrivenost tih događaja, a samim time će i negativni efekt trajati duže u odnosu na ona mjesta gdje su incidenti i krize manje učestali (Pizam i Mansfeld, 2006).

Studije slučaja turističkih kriza

Turisti već ranih '90-ih postaju mete terorista, no u listopadu 2002. godine u jugoistočnoj državi Indoneziji na turističkom otoku Baliu izveden je bombaški teroristički napad usmjeren ciljano na strane državljane koji zasjenjuje sve dotadašnje. U tom su napadu religijski ekstremisti postavili bombe na tri lokacije, noćni klub, bar i američki konzulat. Procjenjuje se da su u eksplozijama život izgubile 202 osobe iz čak 22 države. Napadači su naglasili kako su mete njihova napada bili zapadnjaci, ponajprije američki građani. Razlog terorističkog napada bila je osveta za represiju usmjerenu prema muslimanima, iako se kasnije uspostavilo da je među žrtvama napada bio i velik broj sljedbenika islama (Henderson, 2003; Darma Putra i Hitchcock; 2009; Gurtner, 2016).

Ovi politički i religijski motivirani napadi u velikoj su mjeri naštetili turističkom sektoru Balija, što se negativno odrazilo na ekonomiju otoka. U odnosu na 2001. i 2002., u svibnju 2003. godine međunarodnim je letovima na Bali pristiglo upola manje putnika, a hoteli koji su prethodnih godina na vrhuncu turističke sezone bili popunjeni oko 80%, sezonu nakon napada bilježili su svega 40% popunjenosti. Upravo zato što je Bali iznimno poželjna i svjetski poznata turistička destinacija, predstavljao je idealnu metu za teroriste jer su relativno lako izveli napad s velikim brojem stranih žrtava koji je privukao golemu medijsku pozornost po čitavom svijetu (Henderson, 2003; Darma Putra i Hitchcock, 2009). Zbog nepostojanja unaprijed donesenog plana upravljanja u kriznim situacijama, strategije djelovanja donosile su se *ad hoc* što je dovelo do krize turističkog sektora koja je trajala nekoliko godina. Godine 2005. statistika dolazaka stranih turista počela se poboljšavati te je postignuta revitalizacija turističke industrije, no uslijedio je novi napad. Radilo se o manjem incidentu, ali je i on kao posljedicu bilježio pad stranih turista pa su nacionalna i regionalna vlada s lokalnom turističkom industrijom i lokalnom zajednicom počele „provoditi razne strategije kako bi povećale i promovirale opću sigurnost i poboljšale ukupne kapacitete menadžmenta kriza i katastrofa u turizmu” (Gurtner, 2016: 11).

Prema klasifikaciji Pizama i Mansfelda, događaji koji su se odvijali na Baliju po prirodi su sigurnosni incident terorizma izravno povezani s turizmom. Glavni motivi bili su politički i religijski, a mete napada bili su ljudi, strani državljani koji su se tada zatekli na otoku. Zbog velikog broja žrtava, ozbiljnost incidenta i opseg štete bili su također veliki. Negativni učinak na pogođenu destinaciju bio je vidljiv odmah nakon napada te je medijska pokrivenost dosegla globalne razmjere. Kako nije postojala unaprijed donesena strategija upravljanja ovakvom vrstom sigurnosnog incidenta, dionicima je bilo otežano djelovati tako da u kratkom roku umanje negativne posljedice napada pa je uslijedila srednjoročna kriza turističkog sektora.

Građanski su nemiri, kako navode Pizam i Mansfeld (2006), te Tomazos (2017), zajedno s terorizmom uzrokovali brojne turističke krize već krajem '50-ih godina, kada počinje razvoj modernog turizma. Osim što građanski nemiri mogu potaknuti terorizam, mogu dovesti i do ratova. Jedan od najboljih recentnih primjera su nemiri vezani uz Arapsko proljeće. Oni pokrenuti u Libiji i Siriji uzrokovali su građanske ratove koji su imali negativne posljedice za turizam niza država, a pokrenuti su ratovi u relativno kratkom vremenu destabilizirali nacionalne sustave u obje države (Weigert, 2012, Tomazos, 2017).

Val prosvjeda započet 2010. godine u Tunisu, iduće se godine efektom prelijevanja proširio na brojne druge države Sjeverne Afrike i Bliskog istoka. Ovi su događaji privukli veliku medijsku pozornost diljem svijeta. Kroz nekoliko je mjeseci broj turista sa Zapada počeo drastično opadati pošto masovni prosvjedi nisu jenjavali, a u nekim su državama čak prerasli i u građanske ratove. Kako je u većem broju država turizam predstavljao jednu od glavnih ekonomskih grana, smanjen broj stranih turista imalo je negativne posljedice za njihove nacionalne ekonomije. Procjenjuje se da je u obje spomenute regije broj turističkih dolazaka tada pao više od 20%, a od 2005. godine bilježio je rast od oko 8% godišnje (Saeid, 2012; Weigert, 2012; Avraham, 2015).

Turističke su agencije širom svijeta iz svojih ponuda počele izuzimati arapske države u kojima je došlo do eskalacije nasilja te su turiste preusmjeravale u druge mediteranske zemlje. Pojedine su bliskoistočne države poput UAE-a te Katra zahvaljujući nemirima u susjednim državama postale privlačnije turistima jer su percipirane kao stabilnije i sigurnije destinacije. Glavni problem turističkih zemalja u kojima je došlo do porasta nesigurnosti i političke nestabilnosti bio je nepostojanje mehanizama pomoću kojih bi se pravodobno odgovorilo na nastale krize (Saeid, 2015).

Oružani sukobi, a posebice ratovi, oblik su sigurnosnog incidenta koji ima najveći negativni učinak na turizam jer već i sama mogućnost njihovog izbivanja negativno utječe na turizam (Pizam i Mansfeld, 2006). Krize koje su izbile u Siriji i Libiji pokazuju koliku štetu ratovi čine turističkom sektoru. Od svih država u kojima se 2011. godine odvijaju revolucije, Sirija trpi najveće gubitke u turizmu. Broj dolazaka stranih turista u razdoblju neposredno nakon krize u njoj opada za visokih 41% što predstavlja daleko najgori postotak u odnosu na susjedne države. Osiguravajuće kompanije prestale su izdavati police osiguranja za putovanja u Siriju, a manji je broj turista doveo i do pada zračnog prometa. Turisti iz Europe sve su više odlazili u manje rizične države poput UAE-a i Turske te druge destinacije u Europi, ali i Istočnoj Aziji (Weigert, 2012; Saeid, 2015).

Predstavljeni primjeri po prirodi se, prema Pizamu i Mansfeldu, mogu klasificirati kao građanski nemiri i ratovi te iako u ovim slučajevima nije riječ o događajima koji su izbili s ciljem ugroze turističkog sektora, on je posljedično trpio velike gubitke. Motivi ovih događaja bili su politički i društveni. Opseg štete nadilazi turistički sektor te obuhvaća mnogobrojne materijalne štete na raznovrsnim objektima, ali i stradanja velikog broja ljudi općenito. Učinak ovih događaja iznimno se negativno odrazio na pogođene destinacije što je najjasnije vidljivo

kroz podatke o drastičnom smanjenju broja dolazaka stranih turista. Medijska pokrivenost od prvih je dana građanskih nemira bila velika. Uspješno djelovanje dionika bilo je otežano pošto se radio o iznimno složenim političkim i društvenim procesima koji zahtijevaju iznimno sofisticirane strategije upravljanja, kakve u navedenim državama ne postoje ni danas.

Sigurnost i turizam u Hrvatskoj

100

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 3, BR. 3

Turizam u Hrvatskoj i njegov značaj za državu

Turizam se može promatrati kao zaseban sustav, a može ga se promatrati i kao dio šireg gospodarskog društvenog sustava. U hrvatskom slučaju važno je naglasiti da turizam kao dio šireg sustava predstavlja veoma značajnu stavku proračuna na svim razinama¹. Prema posljednjim podacima Državnog zavoda za statistiku objavljenima u veljači, 2018. godina peta je godina zaredom u kojoj je zabilježen porast dolazaka i noćenja turista. Priopćenje navodi kako je u protekloj godini ostvareno preko 18,7 milijuna turističkih dolazaka od čega je njih 16,6 milijuna bilo stranih, što je porast od 6,7% u odnosu na podatke iz 2017. godine, a kao najbrojniji strani turisti ističu se oni iz Njemačke.² U zadnjoj analizi Hrvatske gospodarske komore navodi se kako Hrvatska u prvih petnaest godina 21. stoljeća bilježi trend rasta turističkih noćenja. Jedina je iznimka 2009. godina kada se i u ostatku svijeta osjećaju posljedice gospodarske krize u čitavom nizu sektora. Uz rast ovog pokazatelja spominje se i rast deviznih prihoda od turizma, koji također padaju jedino neposredno nakon krize.³

Gospodarska važnost deviznih prihoda od turizma, koji uključuju poslovna i privatna putovanja u neku državu, može se razumjeti ako se promotri njihov postotak u BDP-u države. Prema podacima Eurostata, udio prihoda od turizma u 2016. godini iznosio je 18,6% hrvatskog BDP-a, što je u odnosu na druge članice EU predstavljalo daleko najviši postotak. Iduće dvije države s najvećim udjelom ove vrste prihoda u BDP-u su Cipar i Malta, čiji se postoci kreću između 13-14%.⁴ Ovakvo

1 <http://terraconbusinessnews.com/turizam-i-sigurnost-planiranje-sigurnosti-u-turizmu-kao-znacajan-ekonomski-faktor-uspjesnosti-hrvatske-kao-pozeljne-turisticke-destinacije/> (30.5.2019.)

2 https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/04-03-02_01_2018.htm (30.5.2019.)

3 <https://www.hgk.hr/documents/aktualna-tema-turizam-u-20165899d9633ad81.pdf> (31.5.2019.)

4 <http://novolist.hr/Vijesti/Gospodarstvo/Broj-nezaposlenih-je-nakon-turisticke-sezone-opet-rastao-Evo-koliko-ljudi-trenutno-radi-u-Hrvatskoj> (31.5.2019.)

visoki postoci prihoda od turizma u ukupnoj platnoj bilanci pokazuju da je za pojedine države međunarodni turizam sektor koji predstavlja važan element opstanka i daljnjeg razvoja nacionalnog gospodarstva (Orsini i Ostojić, 2018). Uz visoke postotke koji se odnose na dolazak, noćenja i trošenje potrošača, turizam u vrijeme ljetne sezone u velikoj mjeri doprinosi i smanjenju nezaposlenosti, no na prijelazu iz rujna u listopad, broj zaposlenih ponovno opada.⁵

Iz priloženih podataka može se zaključiti kako turizam u velikoj mjeri doprinosi gospodarskoj održivosti i razvoju te da će njegov značaj još više rasti u narednim godinama. Važno je istaknuti kako se uz ovaj sektor vežu i brojni potencijalni rizici s iznimno negativnim posljedicama koje vrlo lako mogu destabilizirati gospodarstvo te ugroziti nacionalnu sigurnost. Ono što se često ističe kao ozbiljan problem u ekonomskim politikama država jest njihovo preveliko oslanjanje na jedan od gospodarskih sektora. U slučaju zemalja poput Hrvatske, radi se o pretjeranoj ovisnosti o turizmu. Iako s jedne strane visok postotak deviznih prihoda od turizma u nacionalnom BDP-u ukazuje kako je turistički sektor iznimno razvijena gospodarska grana, s druge strane pokazuje koliko je u suštini cjelokupna gospodarska struktura nedovoljno diversificirana.⁶

Posebnu opasnost za aktualni trend rasta broja stranih gostiju predstavlja činjenica da on ovisi o brojnim vanjskim čimbenicima te je stoga podložan naglim i nekontroliranim promjenama. Hrvatska je trenutno atraktivna destinacija, no kroz određen broj godina postoji rizik od zasićenja. Također, promjenjiva politička situacija te razina sigurnosti u turističkoj zemlji mogu drastično smanjiti broj turističkih dolazaka. Tako su primjerice radi negativnih geopolitičkih čimbenika s kojima se suočavaju druge turističke zemlje Mediterana, strani turisti tragali za sigurnijim destinacijama među kojima se istaknula Hrvatska. Ipak, važno je naglasiti da bi u slučaju izbijanja sigurnosnih kriza u njenom neposrednom susjedstvu, efektom prelijevanja i ona mogla pretrpjeti značajne gubitke u području turizma (Ghalia i Fidrmuc, 2018; Orsini i Ostojić, 2018). Iako po udjelu međunarodnog turizma u BDP-u Hrvatska zauzima prvo mjesto među članicama EU, prema ukupnoj stopi rasta BDP-a nalazi se na dnu⁷. Prema tome, jasno je vidljiv značaj koji turizam ima za nacionalno gospodarstvo, koje je ujedno u velikoj mjeri ovisno o ovom gospodarskom sektoru (Ghalia i Fidrmuc, 2018).

5 Vidi fusnotu 5.

6 Vidi fusnotu 5.

7 <https://novac.jutarnji.hr/aktualno/moze-li-turizam-unazaditi-ekonomiju-prevelika-ovisnost-o-turizmu-ima-negativne-posljedice/7962874/> (1.6.2019.)

Hrvatsku se kao turističku zemlju na mapi svijeta moglo locirati već 60-ih godina prošloga stoljeća kada je masovni turizam bio u svojim začecima. Od najranijih godina broj turista u Hrvatskoj godišnje je rastao za 5,4%, a njihova potrošnja u američkim dolarima svake je godine bilježila porast od preko 19% (Currie, 2004; Orsini i Ostojčić, 2018). Do strmovitog pada broja stranih posjetitelja dolazi ranih 90-ih godina zbog Domovinskog rata. Već nakon prvih vojnih akcija Hrvatska je postala turistički nepoželjna destinacija, no zbog Domovinskog su rata, kako u svom članku navode Radnić i Ivandić, profitirale druge turističke zemlje kao što su Španjolska, Grčka i Turska (1999). One su po pitanju sigurnosti bile u komparativnoj prednosti u odnosu na Hrvatsku koja radi oružanih sukoba na svom teritoriju gubi status sigurne turističke države. Ipak, kako se rat približavao kraju tako se smanjivao stupanj rizika, a postupno povećavao broj dolazaka stranih turista (Currie, 2004). Ako se u obzir uzme činjenica da je od završetka rata pa sve do gospodarske krize broj stranih posjetitelja neprestano rastao, turistički se sektor u Hrvatskoj relativno brzo i iznimno uspješno oporavio od negativnog imidža iz ranih 90-ih godina.

Posljednjih dvadesetak godina sve se više govori o terorizmu kao novoj opasnosti koja ugrožava sigurnost države u kojoj izbije, ali i sigurnost država koje se nalaze u njezinom neposrednom okruženju. Da se niti jedna država ne može u potpunosti zaštititi od novih sigurnosnih prijetnji Hrvatska je postala svjesna 1995. godine kada je u gradu Rijeci izveden prvi teroristički napad na tlu Europe organiziran od strane religijskih ekstremista, zagovornika islamizma. Pripadnici egipatske terorističke organizacije *Al Gamma'è al-Islamiyye* izveli su napad jer je Hrvatska SAD-u izručila jednog od njihovih istaknutih članova. Bombaš samoubojica autom se zabio u zgradu policijske postaje pri čemu je ozlijedio 29 osoba⁸. Nakon napada iz 1995. godine, prema podacima iz otvorene baze podataka *Global Terrorism Database* (GTB), u Hrvatskoj su u postratnom periodu izvršena 22 incidenta koja bi se mogla okarakterizirati kao teroristička. U najvećem broju slučajeva nije bilo poginulih ni ranjenih niti se znaju motivi i počinitelji napada pa je u stvari teško utvrditi točan broj slučajeva u kojima se doista radilo o terorističkom napadu⁹.

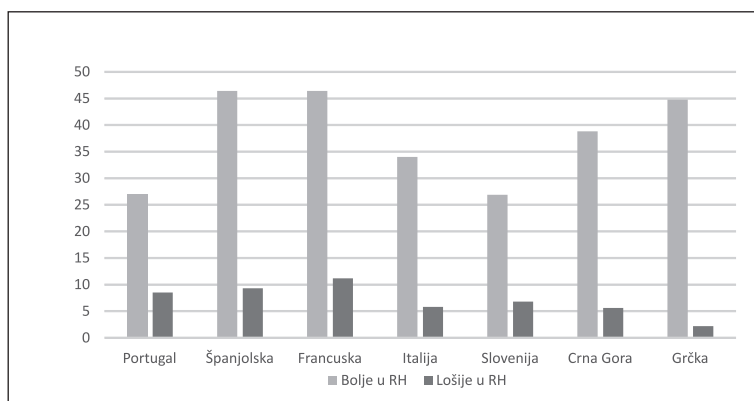
Svake dvije godine Svjetski ekonomski forum objavljuje izvješće o turističkoj konkurentnosti država te se pri njegovoj izradi oslanja i na

8 Slobodnadalmacija.hr <https://www.slobodnadalmacija.hr/novosti/hrvatska/clanak/id/259226/vehabije-su-prijetnja-i-hrvatskoj-prvi-islamisticki-udar-na-europskom-tlu-dogodio-se-u-rijeci> (2.6.2019.)

9 <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=1&search=croatia&expanded=no&charttype=line&chart=overtime&ob=GTDDID&od=desc#results-table> (2.6.2019.)

statističke podatke GTB-a. U izvješću se države rangiraju po turističkoj konkurentnosti analizom njihove uspješnosti u 14 kategorija među kojima se mjeri i razina sigurnosti svake zemlje. Hrvatska je prema zadnjem izvješću iz 2017. godine 24. najsigurnija zemlje u svijetu od 136 analiziranih država. U kategoriji koja se odnosi na sigurnost ispituje se u kojoj su mjeri turisti i poduzeća iz turističkog sektora izloženi sigurnosnim rizicima, među koje se ubrajaju nasilje i terorizam, ali ne i sitni kriminal. Kategorija se sastoji od dodatnih pet potkategorija¹⁰. Za mjerenje indeksa terorizma koriste se podaci GTB-a te je Hrvatskoj u ovoj potkategoriji dodijeljeno maksimalnih 7 bodova.¹¹

Uz statističke podatke kojima se mjeri sigurnost zemalja, važni su i podaci o subjektivnom osjećaju sigurnosti samih turista. Neku se državu može rangirati kao izrazito sigurnu zemlju, no u konačnici je ključna percepcija samih turista. Institut za turizam tako kontinuirano provodi kvantitativno istraživanje stavova i potrošnje turista u Hrvatskoj kako bi utvrdio glavne motive njihova dolaska. U posljednjem istraživanju iz 2017. godine se među najbolje ocjenjenim elementima navodi osjećaj osobne sigurnosti. Od 34 elementa turističke ponude, turisti su zadovoljstvo osjećajem osobne sigurnosti rangirali na treće mjesto. Među rezultatima istraživanja posebno valja istaknuti nalaz da se turisti osjećaju daleko sigurnijima u Hrvatsko u odnosu na konkurentne države (v. Graf 1).¹²



GRAF 1: Osjećaj sigurnosti turista u Hrvatskoj u odnosu na konkurentne zemlje (u %)

Izvor: vidi fusnotu 12; obradila autorica.

10 Visina troškova koje uzrokuju kriminal i nasilje, pouzdanost policijskih službi, troškovi koje uzrokuje terorizam, indeks terorizma te stopa ubojstava.

11 <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017> (2.6.2019.)

12 <http://hrturizam.hr/wp-content/uploads/2018/07/Tomas-Ljeto-2017-Stavovi-i-potrosnja-turista-u-Hrvatskoj.pdf> (2.6.2019.)

Visoko zadovoljstvo osjećajem sigurnosti za Hrvatsku predstavlja jedan od ključnih elemenata njezine komparativne prednosti.¹³ Za hrvatski je turizam veoma važno da zadrži status iznimno poželjne destinacije u pogledu osjećaja osobne sigurnosti te da ovu komparativnu prednost dodatno ističe u promidžbi države kao turističke destinacije. Unatoč činjenici da je Hrvatska kroz analizu svih pokazatelja definirana kao iznimno sigurna država, potencijalna opasnost od izbivanja sigurnosnih incidenata uvijek je prisutna te ne smije biti zanemarena. Hrvatska je zbog svog sudjelovanja u borbi protiv globalnog terorizma već jednom bila napadnuta od strane religijskih ekstremista. Kako se kasnije aktivnije uključila u opskrbliivanje Kurda oružjem u njihovoj borbi protiv terorističke organizacije Islamske države Iraka i Levanta, mogla bi se ponovno naći na udaru radikalnih ekstremista. Turistički bi sektor, prema Kuntiću, u tom slučaju bio najviše ugrožen jer predstavlja laku i dostupnu metu za teroriste pošto „u Hrvatskoj ljetuje velik broj gostiju iz europskih zemalja koje su među prvima na popisu islamističkih meta”.¹⁴

Kronološka analiza sigurnosnih dokumenata

Hrvatska predstavlja jednu od država čije se gospodarstvo značajno oslanja na turistički sektor, no kao ni druge države nije imuna na sigurnosne incidente koji ugrožavaju uobičajeno funkcioniranje turističke industrije (Currie i dr, 2004; Matika i Gugić, 2007). Kako je sigurnost „temeljna potreba i pretpostavka učinkovitog turizma kao gospodarske grane” (Matika i Gugić, 2007: 17), predstaviti ćemo hrvatsku sigurnosnu politiku kako bi utvrdili koliko se pažnje u sustavu nacionalne sigurnosti pridaje zaštiti turizma. Iako je nemoguće postići apsolutnu sigurnost, sigurnosna djelatnost treba težiti da postigne „prihvatljivu i održivu razinu sigurnosti, koja će jamčiti nesmetano ispunjenje turističkih potreba..., ali isto tako i prevenciju” (Matika i Gugić, 2007: 18).

Nacionalna sigurnost neke države ključna je za njezin opstanak pa je tako Hrvatska izgradnju svog sustava sigurnosti započela odmah nakon proglašavanja samostalnosti i neovisnosti. Zbog Domovinskog rata, u početnim se fazama stvaranja sustava naglasak stavljao na oružane snage. Ovdje je vidljiv klasičan realistički pristup sigurnosti države. Istovremeno, Hrvatska postaje i članicom nekoliko međunarodnih organizacija u nadi da će joj članstvo u tim organizacijama pružiti veću sigurnost, što je u skladu s liberalnom teorijom međunarodnih odnosa. Po

¹³ Vidi fusnotu 12.

¹⁴ Vidi fusnotu 8.

završetku rata Hrvatska počinje donositi normativne dokumente koji se odnose na njezine nacionalne interese i njihovu zaštitu, među kojima sigurnost zauzima prvo mjesto (Matika i Gugić, 2007; Tatalović, 2011). Shodno tome, Hrvatski sabor 2002. godine donosi *Strategiju nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*.

Strategija nacionalne sigurnosti konceptualni je dokument u kojem se jasno iznosi stav države o temeljnim pitanjima vezanim za nacionalnu sigurnost te predstavlja osnovu prema kojoj se kreiraju, razvijaju i provode daljnje sigurnosne aktivnosti, mjere i rješenja. Među sigurnosnim izazovima, rizicima i prijetnjama u Strategiji nacionalne sigurnosti iz 2002. ponajprije su navedena potencijalna krizna žarišta u bližem i daljnjem okruženju. Navodi se da je opasnost od vojnih prijetnji svedena na minimum, no kao realni sigurnosni rizik ističe se intenziviranje transnacionalnih prijetnji kao što su globalni terorizam, organizirani kriminal i izbjegličke krize (Hrvatski sabor, 2002). Iako se u dokumentu nigdje izričito ne spominje pojam turizam, navode se opći sigurnosni rizici koji utječu na sigurnost ovog sektora. Aktivnosti i načela za suzbijanje tih rizika, koja se spominju u samom dokumentu, pospešuju ekonomski razvoj. Te mjere stoga osiguravaju i nesmetano funkcioniranje turističkog sektora, pošto on predstavlja jedan od ključnih sektora nacionalnog gospodarstva. U strategiji iz 2002. godine vidljivo je klasično realistično shvaćanje nacionalne sigurnosti s fokusom na obrambeni sektor, a zanemarivanje drugih sektora koje bi nacionalna sigurnost trebala obuhvaćati (Tatalović, 2011).

Tek 2008. godine donesena je sigurnosna strategija koja se bavi nevojnim oblikom sigurnosne prijetnje, a to je *Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma*. U ovom se dokumentu naglašava potreba razvoja sveobuhvatnih nacionalnih i međunarodnih mjera prevencije i zaštite od suvremenog terorizma, koji „predstavlja jednu od glavnih sigurnosnih prijetnji 21. stoljeća” (Hrvatski sabor, 2008: 1). Također, u strategiji se navodi kako je za Hrvatsku kao turističku zemlju jedan od važnih nacionalnih interesa, a ujedno i njezina odgovornost i obveza, osigurati zaštitu turista od svih oblika terorističkih prijetnji. Godine 2015. na snagu stupa nova Strategija u kojoj se uopće ne spominje turistički sektor ni zaštita turista (v. Hrvatski sabor, 2015). U članku koji se bavi komparativnom analizom važeće Strategije i prethodno donesene Strategije iz 2008., Radaković u zaključku pozdravlja donošenje nove Strategije koja uvodi pozitivne iskorake, no napominje „kako nije bilo potrebno izostaviti dijelove teksta prethodne Strategije koji su odisali zaštitom vrijednosti obuhvaćenih pojmom ljudske sigurnosti koja obilježava suvremene sustave nacionalne sigurnosti” (2016: 257).

Kao jedan od važnijih sigurnosnih dokumenata ističe se i *Zakon o kritičnim infrastrukturama* donesen 2013. godine. Njime je određena definicija nacionalne kritične infrastrukture prema kojoj su u nju obuhvaćeni „sustavi, mreže i objekti od nacionalne važnosti čiji prekid djelovanja ili prekid isporuke roba ili usluga može imati ozbiljne posljedice na nacionalnu sigurnost, zdravlje i živote ljudi, imovinu i okoliš, sigurnost i ekonomsku stabilnost i neprekidno funkcioniranje vlasti” (Hrvatski sabor, 2013b: 1). Sektori nacionalnih kritičnih infrastruktura pobrojani su u Zakonu, no među njima se ne spominje turizam iz čega je vidljivo kako za državu on ne predstavlja dio kritične infrastrukture, iako bi prema definiciji toga pojma trebao također biti naveden. Premda se turizam u Zakonu se spominje, navodi se da „Vlada Republike Hrvatske može odlukom odrediti kritične infrastrukture i iz drugih sektora” (Hrvatski sabor, 2013b: 2) pa se time ostavlja mogućnost naknadnog prepoznavanja turizma kao jednog od sektora nacionalne kritične infrastrukture.

U narednim se godinama uvidjelo kako je izjednačavanje sigurnosne i obrambene politike u novim okolnostima potrebno revidirati pa se 2017. godine donosi nova *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*. Iščitavanjem ove strategije vidljiv je značajan pomak prema širem shvaćanju nacionalne sigurnosti. U njoj se navodi kako za ostvarenje nacionalne sigurnosti nisu dovoljni samo sigurnosni instrumenti i aktivnosti, već je potrebno uspostaviti usklađeno djelovanje na svim područjima razvoja (Hrvatski sabor, 2017a). Izravno spominjanje turizma u novoj strategiji značilo je da je država prepoznala značajnu ulogu koju ovaj sektor ima za nacionalno gospodarstvo, što predstavlja velik pomak u odnosu na prvu strategiju u kojoj se pojam turizam ne navodi ni jednom u tekstu. U godinama koje su uslijedile Hrvatska postaje članica NATO-a i Europske unije koje su kao vanjski čimbenici, putem postavljanja uvjeta za primanje u članstvo, na nju vršile pritisak. Takav vanjski pritisak pozitivno se odrazio na jačanje njezine nacionalne sigurnosti jer se uz vojnu krenulo voditi računa i o drugim komponentama sigurnosne politike (Matika i Gugić, 2007; Tatalović, 2006; Tatalović, 2011).

Ono što je potrebno posebno istaknuti jest da se u tekstu nove strategije spominje pojam turizam i to na šest mjesta. Terorizam se ponovno navodi kao potencijalna opasnost za nacionalnu sigurnost te iako se napominje kako je vjerojatnost takve vrste napada mala, naglašava se kako bi, u slučaju da dođe do njegovog ozbiljenja, posljedice za turistički i prometni sektor bile iznimno velike. Jedan od sigurnosnih izazova jest i ranjivost nacionalnih gospodarstava na vanjske utjecaje pa se na ovom

mjestu, radi njihovog značajnog udjela u BDP-u, kao osobito osjetljivi opet spominju turistički i prometni sektor. U idućem dijelu naglašava se da su sigurnost društva i pojedinca preduvjet za uspješan razvoj gospodarstva, a posebice turizma koji predstavlja njegovu veoma važnu granu. U nastavku stoji kako je Hrvatska prepoznata kao sigurna država na međunarodnom turističkom tržištu, a da kriterij sigurnosti predstavlja jedan od najvažnijih za turiste prilikom njihova donošenja odluke o izboru odredišta za odmor (Hrvatski sabor, 2017a).

U *Zakonu o sustavu domovinske sigurnosti* iz 2017. godine, najnovije donesenom dokumentu iz područja sigurnosti, ne spominje se zaštita pojedinih sektora, no njime se uspostavlja sustav domovinske sigurnosti kako bi se omogućilo na sustavan način djelovati u krizama i upravljati sigurnosnim rizicima koji predstavljaju prijetnju za nacionalnu sigurnost (Hrvatski sabor, 2017b).

Iako *Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine* iz 2013. godine ne predstavlja sigurnosni dokument, već se radi o strategiji vezanoj uz turističku politiku, nemoguće je govoriti o razvoju turizma bez oslanja na mjere iz sigurnosne politike. Sama sigurnost turističkog sektora ne spominje se u Strategiji, no mjere sigurnosti navode se kao prioritetne aktivnosti za razvoj pojedinih vrsta turizma. Kao prvo od deset razvojnih načela hrvatskog turizma stoga se navodi partnerstvo s brojnim resorima između kojih su i institucije iz sfere sigurnosti (Hrvatski sabor, 2013a).

Pregledom i analizom službenih sigurnosnih dokumenata može se zaključiti kako je Hrvatska od prvotne usredotočenosti na vojne prijetnje kroz godine razvila širi pristup sigurnosti. Vidljiv je pozitivan pomak od državno-centričnog pristupa usmjerenog na vojnu sigurnost prema prepoznavanju ekonomske sigurnosti kao jednog od temeljnih nacionalnih interesa. U pojedinim se sigurnosnim dokumentima spominje i ljudska sigurnost čiji su referentni objekt ljudi bez obzira radi li se o vlastitom stanovništvu ili stranim državljanima. Radi toga se na nekoliko mjesta napominje kako je potrebno voditi računa o sigurnosti turističkog sektora jer on obuhvaća velik broj ljudi i objekata, ali i zato što uvelike pridonosi nacionalnom gospodarstvu.

Upravljanje krizama u turizmu

S porastom broja terorističkih napada u turističkim destinacijama uvidjelo se kako je potrebno razviti djelotvorne mehanizme koji bi državama omogućili da brzo i učinkovito djeluju u slučaju izbijanja iznenadnih sigurnosnih kriza. Krizni menadžment predstavlja proces od nekoliko faza u kojem različiti akteri nastoje prevenirati izbijanje budu-

ćih kriza te što uspješnije upravljati onima koje se nisu mogle spriječiti, a uključuje brojne mjere kojima se nastoji prevenirati, izbjeći i suzbiti krize te umanjiti njezine štetne posljedice kako bi faza oporavka trajala što kraće (Pforr, 2006). Od najranijih godina 21. stoljeća aktivnije se nastoji upravljati krizama pa dolazi i do postupnog razvoja kriznog menadžmenta koji je isključivo fokusiran na područje turizma. Neki od prvih autora koji se bave ovom specijaliziranom vrstom kriznog menadžmenta su već spomenuti Henderson (2003) te Pizam i Mansfeld (2006).

Kako je pružanje odgovora na pojedinu sigurnosnu krizu postalo sve kompleksnije u tom procesu više ne sudjeluju samo državne institucije, nego dolazi do njihove koordinacije i suradnje s dionicima izravno i neizravno uključenim u turističku djelatnost. Dobar krizni menadžment omogućava smanjenje ranjivosti turističkog sektora na potencijalne opasnosti koje onemogućavaju njegovo normalno funkcioniranje i daljnji razvoj. Planiranje je početna funkcija unutar suvremenog kriznog menadžmenta pa tako i onog koji se odnosi na turizam. Porast broja novih sigurnosnih izazova odvijao se paralelno s tehnološkim napretkom pa se i krizni menadžment počeo oslanjati na upotrebu informacijsko-komunikacijskih tehnologija što je pospješilo njegov razvoj. Proces globalizacije omogućio je snažnije povezivanje međunarodnih kriminalnih i terorističkih skupina, no omogućio je i pokretanje veće međunarodne suradnje između državnih službi, nevladinih organizacija i privatnih kompanija koje zajedničkim djelovanjem postižu bolje rezultate u pogledu sigurnosti turizma.¹⁵

Sigurnost turizma više nije moguće postići bez djelotvorne strategije kriznog menadžmenta koja uključuje sve subjekte povezane s turističkom djelatnošću. Uz središnju ulogu koju za sigurnost turizma ima zakonska regulativa i institucionalna suradnja, poželjna je i potrebna uspostava suradnja šireg broja subjekata koja bi se trebala ostvariti pripremom i provođenjem zajedničkih edukacija i treninga te međusobnim dijeljenjem korisnih informacija, a u velikoj bi se mjeri trebalo oslanjati i na lekcije iz prošlih kriza. Ipak, pojedine studije pokazuju da velik broj turističkih destinacija još uvijek nije definirao vlastite modele analize rizika ni izrađene konkretne planove kriznog menadžmenta te strategije oporavka, a neki od primjera su već spomenuti Bali i arapske države (Tomazos, 2017). Postoje naravno i primjeri dobre prakse, koji će biti predstavljeni dalje u tekstu.

Jedan od većih terorističkih napada koji je potresao Europu izveden je u studenome 2015. godine na nekoliko lokacija u Parizu. U napu-

¹⁵ Vidi fusnotu 3.

dima je smrtno stradalo više od 130 osoba, a ranjenih je bilo nekoliko stotina među kojima i velik broj turista. Tadašnji predsjednik Hollande kao prvu mjeru sigurnosti uveo je strože granične kontrole i proglasio izvanredno stanje. Policija je provodila racije, a pojedine metro linije, škole i turističke atrakcije privremeno su bile zatvorene¹⁶. Policijskim je službenicima dozvoljeno neprestano nošenje vatrenog oružja kako bi provodili pretres sumnjivih putnika u javnom prijevozu. U Parizu te na ključnim lokacijama u državi redovito je patrolirala vojska. Brzim uvođenjem ovih sigurnosnih mjera nastojao se uvjeriti javnost kako je država ponovno sigurna.¹⁷

U prvim mjesecima nakon napada oko 50% turista otkazalo je svoje rezervacije u pariškim hotelima, no stanje se popravlja već sredinom siječnja. S padom prometa posebno su se teško nosili manji ugostiteljski objekti smješteni kraj poznatih turističkih atrakcija pa su pokrenuli zajedničku kampanju ponude hrane i pića po promotivnim cijenama¹⁸. Francuska vlada i ministarstvo turizma zajedno su s dionicima povezanima s turističkom djelatnošću stvorili koordiniranu strategiju, u koju je uloženo 2,5 milijuna eura, kako bi uspješnije promovirali francuski turizam. Broj stranih turista postepeno je rastao, a godinu nakon francuski se turistički sektor sasvim oporavio od posljedica napada. Francuske i belgijske obavještajne službe aktivno su nakon napada radile na poboljšanju međusobne suradnje kako bi se spriječili slični incidenti.¹⁹

Četiri mjeseca nakon napada u Parizu, unatoč suradnji francuskih i belgijskih obavještajnih službi, pripadnici iste terorističke ćelije kao novu metu odabrali su Bruxelles. U napadima su poginule 32 osobe, a ranjenih je bilo oko 340. Belgijski je krizni centar reagirao veoma brzo, a sigurnosne mjere koje je uveo bile su slične onima provedenim u Parizu. U smirivanju panike ključnu su ulogu imale društvene mreže, radio i televizija jer su telefonske mreže radi sveopće panike bile zakrčene.²⁰ Za uspješnu strategiju oporavka zaslužna je bila Turistička zajednica grada Bruxellesa koja je na sve dostupne načine nastojala javnost informirati o stanju na terenu te aktivno radila na smanjivanju osjećaja straha. Kreativnim je kampanjama nastojala utjecati na stavove turista na način da Bruxelles povezuju s pozitivnim emocijama i potiskivanjem negativne slike grada prikazane u medijima. U procesu

16 <https://www.bbc.com/news/world-europe-34818994> (3.6.2019.)

17 <https://medium.com/@WTTC/tourism-recovery-after-terrorism-how-france-bounced-back-ff2d25c2834a> (3.6.2019.)

18 <https://www.theguardian.com/travel/2016/feb/20/return-to-paris-tourism-after-november-terror-attacks> (3.6.2019.)

19 Vidi fusnotu 19.

20 <https://www.bbc.com/news/world-europe-35869985> (3.6.2019.)

oporavka pažnja se posvećivala dobrom upravljanju putem brze, česte i točne komunikacije između svih uključenih strana, a naglašavala se i važnost fleksibilnosti. Zahvaljujući brzom reakciji države i njezinoj dobroj suradnji s turističkim sektorom, broj posjetitelja nije se drastično smanjio nakon napada, a Bruxelles se gotovo u potpunosti uspio oporaviti unutar godinu dana.²¹

U oba predstavljena slučaja radilo se o politički motiviranim sigurnosnim incidentima terorizma čije su mete bili ljudi, u velikoj mjeri radilo se o turistima, te objekti i prijevozna sredstva gdje su se oni kretali (nacionalni stadion, koncertna dvorana, metro, ugostiteljski objekti u centru grada). Opseg štete bio je značajan jer je stradao velik broj ljudi, a prouzročena je i materijalna šteta na raznovrsnim objektima i prometnoj infrastrukturi. Medijska pokrivenost bila je golema, u Europi, ali i u ostatku svijeta. Negativni učinak osjetili su ugostiteljski objekti poput hotela i restorana, no zahvaljujući pravovremenoj reakciji i dobrom kriznom menadžmentu, obje su se turističke destinacije u godini dana uspješno oporavile od napada.

Za uspješno funkcioniranje hrvatskog nacionalnog gospodarstva potrebno je posebnu pozornost posvetiti zaštiti turističkog sektora. Velik je broj institucija²² zbog toga aktivno uključen u proces ostvarivanja, održanja i poboljšanja sigurnosti države i njezinog stanovništva (Matika i Gugić, 2007). Godine 2018. međuinstitucionalna je suradnja dodatno poboljšana osnivanjem Stožera za provedbu mjera sigurnosti tijekom turističke sezone²³ zahvaljujući kojem je ostvarena i kvalitetnija međunarodna policijska suradnja²⁴. Također, brojne institucije koje djeluju unutar turističkog sektora, poput Hrvatske turističke zajednice, te novoosnovane krovne turističke udruge Hrvatske udruge turizma koja se bavi strateškim pitanjima turističkog sektora; ali i vlasnici i koncesionari turističkih objekata, koji se konzultiraju sa službama zaduženim za sigurnost i međusobno kako bi se postigao zajednički cilj daljnjeg razvoja hrvatskog turizma.²⁵

Iako je Hrvatska među najsigurnijim turističkim zemljama, njezina je obveza kao i svake države, „koja ima turizam kao gospodarsku

21 <https://journals.openedition.org/belgeo/20688> (3.6.2019.)

22 Primjerice: policija, MUP, sigurnosno-obavještajne službe, Gorska služba spašavanja, vatrogasci, Državna uprava za zaštitu i spašavanje, sigurnosne i inspeksijske službe i privatne kompanije poput zaštitarskih poduzeća i dr.

23 Sjedište Stožera nalazi se u gradu Zadru.

24 <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/ministar-unutarnjih-poslova-davor-bozovic-turisticka-sezona-u-sigurnosnom-smislu-bila-je-vise-nego-povoljna-531856.html> (4.6.2019.)

25 <http://hrturizam.hr/osnovana-hrvatska-udruga-turizma/> (3.6.2019.)

granu, analizirati stupanj prijetećeg života i zdravlju turista, vlasništvu i ekonomskim interesima turista u sklopu svog državnog teritorija, te razviti nacionalnu strategiju sigurnosti turizma koja uključuje i prevenciju rizika” (Matika i Gugić, 2007: 86). UNWTO²⁶ 1991. godine donosi dokument *Preporučene mjere za sigurnost u turizmu* u kojem naglašava da bi svaka turistička država trebala donijeti nacionalnu strategiju sigurnosti turizma (v. UNWTO, 1996). Kako preporuke UNWTO-a nisu obvezujuće, velik broj država, među kojima je i Hrvatska, takvu strategiju još uvijek nije donio. Čini se kako Hrvatska unatoč spominjanju mjera koje se odnose na sigurnost turizma u zakonima i akcijskim planovima ne smatra da je potrebno te mjere objediniti u jedan cjeloviti dokument. Takav se stav jasno mogao vidjeti 2013. godine prilikom donošenja dokumenta *Strategija razvoja turizma Hrvatske do 2020. godine*, u kojem se ne spominje potreba donošenja dokumenta koji bi se isključivo odnosio na sigurnost samog sektora.²⁷ Kako navedena strategija ističe iduće godine, otvara se mogućnost da donositelji političkih odluka u novom dokumentu kao jedan od prioriteta uvrste stvaranje strategije sigurnosti u turizmu, ukoliko potreba njezinog donošenja bude prepoznata.

Zaključak

Radovi koji se bave sigurnošću turizma nastaju sredinom 90-ih godina pa stoga možemo reći da se radi o relativno novom polju proučavanja unutar višedimenzionalnog pristupa sigurnosti, a u novom se tisućljeću pokazalo kako je proučavanje ovog polja postalo sve složenije. Turistički sektor sve češća je meta terorističkih napada radi snažnog globalnog odjeka koji uzrokuju takve vrste sigurnosnih incidenata, ali i zbog negativnog efekta na ekonomsku sigurnost pogođenih država zbog njihovog pretjeranog oslanjanja na turistički sektor. Analizom hrvatskih sigurnosnih dokumenata utvrdilo se kako je država u najranijim fazama razvoja sustava nacionalne sigurnosti naglasak stavljala na tradicionalne vojne prijeteće, a zbog vanjskih je pritisaka i radi objektivne promjene sigurnosnog okruženja kasnije pažnju posvetila i netradicionalnim sigurnosnim izazovima. Iako je u državi u proteklih dvadesetak godina zabilježen samo jedan ozbiljniji teroristički napad te Hrvatska prema postojećim nacionalnim strategijama nije izravno ugrožena od terorizma, ipak se ne može isključiti mogućnost izbijanja novih napada

26 Svjetska turistička organizacija - međunarodna organizacija i specijalizirana agencija Ujedinjenih naroda osnovana 1975. koja se bavi pitanjima vezanim uz turizam (eng. World Tourism Organization).

27 <http://zastita.info/hr/clanak/2013/9/hrvatska-jos-bez-nacionalne-strategije-o-sigurnosti-u-turizmu,346,11444.html> (3.6.2019.)

jer se radi o prijetnji koju je nemoguće predvidjeti. Kako je Hrvatska zemlja čije gospodarstvo ovisi o prihodima iz turističke industrije, iznimno je važno u obzir uzeti potencijalne ugroze koje mogu imati negativne posljedice za njezin turizam. U hrvatskom se slučaju pokazalo da je između raznih tijela koja se bave sigurnošću i dionicima iz turističkog sektora uspostavljena dobra suradnja, no još uvijek se sigurnosti turizma ne pridaje dovoljno pozornosti u nacionalnim dokumentima.

112

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 3, BR. 3

Dorotea Strelec*

Security and Tourism in Croatia

SUMMARY: This paper deals with the safety of Croatian tourism by examining how security incidents affect the global image of Croatia as a tourist country. There has not been much research done on this topic, even though tourism is one of the fastest growing industries in modern times. However, the tourism industry is severely affected by external factors like non-traditional security threats. Security incidents such as the increasingly common terrorist attacks disturb the normal functioning of the tourism industry because they negatively affect the public image of tourist countries, which then impacts those countries' economies. Croatia is number one in the European Union in terms of international tourism revenue to GDP ratio, which is why it is immensely important that it preserves the image of a very secure tourism country. Research shows that there is close cooperation established between different actors in the tourism industry and those in charge of security, which indicates that Croatia's crisis management is developed in the context of tourism. However, an analysis of security documents shows that political decision makers do not pay enough attention to tourism security, even though tourism is one of the most vital industries.

113

KEYWORDS: tourism safety, Croatia, tourism sector, security challenges, crisis management

* Dorotea Strelec, PhD student at the University of Ljubljana. E-MAIL: dorotea.strelec@gmail.com

Literatura

- Avraham, Eil. 2015. Destination image repair during crisis: Attracting tourism during the Arab Spring uprisings. *Tourism Management* (47): 224-232.
- Buzan, Barry i dr. 1998. *Security. A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner.
- Currie, David i dr. 2004. *The Impact of War on Tourism: the Case of Croatia*, Palma de Mallorca: Conference on Tourism Economics.
- Darma Putra, I. Nyoman i Hitchcock, Michael. 2009. Terrorism and Tourism in Bali and Southeast Asia, u M. Hitchcock i dr. (ur.): *Tourism in Southeast Asia: Challenges and New Directions*. Copenhagen: NIAS Press. str. 83-98.
- Ghalia, Thaana i Fidrmuc, Jan. 2018. The course of tourism? *Journal of Hospitality & Tourism Research* (42), 6: 979-996.
- Gurtner, Yetta. 2007. Tourism crisis: Management and recovery in tourist-reliant destinations, u: King, D. i Cottrell, A. (ur.): *Communities living with hazards*. Townsville: Centre for Disaster Studies with the Dept. of Emergency Services. str. 82-101.
- Gurtner, Yetta. 2016. Returning to paradise: Investigating issues of tourism crisis and disaster recovery on the island of Bali. *Journal of Hospitality and Tourism Management* (28), 11-19.
- Henderson, Joan C. 2003. Terrorism and Tourism: Managing the Consequences of the Bali Bombings. *Journal of Travel & Tourism Marketing* (15), 1: 41-58.
- Herring, Eric. 2010. Vojna sigurnost, u: Collins, A. (ur.): *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije FPZG i Politička kultura. str. 153-170.
- Hrvatski sabor 2002. *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*. Narodne novine 32.
- Hrvatski sabor 2008. *Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma*. Narodne novine 139.
- Hrvatski sabor 2013a. *Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske*. Narodne novine 55.
- Hrvatski sabor 2013b. *Zakon o kritičnim infrastrukturama*. Narodne novine 56.
- Hrvatski sabor 2015. *Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma*. Narodne novine 108.
- Hrvatski sabor 2017a. *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*. Narodne novine 73.
- Hrvatski sabor 2017b. *Zakon o sustavu domovinske sigurnosti*. Narodne novine 108.
- Matika, Dario i Gugić Ante. 2007. *Turizam i sigurnost*. Zagreb: Adriatica.net.
- Morgan, Patrick. 2010. Sigurnost u međunarodnoj politici: Tradicionalni pristupi. U: Collins, A. (ur.): *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije FPZG i Politička kultura. str. 29-52.
- Orsini, Kristian i Ostojić Vukašin. 2018. Croatia's Tourism Industry: Beyond the Sun and Sea. *European Economy. Economic Briefs* 36.
- Pffor, Christof. 2006. *Tourism in Post-Crisis is Tourism in Pre-Crisis: A Review of the Literature on Crisis Management in Tourism*. Perth: Curtin University of Technology School of Management.
- Pizam, Abraham i Mansfeld, Yoel. 1996. *Tourism, Crime and*

- International Security Issues*. London: John Wiley and Sons.
- Pizam, Abraham i dr. 1997. Making Tourists Feel Safe: Whose Responsibility Is It? *Journal of Travel Research* (36), 1: 23-28.
- Pizam, Abraham i Mansfeld, Yoel. 2006. Toward a Theory of Tourism Security, u: Mansfeld, Y. i Pizam, A. (ur.), *Tourism, Security and Safety. From Theory to Practice* Oxford: Butterworth-Heinemann. str. 1-28.
- Radaković, Đurđica. 2016. Analiza pozitivnopravne Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma. *Policija i sigurnost* (25), 3: 244-258.
- Radnić, Ante i Ivandić, Neven. 1999. War and tourism in Croatia – consequences and the road to recovery. *Turizam* (47), 1: 43-54.
- Saeid, Ali Gh. 2012. The challenges of Tourism in the Countries of the Arab Spring Revolutions. *Advances in Natural and Applied Sciences* (6), 7: 1162-1171.
- Tarlow, Peter E. 2014. *Tourism Security. Strategies for Effectively Managing Travel Risk and Safety*. Woburn: Elsevier.
- Tatalović, Siniša. 2006. Utjecaj vanjskih činilaca na razvoj sigurnosne politike Republike Hrvatske. *Međunarodne studije: časopis za međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju* (10), 1: 5-21.
- Tatalović, Siniša. 2011. Treba li Hrvatskoj nova strategija nacionalne sigurnosti? *Političke analize* (2), 6: 34-37.
- Theobald, William F. 2005. The Meaning, Scope, and Measurement of Travel and Tourism, u: Theobald, W. F. (ur.): *Global Tourism*. Oxford: Taylor & Francis Ltd. str. 5-24.
- Tomazos, Konstantinos. 2017. Egypt's tourism industry and the Arab Spring, u: Butler, R. i Suntikul W. (ur.): *Tourism and Political Change*. Oxford: Goodfellow. str. 214-229.
- UNWTO 1996. *Tourist Safety and Security: Practical Measures for Destinations*. Madrid: World Tourism Organization.
- Weigert, Maxime. 2012. The Challenges of Tourism in the Mediterranean Region. *IEMed Mediterranean Yearbook*. Barcelona: IEMed. str. 209-213.

MIGRACIJE/MIGRATIONS

PREGLEDNI RAD

Vladimir Vuletić*

Božidar Filipović**

**Politički i
medijski
(od)govori na
„migrantsku
krizu“ u Srbiji**

* Prof.dr.sc. Vladimir Vuletić, Filozofski fakultet, Univerzitet u Beogradu.
E-MAIL:vladimir.vuletic@gmail.com

** Božidar Filipović, Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, Univerzitet u Beogradu. E-MAIL: filipovic.bozidar1@gmail.com

SAŽETAK: U radu se analizira odnos političke elite i medija u Srbiji prema migrantima i migrantskoj krizi četiri godine nakon prolaska velikog broja izbjeglica kroz Srbiju i druge države Balkanskog poluotoka na putu prema Zapadnoj Europi. Ključno pitanje kojim se tekst bavi jest je li u ovom razdoblju došlo do promjene diskursa, odnosno je li, kao u pojedinim zemljama Zapadne Europe, migrantska kriza iskorištena za jačanje desnog populizma baziranog na strahu od drugih i drugačijih. U radu je također posvećena pažnja i sličnim procesima na sjevernoameričkom kontinentu (migracije u SAD) radi komparacije sa situacijom u Europi. Zaključak analize je da je u odnosu na 2015. došlo do zaokreta sa humanitarnog ka sigurnosnom diskursu, ali da u osnovi migrantsko pitanje danas u Srbiji ne predstavlja bitnu temu ni za političare ni za medije.

KLJUČNE RIJEČI:
migranti, Srbija,
mediji, sigurnost,
humanost

Uvod

Prema izvještajima UNHCR-a, broj migranata koji traže azil u Europi nakon 2016. godine više je nego prepolovljen¹ i gotovo da sveden je na razinu s početka stoljeća. Usprkos tome, politički govor je u neskladu s novom realnošću. Prema izjavama pojedinih UNHCR² službenika stvara se dojam kako „migrantska kriza“ i dalje traje i da se veliki broj ljudi nalazi na putu prema Europi. To utječe na percepciju koja raspiruje strah u javnosti i otežava racionalno sagledavanje i koncipiranje odgovora na pitanja i probleme u vezi s ovom temom. Jačanje ekstremno desnih stranaka u zapadnoj Europi koje svoju popularnost stječu zahvaljujući anti-migrantskoj retorici i širenju straha od migranata najbolje svjedoči o tome.

118

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 3, BR. 3

Ovaj tekst bavi se pitanjem kakva se slika stvara o migrantima u Srbiji tijekom posljednjih godinu dana, odnosno na koji način političari i mediji svojim govorom i tekstom oblikuju javno mnijenje Srbije u vezi s ovom temom? Predmet istraživanja su medijski napisi o migrantima i 'migrantskoj krizi' u dnevnim novinama i internetskim portalima u Srbiji u razdoblju od studenog 2018. do travnja 2019. godine. Osnovni cilj teksta je ustanoviti vrijedi li navedeni zaključak službenika UNHCR o dominaciji iracionalnog odnosa prema migrantskom pitanju i za Srbiju. Drugi cilj je ispitati li je došlo do pomicanja od nekada prevladavajućeg humanitarnog u pravcu sigurnosnog (ili nekog drugog) diskursa.

Upravo razlikovanje humanitarnog i sigurnosnog pristupa predstavlja najširi okvir analize. Ovo razlikovanje nametnulo se već u prvim radovima koji su se bavili ovom temom i predstavlja jedan od najplodnijih pristupa analizi migrantske krize (Tatalović, Malnar, 2016; Kelley, 2009; Vuletić i Pešić, 2017; Korac-Sanderson, 2017; Bajić, Jevtović, 2018; Neuman, Stanivuković, Neuman 2019)

Prvi korak u realizaciji ovih ciljeva je podsjetnik na stanje koje je zabilježeno u jeku „izbjegličke krize“ 2015. godine, što je istovremeno referentna točka za usporedbu sa sadašnjim stanjem. U drugom koraku bit će predstavljeni rezultati istraživanja koje je učinjeno na uzorku tekstova objavljenih na internetskim portalima tiskanih i elektronskih medija u promatranom razdoblju.

- 1 Podaci Eurostata pokazuju da je, na primjer, 2015. godine broj tražitelja azila u EU iznosio 1.322.800, a 2018. godine 638.200 (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)
- 2 Ovakvu ocjenu, kako prenosi Al Jazeera 25.1.2019., dao je Volker Türk, visoki službenik UNHCR. <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/unhcr-politicari-podsticu-strah-prema-izbjeglicama-u-Europi> (30.08.2019.).

Predstavljanje migrantske krize 2015. godine

Analiza provedena prije četiri godine upućivala je na zaključak da su političari i mediji u prvi plan isticali humanitarni aspekt migrantske krize (Vuletić at al., 2016.). Ključna riječ bila je humanost, a tadašnji premijer je u svakoj prilici isticao da Srbija izbjeglicama nastoji pružiti maksimalnu pomoć u teškoj situaciji za koju nisu odgovorni. Vlada je izbjegavala upuštati se kako u tumačenja uzroka izbjegličke krize, tako i u analizu politika velikih sila prema tom pitanju. Ipak, u više navrata izraženo je očekivanje i apel da EU usuglasi zajedničku politiku i postavi jasne i jedinstvene standarde prema migrantskoj krizi koje je Srbija spremna pratiti.

Ukratko, Vlada Srbije je od ljeta 2015. godine vodila aktivnu politiku u izbjegličkoj krizi, koja bi se mogla sažeti u četiri ključne točke:

- Stvoriti pozitivnu sliku o Srbiji u svijetu inzistiranjem na humanom odnosu prema izbjeglicama;
- Ojačati savezništvo sa Njemačkom, točnije sa njemačkom kancelarkom preteći njenu izbjegličku politiku;
- Ne dozvoliti da Srbija preuzme (proporcionalno) više obaveza prema izbjeglicama od drugih zemalja – posebno onih iz okruženja;
- Na unutarnje-političkom planu spriječiti da ovakva politika izazove negativne posljedice na popularnost Vlade.

Glavne opozicijske stranke su imale gotovo identičan pogled na to pitanje, ali su izbjegavale davanje javne podrške Vladi. S druge strane, euro-skeptične i nacionalističke neparlamentarne stranke često su kritizirale Vladu izražavajući bojazan da će vladina politika dovesti do situacije u kojoj će Srbija postati “parking” za migrante na vratima EU.

Mediji su se ovom temom bavili uglavnom senzacionalistički. U člancima koji su imali pozitivan odnos prema izbjeglicama dominirale su, s jedne strane, teme o patnjama izbjeglica i šikaniranju kojem su bili izloženi tijekom putovanja ili su, s druge strane, veličani primjeri humanog odnosa države prema izbjeglicama. Tekstovi s negativnom konotacijom problematizirali su teme koje izazivaju strah i predrasude prema izbjeglicama. U početku se najviše pisalo o bolestima koje, navodno, šire izbjeglice, planovima o masovnom naseljavanju u Srbiji, odnosno s tim povezanoj islamizaciji itd. Kasnije, nakon masakra u Parizu, glavna tema postaje terorizam i sigurnosni rizici izazvani migrantskom krizom. Najkraće rečeno, mediji su prikazivali migrante kroz stereotipe, bilo da su oni bili pozitivni ili negativni.

Ovakva medijska slika se odrazila i na odnos građana prema izbjeglicama. Istraživanje koje je za potrebe UNHCR provedeno prije mi-

grantske krize, u rujnu 2014., pokazuje da je više od polovice (57%) građana Srbije imalo indiferentan stav prema izbjeglicama, četvrtina (26%) negativan i svega 12% pozitivan stav. Godinu dana kasnije, prema istraživanju Politike³ tijekom izbjegličke krize, većina građana Srbije (79%) protivila se ideji da Srbija, poput Mađarske, podigne ogradu prema susjednim zemljama iz kojih ulaze izbjeglice, a većina građana (56,3%) bila je zadovoljna humanitarnim pristupom Vlade prema migrantima, u odnosu na svega 13,5% onih koji su time bili nezadovoljni.

Nasuprot upozorenjima protivnika humanitarnog pristupa koji su tvrdili da bi Srbija mogla postati svojevrsni “bazen” u koji će se sliti desetci i stotine tisuća migranata, službene prognoze bile su da će u Srbiji ostati oko šest do sedam tisuća migranata.

Predodžbe o migrantima danas

Četiri godine poslije, službeni podaci svjedoče da je početkom 2019. godine u 14 prihvatnih centara u Srbiji⁴ smješteno oko 4000 migranata. Drugim riječima, “migrantski problem” je manji čak i u odnosu na sve prognoze koje su se mogle čuti tijekom 2106. godine. S tim u vezi, moglo bi se pretpostaviti da je bura koja se podigla oko migrantske krize stišana, odnosno da taj “problem” ne izaziva društvene tenzije niti veću pažnju javnosti.

Podaci našeg istraživanja upravo to i pokazuju. Čak i bez istraživanja primjetno da je broj tekstova i priloga o migrantima znatno manji nego tokom druge polovice 2015. u vrijeme kada je to bila središnja tema, ali ostaje otvoreno pitanje je li se i na koji način promijenio tada dominantno humanitarni diskurs o migrantima? Ovdje ćemo se najprije osvrnuti na službenu politiku Srbije prema ovom pitanju, a zatim će biti predstavljeni rezultati analize sadržaja medija. Prema očekivanju, službena politika mnogo rjeđe se bavi ovom temom nego prije četiri godine, a izjave koje se daju uglavnom su povodom određenih međunarodnih događaja i obaveza koje država ima u međunarodnim odnosima.⁵

Službena politika Srbije prema migrantima, sudeći prema izjavama političara, uglavnom pokušava pratiti duh i uputstva međunarodnih

3 “U Srbiji pozitivan stav prema izbjeglicama”, *Politika*, objavljeno 24.09.2015.
<http://www.politika.co.rs/sr/clanak/339125/Politika/U-Srbiji-pozitivan-stav-prema-izbjeglicama> (09.11.2019.).

4 http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=50&lang=1

5 Tim povodom najčešće su se oglašavali ministar rada koji je predstavljao Srbiju na skupu UN u Marakešu, zatim ministar unutarnjih poslova koji se oglašavao povodom bilateralnih susreta koje je imao s ministrima susjednih zemalja, gdje je dotaknuto pitanje ilegalnih prelazaka granice te premijerka koja je dala opći okvir politike.

institucija. Najbolju ilustraciju toga predstavlja podrška *Marakeškoj deklaraciji*, odnosno globalnom neobavezujućem sporazumu o migracijama koji su inicirali Ujedinjeni narodi, a podržalo 160 država svijeta, među kojima i Srbija. Ova deklaracija proklamira pet ciljeva: pristup migrantskoj krizi zasnovan na ljudskim pravima; zaštitu posebno ranjivih kategorija migranata; borbu protiv ksenofobije, rasizma i diskriminacije; borbu protiv ilegalnih migracija; i pomoć za povratak migranata. Nastupi državnika Srbije svjedoče da su svi navedeni ciljevi visoko zastupljeni u njihovim izjavama. Tako se, na primjer, srpska premijerka na svjetskom *summitu* o sigurnosti krajem 2018. godine založila za ravnomjeran prijem migranata u Europu u skladu sa zajedničkom europskom politikom, uz jasno protivljenje politici koja širi strah od migrantske krize i ksenofobiju. Sličan stav o potrebi zajedničke europske politike iznijela je i u travnju 2019. na konferenciji za novinare koju je održala sa mađarskim premijerom Orbantom. Osim potrebe za zajedničkom europskom politikom prema migrantima, tada je istakla da je Srbija pokazala kako se profesionalno može štiti od ulaska ilegalnih migranta i time, naglasila značaj te teme, ali istaknula da za to nisu potrebne ograde i žica na granici.

Upravo pitanje kontrole granica i poštivanje ljudskih prava migranata dvije su osnovne karakteristike službene politike Srbije prema migrantskom pitanju, koje u svim prilikama ističu i ostali ministri u Vladi Srbije. No, sa druge strane, Srbija nije potpisala *Dublinski sporazum* i jasno pokazuje da nema namjeru preuzeti bilo kakvu obavezu prihvaćanja migranata koji će biti protjerani iz EU. U tom smislu može se zaključiti da se odnos vlasti prema pitanju migracija suštinski nije promijenio te da ga i danas karakteriziraju: podržavanje međunarodno deklarirane politike; težnja da se Srbija predstavi kao zemlja koja u prvi plan ističe ljudska prava migranata; onemogućavanje bilo kakvog pokušaja da Srbija postane sabirni centar za migrante koji čekaju vize za zemlje EU. Ipak, u odnosu na razdoblje prije četiri godine mogu se primijetiti dvije bitne razlike u izjavama političara: Osnovni orijentir za politiku prema migrantima više ne predstavlja Njemačka, očigledno iz razloga što ni njena pozicija u tom smislu više nije nedvosmislena; pitanje zaštite granica postalo je podjednako značajno kao i pitanje ljudskih prava migranta, tako da je sigurnosni pristup, uz zadržavanje humanitarne retorike, sada mnogo naglašeniji nego što je bio prije četiri godine.

Temeljno uvjerenje da migranti nisu zainteresirani za dugotrajniji boravak u Srbiji već da je promatraju, prije svega, kao tranzitnu zemlju, ostavlja prostor za relativno liberalnu politiku koju Srbija ima prema migrantima. No, usprkos tome, dio političara (koji nisu glasni) i dio

nacionalistički orijentirane opozicije kritizira liberalnu politiku Vlade i širi strah od migranata. U njihovom narativu dominira ideja da migranti, pretežno islamske vjeroispovijesti mogu bitno utjecati na promjenu demografske strukture i širenja islama u Europi i Srbiji. U tom smislu osjetno je pomicanje od "higijenske" argumentacije koja naglašava rizik od bolesti ka "identitetskoj" argumentaciji u kojoj se naglašava rizik od sukoba izazvanog kulturnim i vjerskim razlikama.

Ovdje treba napomenuti da se kao svojevrsna protuteža ovoj vrsti anti-migrantskog stava nalazi izrazito humanitarno naglašeni pristup koji promoviraju nevladine organizacije koje se bave migrantima. Ključnu brigu one pokazuju za ranjive skupine, posebno za djecu koja se kreću bez roditeljskog nadzora. Međutim, osim u izuzetnim slučajevima, rodna perspektiva nije dovoljno ni jasno istaknuta u predstavljanju i bavljenju ovim problemom, čak ni u aktivnosti humanitarnih organizacija.

Metodologija i uzorak

Za razliku od izjava političara, mnogo izraženiji pluralizam u odnosu na migrantsko pitanje postoji u medijskoj sferi. O tome svjedoče rezultati analize medijskog sadržaja koja je obuhvatila pisanje četiri dnevna lista (*Politika*, *Danas*, *Novosti*, *Informer*) i internetski portal Radio televizije Srbije⁶ u razdoblju od 1. studenog 2018. do kraja svibnja 2019. godine. Cjelokupan materijal prikupljen je u elektronskom obliku, odnosno na službenim stranicama navedenih medija. Odabrani su svi tekstovi u kojima se pojavljuju riječi „migrant“ i/ili „izbjeglica“ i njihove jezične varijacije. U uzorak su uključeni svi tekstovi koji se odnose na aktualne migracije. Jedinica uzorkovanja bila je članak u kojem se javljaju navedeni pojmovi (Krippendorff 2004; Manić, 2017: 167). Ovakve kriterije zadovoljilo je ukupno 580 tekstova.

Analiza je obuhvatila kvantitativne i kvalitativne dimenzije teksto-va. Najvažnije kvantitativne dimenzije koje smo imali u vidu su: dužina teksta, žanr teksta, medij u kome je tekst objavljen, kao i učestalost pojave pojedinih termina i značaj koji im se pridaje u tekstovima.

6 Izbor medija koji su analizirani učinjen je s obzirom na dva kriterija. Prvi je vezan za tehničke preduvjete. Naime, ovi mediji imaju potpunu bazu tekstova koji su objavljeni u promatranom razdoblju. S druge strane, ovi mediju izabrani su zbog svoje utjecajnosti na donositelje odluka. *Politika*, *Novosti* i *Danas* smatraju se takozvanim ozbiljnim listovima, dok sve ostale dnevne novine koje izlaze u Srbiji pripadaju kategoriji tzv. žutog tiska i tabloida. Upravo zbog toga, kao predstavnik te vrste tiskovina u uzorak je uvršten *Informer*. Naposljetku, internetski portal medijskog javnog servisa RTS uključen je zbog utjecaja te medijske kuće koja se još uvijek doživljava kao "državna televizija".

Kvalitativna dimenzija obuhvatila je prvenstveno tematsku i emotivnu usmjerenost tekstova.

Rezultati istraživanja

Najbrojniji su tekstovi malog opsega. Gotovo dvije trećine (64,5%) čine članci kraći od 300 riječi, a tri četvrtine (76,7%) su članci s manje od 400 riječi⁷. S druge strane, udio tekstova s više od 1000 riječi iznosi tek 2,7%.

Ovi podaci korespondiraju sa žanrovskom strukturom tekstova pa tako najveći broj tekstova čine *vijesti* (32,8%) i *izvještaji* (46,7%), a potom slijede *izjave* (12,4%). Kompleksnije forme kao što su *reportaže*, *intervjui* i *komentari* čine tek 8,1% od ukupnog broja članaka. Sve navedeno svjedoči da su mediji, prije svega, informirali čitatelje o događajima vezanim za migrantske teme, dok su analize i osvrti na kontekst događaja u pravilu izostajali.

U promatranom razdoblju najviše tekstova o migrantima objavila je *Politika* – ukupno 163 (28,1%), zatim *Novosti* 120 (20,7%), pa *Informer* 110 (18,9%), *Danas* 103 (17,8%) i *RTS* 84 (14,5%).

Zanimljivo je da tijekom tog vremena nisu uočene važnije varijacije u pogledu broja objavljenih tekstova, iako se moglo očekivati da će skup u Marakešu koji je održan početkom prosinca 2018. godine pobuditi veću pažnju medija. Jedino se moglo zapaziti da je u siječnju i veljači broj tekstova bio nešto manji, ali razmjerno manjem broju izdanja zbog novogodišnjih praznika kada novine ne izlaze i kalendarski kraće veljače.⁸

Već je spomenuto da su analizom obuhvaćeni tekstovi čiji su predmet migranti/izbjeglice. Zanimljivo je, međutim, da je broj tekstova u kojima se koristi termin migranti značajno veći (77,8%) u odnosu na broj tekstova u kome se koristi termin izbjeglice (2%), dok se u ostalih dvadeset posto tekstova simultano koriste oba termina.⁹ Ova napomena nema samo kvantitativni značaj već upućuje na kvalitativnu razliku koja je u vezi s ovim pojmovima (Vuletić i Pešić, 2017:53). Pojam *migrant(i)* upućuje na ekonomske migracije, dok riječ *izbjeglica(e)* implicira migracije izazvane ratom i egzistencijalnim problemima. U tom smislu,

7 Tekstovi duljine do 100 riječi imaju udio od 11,0%, od 101 do 200 riječi 31,2%, od 201 do 300 riječi 22,2%, od 301 do 400 riječi 12,2%, itd.

8 Tako se u studenom javlja 87, u prosincu 88, u siječnju 71, u veljači 73, u ožujku 87, u travnju 91 i u svibnju 83 novinska teksta.

9 Članci su svrstavani pod navedene kategorije samo ukoliko su pojmovi upotrijebljeni od strane autora teksta, ali ne i ukoliko se spominju samo u kontekstu naziva određene institucije (na primjer, „Ured visokog povjerenika UN-a za izbjeglice“).

termin 'izbjeglica' sa sobom nosi humanitarni kontekst koji izostaje kada se koristi termin 'migranti' koji se u svakodnevnom govoru koristi za ekonomske migracije (o određenim aspektima ove podjele vidi više: Sajjad 2018).

O svojevrsnoj dehumanizaciji izbjeglica svjedoči i podatak o broju tekstova u kojima je navedeno njihovo porijeklo. Naime, u dvije trećine članaka (65,9%) ne navodi se konkretna zemlja porijekla iz koje migranti dolaze, već se o njima piše neodređeno, kao o apstraktnoj kategoriji ljudi čiji identitet, pa čak i nacionalnost nisu bitni.¹⁰ Na taj način stječe se dojam da su migranti objekt o kojem govore ili o kojem odlučuju drugi akteri (najčešće političari i međunarodne institucije).

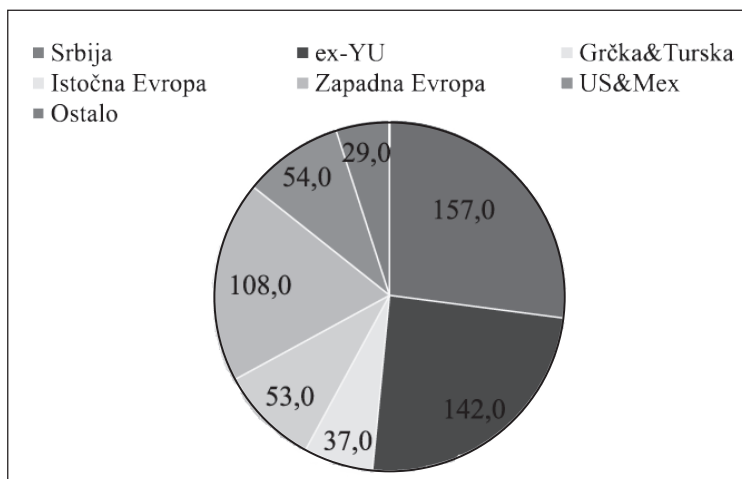
Prije nego što se fokusiramo na najznačajniji – tematski dio analize, treba spomenuti klasifikaciju koja se odnosi na značaj koji se u tekstovima pridaje temi migracija. U tom smislu, moguće je razlikovati tekstove u kojima su migracije jedina tema ili imaju središnji značaj (79,5%), zatim one u kojima se migracije ravnopravno javljaju kao jedna od nekoliko tema (14,3%) te članke u kojima se migrantska tema spominje tek usput (6,2%). Ovaj podatak dobiva na značaju komparacijom s veličinom teksta. Naime, veći tekstovi (više od 500 riječi) obično pripadaju drugoj grupi, odnosno tretiraju više tema od kojih su migracije samo jedna, bilo ravnopravna ili sporedna. Dakle, i na taj način se potvrđuje zaključak da je pažnja koju mediji u Srbiji pridaju migracijama svedena na događajnu razinu.

Na kraju, zanimljiv je podatak da od ukupno 580¹¹ tekstova u uzorku, nešto više od četvrtine (157) prvenstveno se bavi zbivanjima vezanima za migrante u Srbiji, nešto manje od toga (142) odnosi se na zbivanja u državama na prostoru bivše Jugoslavije – od čega najviše na zbivanja u BiH (87) i Hrvatskoj (30). Zapadnoeuropske zemlje, a prije svega Italija (29), spominju se u 108 tekstova. Nakon toga slijede istočnoeuropske zemlje (53) među kojima dominira Mađarska (30). Sličan broj tekstova odnosi se na SAD (49) i Meksiko (5). Grčka (32) i Turska (5) spominju se relativno rijetko s obzirom da su upravo to destinacije iz kojih kreće

10 Tako se u 65,9% članaka migranti javljaju bez bilo kakve konkretizacije njihovog porijekla. U 13,4% slučajeva zbirno se navode različite zemlje. U tekstovima u kojima se spominje porijeklo (državljanstvo ili etnička zajednica) najbrojnije su zemlje Afrike (6,2%), zatim zemlje Srednje i Južne Amerike (3,1%), Meksiko (3,1%), Afganistan (4,0%), Sirija (1,0%), Iran (0,9%), Irak (0,7%), Pakistan (0,7%) te ostalo (1,0). Interesantno je da su tekstovi u kojima se javljaju Sirijci kao jedina grupa, odnosno subjekti (ili 'objekti') određenog događaja, izuzetno rijetki.

11 Treba istaknuti da je ovdje u obzir uzeta samo osnovna lokacija koja se spominje u tekstu. U određenom broju tekstova spominju se druga i treća lokacija, ali one ovdje nisu uzete u obzir jer ne bi doprinijele jasnijem predstavljanju rezultata.

takozvana Balkanska migrantska ruta. Naposljetku, Afrika i sve ostale zemlje iz kojih izbjeglice zapravo potiču spominju se 29 puta.



125

Vladimir Vuletić
Božidar Filipović
Politički i medijski
(od)govori na
„migrantsku krizu“
u Srbiji

GRAFIKON 1: broj i geografski raspored lokacija koje se u tekstovima spominju u vezi sa osnovnom temom

Ova slika geografske rasprostranjenosti svjedoči ne samo o aktualnim događajima vezanim za izgradnju zida između SAD i Meksika, pokušajima migranata da na Balkanu pronađu novu rutu preko BiH, kao i stalnim dramatičnim pokušajima da se brodovima uz veliki rizik i žrtve iz Afrike domognu Italije, već i o odsustvu globalne perspektive u sagledavanju u osnovi globalnog problema. U tom smislu *grafikon 1* jasno pokazuje relativno ograničenu regionalnu perspektivu.

Drugi važan zaključak na koji upućuje ovaj podatak je da je pažnja medija usmjerena, prije svega, na one zemlje u kojima izbjeglička kriza ostavlja posljedice, dok su lokacije u kojima izbjeglička kriza ima ishodište u drugom i trećem planu.

Tematska usmjerenost tekstova

Iako naizgled neutralan, izbor teme suštinski svjedoči o ideološkoj pozadini autora, odnosno ako je riječ o medijima, o uređivačkoj politici nekog lista. Izborom teme i fokusiranjem na određeni sadržaj mediji iz mnoštva događaja odabiru one koje preporučuju pažnji javnosti i tako stvaraju određenu sliku svijeta i diskurs kroz koji se određeni procesi i pojave sagledavaju. Čak i kad se tema obrađuje na vrijednosno neu-

tralan i objektivna način, sama činjenica da se govori o njoj a ne nekoj drugoj temi usmjerava i utječe na stav javnosti o nekom problemu.

Prethodnim pregledom i na osnovu pregleda ranije literature, kao što je istaknuto u uvodu, uočena su dva osnovna pristupa migrantskom pitanju – humanitarni i sigurnosni. Humanitarni pristup se fokusira na probleme migranata, dok su za sigurnosni pristup migranti problem za domicilno stanovništvo koji treba rješavati.

Polazeći od ove grube podjele, novinski tekstovi su svrstani u dvije kategorije ka kojima tematski gravitira većina tekstova. Za humanitarni pristup karakteristične su sljedeće teme:

A – Objektivni problemi s kojima se migranti suočavaju (egzistencijalna ugroženost migranata i problemi uvjeta života u kampovima)

B – Problemi i svakodnevni život ranjivih društvenih skupina u migrantskoj populaciji (žene, djeca, osobe sa posebnim potrebama, itd.)

C – Fizički i verbalni napadi na migrante (od strane policije i građana)

D – Integracija migranata u lokalnu sredinu i uvjeti boravka u zemljama prijema

E – Ljudska prava migranata i pravna regulativa

S druge strane, ka sigurnosnom pristupu gravitiraju teme kao što su:

F – Prevencija ilegalnih migracija (u novinskom tekstu se ne javljaju migranti kao akteri)

G – Devijantna ponašanja migranata (ubojstva, tučnjave, silovanja, krađe, vandalizam, itd.)

H – Ilegalni prelasci državne granice (krijumčarenje migranata)

I – Terorizam i sigurnosna pitanja

Naposlijetku, određeni broj tekstova bilo je teško diskurzivno odrediti bez dublje analize pa su svrstani u tri tematske kategorije

J – Aktivnosti političkih aktera (političke stranke, nevladine i ne-profitne organizacije, međunarodne organizacije, itd.)

K – Uzroci i rješenja problema vezanih za migracije

L – Ostalo

Tablica 1 – Struktura novinskih tekstova po temama				
Tema	Broj i udio prve teme članka	Broj i udio druge teme članka	Broj i udio treće teme članka	Ukupno
A	59 (10,2%)	29 (10,1%)	7 (14,3%)	95 (10,4)
B	12 (2,1%)	31 (10,8%)	7 (14,3%)	50 (5,4%)
C	32 (5,5%)	7 (2,4%)	1 (2,0%)	40 (4,4%)
D	37 (6,4%)	23 (8,0%)	5 (10,2%)	65 (7,1%)
E	18 (3,1%)	21 (7,3%)	3 (6,1%)	42 (4,6%)
F	24 (4,1%)	68 (23,6%)	4 (8,2%)	96 (10,5%)
G	46 (7,9%)	8 (2,8%)	2 (4,1%)	56 (6,1%)
H	115 (19,8%)	46 (16,0%)	5 (10,2%)	166 (18,1%)
I	18 (3,1%)	7 (2,4%)	2 (4,1%)	27 (2,9%)
J	164 (28,3)	26 (9,0%)	10 (20,4%)	200 (21,8%)
K	10 (1,7%)	22 (7,6%)	3 (6,1%)	35 (3,8%)
L	45 (7,8)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	45 (4,9%)
Ukupno	580 (100%)	288 (100%)	49 (100%)	917 (100%)

Kao što se vidi iz tablice 1, svi novinski tekstovi klasificirani su prema temi kojom se bave. Pojedini tekstovi obrađuju jednu, a neki više tema. Promatrajući posljednju kolonu u kojoj je naveden ukupan broj tema, uočava se relativno uravnotežen udio tekstova koji obrađuju humanitarne (31,9%) i sigurnosne (37,6%) teme. S obzirom na to da najveći broj tekstova kao temu ima aktivnosti i izjave političkih aktera (J) za koje smo naveli da imaju izbalansiran pristup prema ova dva diskursa, mogli bismo na općoj razini zaključiti da je upravo izbalansiranost između sigurnosnog i humanitarnog pristupa ključna odlika medijskog predstavljanja migrantske krize.

Ako s razine općeg diskursa pažnju usmjerimo na razinu konkretnih tema, vidimo da je osim *aktivnosti političkih aktera*, najviše pažnje medija privukao problem *ilegalnih prelazaka granice* (H). Ako se ovoj temi doda ona koja se bavi prevencijom ilegalnih prelazaka granice (F), onda vidimo da je onemogućavanje ilegalnih migrantskih tokova

središnja tema kojom se bave domaći mediji. Njome se isključivo ili u sklopu drugih pitanja bavi više od 260 tekstova u našem uzorku, što znači gotovo svaki drugi tekst. Na drugom mjestu su teme koje tretiraju probleme migranata na njihovom putu ili u prihvatnim kampovima. Takve teme (A+B) se u ukupnom broju javljaju u 15% slučajeva. Sve ostale teme, bilo da pripadaju humanitarnom ili sigurnosnom sektoru, su znatno podzastupljene u odnosu na ove dvije. Iako smo ovdje promatrali ukupan broj pojavljivanja neke teme – bez obzira pojavljuje li se ona samostalno ili s nekim drugim temama, isti zaključak bi se mogao izvući kada se promatraju glavne teme. Jedino odstupanje predstavlja znatno rjeđe pojavljivanje problema ranjivih skupina (djece, žena) migranata (B) kao središnje teme (2,1%), što znači da se ovo pitanje, ako se tretira češće, tretira u sklopu neke druge središnje teme.

Suprotno našem očekivanju, u ukupnom broju nema mnogo tekstova koji migrante prikazuju u negativnom svijetlu kao “loše dečke” (G). S obzirom da je latentni cilj takvih tekstova širenje straha od migranata i ukazivanje na opasnosti i probleme koje njihovo prisustvo stvara za lokalno stanovništvo, mogao se očekivati veći broj takvih priloga, dok ih u stvarnosti – na bilo koji način promatrano – nema više od deset posto. U ovu grupu tekstova svrstani su svi oni koji opisuju slučajeve kriminalnih aktivnosti migranata (ubojstva, tučnjave, krađe, silovanja itd.), kao i slučajeve narušavanja javnog reda i mira u kojima su ključni akteri migranti, ali i tekstovi koji svjedoče o protestima građana zbog smještaja migranta u njihovim sredinama. Usprkos malom broju, ovi tekstovi su često vrlo sugestivni i mogu ostaviti snažan utjecaj na čitatelje. Tipičan primjer predstavlja tekst objavljen 13. travnja 2019. godine¹² koji nosi naslov “*Migranti lome besni što su izgnani*”. U njemu se, bez navođenja podataka o načinjenoj materijalnoj šteti i broju prekršitelja, u prvi plan ističe: “*Ilegalni migranti koji autobusima i taksijima iz Beograda stižu u loznički kraj, svakodnevno njih pedesetak, ovih dana se zadržavaju u blizini autobuske stanice u Loznici i leže na klupama u obližnjem parku, gde uništavaju tek urađeni gradski mobilijar.*” Kao dokaz ovakvih tvrdnji, umjesto navođenja konkretnih podataka, navode se riječi gra-

12 U tom pogledu posebno su sugestivni naslovi. Ovdje navodimo nekoliko tipičnih primjera:

“*Za solidarnost “zahvalili” zločinom: Devojku silovala tri migranta, momak prebijen vezan bio primoran da gleda*” (26.3)

“*Ilegalni migranti upadaju u pune kuće*” (3.3.)

“*Migranti seju pustoš oko Nikšića*” (1.3.)

“*Migranti upali u kuću, pretukli i opljačkali mladića*” (12.2.)

“*U BiH sve je stalo samo migranti se kreću*” (28.1.)

“*Migranti zaustavili voz, opljačkali putnike i pobjegli u nepoznatom pravcu*” (16.1.)

đanke, navodnog očevica: “Navikli smo da ih gledamo u parkovima, ali da lome, ostavljaju iza sebe smetlište, to nema smisla”. Na ovo treba da se ukaže, jer kako idu lepši dani, biće ih sve više, to pokazuju iskustva iz minulih godina”.

Da bi se stekao privid objektivnosti navode se riječi lokalnog službenika koji kaže: “Razumem njihove muke, jer su napustili svoju zemlju, ali za ovakve pojave u gradu koji je uvek bio otvoren za nevoljnike i kroz koji su, bez problema, prošle na desetine hiljada migranata, ne postoji nikakvo opravdanje”.

Nesumnjivo je da pojave nasilnog ponašanja postoje u migrantskoj populaciji, kao što postoje i u populaciji lokalnog stanovništva. Međutim, način izvještavanja koji taj problem stavlja isključivo u kontekst povezivanja s migrantskom populacijom i to na način da generalizira ponašanje na čitavu populaciju migranata stvara *a priori* neprijateljsku klimu prema njima.

Naravno, nisu sve novine na isti način izvještavale o migracijama. U tablici 2 prikazana je distribucija spomenutih tema u različitim medijima.

Tablica 2 – Struktura tema prema medijima u kojima se javljaju

Tema	Politika	Danas	RTS	Novosti	Informer	Ukupno
A	28	21	18	16	12	95
B	15	8	11	10	6	50
C	8	9	2	9	12	40
D	15	14	13	18	5	65
E	8	14	6	7	7	42
F	44	13	9	12	18	96
G	8	4	8	27	9	56
H	42	37	28	33	26	166
I	7	1	1	5	13	27
J	65	36	27	27	45	200
K	12	2	4	3	14	35
L	14	10	5	9	7	45
Ukupno	266	169	132	176	174	917

Kao što se može vidjeti, *Politika* se izdvaja u odnosu na druge medije po iznadprosječno velikom broju priloga. Razlog je to što, zahvaljujući svojoj mreži dopisnika i tradiciji koju imaju, ove novine češće nego druge pišu o migracijama u Sjevernoj Americi i drugim dijelovima svijeta, čemu druge novine pridaju samo povremeno pažnju. Tako, na primjer, od svih tekstova koji se prvenstveno odnose na SAD, 40,4% je objavljeno u *Politici*, a kada je riječ o tekstovima koji se odnose na migrantske teme u raznim dijelovima svijeta taj udio je i nešto veći i iznosi 45,8%. Sličan nalaz vrijedi i za događaje u Zapadnoj Europi o kojima, također, natprosječno informira *Politika* (39,2%). Drugim riječima, gotovo polovica tekstova koji se bave migrantskim temama na zapadnoeuropskom i izvaneuropskom području objavljeno je u *Politici*, dok se druge novine uglavnom bave lokalnim i regionalnim događajima.

Značajna razlika može se uočiti između, s jedne strane, *RTS-a* i *Danasa* koji su se više bavili humanitarnim nego sigurnosnim temama (*Danas* 66:55, a *RTS* 49:37) i, s druge strane, svih ostalih promatranih novina u kojima prevladava sigurnosni diskurs. Ta neravnoteža je najočiglednija u slučaju *Informera* čiji je tabloidni karakter doprinio da se za čitatelje atraktivnije sigurnosne teme javljaju 66 puta, a humanitarne 42 puta. Iako se u *Politici* sigurnosne teme javljaju najčešće, čak 101 put, ovaj list, kao i *Novosti*, ima relativno uravnoteženiji odnos ova dva diskursa.

Novosti su najčešće pisale o devijantnim ponašanjima migranata, posebno s naglaskom na događaje u Srbiji. Na primjer: „*Beograđanku napastovao Nigerijac?*“, „*Dva migranta pronađena u krugu fabrike u okolini Čačka*“, „*Kuršumljija: Migranti obijaju kuće u Merdaru*“, itd.

Informer se izdvaja po tome što se u najmanjoj mjeri (i apsolutno i relativno promatrano) bavio problemima s kojima se migranti suočavaju na svom putu ka EU, a kada se time bavio uglavnom je isticao probleme koje migranti imaju izvan teritorija Srbije, posebno u Hrvatskoj. To se može vidjeti već iz samih naslova: „*Hrvatski policajci pretukli migrante: Britanski Gardijan objavio uznemirujući snimak i potresna svedočenja pretučениh!*“, „*Hrvati brutalno biju i ilegalno ubacuju migrante u Srbiju: Dokle ćemo da trpimo bezobrazluk Zagreba!*“, „*Hrvatski policajci tuku migrante pendrecima i nogama! Nemci razotkrili fašističke metode 'lijepe njihove'!*“, „*Nasilje im u genima! Hrvatski graničari brutalno maltretiraju migrante, tuku ih palicama i lome telefone!*“, „*Nove optužbe protiv Hrvatske zbog migranata: policija tuče žene i decu, krade im novac, onda ih na silu vraća preko granice!*“, „*Šamar zagrebu iz BiH! ministar sigurnosti Mektić: imamo dokaze o zlostavljanju migranata, to je bruka i sramota za Hrvatsku!*“, „*Skandal u Hrvatskoj! Policajac terao migrante da pevaju*

Dinamu!“ itd. Na taj način ove novine su temu migracija iskoristile u druge svrhe koje su u ovim tekstovima važnije od samih migrantskih problema koje su, očigledno, samo poslužile kao povod za nastavak i poticaj etničkog natjecanja Srba i Hrvata.

Politika se izdvaja po natprosječnom interesu za prevenciju ilegalnih migracija i po uključivanju šireg međunarodnog aspekta migracija što, kao što je rečeno, ne iznenađuje s obzirom na tradiciju ovoga lista koji je uvijek posvećivao dosta pažnje pitanjima od značaja za međunarodnu politiku. Pored toga, *Politika* uz RTS ima najviše priloga koji se bave temom trgovine ljudima i aktivnostima policije na sprječavanju ove pojave. U tom smislu, moglo bi se reći da oni najdosljednije prate službenu politiku u dijelu koji se odnosi na poticanje aktivnosti vezanih za sprječavanje ilegalnih migracija. *Politika*, osim toga, češće izvještava o problemima migrantskog života, njihovom putovanju i situacijama u kojima su migranti žrtve, nego o situacijama u kojima oni stvaraju sigurnosne probleme pa bi se, usprkos brojkama u određenom smislu, moglo reći da ima uravnotežen odnos između dva diskursa.

Osim toga, treba istaknuti da RTS u nekoliko priloga, kroz priče pojedinaca i njihovih obitelji, afirmira primjere u kojima su migranti, usprkos svojoj teškoj situaciji, učinili humana djela. Pored toga, zabilježena su i dva priloga u kojima se pokazuje na koji način su migranti i njihove obitelji uspješno integrirani u lokalnu zajednicu i kako su pokrenuli privatni biznis.

Nažalost, stavove javnosti Srbije prema migrantima teško je procjenjivati s obzirom da istraživanja ovog tipa nije bilo još od 2017. godine. Već i taj podatak svjedoči o smanjenom interesu međunarodnih donatora i domaćih institucija za bavljenje ovom temom. O stavu javnosti posredno bi se moglo zaključivati prema komentarima na tekstove, ali to je nepouzdan postupak s obzirom da komentare uglavnom ostavlja nereprezentativan i na tu temu posebno osjetljiv dio populacije. Iz tog razloga njihovi stavovi mogu biti interesantni za druga istraživanja, ali ne predstavljaju pouzdano svjedočanstvo o stavu javnosti. Ipak, vrijedno je zabilježiti da na gotovo polovicu (45,3%) tekstova nema ni jednog komentara. Jedan komentar postoji na 12,9% tekstova, dva komentara na 10% tekstova i tri komentara na 7,8% tekstova. To znači da je bez ikakve spomena vrijedne reakcije gotovo dvije trećine tekstova posvećenih temi migracija. Kako god relativizirali ovaj podatak, ostaje činjenica da migracije nisu tema koja u ovom trenutku interesira javnost u Srbiji.

Tekstovi koji imaju više od deset komentara veoma su rijetki. Takvih je ukupno 43 ili 7,4% od ukupnog broja. Interesantno je da su najviše pažnje komentatora u 41,9% slučajeva privukli tekstovi koji se

odnose na aktivnosti i izjave političara o migrantskom pitanju ili se bave nekim drugim aspektom koji je bilo teško tematski razvrstati pa se našao u kategoriji "ostale teme". To svjedoči da je migrantsko pitanje čitateljima poslužilo kao povod za druge teme, dok samo po sebi nije nešto što je probudilo poseban interes. Mali izuzetak u tom smislu predstavljaju tekstovi koji se bave temom integracije migranata u lokalnu zajednicu. Drugim riječima, samo je na neke od ovih tekstova bilo više od deset komentara.

Analiza komentara na portalima dnevnih novina (i medija uopće) zahtjeva posebnu metodološku opreznost. Pogrešna je pretpostavka da komentari predstavljaju *vox populi*, odnosno reprezentativnu sliku javnog mnijenja. Imajući u vidu da posljednjih godina ili desetljeća internetski portali, društvene mreže, forumi itd. postaju scena sustavne i organizirane političke borbe (u kojoj dominiraju akteri sa više resursa), svaku analizu komentara čitatelja treba uzeti s rezervom. Ipak, kada se pažljivo čitaju, u komentarima je moguće prepoznati stavove i mišljenja koji daju ton debati o određenom pitanju.

Iako su uključeni u uzorak jer tretiraju temu migracija, u tekstovima sa najvećim brojem komentara migracije nisu centralna tema. Najviše komentara u *Politici* ima tekst u kojem autor analizira situaciju u Mađarskoj,¹³ ali osim anti-migrantske politike koja se spominje, u fokusu su odnos prema medijima, EU, sveučilištu itd. Bez obzira na kritički sadržaj teksta, većina komentara staje u 'obranu' Orbana. Jedan od takvih glasi: „*Nije nacionalizam kad se boriš protiv promene etničke slike svoje zemlje - nego je to zdrav razum*“.¹⁴ Gotovo svi komentari s najvećim brojem *preporuka* pokazuju simpatije prema režimu Viktora Orbana. Desna i nacionalistička politička orijentacija vidljiva je u većini komentara čitatelja, a odnos prema migrantima se javlja tek kao dio šire slike.

Još jedan tekst s velikim brojem komentara u *Politici* migracije tretira kao tek jednu od tema, a fokus je na zbivanjima u Latinskoj Americi „*Maduru ističe vreme*“.¹⁵ Migracije se u tekstu sagledavaju iz dublje, povijesne perspektive intervencionizma SAD na području Latinske Amerike. Takav pristup je iskazan u sažetom podnaslovu članka „*Centralno-američki karavani kao bumerang*“.¹⁶ Međutim, u komentarima se čitatelji ne osvrću na temu migracija. Mnogo bliža tema je imperijalizam SAD i eksploatacija prirodnih resursa Venezuele i drugih država Južne Amerike. U samo jednom od 60 komentara se spominju izbjeglice. Zanimljivo

13 <http://www.politika.rs/sr/clanak/418426/Madarska-inkubator-nacionalizma> (pristupljeno: 31.8.2019).

14 U radu smo citirali komentare koji imaju relativno veliki broj preporuka.

15 <http://www.politika.rs/sr/clanak/423553/Maduru-istice-vreme> (31.8.2019).

je, međutim, da se prema pitanju migracija iz Južne Amerike u SAD ne javljaju negativni komentari koji nerijetko prate temu migracija iz Azije i Afrike u Europu.

U tekstu *Europska bitka za demokratiju*¹⁶ u kojem sa analizira kriza (neo)liberalnog poretka nakon 2008. godine, među razlozima navode se i migracije. Od gotovo pedeset komentara samo jedan spominje migracije ističući da demografski problem, „*umesto uvozom islamske emigracije, koja svojom religijom ugrožava osnovnu tradicionalnu vrednost Europe – a to je sloboda misli i govora, demografija se mora popravljati afirmacijom porodičnih vrednosti i tradicionalnog morala*“. U ovom slučaju vidimo jasan anti-islamski stav čitatelja. Možemo vidjeti da su komentari na druge tekstove s velikim brojem *preporuka* na istom tragu.

U *Informeru* najveći broj komentara imaju tekstovi u kojima se migranti spominju kao sporedna tema. Još važnije, u komentarima čitatelja na te tekstove migranti/izbjeglice se i ne spominju, već su gotovo svi komentari pohvale upućene Aleksandru Vučiću, što kazuje da ovi komentari imaju prije svega dnevno-politički značaj.

U pogledu komentara čitatelja, zanimljivo je osvrnuti se na jednu posebnu tematsku kategoriju – *Integraciju migranata u lokalnu sredinu*. Na primjeru dva teksta koji se odnose na ovu temu jasno je zašto je to posebno osjetljiva tema za dio javnosti.

Najveći broj komentara (unutar navedene teme) izazvao je tekst u *Novostima* pod naslovom: „*Muhamed je sada Mihailo: Migrant iz Irana se krstio u želji da ostane u Srbiji*“.¹⁷ Sam naslov dobro oslikava sadržaj novinskog teksta. Reportaža prikazuje državljanina Irana koji je nakon dolaska u Srbiju odlučio prihvatiti kršćanstvo (pravoslavlje) i nastaviti život u novoj sredini. Najveći broj komentara pozdravlja čin glavnog aktera novinske priče: „*Dobro došao brate! Iranci su pravi ljudi. Ne povijaju kičmu pred SAD*“, „*Živ bio i dobro došao u pravoslavnu veru*“, „*Perzijanac, legendarni narod. Živeo*“, „*Divna priča Slava Gospodu za Brata Mihaila*“ itd.

Veliki broj komentara izazvao je i tekst koji čitatelje upoznaje sa poslovnim poduhvatom jednog Afganistanca koji je, također, odlučio živjeti u Srbiji. U tekstu pod naslovom: „*Abdulah iz Avganistana, prvi migrant preduzetnik u Srbiji*“¹⁸ *Politika* objavljuje priču o migrantu

16 <http://www.politika.rs/sr/clanak/418242/Europska-bitka-za-demokratiju> (31.8.2019).

17 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/reportaze/aktuelno.293.html:774352-MUHAMED-JE-SADA-MIHAILO-Migrant-iz-Irana-se-krstio-u-zelji-da-ostane-u-Srbiji> (31.8.2019).

18 <http://www.politika.rs/sr/clanak/423161/Abdulah-iz-Avganistana-prvi-migrant-preduzetnik-u-Srbiji> (31.8.2019).

koji je našao zadovoljavajuće uvjete za život u Srbiji i pokrenuo vlastiti posao. Za razliku od prethodnog, u ovom slučaju broj pozitivnih komentara je znatno manji. Komentar s najvećim brojem *preporuka* (92) pokazuje, štoviše, izrazito anti-migrantski stav: „*Pobegao je iz Avganistana zbog straha za svoj život, a tamo je ostavio ženu i petoro dece!? Ko normalan može da poveruje u tu priču? Valjda bi prvo spasavao porodicu, a ne sebe. Ovo je tipičan primer ekonomskog migranta sa izmišljenom pričom o ugroženosti, a posle se neki čude zbog čega postoji otpor prema migrantima*“.

Općenito o ovoj temi čitatelji imaju skeptičan stav. „*Strašno je da naša država finansira strance a naša omladina je zanemarena, odlazi, kakvu podršku pruža majkama i rađanju to se vidi iz nataliteta. Umesto nataliteta ovi nam prikazuju doseljene islamiste.*“ Anti-migrantske emocije se, u pojedinim slučajevima, povezuju s općim političkim temama i za raspravu s konkretnim političkim protivnicima. Jedan od tipičnih komentara koji dolazi iz desnog političkog spektra glasi: „*Znam mnogima je žao tih ljudi. To će trajati samo dok ne počnu da traže svoja prava. Džamije će početi da niču na sve strane. Tražiće posebne učionice u školama da se mole, tražiće da im žene rade potpuno umotane. Priča se o useljavanju 600.000 migranata. Vučić je sam rekao da će migranti povećati natalitet u Srbiji. Urazumimo se jer već za dvadesetak godina oni će postati mnogobrojniji nego Srbi. Vi koji podržavate politiku Vučića i SNSa, kao što su naši komunisti podržavali Titovu politiku kada je u Drugom svetkom ratu naseljeno 170.000 Albanaca, razmislite šta posle? Znači nismo ni problem Kosova rešili a mi naseljavamo nove Muslimane i još se sa tim hvalimo. Da li smo mi normalni ili šta nam fali da uvek radimo protiv sebe? Zar ne vidite da smo na putu da izgubimo celu Srbiju?*“

Ova kratka analiza komentara čitatelja svjedoči da na temelju njih nije moguće generalizirati odnos javnosti prema tom pitanju. Zapravo, ključni nalaz je da većina odsustvom bilo kakvih komentara iskazuje ravnodušnost prema tom pitanju. Međutim, na osnovu postojećih komentara može se zaključiti da dominira anti-migrantski i anti-islamski stav, što svjedoči da migrantska tema posebno provocira emocije desno orijentirane populacije, kao i da desničarski orijentirana politika koristi ovu temu da iskaže svoj generalni politički stav i da ga koristi za političku promociju.

Zaključak

Već sam podatak da je tijekom šest mjeseci u pet medija ukupno objavljeno 580 tekstova koji se na razne načine bave migrantskom krizom svjedoči o relativno slabom medijskom interesu za ovu temu. Na-

ime, statistički promatrano taj podatak svjedoči da je svaki od promatranih medija u prosjeku objavio manje od jednog teksta dnevno (0,64) koji se bave migrantima i migrantskom krizom. Ako se pritom ima u vidu da gotovo tri četvrtine tih tekstova čine kratke forme do 400 riječi, onda spomenuti zaključak dobiva na specifičnoj težini.

Razlog smanjenog medijskog interesa je zatvaranje tzv. Balkanske rute i smanjen protok migranata nakon sporazuma koji je EU postigla s Turskom 2016. godine. No, usprkos tome, migrantsko pitanje je i nakon toga podizalo političku 'temperaturu' u zemljama Zapadne Europe i značajno pomoglo jačanju desnog ekstremizma. U Srbiji, međutim, nije došlo do osjetnog jačanja desničarske retorike niti je migrantsko pitanje u značajnijoj mjeri iskorišteno za popularizaciju desničarskih političkih pokreta.

Istina, u skladu s pomicanjem općeg međunarodnog odnosa prema migrantima i službena politika Srbije sada u prvi plan stavlja kontrolu granica i sprječavanje ilegalnog prelaska granica, što svjedoči o zaokretu s humanitarnog ka sigurnosnom diskursu u promatranju problema migracija.

Ovaj zaokret nije popraćen poticanjem ksenofobije od strane državnih institucija niti bitnih političkih aktera, ali u medijima se može zapaziti određeni broj tekstova koji potiču ksenofobiju. Ipak, javni medijski servis RTS i *Politika*, koje mnogi još uvijek doživljavaju kao polu-službene državne medije održali su u značajnoj mjeri ravnotežu između humanitarnog i sigurnosnog pristupa ovoj temi.

Jednom riječju, osnovno obilježje političkog i medijskog govora u Srbiji krajem 2018. i u prvoj polovici 2019. godine o migrantskoj krizi je inzistiranje na zaštiti granica, uz istovremeni humani odnos prema migrantima.

Međutim, u okviru te opće slike, mora se primijetiti da se migrantско pitanje promatra, prije svega, kao problem u kojem se migranti doživljavaju kao objekt i problem. S obzirom na to da taj problem trenutno nije velik, njemu se ne pridaje velika pažnja. Otuda ne čudi da u pisanju pojedinih medija ovo pitanje više služi kao polje za međuetničko natjecanje u kojem Srbija treba biti predstavljena kao primjer humanosti dok ostali, prije svega, Hrvatska ili Zapadna Europa (u manjoj mjeri) trebaju biti predstavljeni kao loši primjeri nehumanog postupanja prema migrantima.

Poticanje straha od migranata, mada znatno rjeđe nego prije četiri godine, nije potpuno iščezlo. Njegova osnovna funkcija je održavanje distance prema migrantima koja ne dozvoljava stvaranje empatije, niti prostora za raspravu o mogućnosti da se demografski deficit i sve izraženiji nedostatak radne snage povežu s pitanjem integracije migranata.

Vladimir Vuletić*

Božidar Filipović**

Political and media (re)presentation of „migrant crisis“ in Serbia

136

SUMMARY: The paper analyzes the attitude of the political elite and the media in Serbia towards migrants and the migrant crisis four years after a large number of refugees have passed through Serbia and other Balkan Peninsula countries on their way to Western Europe. The key question addressed in the article is whether there has been a change in the discourse during this period, or whether, as in some Western European countries, the migrant crisis has been used for strengthening the right-wing populism based on fear of Other. The paper also draws attention to similar processes on the North American continent (migration to the USA) in order to allow the comparison with the situation in Europe. The analysis concludes that compared to 2015, there has been a shift from humanitarian to security discourse, but that basically the migrant issue is not an important topic for politicians or the media in Serbia.

KEY WORDS: Migrants, Serbia, Media, Security, Humanity

* Vladimir Vuletić, PhD, Faculty of Philosophy, University of Belgrade. E-MAIL: vladimir.vuletic@gmail.com

** Božidar Filipović, Faculty of Special Education and Rehabilitation, University of Belgrade. E-MAIL: filipovic.bozidar1@gmail.com

Literatura

- Jevtović, Zoran, Bajić, Predrag. 2018. Slika o migrantima u diskursu dnevne štampe Srbiji, u: Lutovac, Z. Mrđa, S. (ur.): *Savremene migracije i društveni razvoj: interdisciplinarna perspektiva*. Beograd: Srpsko sociološko društvo, str. 97–110.
- Kelley, Bryan. 2009. International Migration: The Human Side of Globalization. OECD
- Korac-Sanderson, Maja. 2017. Bordering and Rebordering Security: Causes and Consequences of Framing Refugees as a 'Threat' to Europe, in: Bobić, M. Janković, S. (eds.): *Towards understanding of contemporary migration Causes, Consequences, Policies, Reflections*. Beograd: Službeni glasnik, ISI FF, str. 25–40.
- Krippendorff, Klaus H. 2004. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications
- Manić, Željka. 2017. *Analiza sadržaja u sociologiji*. Beograd: Čigoja, ISI FF
- Neuman Stanivuković, Senka, Neuman, Marek. 2019. Reading the EU's migration and security 'crises' through (South-) Eastern Europe. *Journal of European Studies* (49), 3-4: 1-20.
- Sajjad, Tazreena. 2018. What's in a name? "Refugees", "migrants" and the politics of labelling. *Race & Class* (60), 2: 40-62.
- Tatalović, Siniša i Malnar, Dario. 2016. Migracijska i izbjeglička kriza u Europi: države balkanskog migracijskog pravca između sekuritizacije i humanitarizma. *Međunarodni problemi* (78), 4: 285-308.
- Vuletić, Vladimir i Pešić, Jelena. 2017. Utjecaj migrantske krize na lokalne zajednice u Srbiji i na mogućnosti za integraciju lokalne populacije. *Forum za sigurnosne studije* (1), 1: 44-72.
- Vuletić, Vladimir, Stanojević, Dragan, Pešić, Jelena, Vukelić, Jelisaveta. 2016. *Studija o migracijama*, Beograd: Friedrich Ebert Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum_statistics

NACIONALNE MANJINE/NATIONAL MINORITIES

PREGLEDNI RAD

Neven Andjelic*

**Some Political,
Security and
Legal Challenges:
Dilemmas of
Minority Issues
in Europe**

* Neven Andjelic, PhD, Regent's University London. E-MAIL: andjelicn@regents.ac.uk

SUMMARY: The nation-state has been redefined, and yet issues that affect it in its current form have been left unchanged. Issues of refugees and migrations have not been legislated since 1951 at the global level and turn of the millennium at the EU level. National minorities are perceived as a threat in “new” Europe while international organisations that should help central and eastern European states are being controlled by the West and are acting in the primary interest of western countries. Duality is thus being reinforced and accentuated. The EU, Council of Europe and the OSCE are seemingly ignoring the process of significant racial, religious, cultural and civilizational change across Europe. Weaker states are therefore unprepared and unsupported to deal with their minority issues and especially with the issues of new migrations to Europe. National sovereignty is connected with the securitisation of minority issues, in particular in Central and Eastern Europe. The process benefits ethno-nationalist populists that form governments that often create political pressure and economic instability, thus pushing their citizens to emigrate to “old” Europe. The process of reacting and antagonising immigrants is being repeated, and the whole of Europe is facing a problem functioning liberal democracies could solve with reformed *modus operandi* of international organisations.

KEY WORDS:

**Minority, Migration,
Security, Populist,
Nation-State**

Introduction

In recent years, national minority groups living in 'new' European countries have experienced increased securitisation. For example, Slovakia has amended its citizenship law in 2011 and effectively banned dual citizenship in response to Hungary's previously adopted policy of allowing ethnic Hungarians living abroad to apply for Hungarian citizenship. Slovakian Prime Minister "has called Hungary's move a 'security threat.'"¹ Similarly, doubts about Hungarian loyalty has been expressed in Serbia and Romania, when the new Law on Hungarian Citizenship came into force on January 1, 2011.²

140

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 3, BR. 3

Originally, the liberal democratic model formed the foundation for sovereign nation-states sharing moral and ideological values, focusing on the rights and inclusion of national minorities, in an integrated Europe. Since then, historical, political and security developments have destabilised the European Union as the integrative framework, whilst legal, political and security differences have the potential to divide the continent. The unofficial division that roughly coincides with Churchill's 'Iron Curtain' is reflected in different legal frameworks for minority protection in states of the 'old' and 'new' Europe. Consequently, minority rights regime in the West is justice based and, in the East, it is security based (Kymlicka, 2004: 144-145). Whilst the security approach to minorities in the 'new' Europe carries the risk of undermining the justice-oriented approach supported in the 'old' Europe, national minorities are likely to encounter real or perceived discrimination, losing any hope that the justice approach will ever become a reality. As a consequence, the integration of society becomes more problematic, causing the state to reinforce its security concerns, leading to a vicious cycle.

This paper aims to investigate minority protection in the context of security, law and politics. The international regime of national minorities in Europe has been established since the 1990s with the adoption of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Minority or Regional Languages at the Council of Europe. The ratification of these documents has been a requirement for the newly emerging democracies in Central and Eastern Europe but not so for the western countries of the 'old' Europe. Thus, it led to a duality in approaches to national minority protection. While

1 <https://www.bbc.co.uk/news/10166610> (13.12.2019.)

2 <https://balkaninsight.com/2011/01/11/serbia-s-ethnic-hungarians-jump-at-citizenship-offer/> (13.12.2019.) or <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-24848361> (13.12.2019.)

many *de facto* national minorities have not been recognised in the countries of the 'old' Europe those who have been recognised are enjoying protection based on a justice approach. The 'new' Europe states have offered formally a more inclusive approach by naming larger number of national minorities, but the principle of protection is security based.

The lack of a universally accepted definition of a national minority provides states with a selective approach to their policies and ultimately creates possibilities for instability within the society. The paper will focus on the security approach to minorities in the 'new' Europe. The international instruments for the protection of national minorities will be inspected in the context of the lack of universally agreed definition and the state's freedom to apply or not to apply the instruments to a particular group by defining it or not as a national minority. State attitudes towards minorities are going to be tested as a means of checking whether the securitisation of the minority issues, developed in the 'new' Europe eventually affects the 'old' Europe. Diverse theoretical debate on these issues, referenced in the paper, will support the overall argument that diversity of approaches to national minority protection in Europe are undermining universal standards and commitments to liberal democracy, rule of law and human rights.

This study is based on four years of fieldwork, carried out during my time in the Advisory Committee on the Framework Convention of the Council of Europe. The two main research methods involved documentary analysis and non-participant observation. Documentary analysis consisted of reviewing primary documents of the Council of Europe, Organisation for Security and Cooperation in Europe European Union and the United Nations. Participant observation occurred as part of my role in the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, and its working groups providing expertise to the Council of Europe. In this position, I visited many European countries, visiting minority settlements in 'old' and 'new' Europe, interviewing members of minority groups, activists, academic experts, civil servants and politicians at all levels of governments. This is providing for the assessment and comparative analysis of specific cases at the national level, national practices and efforts to develop pan-European standards of minority protection and integration.

As part of participant observation, I reviewed reports by international organisations on member-state policies. It is expanded by an analysis of international instruments of minority protection and comparative study of individual states' national minority legislation and policies. The dominantly qualitative methods are based upon examination

of international treaties that would help contextualise and offer insight into a dominant approach to the issue of national minority protection. Furthermore, specific national concepts, state legislations and policies towards minorities are subjected to critical comparative analysis.

The framework provided has established the grounds for the argument and explanation of securitization of minority issues in the significant number of countries and, arguably, in Europe as a whole. It is also reframing Europe into the two, as argued in the paper: the 'old' Europe in its superior behaviour and juxtaposition of national minority rights with regards to 'new' Europe, largely made of post-communist countries. A check of the policy of filling the leading positions in European institutions will add an element for discussion on the divided continent dominated by its one part.

Literature Review

Academic literature on this topic, like the international organisations, is dominated by the approach stemming from the times of Hans Kohn and the idea of a "moralistic distinction between a 'good' nationalism, which he associated with the West, and a 'bad' nationalism typical for the non-Western world" (Jaskulowski, 2010: 290). This idea generally shaped the academic debate on nationalism in the second half of the twentieth century. Kohn argued that western "nationalism found its expression predominantly, but never exclusively, in political and economic changes," while elsewhere, it "found its expression predominantly in the cultural field" (Kohn, 2008: 4). "Even the classical theorists of nationalism," Malešević argues, "such as Gellner and Anderson believed that nationalism is conceptually inchoate" (Malešević, 2019: 1). Anderson acknowledged a "political power of nationalisms vs. their philosophical poverty" (Anderson, 2006: 5).

Rezai describes the division "into western and eastern-central Europe," and argue, by referencing Pentassuglia's work (Pentassuglia, 2001: 3-38) that "the main reason for this division lies in cultural and political differences before the collapse of the Soviet Union and the creation of 'the post-communist east' and extension of western integration and complex minority standards" (Rezai, 2015: 60). "In Europe," Pentassuglia argues, "the notion of the autonomy of minorities as a tool for preserving their identities strikes at the heart of further complexities" (Pentassuglia, 2001: 5).

Malešević, when analysing Western Balkans, notes that "both nationalism and violence are regularly singled out as the most important impediments for the social development of the region," before arguing

that “a careful historical sociological analysis shows that neither of the two common perceptions holds up” (Malešević, 2019: 185). Pieterse offers a hypothesis that “nationalism refers to urban nationalism, while rural nationalism is often termed ethnicity” (Pieterse, 2004: 31). Delayed urbanisation and industrialisation of large parts of Eastern and Central Europe might have provided some elements for the development of distinctions on western, good, civic nationalism and eastern, bad, ethnic nationalism, as Schöpflin has interpreted Kohn’s categorisation (Schöpflin, 2000: 4-5). A large number of national minorities in the “new” Europe has been reflected in the state’s official recognition. It has possibly strengthened the form of ethnic nationalism, at least some of its manifestations, which, in turn, might have added to arguments on two different natures of nationalism – western and non-western.

Janmaat, in his testing of the Kohn’s hypothesis, suggests that in the West “the post-war political and economic achievements are likely to have increased ... identification with public and political institutions among broad sections of the population” (Janmaat, 2006: 72). The change, according to the same author, “might happen in East European countries,” following successful political and economic changes and “differences between East and West in the qualitative nature of national identifications might disappear altogether” (Janmaat, 2006: 72).

Other authors also observed the divide in Europe. Kymlicka argues that “in the West, there is a trend toward accepting the legitimacy of minority nationalism, and toward accommodating it through some form of territorial autonomy,” while in Central and Eastern Europe, “minority nationalism is often viewed as illegitimate, and the idea of territorial autonomy is strongly resisted.” (Kymlicka, 2004: 144-145). Other authors write about the “two processes: ... integration of Western European states and a process of disintegration in Central and Eastern Europe...” (Raduški, 2008: 235). Craig, however, draws a different conclusion. She demonstrates “how both political and legal considerations tend to inform the work of both the HCNm [High Commissioner for National Minorities] and the Advisory Committee [for the Framework Convention for the Protection of National Minorities], supporting the claim that talk of two separate ‘minority rights’ tracks is no longer appropriate” (Craig, 2012: 64).

The countries of Central and Eastern Europe going through the nation-building process in the renewed attempt of sovereign state development did not offer their national minorities participation in the processes of nationalising state. The accession to the EU process thus had to deal with the national minority politics. “The status of minority groups

in Europe was cemented as part of EU conditionality with the Copenhagen criteria of 1993” (Galbreath & McEvoy, 2010: 359). Thus, from the very beginning of the accession process, the ‘new’ Europe was in a discriminated position having to react to its irrational concerns about the minorities’ behaviours and loyalties and having to follow the dictate from the ‘old’ Europe. Galbreath & McEvoy found that “unsurprisingly, much of the literature on minority rights in Europe focuses on whether and how the EU’s ‘minority condition’ has been implemented in accession states” (Galbreath & McEvoy, 2010: 359).

The double standards of the European Union in the field of national minorities, as some authors (Johnson, 2006: 35) argue, have always been denied by officials in international organizations. Leaders of pan-European organisations, however, disagree with the division and repeat a mantra of one and unified Europe. Nils Muižnieks, then the Council of Europe’s Commissioner on Human Rights, disagreed there were two Europes, old and new, with different understandings of values, if not the norms.³

Academics do see the difference. “Minority rights is one of the accession criteria” (Kimlycka, 2002: 1). The European Union basing its policies on “standard-setting already initiated by the Organization for Security and Cooperation in Europe and the Council of Europe, initially without any contribution of its own,” Nancheva explains, endorsed “the emerging European minority rights norms and project them externally as a condition for membership” (Nancheva, 2016: 140). Jutila found that “government representatives built new institutional structures to deal with minority situations in various Central and East European countries (Jutila, 2006: 167). These countries have been obliged to commit to such policies in the context the accession to the European Union. Thus with, “the complex role of nationalism in the region,” states Nancheva, “national minority regulation acquired even higher priority” (Nancheva, 2016: 132). She proceeds to argue, referencing Williams (2000) and Hillion (2004), that this minority rights regime “has been blamed for enforcing a double standard across ‘old’ and ‘new’ Europe and especially in the process of EU membership preparation” (Nancheva, 2016: 133).

International Organizations and National Minority Regimes

A substantial problem in minority rights is a lack of a universally agreed definition. “Some attempted definitions of the term ‘national mi-

3 Nils Muižnieks during the meeting with members of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg 2014-2018.

minority' have been quite broad," Craig (2012: 47) summarises offering the example from the Council of Europe practice that suggested "covering groups of citizens who 'maintain longstanding, firm and lasting ties' with the State and who 'display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics'."⁴

Many international organizations offer their interpretations and understandings of national minorities. There is, however, a lack of a universally accepted definition of national minorities. The Framework Convention for the Protection of National Minorities "is the first legally binding multilateral instrument devoted to the protection of minorities and is regarded as the most comprehensive international standard in the field of minority rights."⁵ Nevertheless, there is no definition of national minorities in the Convention. States that have ratified the Convention are given the space to self-define the minority. Thus, many states generally exclude non-citizens and migrants from protection under the Convention. Other states specify groups to whom the Framework Convention is applicable. Besides, some states are claiming that no national minorities are living in their territories. The result is that only 39 out of 47 Council of Europe members participate in the monitoring process. Even within states that have ratified the Convention, many groups are restricted from enjoying the protection.

While the Treaty of the European Union and the European Charter of Fundamental Rights reference minority rights, Rezaei points out that "the EU has no generally accepted legal definition for ... national minority and ... in regard to minority protection the EU relies on the COE's protection system" (Rezaei, 2015: 59). The Council of Europe and its bodies, however, do not define national minorities either.

An internationally accepted definition of national minorities adopted by the United Nations in 1992 covers not only national but also religious, ethnic and linguistic minorities.⁶ This Declaration adds to the 1966 Covenant on Civil and Political Rights which states that persons belonging to minority groups will have the right "to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own

4 Art. 1 of PACE Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights, 1 February 1993. As quoted in Craig, Elizabeth. 2012. From security to justice? The development of a more justice-oriented approach to the realisation of European minority rights standards. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 30 (1). p.47.

5 <https://www.ohchr.org/documents/publications/guideminorities8en.pdf> (21.04.2019.)

6 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992.

language.”⁷ Some scholars, however, disagree and argue that “national minority is distinct from an ethnic, religious or linguistic minority” (Valentine, 2004: 445). The 1992 Declaration is focussed more on the rights and duties of states and minorities and less on the definition of minorities, thus leaving political space to states to interpret the Declaration in practice. The European essential human rights document prohibits discrimination of enjoying rights “on any ground ... [including] association with a national minority...”⁸

The Framework Convention for the Protection of National Minorities, however, “protects only ‘national’ not religious communities” (Giegerich, 2004: 445). The European Charter for Regional and Minority Languages somewhat defines national minorities while speaking of “regional or minority languages”. According to the Charter, they are languages “traditionally used within a given territory of a State by nationals of that State who form a group numerically smaller than the rest of the State’s population.”⁹ This might help to interpret national minorities as a group of nationals of a State that are numerically smaller than the rest of the State’s population. However, if one takes this route, it excludes significant groups who are *de facto* minorities as a result of more recent migrations what has created a political issue in several European states.

Recommendations and guidelines issued by the High Commissioner on National Minorities at the OSCE (Organisation for Security and Cooperation in Europe) also fall short of clearly defining the term. The Commissioner, Max van der Stoep, acknowledged in 1995 that “experts have been sitting for decades trying to come to a common definition” of national minorities but “have never succeeded in doing this.” As a practitioner, he pointed out “that you recognize a national minority when you see it.”¹⁰ He stated earlier that “the existence of a minority is a question of fact and not of definition.”¹¹

There have been individual attempts of no or minimal impact to define national minorities. “Although the term minority has been used in some hard and soft international documents,” such attempts typically claim, “it has no definition in international law” (Rezai, 2015: 53). Thus

7 Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49.

8 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14* Rome, 4.XI.1950, Article 14.

9 The European Charter for Regional and Minority Languages, Article 1.

10 <https://www.osce.org/hcnm/36591?download=true> (23.04.2019.)

11 <https://www.osce.org/hcnm/38038?download=true> (23.04.2019.)

states are provided with an opportunity to define national minorities according to their self-interests which they generally do.

Some academics even argue that “the concept of national minority is traditionally understood in a European context as referring to ethnic groups living in a state, that are linked to a nation that has constituted its own state, so-called ‘kin-state’” (Turnšek et al., 2010: 7). This view is rather widespread among authors. The argument has been developed that “European integration can have an amplifying effect on nationalism regardless of whether kin states are existing members, acceding states or outside the process altogether” (Galbreath and McEvoy, 2010: 357). Craig has noticed different approaches of international organisations to the issue of “kin-state”: “However, whilst the HCNm focuses primarily on the situation of minority groups with kin-States, the Advisory Committee often seems to avoid mentioning specific minority groups and has tended to adopt a much broader perspective in relation to issues previously touched upon by the HCNm” (Craig, 2012: 57).

It is still possible to object to the view of minority issues exclusively or even dominantly in the lights of relations between states. The term “kin-state” is wrong to be used. The Advisory Committee has put a great effort to avoid even mentioning it in their opinions. It might mislead towards the wrong concept of a national minority. Some states see it as a tool of foreign policy and use the position of national minority for their own state’s advantage regardless of the actual situation. This understanding of the national minority has led some authors to define minority in the context of living outside of a perceived homeland. Many minorities, however, do not live in such a position. Roma might be the largest such group without a nation-state in Europe. There are, nevertheless, many others what the authors have failed to cover under their definition.

The lack of the definition, Jackson-Preece argues, is not a coincidence but “it has hugely important implications with regard to the exercise and enforcement of minority rights” (Jackson-Preece, 2014: 3). She finds “controversy with regard to the definition of a minority,” that “centres upon the identity” providing “only those recognized minority rights holders” with “the validity of the associated minority rights claim” (Jackson-Preece, 2014: 3-4). Therefore, common understanding in international organizations and among many academics is that setting only a framework instead of the definition potentially provides enjoyment of rights to a higher number of groups and individuals.

“The protection of national minorities is essential to stability, democratic security and peace” (The Framework Convention, 1994)

in Europe, states the Framework Convention. "The EU approach to Eastern Europe as developed in the 1990s," Pentassuglia argues, "rests on a variety of mechanisms and initiatives designed to favour and/or consolidate transition to market economy and further regional peace and stability" (Pentassuglia, 2001: 10). Western Europe has found an extended market where to export surplus produce, but this newly opened market in return could export instability and undermine western security. The situation has inevitably led to the development of different human rights and national minority standards in two parts of Europe.

Thus two contradictions of minority protection and rights have been raised. Minority rights are human rights. The Universal Declaration of Human Rights in its preamble declared human rights as universal and individual.¹² There is no universality in the application of minority rights which are, albeit individual, to be enjoyed collectively. A lack of universality and individuality are the two contradictions of minority rights that have been used by several states to deny some rights to some groups.

"Countries of post-communist Europe," Kimlycka argues, "have been pressured to adopt Western standards or models of multiculturalism and minority rights" (Kimlycka, 2002: 1). The Eastern and Central European states are fully integrated into the monitoring systems of the Council of Europe while several Western European states are selective to specific instruments to be applied or are refusing to become a part of the monitoring processes. Once the instruments have been adopted, it meant 'old Europe' had legal grounds to interfere and impose policies upon 'new Europe'. The policies have been applied not through bilateral measures of dominant states but by the control of international organizations. When one looks at structures of pan-European and international organizations, it is clear who dominates them.

It took 20 years for the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National minorities to have President based east of Ljubljana despite the fact, as it has been shown, that the majority of recognised minorities are based exactly in Central and Eastern Europe. Andorra, France, Monaco and Turkey have neither signed nor ratified the Framework Convention, and further four countries, Iceland, Belgium, Luxembourg and Greece have signed but have never ratified the Convention. Considering that Greece is politically, if not geographically, considered western, it makes Turkey the only non-western country that is not party-state to the Framework Convention.

12 <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (18.05.2019.)

During the 60 years of existence in various forms of the European Court of Human Rights, all presidents of the Court have been westerners. Between 1959 and 2019, there have been three British presidents, two each from France and Italy, and one from Belgium, Norway, Germany, Switzerland and Luxembourg. The Court is yet to elect its president from Central or Eastern Europe.

Ever since the establishment of the Council of Europe in 1949, a Secretary-General was a westerner. While many central and eastern European countries have not been members of the organization during the first four decades, there were five highest appointments since Hungary, followed by other former communist states, joined the Council of Europe in 1990. Finally, Croatian Marija Pejčinović Burić was elected in 2019.

In 1993, The Conference on Security and Cooperation in Europe, later the OSCE, named first High Commissioner on Human rights. During the first 25 years of existence, none of the commissioners has come from central or eastern Europe. The organization attempted to deal with largely ethnic-based conflicts in the former Yugoslavia and the former Soviet Union. Still, the commissioners came from The Netherlands, Sweden, Norway, Finland and Italy.

The model of the behaviour of western states follows the pattern of post-imperial policies applied through international organizations like the United Nations, World Bank, International Monetary Fund, World Trade Organization. The West controls international organizations instead of imposing a direct control or confrontation in bilateral relations with other actors.

None of the nine UN secretaries-general and one acting in this position has come from Central or Eastern Europe. Despite the understanding that the leading positions are allocated to provide a sense of equality among the five unofficial regional groups. All other regions have provided a secretary-general in the past. Therefore, the understanding was an eastern European, and preferably a woman would take over the position and yet it was a middle-aged Portuguese man who was appointed in 2017. However, geopolitics played an important role here, and he was perhaps a better choice for Russia than any female or male candidate from Eastern Europe.¹³

The Language Charter and the Framework Convention of the Council of Europe have been added to the UN Declaration and were

¹³ <https://worldpolicy.org/2016/10/12/why-was-a-western-european-man-selected-for-secretary-general/> (18.05.2019.)

followed by several Opinions by the OSCE High Commissioner for National Minorities. Old Europe has invented and developed instruments for the new Europe in order to secure old Europe's stability and security that they felt has been threatened by the size and speed of changes in the new Europe. National minority rights have been seen as potentially disturbing the state of affairs. Therefore national minority regimes have been put as a policy of conditionality in the accession process to the European Union. "In short," Kymlicka concludes, "we see a dramatic difference between East and West in the basic approaches to substate nationalism and multination federalism" (Kymlicka, 2002: 17).

Democratic political competition in ethnically heterogeneous societies of Central and Eastern Europe has increased competition between a national majority, often wary of minority's potential for secessionism, and minority, aware of its numerical inferiority. Minority tends to seek greater autonomy that would secure their own dominance at the substate level where their presence might not be numerically inferior. Electoral laws often impose restrictive electoral thresholds that prevent numerically inferior groups from political representation unless the group homogenises behind one, often nationalist, political party. The Venice Commission observed that "electoral thresholds should not affect the chances of national minorities to be represented" (Venice Commission, 2018: 28).

International instruments for the protection of minorities are applied differently in the old and new Europe. Liberal democratic traditions run more rooted in old Europe while Central and Eastern European countries are rather selective in implementation of international standards. It is, however, possible to look at the control over international institutions by the West. If their work is put under scrutiny, it is possible to see that significant concerns are often expressed in concert with individual state interests of leading western nations.

National Regimes of National Minority Protection

This part of the paper will offer a view into the diversity of individual state attitudes towards national minority regimes. Broad data of national legislation and minority recognition will be brought forward to present this diversity and reimpose the argument of dual attitudes towards the issue of national minority found generally in Europe. Therefore case-studies from the 'old' and 'new' Europe will be contrasted.

France denies the existence of national minorities in the state and is not signatory to the convention. Portugal and Malta are part of

the Convention but claim no minority groups live in their countries. Greece, surrounded by countries with numerous national minority groups, uniquely is not part of European monitoring mechanisms for national minority rights protection and minority languages.

“Virtually all of the former socialist-Bloc countries,” claims Johnson, “rushed to ratify the document in the mid-1990s after a consistent rhetorical message from the EU about the need to protect minorities” (Johnson, 2006: 33). Although this claim is generally valid, Latvia ratified the Convention only in 2005, ten years after signing it and one year after joining the European Union.¹⁴

Western states are more restrictive in defining and granting the status of national minorities. Some authors argue “the criteria for recognition are very restrictive for European immigrants and impossible for non-European immigrants or groups” (Rezai, 2015: 67). While this might generally stand, there are exceptions, like the Vietnamese minority in the Czech Republic or Egyptians in several countries in the Balkans, and many of the 193 national groups recognised in Russia. “All 193 ethnic groups identified by the 2010 census,” claims the Advisory Committee on the Framework Convention, “are considered as falling within the scope of application of the Framework Convention” (Fourth Opinion on the Russian Federation, 2018: 5). A large number of these groups have Asian origin. Roma communities across Europe look into its origins outside Europe.

“Four national minorities are officially recognized in Germany: the Danish minority, the Frisian ethnic group, the German Sinti and Roma, and the Sorbian people” (Fifth Report submitted by Germany, 2019: 8). There are three additional groups to which “the Framework Convention will also be applied to” (Fourth Opinion on Germany, 2015: 6). The Czech Republic has 14 recognised national minorities (Fourth Opinion on the Czech Republic, 2015: 4). Multicultural The Netherlands recognizes Frisians only as a national minority. Bosnia-Herzegovina has 17 national minority groups. Austria recognizes six national minority groups (Fourth Report submitted by Austria, 2016: 18) while Hungary has 13 such groups (Fourth Opinion on Hungary, 2016: 5). Although “the Framework Convention is not recognised in the Spanish legal system,” the Council of Europe’s bodies have repeatedly “been approached by persons belonging to organisations representing the Basque, Catalan and Galician cultures and languages, who have expressed interest in the protection offered by the Framework Convention” (Fourth Opinion on

¹⁴ <https://www.coe.int/en/web/minorities/latvia> 03.05.2019.

Spain, 2014: 4-6). Nevertheless, “the Spanish authorities take a pragmatic approach in applying the provisions of the Framework Convention to Roma, including foreign Roma” (Fourth Opinion on Spain, 2014: 10). At the same time, Albania recognizes and applies provisions of the Framework Convention to nine national minorities (Fourth Opinion on Albania, 2018: 9). Romania has 18 national minority groups (Fourth Report submitted by Romania, 2016: 16-17) while “Portugal does not recognize the existence of national minorities” (Fourth Report submitted by Portugal, 2018: 4).

These examples confirm the view that different interpretation and application of international agreements reflect the old-new or East-West division. There are, undoubtedly, exceptions to this practice. Italy stands out of the Western states where “12 recognised historical linguistic minorities live” (Fifth Report submitted by Italy, 2019: 38). Meanwhile, there are only three “constitutionally recognised minorities” in Slovenia while the largest ones, former compatriots of Slovenes in Yugoslavia; Serbs, Croats and Bosniaks, are missing from the list (Fourth Opinion on Slovenia 2018: 16). The Austrian government has expressed concerns for the lack of political representation and minority status of German speakers in Slovenia. The response of Slovenia, then a candidate country to the EU, was raising issues of inadequate linguistic rights for Slovene minority in Austria. “Austria was an EU member, and thus did not have to comply with even minimal levels of minority rights, conditionality (an identified failure on the part of the EU and Commission in particular),” Galbreath and McEvoy have argued under the subtitle “Member–Acceding’ Dyads” (Galbreath and McEvoy, 2010: 362-363). Academic research of legislations across Europe shows “lots of articles in regard to minority protection ... in the Eastern European countries as a result of EU call for protection of minorities.” The same research continues by stating “the trend is not the same” in Western Europe (Rezai, 2015: 62).

Countries of Central and Eastern Europe rarely act as allies or regional group but rather like rival states. Therefore this makes them weaker in communication with international organizations or with leading European powers. These countries have adopted a broad understanding of national minority as part of conditioned processes of European integrations. History might have played a particular role during the state and nation-building processes, thus creating national minorities. Western European countries, meanwhile, do not recognise groups of its own citizens with a specific culture and language as a national minority.

Turks and Poles are the two largest non-German communities in Germany but are not recognized as a national minority. They lack

a traditional presence in a specific, usually rural, area. However, the Polish community have been present in various forms in Germany for well over a century. Even Turks that started arriving in more significant numbers in the 1960s have established, by now, presence in Germany of more than half a century. There is no stipulation of a number of years for the presence to be recognized as traditional. They are mainly urban communities with no connection to specific rural geographic area, and the authorities keep considering them as immigrants without a minority status that provides additional benefits and protection.

Thinktanks and NGOs take less conservative understanding. The Minority Rights Group states three additional minority groups in Germany, namely Vietnamese and “Turks and Kurds” under a joint entry.¹⁵ The same organization disagrees with the Dutch interpretation of the term national minority and states, in addition to ten other immigrant communities, Moluccans and Muslims as minorities in the Netherlands.¹⁶ These organizations provide pressure upon national authorities and manage to make them change some of the policies, but they do not manage to change the major status of ethnic communities into national minorities.

Roma in Switzerland, Turks and Serbs in Austria, Portuguese in Luxembourg and many other national groups across Western Europe face the same problems of non-recognition. Perhaps the most ironic situation is with Croats in Austria. Traditional Croat minority is based in Burgenland and is recognized as a national minority. However, Croats that migrated to Austria during the 20th century do not have the status of national minority despite their numbers, distinct culture and identity. There are more such Croats in Austria than that of Burgenland Croats, who lose their status if they move out of Burgenland.

Traditional local Roma communities in Germany and Austria are granted national minority status, Roma people from the EU countries also enjoy state benefits, but Roma originally from the outside of the European Union are deprived of similar rights. There is a clear hierarchy of different groups of Roma that states organize despite suggestions from the Council of Europe to the contrary and recognition of minority rights regardless of citizenship.

The overall view on national minorities regimes across Europe does reflect geopolitical changes of the 1990s and the consequently developed policies of conditionality that have affected the ‘new’ Europe.

¹⁵ <https://minorityrights.org/country/germany/> (04.05.2019.)

¹⁶ <https://minorityrights.org/country/netherlands/> (04.05.2019.)

The EU engagement “transposes the problems of national and international minority regimes into the realm of Europeanization” (Nancheva, 2016: 136). The same author argues, this policy does not provide a solution. The involvement, nevertheless, was necessary. The ‘old’ Europe’s security concerns have not been unfounded. Dissolution of the three former communist federations and ethnic strife present in the region provide strength to arguments in support of such policies. The issue is whether the adopted legislation at the national level and ratification of international instruments have provided for the increased security in the ‘new’ Europe. Besides, the question is whether international organisations can continue ignoring the ‘old’ Europe’s insistence on the very restrictive application of international instruments in their national legislations. While violent conflicts have been avoided, several incidents in Catalonia, Northern Ireland and France draw the attention to the need to deal with the issues rather than ignore them.

(Re)securitization of Minority Issues

The dissolution of Yugoslavia and the recognition of its successor states have been based on popular will, i.e. referenda supporting declarations of political elites. The internal borders have been recognised as new international borders. Ethnic element in the creation of new states has been refused in the post-Yugoslav case. A similar principle has been applied in the post-Soviet Union. Internal republics’ borders have been recognized as boundaries of the successor states. The ethnic principle, however, has been applied in the unification of Germany. This was the first change of borders in Europe since the Helsinki Accords of 1975.

The border changes in the 1990s, regardless of the principle, were not opposed within Germany while some ethnic groups have violently resisted the newly created states in post-communist Europe. The societies have been reformed, and democracy, the rule of law, human rights have been applied to national legislation. Misinterpretation of minority rights, however, came with democracy to some of the countries. Tyranny of majority has been applied in most radical cases of the exercise of the majority’s will. National and regional security issues have been affected and consequently national minority rights regime has been questioned. When the majority-minority conflict became violent, it resulted in the increased number of citizens migrating towards the area where they felt secure. Such areas are either where their ethnic group lives as the majority or in the ‘old’ Europe. The new immigrants thus show no concerns over moving from the state in which they had the official status of a national minority to the state where they will never be granted

such status and neither would be seeking it. Nevertheless, at the same time, they were ready to engage in violent conflict in the state of their origin in order to secure some specific group status.

A state in the 'new' Europe is primarily concerned with its territorial integrity and minorities are often seen as a threat. Thus, minority issues have been securitised. The minorities' collective behaviour is often led by the justice-seeking ideology of equality and protection. While, central and eastern European countries tend to be concerned more with security issue and act accordingly, the western part of the continent, according to Kymlicka, "hope to achieve both of these goals – to simultaneously promote both security for states and justice for minorities" (Kymlicka, 2002: 145). Thus, the movement of people from 'new' Europe to the 'old' Europe, whether they are abandoning their state as majority members or as recognised minority members, shows primary concern with the lack of implementation of the standards that have been officially adopted. Security is not only about the survival of the states but also about the survival of societal (group) identities (Jutilla, 2006: 168). These migrants are thus showing confidence in developed state's practices in the 'old' Europe even if some international instruments have not been applied in such a state, but a simultaneous achievement of both goals seems to be more likely in an established liberal democracy.

Security concerns contributed to European institutions' development of instruments for minority protection in the 1990s. Johnson argues that "minority protection can be seen from a more strategic perspective," in a context of "a need for regional stability" ... and ... "a concern over migration patterns" (Johnson, 2006: 45). A question remains whether the application of instruments for the protection of national minorities has prevented further security threats in 'new Europe'. When a state is ruled by a nationalist and authoritarian leader, it is more likely to act as 'kin-state' and therefore further securitise the minority issue in neighbouring countries. The example of Viktor Orban's Hungary and its relations with neighbours underlines the inadequateness of the 'kin-state' approach.

The results are seen in bilateral relations between the states. Slovakia introduced language law in 2009 restricting use of minority languages that affected primarily Hungarian minority. Hungarian president was banned from attending a ceremony in Slovakian town with Hungarian majority in the same year. In 2019, Slovakia effectively criminalised singing foreign national anthems unless the official delegation from that country is present. It was Hungary, of course, who reacted the strongest.

Instead of deteriorating into a more serious issue, the democratic change in societies has made ethnic politics "a matter of 'ballots not

bullets, operating under normal democratic procedures” (Kimlycka, 2002: 10-11). However, instead of inter-state conflict, it is discrimination of national minorities that have become the instrument for solving contested issues. Parallel societies in Slovakia, Romania and several other European countries exist. Integration of Romanian society has not been achieved as the majority is concerned with state security. They see minority as a threat to it, while the minority is concerned with justice and are vulnerable to the question of perceived inequality.

Observing different case studies, Kimlycka argues that “the result is sometimes described as the phenomenon of ‘parallel societies,’ or even of ‘two solitudes’” (Kimlycka, 2002: 12). Turnšek, Hinge and Karakatsani recall Amartya Sen’s Identity and Violence (Sen, 2007) when stating the importance “to define what form of multiculturalism should be taken. Namely, the vocal defence of multiculturalism is very often merely a plea for ‘plural monoculturalism,’ understood as cultures co-existing side by side” (Turnšek et al., 2010: 13). This is what in effect, keeps the communities separate. Different terminology, two solitudes or plural monoculturalism or parallel societies, describes the same situation of a divided nation and a presence of inter-cultural gap that provides the potential for politicisation of the cultural differences and ultimately to a widening of the political gap in the state. “Many people,” says Kimlycka, “avoid inter-group contact, where possible, or at least do not go out of their way to increase their contact with members of the other group” (Kimlycka, 2002: 11).

Orban’s triumphal statement following the electoral victory described the result as “a noble form of revenge” over the “political forces who voted against the re-admittance of Hungarians living beyond our current state borders.”¹⁷ The electoral success came “about thanks to the votes of precisely those cross-border Hungarians,” Orban underlined.¹⁸ Similar examples of using “passportisation” of minority issues by issuing citizenship to ethnic groups living abroad reflect nationalist policies at home and add to security threats felt abroad from actions of national minorities.

Western countries have used tools of a *de facto* federalisation or, at least, decentralisation to solve minority issues. “Respect for human dignity and cultural identity combines with conflict prevention purposes,”

17 <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp> (03.05.2019.)

18 <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp> (03.05.2019.)

as Pentassuglia argues (Pentassuglia, 2001: 4). “There is enormous resistance,” Kimlycka found in central and eastern European countries, “to the idea of federalism or other forms of territorial autonomy for national minorities” (Kimlycka, 2002: 16). The only cases of de-centralising policies in the ‘new’ Europe came after violent conflicts, except for North Macedonia. It was often a refusal to decentralise and thus accommodate some of the minority demands that led to violence. A consociation was a solution for post-conflict states in this region. With the supervised sovereignty over Kosovo and Bosnia-Herzegovina, security concerns have been partly solved. In North Macedonia, the intervention took place to prevent violence and could be judged success from the security point of view.

Democratic electoral processes tend to uncover deep divisions in society. Majority group wants to secure nation-state and its borders with strong central institutions. The majority community, in its national romantic sense of past times, creates an atmosphere in which popular support often moves towards more nationalistic majority political groups. Minority group feels endangered in a position of numerical inferiority and wants greater autonomy, preservation of its own culture, traditions, language and political representation. They are thus seeking political groups with stronger demands for more autonomy, more nationalist political demands and leading even towards secessionist movements. “The only way to eliminate secessionist mobilization and communal divisions would be to eliminate substate nationalisms, and that in turn could only be achieved by restricting individual rights and democratic freedoms” (Kymlicka, 2002: 15). Suspension of democratic instruments and values cannot be a solution in a functioning democratic regime.

In Central and Eastern Europe, it is the state’s and minority’s behaviour that is creating security concerns. In the West, it is generally political parties and radical political groups that have moved from justice based concerns to security based minority concerns. With the rise of far-right nationalist political parties across Europe and their entrance into national governments, state actions have increasingly becoming based on securitised interpretation of minority issues. Europe is “confronted with currents,” Angela Merkel said in 2019, “who want to destroy the Europe of our values.” Media reported her saying “Far-right parties rejected values like the protection of minorities and basic human rights.”¹⁹

19 <https://www.theguardian.com/world/2019/may/18/austrian-government-in-crisis-over-secret-strache-footage> (19.05.2019.)

The first targets of such groups and policies are visible minorities, i.e., racial minorities, many immigrant groups and Roma. “Rallies and marches on Roma housing estates, organised by extreme right-wing political organisations,” have been noted in the Czech Republic and the blame pointed at politicians who “instead of seeking to build a cohesive and tolerant society ... perpetuate divisions.” (Fourth Opinion on the Czech Republic, 2015: 1). In Romania, “Roma continue to suffer discrimination in access to housing, infrastructure, employment, health care and education,” while “segregation of Roma children at school is still reported” (Fourth Opinion on Romania, 2017: 1).

In 2014, ‘the Government Plenipotentiary for Roma Communities was removed from the human rights structure and placed under the auspices of the Ministry of Interior’ in Slovakia (Fourth Opinion on Slovakia, 2014: 1). The change had been the consequence of securitising Roma issue in Slovakia. “Roma continue to face grave obstacles in accessing rights” (Fourth Opinion on Slovakia, 2014: 2). It has been reported in Austria “that Roma continue not to be taken seriously when reporting instances of alleged discrimination but are informed by relevant officials that such attitudes are common-place and thus not discriminatory” (Fourth Opinion on Austria, 2016: 9). In Germany “manifestations of antisemitism, anti-Gypsyism, and anti-Muslim and anti-immigrant sentiments are reported to be rising, as well as attacks against asylum-seekers” (Fourth Opinion on Germany, 2015: 1).

If minority groups are often perceived as a security threat to the state, Roma groups, however, never attempted any secessionist policies. Therefore, widespread discrimination of Roma is pure racism at work. Following the NATO intervention in 1999, groups of Albanians carried out attacks on local Serbs that media has described as revenge. However, local Roma also came under attack that the United Nations Secretary-General, Kofi Annan, addressed: “The continued lack of adequate security remains an overriding concern for the remaining minority communities in Kosovo. [...] The Roma and Ashkalija communities have suffered from violent attacks involving hand grenades, for example, and other explosions and arson in various locations in Kosovo.”²⁰ Other organizations like Human Rights Watch also carried out reports of violence against national minorities in Kosovo.²¹

20 <http://www.errc.org/roma-rights-journal/no-end-to-attacks-on-roma-in-kosovo> (24.05.2019.)

21 <https://www.hrw.org/reports/1999/kosov2/> (24.05.2019.)

Conclusion

The paper has shown the importance of establishing an international minority rights regime across Europe with no distinction between the 'old' and the 'new' Europe. However, it is evident that the conditions in the two regions are dissimilar. The selective recognition of minority groups in some of the most influential western countries reflects internal insecurities but also provides an example to central and eastern European countries to be selective in applying the rights they had to sign for during the processes of Europeanisation. The argument is that "external norm entrepreneurship of the EU soon attracted interest in the internal application of minority norms, which turned out to be rather limited," (Nancheva, 2016: 132) and proceeds that "promoting and developing this regime, such as it is, at the supranational level perpetuates national minority problems which integration is uniquely positioned to transcend" (Nancheva, 2016: 133). The longer the states have been within the EU, the less likely they are becoming to apply the instruments of minority protection by the pan-European organisations.

Domestic concerns with the exercise of democracy and the reliance on nationalist rhetoric and ideology create conditions for the focus of political debate on state preservation and removal of security threats to the state. Minorities are seen in such situation as threat and the whole issue has been securitised. It is irrelevant whether the threat is real or perceived. The whole process results in discrimination, often real but also possibly perceived only, of the national minority. The individual and collective insecurities, economic uncertainties and opportunities in the developed part of Europe contribute to migrations that consequently bring "others" to challenge job security and position in the society of the traditional western citizens. In addition to the circumstances that are not subject of this paper, the whole process results in the rise of nationalist politics in the (old) Europe. The consequence is reactionary policy towards newly arrived communities but also lesser care for the traditional national minorities in western Europe. States have developed "increasingly security-oriented approach to migration, with the strong emphasis on prevention, effective border controls, push-backs, restrictive asylum policies and militarization of usual police functions" (Jakešević and Tatalović, 2018: 37).

Recognition of the new communities as national minorities would be acceptance of the reality and diversity of the state in the contemporary world and not as a reflection of national romanticist views that allowed, in their liberal interpretation, for others to be live in their traditional minority communities. Some authors see "the possibility of extending the

Framework Convention's scope of application to immigrant groups" on the grounds of "the omission of a definition of the term 'national minority'" (Craig, 2012: 55).

The irony is that due to the perceived security threat in one part of Europe, some of the main values of developed liberal societies in the other part of Europe, such as human rights, have been endangered. The possible "option is to bring issues back into the realm of 'normal politics,'" with the addition of "desecuritization of international migration" (Jutilla, 2006: 169). It is a question, however, whether this is possible in an atmosphere of risen tensions and politicians preparedness to exploit fault-lines within the society and Europe in order to secure a position in power. "Political psychology has begun to explore the notion of group-level empathy" (Sirin, Valentino, Villalobos 2017: 429) which could be tested in relations between minority and majority groups in the state.

Nancheva summed up the critical view of international instruments for the protection. "Locking the status of national minorities into the security agenda of the state, presuming the inevitably disadvantaged position of members of national minorities, and refusing to delegate the regulation of national minorities to supranational governance appear to be key features of the 'European standard' of minority protection" (Nancheva, 2016: 144).

The reborn nation-state on the outskirts of the European Union has to be redefined in order to provide primarily for security and new challenges it is facing in the contemporary era. The process of significant racial, religious, cultural and civilizational change is undergoing across Europe. While sovereignty and the nation-state are understood differently than during the Cold War and immediately after it, the understanding of a national minority has not been changed. This has to be redefined in order to provide conditions for securing stability in Europe. Recognition and provision of legal status for all national minorities across Europe can create political solution and security without securitisation of national minorities. It is a huge but necessary task due to fast-changing processes.

Therefore, both redefining nation-state at the national level and adopting a pan-European understanding of national minority are necessities for the preservation of security and stability in a changed Europe. Craig understands that "the failure to define the term 'national minority' ... "can be linked to its status as a multilateral human rights treaty imposing legal obligations on States and the need to achieve a consensus amongst States," (Craig, 2012: 47) which is right in the sense of realist politics. However, it is necessary to re-establish liberal values

and liberal politics at supranational level in order to transfer them universally to a national level. Another study offers the view that “actors may also be convinced that international norms provide a solution to national problems” (Jackson and Parke, 2006: 137). There is also a view that “dyads between old members and new members should see greater pressure from the ‘West’ on the ‘East’” (Galbreath and McEvoy, 2010: 363).

The paper concludes with the view that the securitisation of the minority issues, developed in the ‘new’ Europe has consequences in the ‘old’ Europe. This together contributes to complexities of securing rights of national minorities as the works of international organisations are often undermined by the exercise of sovereignty at a national level. Democratic conditions are providing for competing ideologies and the opportunity for populist claims that undermine position of minorities who are perceived as ‘others’ and increasingly include new unrecognised minorities. It all ends with national minorities regimes endangered at both national and international level.

Neven Anđelić*

Politički, sigurnosni i pravni izazovi: dileme oko manjinskih pitanja u Europi

162

SAŽETAK: Nacionalna država je redefinirana, dok su pitanja koja utječu na njezin današnji oblik ostala nepromijenjena. Pitanja izbjeglica i migracija nisu bila predmetom pravnog reguliranja od 1951. godine na globalnoj razini te od početka novog tisućljeća na razini EU. Nacionalne manjine doživljavaju se kao prijetnja u "novoj" Europi dok su međunarodne organizacije koje bi trebale pomoći državama Srednje i Istočne Europe pod kontrolom Zapada i djeluju primarno u interesu zapadnih država. Na taj način dolazi do osnaživanja i naglašavanja dualnosti. Dojam je da Europska Unija, Vijeće Europe i OESS ignoriraju proces značajnih rasnih, religijskih, kulturnih i civilizacijskih promjena u Europi. Stoga su slabije države nepripremljene i nespремne baviti se manjinskim pitanjima, a posebice pitanjem novih migracija u Europi. Nacionalna suverenost povezana je sa sekuritizacijom manjinskih pitanja, posebice u Srednjoj i Istočnoj Europi. Taj proces na ruku ide etno-nacionalističkim populistima koji ulaze u vlade, koje često stvaraju politički pritisak i ekonomsku nestabilnost potičući tako građane da emigriraju u "staru" Europu. Proces reakcije i antagoniziranja imigranata se ponavlja, a cijela Europa suočena je s problemom koji bi mogle riješiti funkcionalne liberalne demokracije promjenom *modus operandi* međunarodnih organizacija.

KLJUČNE RIJEČI: Manjina, migracija, sigurnost, populizam, nacionalna-država

* Dr. Neven Anđelić, Regent's University London.
E-MAIL: andjelicn@regents.ac.uk

References

- Craig, Elizabeth. 2012. From security to justice? The development of a more justice-oriented approach to the realisation of European minority rights standards. *Netherlands Quarterly of Human Rights* (30), 1: 41-65.
- Galbreath, David J. & McEvoy, Joanne. 2010. European Integration and the Geopolitics of National Minorities. *Ethnopolitics* (9), 3-4: 357-377.
- Giegerich, Thomas. 2000. Freedom of Religion as a Source of Claims to Equality and Problems for Equality. *Israel Law Review* 34.
- Hillion, Christophe. 2004. On Enlargement of the European Union: The Discrepancy Between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities. *Fordham International Law Journal* (27), 2: 715-740.
- Jackson-Preece, Jennifer. 2014. Beyond the (Non) Definition of Minority. *ECMI Brief, Number 30*. February 2014.
- Jakešević, Ružica i Tatalović, Siniša. 2018. Security Policies, Practices and Narratives on Migration in the Countries on the Balkan Route, in: Bašić, Goran, Žagar, Mitja, Tatalović, Siniša (eds.): *Multiculturalism in Public Policies*. Belgrade: Institute of Social Sciences and Academic Network for Cooperation in South-East Europe. pp. 37-61.
- Janmaat, Jan Germen. 2006. Popular conceptions of nationhood in old and new European member states: Partial support for the ethnic-civic framework. *Ethnic and Racial Studies* (29), 1: 50-78.
- Jaroszewicz, Marta. 2018. Migration from Ukraine to Poland: The Trend Stabilises. *OSW Report*. October 2018. Centre for Eastern Studies, Warsaw, Poland.
- Jaskulowski, Krzysztof. 2010. Western (civic) versus Eastern (ethnic) Nationalism: The Origins and Critique of the Dichotomy. *Polish Sociological Review*, 3 (171)/2010: 289-303.
- Johnson, Carter. 2006. The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe. *International Journal on Minority and Group Rights* (13), 1: 27-51.
- Jutila, Matti. 2006. Desecuritizing Minority Rights: Against Determinism. *Security Dialogue* (37), 2: 167-185.
- Kymlicka, Will. 2004. Justice and security in accommodation of minority nationalism, in: May, Stephen, Modood, Tariq, and Squires, Judith (eds.): *Ethnicity, Nationalism, and minority Rights*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 144-175.
- Kimlycka, Will. 2002. Multiculturalism and Minority Rights: West and East. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. 4/2002
- Kohn, Hans. 2008. *The Idea of Nationalism: A Study in Its Origins and Background*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Machiavelli, Niccolo. 2019. *The Prince*. Scotts Valley, California, USA: Create Space Independent Publishing Platform.
- Malešević, Siniša. 2019. *Grounded Nationalisms: A Sociological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nancheva, Nevena. 2016. Imagining Policies: European Integration and the European Minority Rights Regime. *Journal of Contemporary European Studies* (24), 1: 132-148.
- Pentassuglia, Gaetano. 2001. The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe. *European Journal of International Law* (12), 1: 3-38.
- Pieterse, Jan Nederveen. 2004. Ethnicities and multiculturalisms: politics of boundaries, in: May, Stephen, Modood, Tariq, and Squires, Judith (eds.): *Ethnicity, Nationalism, and minority Rights*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 27-49.
- Raduški, Nada. 2008. Položaj nacionalnih manjina u razvijenim evropskim zemljama. *Migracijske i etničke teme* (24), 3: 235-249
- Rezai, Ramin. 2015. The Legal Definition of Minority in the European Context: A Disquisition on the Term with a Focus on Ethnic Aspects. *Acta Humana. Special edition*. Issue 53. p.60.
- Schöpflin, George. 2000. *Nations, Identity, Power*. London: Hurst and Co.
- Sen, Amartya. 2007. *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. London: Penguin.
- Turnšek, Nada, Hinge, Helle and Karakatsani, Despina. 2010. An Inclusive Europe: New Minorities in Europe. *CiCe Guides for research students and supervisors*. London Metropolitan University. p.7.
- Valentine, John R. 2004. Toward a Definition of National Minority. *Denver Journal of International Law and Policy* (32), 3: 445-473.
- Williams, Arthur J. 2000. Enlargement of the Union and Human Rights Conditionality: A Policy Distinction. *European Law Review* (25), 6: 601-617.

Documents, Internet and Other Sources:

- Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 11.10.2018. Fourth Opinion on Albania.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 14.10.2016. Fourth Opinion on Austria.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 14.01.2016. Fourth Report submitted by Austria pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 16.11.2015. Fourth Opinion on the Czech Republic.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 31.01.2019. Fifth Report submitted by Germany pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 19.03.2015. Fourth Opinion on Germany.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 25.02.2016. Fourth Opinion on Hungary.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 08.04.2019. Fifth Report submitted by Italy Pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 08.10.2018. Fourth Report submitted by Portugal pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 22.06.2017. Fourth Opinion on Romania.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 01.02.2016. Fourth Report submitted by Romania pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 03.12.2014. Fourth Opinion on the Slovak Republic.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 25.01.2018. Fourth Opinion on Slovenia.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 03.12.2014. Fourth Opinion on Spain.
- Balkan Insight, 11 January 2011, available at: <https://balkaninsight.com/2011/01/11/serbia-s-ethnic-hungarians-jump-at-citizenship-offer/> (13.12.2019.)
- BBC, 12 March 2012, available at: <https://www.bbc.co.uk/news/10166610> (03.05.2019.)
- BBC, 7 March 2013, available at: <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-24848361> (13.12.2019.)
- BBC, 25 August 2016. Poland overtakes India as country of origin, UK migration statistics show, available at: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-37183733> (25.05.2019.)
- Central Statistics Office, "Census of Population 2016 – Profile 7 Migration and Diversity", available at: <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cp7md/p7md/p7anii/> (25.05.2019.)
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14* Rome, 4.XI.1950, Article 14.
- Council of Europe, available at: <https://www.coe.int/en/web/minorities/latvia> (03.05.2019.)
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Thresholds which Bar Parties from Access to Parliament, March 2018.
- Cristol, Jonathan. 'Why was a Western European Man Selected for Secretary General?' in World Policy Journal, 12 October

- 2016, available at:
<https://worldpolicy.org/2016/10/12/why-was-a-western-european-man-selected-for-secretary-general/> (18.05.2019.)
- Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992
- The European Charter for Regional and Minority Languages, Article 1.
- European Roma Rights Centre, press release quoting “Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo,” published on March 13, 2001, available at: <http://www.errc.org/roma-rights-journal/no-end-to-attacks-on-roma-in-kosovo> (24.05.2019.)
- Framework Convention for the Protection of National Minorities, Preamble, Council of Europe, 10 November 1994.
- The Guardian, 18 May 2019, available at: <https://www.theguardian.com/world/2019/may/18/austrian-government-in-crisis-over-secret-strache-footage> (19.05.2019.)
- Human Rights Watch, Federal Republic of Yugoslavia: Abuses against Serbs and Roma in the New Kosovo”, August 1999, Volume 11, No. 10 (D) available at: <https://www.hrw.org/reports/1999/kosov2/> (24.05.2019.)
- Minority Rights Group, available at: <https://minorityrights.org/country/germany/> (04.05.2019.)
- Minority Rights Group, available at: <https://minorityrights.org/country/netherlands/> (04.05.2019.)
- Muižnieks, Nils. Meeting with members of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg 2014-2018.
- OHCHR, Pamphlet No. 8 of the UN Guide for Minorities, available at: <https://www.ohchr.org/documents/publications/guideminorities8en.pdf>. (21.04.2019.)
- Orban, Viktor. 2014. “Prime Minister Viktor Orbán’s Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp,” Website of the Hungarian Government, 30 July 2014, available at: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp> (03.05.2019.)
- Stoel, Max van der. Minorities, Human Rights and the International Community, speech given in Strausberg, 7 July 1995. Available at: <https://www.osce.org/hcnm/36591?download=true>. (23.04.2019.)
- Stoel, Max van der. Keynote Address at the CSCE Human Dimension Seminar on “Case Studies on National Minority Issues: Positive Results” Warsaw, 24 May 1993. Available at: <https://www.osce.org/hcnm/38038?download=true>. (23.04.2019.)
- The Universal Declaration of Human Rights, adopted on 10 December 1948, available at: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (18.05.2019.)

PREGLEDNI RAD

Shqipe Hajredini – Doli*

**Inclusion of
minorities in
Kosovo through
institutional
recognition of
linguistic rights**

* Shqipe Hajredini – Doli, PhD candidate, Saint Cyril and Methodius University – Political Science, Skopje, North Macedonia. E-MAIL: shqipe.haj@gmail.com

SUMMARY: To what extent a well-designed legislation and policy, low thresholds for language recognition and institutionally established mechanism aimed at promoting and protecting linguistic rights contribute to the integration of minorities in post-conflict societies? Language is an essential element of cultural identity, enabling groups and individuals to freely express themselves, gain full access to public services and to allow their equal participation in public life. There are many dimensions upon which language is studied in relation to integration, while there are also different areas where exercise of this fundamental right is measured, such as education, political participation, protection of cultural identity and access to services etc. All of them are equally important and should be taken into consideration when developing a national policy framework. In this article, I elaborate on legal and policy framework established in Kosovo after 2000, outline the application of linguistic rights provisions at central and local level, elaborate on the concepts of official languages, languages in official use and the thresholds applied for recognition of a language. In addition, I will elaborate on institutional mechanisms foreseen to protect and promote linguistic rights in Kosovo. This institutional design policy and mechanisms created in Kosovo are unique in itself, while also throughout the Balkans and further. Finally, I shall conclude by evaluating whether legal and policy standards applied have contributed to the integration of minorities in Kosovo's public life and its long-lasting effects in ensuring stability and preventing tensions between different minorities.

KEY WORDS:
linguistic rights, Kosovo, minorities, language policies, bilingualism, multilingualism

Introduction

Advanced legal guarantees and positive discrimination clauses on the protection of linguistic rights are enshrined in the legal system of Kosovo. Bilingualism, as a principle is proclaimed in the Constitution of Kosovo, which recognized both the Albanian and Serbian languages as official, regardless of the fact that adopting such measures transcends the thresholds of minority (communities) representation, as determined in European and international standards on ethnic community guarantees. Bilingualism is a principle applied at both government levels, central and local, and mandates those institutions to ensure equal use and status of both official languages.

In addition to the main constitutional guarantees, Kosovo has developed special laws that protect language rights and languages in official use. These laws are considered laws of *vital interests*¹ and their amendment needs the approval by a double majority vote of the Kosovo Assembly. Consequently, at the municipal level - Kosovo has developed multilingual guarantees that permit the recognition of other languages (such as Turkish, Bosnian, Romani etc.) the status of languages in official use. Up to date, this principle is applied in several municipalities and has enabled 'numerically smaller minorities' the right to official recognition of their language or entitling them on the recognition of a language as a language in official use.

Besides extensive constitutional and legal guarantees that are foreseen within Kosovo legislation, a few policy initiatives led to the establishment of a number of institutions that are envisaged to protect and promote linguistic rights, at the central and local level. It is worth noting that the legal reform process of language policies was undertaken in 2010 in Kosovo and led to the creation of a new central level institution, namely, the Office of the Language Commissioner (*hereinafter* the Office) in 2012. The Office of the Language Commissioner is the first institution of its kind in the Balkans and beyond, while the Commissioner is mandated to protect linguistic rights and ensure the implementation of fundamental rights arising from such guarantees. Therefore, this paper will analyse the constitutional and legal guarantees regulating language policies in Kosovo, as well as offer theoretical and empirical discussions that aim to explain how bilingualism and multilingualism principles are applied in Kosovo. In addition to that, this paper will assess the relationship of constitutional guarantees and legal guarantees, analyse the

169

Shqipe Hajredini
- Doli

*Inclusion of
minorities in Kosovo
through institutional
recognition of
linguistic rights*

1 Article 81.3, Constitution of the Republic of Kosovo, available at: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> (10.10.2017.)

institutional framework, and finally, evaluate the extent to which these guarantees have contributed to the integration of minorities in Kosovo.

International community and standards within the Kosovo legal system – a historical background

Initially, it must be emphasized that the constitutional and legal framework in Kosovo reflects almost a decade of international presence established in Kosovo after 1999 and the legislation drafted by the United Nations Administration in Kosovo (*hereinafter* UNMIK). International presence which was operationalized through UNMIK, created in the early 2000's the Kosovo's "Provisional Institutions of Self-Government". These institutions served as a basis for the design of institutional arrangements that in 2007 have been reflected in the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement.² This document which was also known as the 'Ahtisaari Plan' highlights a number of key principles, notably measures, to guarantee equal enjoyment of fundamental rights and freedoms, including specific rights granted to non-majority communities and their members, in line with international standards.³ In addition, it should be noted that many of these requirements are today part of the Constitution of Kosovo, and thus guaranteed in constitutional law.

The 'Ahtisaari Plan' affirmed that Kosovo is rooted in the logic of a multi-ethnic society and that its institutions must ensure that all individuals are subject to its authority and receive equal treatment within its jurisdiction, regardless of ethnicity and language.⁴ The Plan stipulated that 'all persons in Kosovo are entitled to human rights and fundamental freedoms without discrimination of any kind on grounds, including language.'⁵ Further, it required that national symbols – including the Kosovo anthem, flag and seal reflect 'its multi-ethnic character'.⁶

Furthermore, beside elements which directly express the identity of all communities, the non-majority communities 'and their members are entitled to specific rights in addition to the rights and fundamental freedoms pertaining to all persons living in Kosovo'.⁷ Such rights are

2 <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>

3 Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, UN Doc.S/2007/168/Add. 1., art. 2 and 3.

4 Ibid, art. 1, paras. 1 and 2

5 Ibid, art. 2, paras. 2 and 3.

6 Ibid, art. 1, para. 7.

7 Ibid, art. 3, para. 1.

envisaged towards: expressing, maintaining and developing communities' culture, preserving the essential elements of their identity, including language, the right to use language and alphabet freely in private and public, the use of language in relation with central and municipal institutions, personal names registered in original form and in the script of the language, guaranteed access and special representation in broadcast media 'as well as programming in their language' and to established media in their language.⁸ With regard to education and language, the Plan stipulated that members of communities have the right to receive education 'in one of the official languages of Kosovo of their choice at all levels' and the right to receive 'pre-school, primary and secondary public education in their own language'.⁹

In this regard, the 'Ahtisaari Plan' does not only lay out a comprehensive framework for the protection of communities' language rights, but also elaborates a series of procedural safeguards to ensure minorities (communities' rights) protection. This implies that certain laws, impacting significantly the interests of non-majority communities, such as the 'laws implementing the rights of communities and their members' or the 'laws on use of languages' require a "double majority" vote for their adoption, amendment and/or repeal. A double majority is elaborated as the 'majority of the Assembly members present and voting - and the majority of the Assembly members present and voting belonging to parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates having declared themselves to represent Communities'.¹⁰ Thus, communities related laws in Kosovo, including provisions of linguistic rights, fall under the most rigid legal provisions in terms of any potential proposed changes.

The 'Ahtisaari Plan' also stipulated that Kosovo authorities must perform their duties in accordance with the 'standards set forth in the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages'.¹¹ These international documents¹² are today also envisaged

8 Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, UN Doc.S/2007/168/Add. 1., Annex II, art. 3, para. 1, sub-paras. a, d, e, f, g, h, i, j, k and l.

9 Ibid, art. 3, para. 1, sub-paras. b and c.

10 Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, UN Doc.S/2007/168/Add. 1., Annex I, art. 3, para. 7, sub.para c.

11 Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, UN Doc.S/2007/168/Add. 1., Annex II, art. 2, para. 2.

12 The Ahtisaari Proposal foresaw binding clauses and direct applicability of the international instruments and agreements in Kosovo's legal and constitutional system. The Ahtisaari Proposal outlined that these documents will have a priority over all other laws and no amendments to the Constitution shall diminish these rights arising from

in the Constitution and are directly applicable in Kosovo. Hence, the 'Ahtisaari Plan' comprised a broad and comprehensive policy guideline for Kosovo in many aspects, including the use of languages (establishing bilingualism and multilingualism) and provisions of education in mother tongue at all levels. It is worth noting that the Ahtisaari envisaged also provisions on the establishment of legal and institutional mechanisms for the protection, promotion and enforcement of human rights as derived from these international instruments and agreements as well as the right for individuals claiming that the rights and freedoms granted to them under the Constitution have been violated by a public authority to introduce a claim to the Constitutional Court, following the exhaustion of all other remedies.

National framework

Prior to presentation of the arranged internal legal and policy framework in Kosovo, it's worth mentioning the minority figures (communities' figures) and percentages reflected for each community. According to the data provided by the census,¹³ the total Kosovo population amounts to 1,771.604. The largest ethnic group are Albanians, amounting to 92.9% of the total population. The second and third largest ethnic groups are Bosniaks (1.6%) and Serbs (1.5%). They are followed by Turks (1.1%), Ashkali (0.9%) and Egyptians (0.7%). Finally, Roma and Gorani make 0.5% and 0.6% of the total population. A remaining 0.1% defined themselves as belonging to other groups. Hence, non-Albanians make up to around 7% of the population. The census data for Serbs and Roma differ significantly from previous estimates, while there are smaller, but sometimes significant, discrepancies for other non-majority communities (ECMI, 2012). Thus, one could argue that percentages of minorities in Kosovo are relatively small and often considered disproportionate in terms of the level of rights granted, including the linguistic rights.

the following documents: 1.Universal Declaration of Human Rights; 2.European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols; 3.International Covenant on Civil and Political Rights and its Protocols; 4.Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; 5.Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women; 6.Convention on the Rights of the Child; 7.Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment;

13 *Statistical Yearbook of the Republic of Kosovo* – 2016. Available at: <http://ask.rks-gov.net/media/2577/statistical-yearbook-2016-ang.pdf> (5.12.2017.); while data with regard to the particular communities' ethnicity are based on the *Kosovo Population and Housing Census 2011 Final Results – Main Data*, available at <http://ask.rks-gov.net>;

As outlined earlier, domestic legal framework incorporates provisions of the ‘Athisaari Plan’ and further defines policies for the protection and promotion of non-majority communities. Several international and regional instruments are directly applicable in Kosovo through its Constitution including the Council of Europe - Framework Convention for the Protection of National Minorities.¹⁴ Moreover, the Plan and later Constitution foresaw requirements for institutions to ensure that their measures be in full accordance with the ‘the standards set forth in the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages’.¹⁵ In this line, we can argue that the Constitution ‘constitutionalizes’ a number of international agreements and instruments that aim to protect linguistic rights and freedoms, among others. To do this, it stipulates that human rights and fundamental freedoms guaranteed by the following international agreements and instruments are directly applicable in the Republic of Kosovo and, in the case of conflict, have priority over provisions of laws and other acts of public institutions.¹⁶ This overarching legacy over the domestic law as well as direct applicability strengthens the position of linguistic rights at the highest level of legal guarantees.

The Constitution broadly defines forms of inclusion of minorities’ rights, specifically towards linguistic rights, by guarantees to “express, maintain and develop culture and preserve their language individually or in community.¹⁷ As corollary, members of the communities have the right to use their languages freely, orally and in written, in the private and public spheres.¹⁸ In addition, according to Constitution, direct and indirect discrimination based on linguistic ground is strictly prohibited, and the state shall take measures to protect and advance the rights of individuals and groups that might be subject to such discrimination.¹⁹

Moreover, the Constitution adopts the *principle of bilingualism* at the central level, by granting an equal status of Albanian and Serbian languages and ensuring the official status of both languages at the national level, regardless of the percentage that the Serb community

14 The Constitution of the Republic of Kosovo, art. 22.

15 Ibid, art. 58, para. 2.

16 Ibid, art. 22.

17 Ibid, Article 59(1).

18 Constitution of the Republic of Kosovo, Article 59(5), Law on the Protection and Promotion of Communities and their Members in the Republic of Kosovo [No. 03/L-047], Article 4.2.

19 Constitution of the Republic of Kosovo, Article 24.2, Law on the Protection and Promotion of Communities and their Members in the Republic of Kosovo [No. 03/L-047], Article 3.2, Anti-discrimination Law [No. 2004/3], Article 2 a).

constitutes in Kosovo. Simultaneously, we might say that the Constitution also adopts the *principle of multilingualism*, ensuring that Turkish, Bosnian, and Romani languages shall be accorded the status of an official language at the municipal level.²⁰ Lastly, the Constitution affirms that communities have the right to express, maintain and develop their culture and preserve the essential elements of their identity, including language, receive public education in one of the official languages of the Republic of Kosovo of their choice at all levels, receive education at the primary and secondary levels in their language, use their scripts and alphabet in relations with central and municipal institutions and have their names registered in the script of their language, have special access and proportional representation in their language, establish and maintain 'private media', and have the names of the streets, villages, and other national indications in their language, especially in the areas where they live.²¹

It is worth noting that in 2006, the provisional institutions of Kosovo adopted a specific law aiming at protecting and promoting linguistic rights within its territory, namely the Law on Use of Languages (*hereinafter* referred as 'the Law').²² This Law has been automatically enshrined as part of the laws of the vital interest at later phase of adoption of the Constitution in 2008. At the central level, the use of official languages - as a principle - applies in all institutions, providing for the Assembly of Kosovo to use official languages on equal basis in the work, debates and proceedings including through interpretation services.²³ Further, enabling the use of other community languages (Turkish, Bosnian, Romani) in the work, debates and proceedings of the Assembly through interpretation services and translation of documents²⁴, has allowed minority representatives to participate actively in the work of the latter. Furthermore, once adopted, all the laws are translated and published in Official Gazette of Kosovo in languages such as Turkish and Bosnian. Other pieces of legislation also provide extensive provisions of linguistic rights.²⁵

20 The Constitution of the Republic of Kosovo, art. 5, paragraphs 1 and 2.

21 Ibid, art. 59, paragraphs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 and 11.

22 Law on Use of Languages, [No. 02/L-37], promulgated in 2006, available at: http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2006_02-L37_en.pdf;

23 Ibid, Article 5.1;

24 Ibid, Article 5.2;

25 Particular provisions are also found in the Law on the Protection and Promotion of Communities and their Members in the Republic of Kosovo, Law on Local-Self Government, Law on Education in the Municipalities of Kosovo and Law 04/L-32 on Pre-University Education in Kosovo.

While there is a number of other legislative acts adopted by the Kosovo Assembly aimed at preserving and developing all communities' identities, including extensive guarantees in the field of education in the two official languages at all levels, the following part focuses on legal provisions related to use of languages in relations with public bodies. Considering the interpretation of international legal instruments, namely the Framework Convention, it acknowledges the 'use of minority language by public authorities to be a legal obligation under traditional human rights approaches in situations where it was deemed unreasonable or unjustified to use official language exclusively, this involving discrimination on the basis of language.' Nevertheless, a minority's 'right' to have its language used by public authorities is not yet a well-entrenched entitlement in legal terms also at international level (De Varennes, 2005: 310).

Kosovo has also developed linguistic policies with regard to aspects of languages in education. The language and education policies in place have followed an institutional design strategy of recognition, decentralization, including the creation of new municipalities on ethnic basis and devolving competences over education, while establishing mechanisms for co-operation with the kin-state (the Republic of Serbia) of Kosovo's Serbs (Arraiza, 2014: 22). It is worth noting such a position, regardless of the fact that this is not the focus of our analysis. Language legislation and specifically the Law is considered broadly by international observers - as an advanced framework, while 'it remains one of the most ambitious in Europe'²⁶. Further, the provisions of the Law go even further as they include maintaining the full co-official status for the Serbian and Albanian languages throughout Kosovo's territory, despite the comparative low percentage of ethnic Serbs (approximately 5 per cent of the population).²⁷ Moreover, Turkish, Bosnian and Romani are official at the municipal level, if a five per cent demographic threshold is met.²⁸

26 Advisory Committee on The Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Comments By The United Nations Interim Administration Mission In Kosovo (UNMIK) On The Third Opinion Of The Advisory Committee On The Implementation Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities In Kosovo, September, 2013, p.21; available at: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp#UNMIK_Kosovo

27 The reform was introduced in July 2006 through Assembly of Kosovo Law 02/L-37 on the Use of Languages, 27 July 2006. See UNMIK Regulation 2006/51 on the Promulgation of the Law on the Use of Languages adopted by the Assembly of Kosovo. Article 5, Constitution of the Republic of Kosovo; Art. 2(2), Assembly of Kosovo Law 02/L-37 on the Use of Languages.

28 Art. 5(2), Constitution of the Republic of Kosovo. Arts. 2(3) and 2(4), Republic of Kosovo Law on the Use of Languages.

Only a three per cent threshold is sufficient to make Turkish, Bosnian or Romani “in official use” in a municipality and activates a right to reply and use in public meetings (Arraiza, 2014: 22). These low thresholds led to some smaller minorities’ languages being granted an official language status at the municipal/local level. i.e.; Turkish is an official language in the municipalities of Prizren and Mamuša/Mamushë/Mamuša. Users of this language have the same rights as users of the Albanian and the Serbian languages as the official languages of Kosovo. Alongside, in 2007 and 2008, the municipalities of Gjilan/Gnjilane, Mitrovicë/Mitrovica, Prishtinë/Priština and Vushtrri/Vučitrn recognized Turkish as a ‘language in official use.’ Consequently, Bosnian language is an official language in the municipalities of Prizren, Dragash/Dragaš and Pejë/Peć and language in official use in Istog/Istok. Citizens in these municipalities can receive services and obtain documents in their language through individual requests. Further, the Law also recognizes ‘*traditionally spoken languages*’ by activating it for the community whose language has been traditionally spoken in a municipality. Members of the community that consider that their language fulfils the criteria to be an official language, or language in official use based on percentage or being traditionally spoken, can submit the request to local authorities.²⁹ Thus, in December 2014, Gračanica municipal assembly³⁰ amended the municipal regulation on the use of official languages recognizing Romani as a language in official use. Other areas where linguistic provisions apply concern the provisions on the display of institutions’ names, requiring that they are displayed in all official languages at central and local level. Specific provisions apply to local names, street names and other topographical indicators, in order to ensure that these “reflect and

29 Administrative Instruction no. 2011-02 on determination of procedures for implementation of the Law on Use of Languages, available at: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=7982>; According to Administrative Instruction, the request for recognition of traditionally spoken language may be carried out by the legal or natural person with the signature of at least ten persons of the community in question. The request must be presented to the municipality. The request shall be filed to the Mayor. The Mayor shall submit the request to the Community Committee for recommendations. Recommendations of the community committee shall be submitted to the Municipal Assembly for approval. The Mayor shall communicate the decision of the community not later than 60 days from the moment of receipt of the request for the admission of traditionally spoken language in municipality. If the decision of the Municipal Assembly is negative or if there is no official decision to communicate to the community after 60 days from the date of receipt of the official request, the communities may file the petition to the Commission of Languages within subsequent 30 days.

30 The Gračanice/Gračanica municipal decision of 14.12.2014 on the recognition of the Romani language as language in official use, available at: <https://kk.rks-gov.net/gracanice/Municipality/Assembly/Regulations/Odluke-2014.aspx>;

are sensitive to the multi-ethnic and multi-linguistic character of the area at issue”.³¹

The broad interpretation of linguistic rights has led to a tremendous amount of work, in particular, for municipalities and municipal administration that are obliged to translate all documents and materials in official languages, regardless of the number of minorities which require a certain document or material. The official status of Serbian and Albanian language throughout Kosovo places considerable obligations also towards mono-ethnic municipalities³² in Kosovo, which are often faced with a challenge as to whether or not to translate all the materials in the official languages.

In addition, if compared with other countries' practices, then the thresholds that activate official use at the municipal level (for Turkish, Romani, and Bosnian languages) are low (5 and 3 per cent) in comparison i.e. with the neighbouring country – the Republic of North Macedonia, which holds the municipal threshold of 20 per cent. However, with the recent changes in government policies, the Republic of North Macedonia undertook a step further in clarifying the ‘20 per cent threshold’ by adopting a specific piece of legislation.³³ This legislation allows a broader interpretation and application of language rights by ensuring that all central institutions, public agencies and other institutions, who perform official duties, by ensuring the official language aside the Macedonian language and its alphabet, ensure the official status of the language that is spoken by 20% of its citizens and its alphabet. Further, this legislation establishes mechanisms for promoting, protecting and equal implementation of the official languages.³⁴ To further support the comparison among the countries with language threshold in place, some additional examples can be taken. Although these examples may be

31 Constitution of the Republic of Kosovo, Article 59(9)

32 Examples of mono-ethnic municipalities are municipalities of Glogovc/Glogovac and Kacanik/Kaçanik, Malisheve/Malisevo, Junik/Junik, Partes/Partesh, and Hani i Elezit/Eles Han. Since the census was not held in Zvečan/Zvečan, Leposaviq/Leposavič, Zubin Potok and Mitrovicë e Veriut/Severna Mitrovica, the data does not include these four Serb-majority municipalities.

33 The Law on Use of Languages was approved on the 14th January 2019, and repeals the previous ‘Law on use of languages for the citizens that constitute at least 20% of the Republic of Macedonia and entities of local self-government’ no.101/08 and 100/11, available at: <https://apj.gov.mk/wp-content/uploads/2019/07/Ligji-per-zbatimin-e-gjuhes-1.pdf>;

34 Art 18, 19, 20 of the Law on use of Language of the Republic of North Macedonia, establishes the Agency for the Implementation of the Language that is spoken by at least 20% of the citizens of the Republic of North Macedonia’ and the ‘Inspectorate for the use of languages’. available at: <https://apj.gov.mk/wp-content/uploads/2019/07/Ligji-per-zbatimin-e-gjuhes-1.pdf>;

feasible in highly developed countries with generous minority language policies (e.g., the threshold in Finland for a municipality to be bilingual in Swedish and Finnish is eight per cent,³⁵ while Slovakia will reduce its 20 per cent threshold to 15 per cent in 2021), the same standard may be costly for an underdeveloped Kosovo municipality (Arraiza, 2014: 22). Acknowledging that this type of legislation cannot operate in a vacuum, the Advisory Committee of the Council of Europe has occasionally clarified that once such legislation is in place, authorities have further obligation to ensure that it is properly applied, and that sufficient resources are in place, including appropriate measures to recruit staff and provide language training (De Varennes, 2005: 314). Consequently, as in the case with Slovakia international mechanisms did intervene to clarify some of the international obligations. Such examples include the Opinion issued by the Venice Commission³⁶ on thresholds applied (the 20%), where the Commission found it to be problematic and incompatible with the international obligations while recommending revision of such policies. Nevertheless, the general observation would lead to evaluate that ensuring the respect of these linguistic rights in Kosovo (despite the low thresholds) has contributed substantially to the creation of higher trust in local and central institutions, and has increased the incentive for participation of communities in public life.³⁷ Consequently, if looked from political context, often there have been political criteria imposed at countries who aspire joining the European Union. Such criteria include a respect for human and minority rights, including language rights, thus, reminding Kosovo to these obligations.³⁸ These political as-

35 According to Art. 5(2), Finland Language Act (403/2003) 'a municipality is designated bilingual if the population includes both Finnish and Swedish speakers and the minority comprises at least eight percent of the population or at least 3,000 persons. A bilingual municipality is designated unilingual if the minority comprises less than 3,000 persons and its proportion has decreased below six percent.' Available at <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030423.pdf>

36 Venice Commission, Opinion no.555/2009 on the Act on the state of language of the Slovak Republic, par.53, par. 57, page 12 and par. 136, p.26, available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)080-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)080-e)

37 Establishment of local-level communities' mechanisms such as communities committees, municipal offices for communities and returns, deputy mayor for communities and deputy chairperson of municipal assembly are some of the mechanisms raising language issues continuously, which leads us to assess that the awareness raising on language rights is increasing as well as becoming a crucial component of minorities' rights in Kosovo. For more, please refer to OSCE reports of 2009 and 2014 'An Assessment of Local-level mechanisms for the protection and promotion of Communities' Rights and Interests in Kosovo', available at: <http://www.osce.org/kosovo/120343?download=true>; and the 2014 OSCE report: 'Municipal language compliance in Kosovo', available at: <http://www.osce.org/kosovo/120010?download=true>;

38 The so-called Copenhagen criteria for EU accession - European Commission, Accession Criteria - Presidency Conclusions par. 7, point iii, 21-22 June 1993, available at: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf (05.05.2017.)

assessments have been reflected in a more precise form through Countries Progress Reports³⁹ issued annually by the European Union.

The ‘*watchdog*’ mechanism – Office of the Language Commissioner

Beside extensive legal guarantees, Kosovo has gone beyond in protection of linguistic rights, by establishing complaint and oversight mechanisms. One of those mechanisms that Law on Use of Languages envisaged in cases of a breach of linguistic rights is Language Commission. Such a Commission was set to ensure that members of communities have the right to complain if the equal status of the official languages was not or is not being recognized. This body envisaged by Law and established in 2007, failed to fulfil its mandate of overseeing implementation of the legislation and serving as a complaints mechanism. In 2011, it became apparent that the Language Commission was not able to preserve, promote and protect official languages and their equal status in Kosovo in the manner envisioned by the Law on the Use of Languages. One of the main reasons for this was attributed to the fact that the Language Commissioner was tasked to conduct its mandated activities without full-time staff and adequate resources. Thus, in November 2011 the Office of the Prime Minister established an inter-ministerial working group to reform the Language Commission and language policies in accordance with recommendations emanating from the latter.

Emanating from the findings of the inter-ministerial working group, in 2012 the Language Commissioner underwent reform and was replaced by the Office of the Language Commissioner (hereinafter the Office). The purpose of establishment of the Office is to preserve, promote and protect official languages and their equal status in the Republic of Kosovo, the official languages and languages in official use of municipalities, and to ensure the protection of the community languages, whose mother tongue is not an official language.⁴⁰ The Office has been reformed mainly based on the model of the office of Language Commissioner of Ireland while tailored also to local context.⁴¹ The Office is

179

Shqipe Hajredini
– Doli
*Inclusion of
minorities in Kosovo
through institutional
recognition of
linguistic rights*

³⁹ As with the case of Kosovo, the challenges and issues regarding linguistic rights are reflected in the European Commission's Country Reports, i.e. in 2019, 2018, 2017 etc; available at: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>.

⁴⁰ Regulation No.07/2012 on the Office of the Language Commissioner, preamble of the regulation;

⁴¹ The author has been part of the working group on establishing the Office and all related developments accompanying the reform process, including the exchange of best practices between the Kosovo institutions and Irish Language Commissioner.

independent in exercising its function, though it operates and is funded under the auspices of the Office of the Prime minister. While operationally it's organized as an independent agency, the office is pretty much reliant on government fund allocation, which in the future might question its objectiveness. Nevertheless, the Office has enough jurisdiction when it comes to the supervision of implementation of the law on use of languages. Such competencies extend to the entire territory.⁴² Jurisdiction of the Office applies to the use of languages by institutions of the Republic of Kosovo and other organizations and enterprises that carry out public functions and services.⁴³

In addition, there are two other supportive mechanisms that are established for the purpose of supporting the Office, namely the Language Policy Board (hereinafter the Board) and Language Policy Network (hereinafter the Network). The first mechanism - the Board, was established in 2012 and serves as a body that provides institutional support for the development and implementation of language policies in Kosovo. The Board is composed of twenty members representing institutions, service providers and linguistic communities.⁴⁴ The Board also selects and recommends appointment and dismissal of the Language Commissioner. On the other hand, the Network is composed of language focal points of institutions, enterprises and organizations that carry out public functions and services. Establishment of the Office required also appointment of a Language Commissioner. In January 2013 a Language Commissioner was appointed and from June 2013 the Office had recruited initially four staff with three additional positions fulfilled over the years. In the meantime, the Office of the Language Commissioner has launched its website, has developed an online complaint form, and has reported successful resolution by mediation a number of complaints.⁴⁵ In its initial functioning phase, and in the first two years of operation, the complaints received from the citizens and other parties had increased tremendously.⁴⁶ Further, there was a slight decrease in the

42 Regulation No.07/2012 on the Office of the Language Commissioner, article 16, paragraph 2

43 Regulation No.07/2012 on the Office of the Language Commissioner, article 16, paragraph 3

44 Regulation No.07/2012 on the Office of the Language Commissioner, article 7, paragraph 2

45 A report available in Albanian at <http://www.komisioneri-ks.org>; in Serbian at <http://www.poverenik-ks.org>;

46 The speech given by Language Commissioner of Kosovo (May 12, 2017) in a public conference on implementation of the Law on Use of Languages, organized by the Consultative Council for Communities in Pristina, Kosovo. According to statistic presented the Language Commissioner, in 2014 the Office has received more than 50 com-

number of complaints in 2015, with an additional increase in 2016.⁴⁷ This is another indicator of an increased awareness from citizens in exercising their rights and establishing trust in the work of institutions, thus creating a better environment for all citizens, in particular members of non-majority communities. However, regardless of these notable improvements, the implementation of the Law remains an issue that requires further engagement and dedication.⁴⁸ Further, non-adoption of the 'Strategy for Protection and Promotion of Language Rights'⁴⁹ by the Government and its postponement for approval in 2017 have led to delays in taking appropriate measures in several areas of concern.

Lastly, to ensure the participation of the minorities in the decision-making, at the central level, another mechanism is mandated to recommend measures on the use of languages, namely the Communities Consultative Council (hereinafter the Council). Established as advisory/consultative mechanism within the Office of the President, the Council is composed of all members of minorities living in Kosovo. This constitutionally established mechanism also issues recommendation to institutions on language matters, primarily through its working group on language. Nevertheless, the Council has not been able to address the language issues sufficiently whether at central or local level. The reasons for the low performance of the Council's main duties and responsibilities are manifold. The lack of awareness about the existence of this mechanism - as noted from the side of local communities' representatives and representatives from communities' organizations, as well as the lack of responses to its recommendations indicates that there is room for improvement in terms of increasing communication between

plaints only in the last six months of operation. For further details on the number of complaints and activities of the Office of Language Commissioner please see: *The Annual Report of the Office of Language Commissioner for 2014* (p.24), available at: http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/ZKGJ_VERSIONI_ANGLISHT_2007.PDF; *Annual Report of the Office of Language Commissioner for 2015*. (p.36), available at: http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/Raport_vjetor_2015_140616.pdf; and *Annual Report of the Office of Language Commissioner for 2016*. (p.51);

47 In 2016, the Office of Language Commissioner received 48 complaints, out of which 25 have been solved positively while 16 are in the process. This number does not refer to the number of the complaints received through the phone and other public complaints made by the citizens and institutions in public meetings.

48 The opening remarks of Language Commissioner – Mr. Slavisa Mladenovic, in the presentation the 2016 Annual Report of the Office of Language Commissioner, available at: http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/Raport_Vjetor_per_vitin_2016_Godisnji_izvestaj_ZA_2016_GODINU.pdf

49 For more information, please refer to Office of Language Commissioner 2016 Annual Report, p.38.

the Council, communities and institutions.⁵⁰ All these central and local level mechanisms established in Kosovo have a common objective – they directly or indirectly strive to ensure the implementation of the linguistic rights, regardless of the fact that their acting powers do differ in substance. Therefore, a meaningful coordination and cooperation among them is necessary to effectively implement legal and policy framework on languages in Kosovo. Furthermore, a proper oversight of the implementation of the legislation and policy and performance of all these mechanisms should be conducted from the Assembly of Kosovo, which at the current stage does not show a particular interest on this issue.

Conclusion

Language constitutes one of the essential elements of one's identity, and more specifically it is an integral part of person's cultural identity. Language enables groups and individuals to freely express themselves, gain full access to public services and allows their equal participation in public life. Kosovo has adopted an advanced domestic legal framework which incorporates enhanced provisions for the protection and promotion of linguistic rights. The constitutional provisions adopt the *principle of bilingualism* stipulating that the Albanian and Serbian languages are the official languages nation-wide. Simultaneously, the Constitution also enshrines the *principle of multilingualism*, ensuring that Turkish, Bosnian, and Romani languages are accorded the status of an official language at the municipal level.

Maintaining full official status for the Serbian and Albanian languages throughout Kosovo's territory has often caused additional resource implications. Although these may be feasible in highly developed countries with generous minority language policies, it might pose an additional burden for public administration and in particular for municipalities. Ensuring the respect of these linguistic rights, regardless of the low thresholds applied in terms of recognition of a community language, has contributed substantially in creation of higher trust in local and central state institutions and has increased incentives for participation of communities in public life.

Moreover, the establishment of the Office of Language Commissioner as a first institution of its kind in the Balkans, as well as other

⁵⁰ Please see the OSCE report on 'Performance and Impact of the Consultative Council for Communities 2015 -2016' (p. 10-14) available at: <http://www.osce.org/mission-in-kosovo/362846?download=true>

supportive mechanisms, serves as an additional indicator of increased awareness from citizens in exercising their rights and creating a better environment for all citizens where they can express and communicate freely in their own language. Regardless of the notable improvements and developments noted on the central and local level, the Law on Use of Languages still lacks proper implementation, better inter-institutional communication as well as higher political will to overcome the challenges encountered throughout Kosovo.

183

Shqipe Hajredini
- Doli

*Inclusion of
minorities in Kosovo
through institutional
recognition of
linguistic rights*

Uključenost manjina kroz institucionalno priznavanje jezičnih prava na Kosovu

184

SAŽETAK: U kojoj mjeri dobro osmišljeno zakonodavstvo i politika, niski pragovi za priznavanje jezika i institucionalno uspostavljeni mehanizam usmjeren na promicanje i zaštitu jezičnih prava doprinose integraciji manjina u postkonfliktnim društvima? Jezik je osnovni element kulturnog identiteta, koji grupama i pojedincima omogućuje slobodno izražavanje, stjecanje punog pristupa javnim službama i ravnopravno sudjelovanje u javnom životu. Mnogo je dimenzija unutar kojih se jezik proučava u odnosu na integraciju, a ostvarivanje ovog temeljnog prava može se mjeriti u različitim područjima, poput obrazovanja, političkog sudjelovanja, zaštite kulturnog identiteta i pristupa uslugama itd. Sva su ta područja podjednako važna i treba ih uzeti u obzir pri izradi nacionalnog političkog okvira. U ovom članku objašnjava se pravni i politički okvir uspostavljen na Kosovu nakon 2000. godine, prikazuje primjena odredbi jezičnih prava na središnjoj i lokalnoj razini, obrazlažu koncepti službenih jezika i jezika u službenoj uporabi te pragovi koji se primjenjuju za priznavanje jezika. Pored toga, objašnjavaju se institucionalni mehanizmi namijenjeni zaštiti i promicanju jezičnih prava na Kosovu. Ova politika institucionalnog dizajna i mehanizmi koji su stvoreni na Kosovu jedinstveni su, kako na Balkanu, tako i općenito.

Konačno, zaključit ću procjenom jesu li primijenjeni zakonski i politički standardi pridonijeli integraciji manjina u javni život Kosova i njihove dugotrajne učinke u osiguravanju stabilnosti i sprječavanju napetosti između različitih manjina.

KLJUČNE RIJEČI: jezična prava, Kosovo, manjine, jezične politike, dvojezičnost, višejezičnost

* Shqipe Hajredini – Doli, Doktorska studentica, Sveučilište sv. Ćirila i Metoda, Skopje, Sjeverna Makedonija. E-MAIL: shqipe.haj@gmail.com

References

- Arraiza, Jose-Maria. 2014. Language education policies in Bosnia and Hercegovina, Macedonia and Kosovo. Different Path Towards Separate Roads: The Language Education Policies Resulting from the Dayton, Ohrid and Ahtisaari Comprehensive Agreement. *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* (7), 1: 8-29.
- Administrative Instruction No. 2011-02 on determination of procedures for implementation of the Law on Use of Languages, available at: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=7982>;
- Advisory Committee on The Framework Convention for the Protection of National Minorities, Comments by The United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) on the Third Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection Of National Minorities In Kosovo, September, 2013, available at: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp#UNMIK_Kosovo
- Annual Report of the Office of Language Commissioner of Kosovo, 2015, available at: http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/Raport_vjetor_2015_140616.pdf ;
- Annual Report of the Office of Language Commissioner of Kosovo, 2016, available at: http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/Raport_vjetor_2016_140616.pdf ;
- Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, UN Doc.: S/2007/168/Add. 1., available at: <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>
- Constitution of the Republic of Kosovo, available at <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>.
- Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment, available at: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cat.pdf>
- Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, available at: <https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/cedaw.pdf>
- Convention on the Rights of the Child, available at: <https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-04/UN-Convention-Rights-Child-text.pdf>
- Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, and explanatory report, available at: [https://rm.coe.int/16800c10cfdeVarenes,Fernand.2005.Article10,in:Weller,M.\(ed.\):TheRightsofMinorities-AcommentaryontheEuropeanFrameworkConventionfortheProtectionofNationalMinorities.Oxford:OxfordUniversityPress.pp.301-329.EuropeanCenterforMinorityIssues\(ECMI\),PolicyBrief,18December2012,MinorityCommunitiesinthe2011:KosovoCensusResultsAnalysisandRecommendations,availableat:](https://rm.coe.int/16800c10cfdeVarenes,Fernand.2005.Article10,in:Weller,M.(ed.):TheRightsofMinorities-AcommentaryontheEuropeanFrameworkConventionfortheProtectionofNationalMinorities.Oxford:OxfordUniversityPress.pp.301-329.EuropeanCenterforMinorityIssues(ECMI),PolicyBrief,18December2012,MinorityCommunitiesinthe2011:KosovoCensusResultsAnalysisandRecommendations,availableat:)

- <http://www.ecmikosovo.org/uploads/3engA.pdf>
European Commission, Accession Criteria - Presidency Conclusions, 21-22 June 1993, available at: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf (accessed 5 May, 2017)
European Commission, Kosovo 2016 Country Report; available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf
European Commission, Kosovo 2018 Country Report; available at: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>
European Commission, Kosovo 2019 Country Report; available at: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>
European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols, available at: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf
- Finland Language Act, No. 403/2003), available at: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030423.pdf>
- International Covenant on Civil and Political Rights and its Protocols, available at: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>
- Kosovo Population and Housing Census, 2011 Final Results – Main Data, available at: <http://ask.rks-gov.net>
- Law on Education in the Municipalities of Republic of Kosovo [No. 03/L-068], available at: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2543>
- Law on Local Self Government [No. 03/L-040], available at: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>
- Law on Pre-University Education in the Republic of Kosovo [No. 04/L-032] available at: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2770>
- Law on the Protection and Promotion of Communities and their Members in the Republic of Kosovo [No. 03/L-047], available at: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2531>
- Law on the Protection from Discrimination [No. 05/L-021], available at: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>
- Law on use of languages for the citizens that constitute at least 20% of the Republic of Macedonia and entities of local self-government, No.101/08 and 100/11, available at: <https://apj.gov.mk/wp-content/uploads/2019/07/Ligji-per-zbatimin-e-gjuhes-1.pdf>
- Law on Use of Languages, [No. 02/L-37], available at: http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2006_02-L37_en.pdf
- OSCE Kosovo. 2009. *An Assessment of Local-level mechanisms for the protection and promotion of Communities' Rights and Interests in Kosovo*, available at: <http://www.osce.org/kosovo/120343?download=true>

OSCE Kosovo. 2014. *Municipal language compliance in Kosovo*, available at:

<http://www.osce.org/kosovo/120010?download=true>

OSCE Kosovo. 2016. Report on Performance and Impact of the Consultative Council for Communities 2015 -2016, available at:

<http://www.osce.org/mission-in-kosovo/362846?download=true>

Regulation No.07/2012 on the Office of the Language Commissioner, available at:

http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/Uredba_Regulore_Regulation__07_2012.pdf

Statistical Yearbook of the Republic of Kosovo- 2016, available at:

<http://ask.rks-gov.net/media/2577/statistical-yearbook-2016-ang.pdf>

The Annual Report of the Office of Language Commissioner of Kosovo, 2014, available at:

http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/ZKGI_VERSIONI_ANGLISHT_2007.PDF

The Graçanicë/Gračanica municipal decision of 14.12.2014 on the recognition of the Romani language as language in official use, available at:

<https://kk.rks-gov.net/gracanice/Municipality/Assembly/Regulations/Odluke-2014.aspx>

Universal Declaration of Human Rights, available at:

https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf

Venice Commission, Opinion No.555/2009 on the Act on the state of language of the Slovak

Republic, par.53, par.57 page 12 and par.136 p.26, available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)080-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)080-e)

PRIKAZ

Dejan Jović (ur.)

Konstruktivističke teorije međunarodnih odnosa

Fakultet političkih znanosti,
Zagreb, 2016., 287 str.

Zbornik *Konstruktivističke teorije međunarodnih odnosa*, kao treći u seriji zbornika o teorijama međunarodnih odnosa (nakon *Teorije međunarodnih odnosa – realizam*, 2013., te *Liberalne teorije međunarodnih odnosa*, 2014.) uredio je Dejan Jović, profesor na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Knjiga je objavljena 2016. godine u izdanju Fakulteta političkih znanosti, u sklopu biblioteke Političke analize.

Uvodna studija Dejana Jovića *Konstruktivizam u teorijama međunarodnih odnosa i praksi oblikovanja vanjskih politika* neosporno je od značaja za razumijevanje konstruktivizma u međunarodnim odnosima. Imajući u vidu činjenicu, koju i sam autor naglašava, da konstruktivizam gotovo da nije bio (niti je u naročitoj mjeri i danas) u fokusu interesa kako hrvatskih, tako i srpskih istraživača iz područja međunarodnih odnosa, politologije i sigurnosnih studija, vrijednost ovoga rada je neupitna. Dalje, ukoliko su poznati uloga i značaj konstruktivističke teorije za razumijevanje i bavljenje suvremenim međunarodnim odnosima i međunarodnom politikom (od '80-ih godina 20. stoljeća), tim više je nelogična spomenuta praznina u domaćoj literaturi (ali i nedostatak prevedenih originalnih dijela socijal-konstruktivista, sa izuzetkom prijevoda *Društvene teorije međunarodne politike* Alexandera Wendta, 2014.). Stoga se s pravom navodi da ovaj zbornik predstavlja prvi cjelovitiji pokušaj da se na našim prostorima prikažu i analiziraju osnovne teorijske postavke jedne od dominantnih alternativnih teorija o međunarodnim odnosima u 21. stoljeću.

Sasvim ispravno, naročito mjesto posvećuje se određenju samog konstruktivističkog pravca, koji uslijed svoje kompleksnosti, isprepletanosti krajnje različitih teorijskih polazišta i ideja različitih autora (pogotovo s obzirom na podjelu na konvencionalni i kritički konstruktivizam), ostavlja otvorenim pitanje može li se u tom slučaju uopće govoriti o teoriji kao takvoj? Dokle svaki od autora tekstova iz zbornika daje vlastito mišljenje o ovom pitanju, pozivajući se na poimanja i sugestije najpoznatijih socijal-konstruktivista, čini se, naposljetku, da je najprimjerenije reći da je riječ o meta-teoriji, ili, pak, o širokom spektru teorijske misli različitih autora u nastojanju da nadomjeste uočene nedostatke prethodno dominantnih teorijskih pravaca, ponajprije kombiniranjem prepoznatih prednosti svakog od njih.

Značajno je ukazati i na stav Jovića da se upravo na primeru Jugoslavije (njenog nastanka, razvoja i raspada), konstruktivističke pretpostavke mogu plodonosno primjeniti i analizirati, čime se otvaraju široke mogućnosti inspirativne za daljnja istraživanja na tu temu. Također, kraj Hladnog rata i stanje međunarodnih odnosa u posthladnoratovskom

razdoblju razlog su više za primjenu konstruktivističkih postavki s ciljem objašnjenja političkih fenomena na međunarodnoj razini, budući da, za razliku od dotad dominantnih realističkih i liberalnih pravaca, nude sasvim drugačiji analitički pristup značajno prilagođeniji aktualnim događanjima. Konačno, eksplanatorna moć konstruktivističkog koncepta (kao i njegove praktične implikacije), sa protekom vremena sve je očiglednija i izraženija, a time i nužnost upoznavanja domaće akademske zajednice s njime. Kako to ovaj zbornik prvi, i za sada jedini (barem na najvišem stupnju općenitosti) čini, njegovim autorima se moraju odati zaslužene počasti.

U vezi sa strukturom knjige, potrebno je napomenuti da je zaista iznimno teško strukturirati osnovne konstruktivističke ideje, a prvenstveno uslijed pretjerane teorijske „šarolikosti“. Stavljanjem u središte analize teorijske misli tri, odnosno četiri najpoznatija konstruktivistička teoretičara (dakle, izostavljanjem učenja svih radikalnijih socijal-konstruktivista) – Alexandera Wendta, Nicholasa Onufa, Friedricha Kratochwila i Maje Zehfuss – kako se to uobičajeno čini (što je slučaj i sa autorima zbornika), spomenuti problem se ne rješava u potpunosti. Razlog leži u činjenici da su i među njima prisutna značajno drugačija poimanja osnovnih međunarodnih pojava i procesa, te različita objašnjenja „gorućih“ međunarodnih problema. Suštinski, zahtjevno je uopće raspravljati o konkretnim zajedničkim „nitima“ koja vežu ideje pripadnika čitavog konstruktivizma (ili bar spomenutih autora), a posljedica toga su upravo struktura i sadržaj ove knjige. Neka poglavlja su općenitijeg karaktera, dok su druga usmjerena na bavljenje sasvim konkretnom problematikom, čime je, barem djelomično, i ostvarena sugerirana dvostruka namjena knjige, kako studentima koji se prvi put sreću sa ovom temom, tako i istraživačima međunarodnih odnosa i srodnih disciplina.

Činjenica da, osim uvodne studije Dejana Jovića i teksta *Što je to novo u konstruktivizmu?* Bože Kovačevića, ostali tekstovi ne ukazuju na kakav logični slijed (tematski, pojmovni ili na osnovi kakvog drugog kriterija), odnosno da svaki počinje s iste točke, pokušajem određenja konstruktivizma a nakon toga bavljenjem pojedinim fenomenima kroz prizmu konstruktivističkog pravca (nacionalni interes, nacionalna sigurnost, javna diplomacija, sport itd.), u skladu sa ukazanim trenutnim okolnostima, ne smije se tumačiti kao nedostatak. Razlozi tome su brojni, no, glavni je taj da, uslijed spomenute izuzetno niske zainteresiranosti i uopće svesti o konstruktivizmu u akademskoj zajednici, morao se pronaći način da se krene „od početka“, a to je u izvjesnom obimu postignuto združenim doprinosima koje je svaki od autora zbornika dao

putem vlastitog određenja konstruktivizma i njegovih ključnih postavki. Istovremeno, upravo na ovaj način predstavljene ideje (kombinirano udžbenički i istraživački) poziv su svim zainteresiranim istraživačima da ulože daljnje napore u razjašnjenje glavnih konstruktivističkih tema, odnosno da i sami kritički i analitički pristupe ovoj izuzetno kompleksnoj, sadržajnoj, a iznad svega intrigantnoj problematici.

Zbornik se sastoji od osam tekstova u kojima je konstruktivistička teorija kritički evaluirana u odnosu na različite teme. Uvodna studija, dakle, osim što objašnjava potrebu za knjigom ove vrste, određuje ulogu i značaj konstruktivizma, kao i mogućnosti njegove primjene, te ukazuje na predloženu strukturu i sadržaj, ona najobuhvatnije i na najsystematičniji način analizira ključne teorijske postavke, predstavljajući izvjestan rezimirani vodič kroz konstruktivizam. Drugi tekst, *Što je to novo u konstruktivizmu?*, čiji je autor Božo Kovačević, predstavlja određivanje mjesta konstruktivističke teorije međunarodnih odnosa u odnosu na realizam, liberalizam i pozitivizam, s jedne strane, odnosno na postpozitivizam, poststrukturalizam i postmodernizam, s druge strane. Ocjenom konstruktivističkog pristupa u odnosu na osnovna ontološka i epistemološka pitanja teorije, Kovačević prelazi na prikaze osnovnih teorijskih stavova Onufa, Wendta, Kratochwila, ali isključivo u kontekstu načina na koji oni obrazlažu „konstruktivistički odmak od postmodernističkog i poststrukturalističkog pravovjerja“ (str. 48), te kritike Maje Zehfuss. Konačno, i dokle ovaj tekst predstavlja jedini koji na sistematičan način izlaže misli osnovnih predstavnika pravca, on to čini samo iz jednog aspekta, nedovoljnog za stjecanje dojma o svim dimenzijama međunarodne politike kojima su se bavili (s eventualnim izuzetkom Wendta o kojem ima nešto više riječi).

Treći tekst, *Društveni konstruktivizam i struktura međunarodnog sustava* autora Petra Popovića, primarno je usredotočen na Wendtov strukturni pristup, kao „srednji put“ između pozitivističkih i postpozitivističkih teorija međunarodnih odnosa. U ovome radu polazi se od strukturalizma kao takvog, a potom je fokus na strukturnoj Wendtovoj teoriji, analizi njegovog kapitalnog djela, odnosno, analizi Wendtovog teorijskog shvaćanja naspram shvaćanja Kennetha Waltza. Njemu je srodan i tekst pod nazivom *Umjereni konstruktivizam Alexandera Wendta*, a u kojem Marinko Raos također nastoji prikazati Wendtovu „Društvenu teoriju međunarodnih odnosa“ u svoj svojoj polemici sa Waltzom, predstavljajući, pritom, i Wendtova poimanja najznačajnijih tema (srednjeg puta, moći i interesa kao društveno konstruiranih kategorija, odnosa agent-struktura, države, kao i kultura anarhije). Premda je okvir ova dva teksta isti, u Raosovom tekstu potpuniji je prikaz

Wendtovih ključnih ideja, i to redosljedom i na način na koje su one predstavljene u samom Wendtovom djelu.

Navedena dva teksta predstavljaju uvod u teorijsku misao Alexandra Wendta, ukazujući na njegove značajne doprinose teorijama međunarodnih odnosa, čime djelo nekog socijal- konstruktivista po prvi put biva cjelovito (makar u grubim crtama, koliko to prostor i tema dozvoljavaju) izloženo u domaćoj literaturi.

Problem agent-strukture: teorijski nalazi i implikacije za studije građanskih ratova, autorice Marine Ilić, predstavlja izuzetno složen istraživački poduhvat. Prvi segment poglavlja nudi kronološki prikaz rasprave o odnosu (ili primatu) agenta ili strukture, od svojih začetaka, preko dominantnih teorijskih struja međunarodnih odnosa, zaključno sa konstruktivističkom (primarno Wendtovom) tezom o uzajamnoj konstitutivnosti ova dva fenomena. Drugi segment predstavlja primjenu teorije srednjeg nivoa na slučajeve građanskih ratova, a u cilju prevladavanja problema agent-struktura. Spomenuti prvi dio neminovno bi trebao predstavljati dio sadržaja svakog udžbenika za studij međunarodnih odnosa, budući da u potpunosti ostvaruje cilj koji autorica postavlja pred tekst - „da mladim istraživačima koji tek počinju da se bave fenomenima međunarodnih odnosa i međunarodne politike“ „uštedi vrijeme“, a s obzirom na „obimnost materijala koji se bavi tom problematikom, njihov vrlo često nejasan jezik i način predstavljanja osnovnih linija argumentacije“, a kako bi im, konačno, omogućila da „svoje napore usmjere na empirijsko rješavanje problema međunarodnih odnosa“ (str. 150-151).

Šesti tekst, *Konstruktivistička teorija i koncept nacionalnog interesa* Dragana R. Simića i Dragana Živojinovića, od naročitog značaja za razumijevanje koncepta nacionalnog interesa kroz prizmu konstruktivizma, na krajnje jednostavan i ilustrativan način objašnjava ovaj pojam u svom aktualnom značenju, kao proizvod društvene konstrukcije, a ne, kako je to konvencionalno prihvaćeno, isključivo proizvod materijalnih činjenica. Nakon toga slijedi interpretacija nacionalnog interesa Jutte Weldes na primjeru kubanske raketne krize i, konačno, naročito pohvalna analiza odnosa identiteta i nacionalnog interesa na primjeru Sjedinjenih Američkih Država. Značaj ovoga poglavlja kako za politologiju, tako i za sigurnosne studije i više je nego očigledan, naročito s obzirom na stav autora da je „konstruktivizam vrlo produktivan na tom polju“ (str. 178), odnosno, da je jasno da „teorija socijalnog konstruktivizma ima šta da kaže o stvaranju i naročito promjeni nacionalnog interesa“ (str. 179), te da je u posljednjih dvadesetak godina „postala neizbježna“ u tom kontekstu (str. 178).

Tekst „*Diskurzivna i praktična konstrukcija međunarodne (ne)bezbednosti*“, čiji je autor Filip Ejdus, polazi od osnovne konstruktivističke pretpostavke u sigurnosnim studijama da međunarodna (ne)sigurnost predstavlja prvenstveno proizvod društvenih, a ne materijalnih činjenica. Na toj osnovi, autor dalje analizira odnos teorije sekuritizacije i teorije ontološke sigurnosti, sugerirajući, najzad, izgradnju pluralističkog istraživačkog dizajna koji bi predstavljao kombinaciju dvije navedene teorije. Značajna je i procjena kojom se ukazuje da bi ove dvije teorije u budućnosti imale značajno veće mogućnosti implikacija ukoliko bi se usmjerile i ka drugim konstruktivističkim pristupima sigurnosti, poput koncepta sigurnosne zajednice ili praksi. Zaključno, autor ukazuje na potencijal konstruktivističkog pristupa teorijama sigurnosti, kao značajnu novinu u odnosu na ustaljene liberalne i realističke upotrebne vrijednosti. No, on sa žaljenjem ukazuje i na nemogućnost da se taj potencijal iskoristi uslijed činjenice da se konstruktivisti zadržavaju na razini ekspanzije (doduše izuzetno snažne), ne posvećujući pažnju razvoju na praktičnom planu. Imajući u vidu i upotrebu kompleksne i često nerazumljive terminologije, autor vjeruje da navedeno istovremeno predstavlja i najveću konstruktivističku slabost u sigurnosnim studijama, ali i najveću njegovu šansu za razvoj u budućnosti.

Posljednji, i ujedno najobimniji, tekst u zborniku nosi naziv *Sport, politika i diplomacija: analiza iz konstruktivističke perspektive*, čija je autorica Đana Luša. Nakon pokušaja određenja konstruktivizma u teorijama međunarodnih odnosa, autorica se bavi suštinski zanemarenom analizom fenomena sporta u teoriji međunarodnih odnosa, a u kontekstu meke moći. Ocjenjujući da je uloga sporta kao diplomatskog sredstva najartikuliranija od strane predstavnika konstruktivizma, autorica nastoji analizirati ovaj fenomen sa više različitih aspekata (sportska diplomacija, domaćinstva i bojkoti međunarodnih sportskih natjecanja kao sredstvo meke moći države, sportska natjecanja kao instrument nacionalizma i izgradnje nacija, nacionalni identitet i sport, sport kao medij prenošenja političke poruke, sport kao instrument bližeg dijaloga i integracije u multikulturalnim društvima, te sport kao neprijateljstvo i dodatna radikalizacija odnosa). Ovaj tekst predstavlja neuobičajenu i u literaturi (neopravdano) zanemarenu dimenziju međunarodnih odnosa, te obiluje mnoštvom primjera na osnovu kojih postaje i više nego očigledna uloga sporta u izgradnji i razvoju (u oba smjera) nacionalnih identiteta i interesa.

Uzimanjem u obzir svega navedenog, topla je preporuka za svakog istraživača, ali i studenta međunarodnih odnosa, politologije, sigurnosnih studija i srodnih disciplina, da pročita ovaj zbornik koji, uvidom

u osnovne konstruktivističke postavke i ideje, neminovno proširuje vidike, stvarajući sasvim nove mogućnosti interpretacije, ali i praktične multidisciplinarnе primjene na širokom polju bavljenja najrazličitijim međunarodnim pojavama i procesima. Zbornik je odlična polazna osnova za daljnju kritičku evaluaciju konstruktivizma na domaćim prostorima koja, nažalost, već izvjesno vrijeme nedostaje našoj akademskoj zajednici.

Nevena Stanković

Studentica master studija Fakulteta bezbednosti
Univerziteta u Beogradu

194

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 3, BR. 3

UPUTE AUTORIMA

Forum za sigurnosne studije/Forum for Security Studies (FoSS) je znanstveni godišnjak kojeg je Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu – Centar za međunarodne i sigurnosne studije (CeMSS) pokrenuo 2016. godine. U godišnjaku *Forum za sigurnosne studije* objavljuju se znanstveni i stručni radovi, rezultati znanstvenih istraživanja, studije, prikazi i recenzije knjiga u znanstvenom polju političkih znanosti, sa osobitim naglaskom na sigurnosne studije. Međutim, ova godišnja publikacija otvorena je za znanstvene i stručne doprinose iz svih ostalih politoloških poddisciplina, kao i za radove srodnih polja u području društvenih znanosti (posebice sigurnosne i obrambene znanosti). Svrha Godišnjaka je sustavno objavljivanje radova koji se bave teorijskim promišljanjem pojma i sadržaja sigurnosti, sigurnosnim pitanjima na nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini, razvojem sigurnosnih politika i sustava, te dinamikom sigurnosnih pojava i procesa u svijetu.

Pri odabiru i objavi radova u Godišnjaku FoSS, Uredništvo će poštovati najviše standarde za ovu vrstu publikacija (u pogledu aktualnosti tema i pridržavanja pravila anonimnog neovisnog recenzentskog postupka). Odluku o objavljivanju radova donosi uredništvo.

Tekstovi u Godišnjaku objavljuju se na hrvatskom ili engleskom jeziku.

Kategorizacija radova u Godišnjaku:

izvorni znanstveni rad

prethodno priopćenje

pregledni rad

stručni rad

izlaganje sa znanstvenog skupa

ostalo (prikazi, recenzije, informacije)

Rukopisi radova šalju se elektroničkom poštom na adresu godišnjak. foss@gmail.com ili na adresu glavne urednice ruzica.jakesevic@fpzg.hr.

Radovi trebaju biti pisani na sljedeći način:

font: Times New Roman

veličina slova: 12

prored: 1,5

opseg: članci od 7,000 do 9,000 riječi; prikazi, recenzije i informacije od 800 do 1,200 riječi.

Svaki članak treba sadržavati:

naslov

sažetak rada duljine do 200 riječi

popis pet ključnih riječi koje najpreciznije opisuju temu rada

popis korištene literature složen abecednim redom.

Naslov, sažetak i ključne riječi trebaju biti poslane i na hrvatskom i na engleskom jeziku.

Pravila citiranja i navođenja izvora:

Citiranje i pozivanje na izvore u radu navodi se u skraćenom obliku, primjerice (Collins, 2008: 165)

internetske stranice navode se u fusnoti, i to cjelovita poveznica uz navođenje datuma pregleda, primjerice: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_hr.pdf (27.05.2016.)

197

Popis korištene literature prilaže se na kraju teksta, gdje se abecednim redom prezimena autora navode cjelovite reference, primjerice:

AUTORSKE KNJIGE:

Prezime, Ime. Godina objavljivanja. *Naslov*. Mjesto izdanja: Izdavač.

Hough, Peter. 2004. *Understanding Global Security*. London and New York: Routledge.

UREDNIČKE KNJIGE:

Prezime, Ime (ur.) Godina objavljivanja. *Naslov*.

Mjesto izdanja: Izdavač.

Balzacq, Thierry (ed.) 2011. *Securitization Theory – How Security Problems Emerge and Dissolve*. London and New York: Routledge.

POGLAVLJE U KNJIZI/ZBORNIKU:

Prezime, Ime. Godina objavljivanja. Naslov poglavlja, u:

Prezime urednika, Inicijal imena urednika (ur.): *Naslov*.

Mjesto izdanja: Izdavač. str. 35-55.

Emmers, Ralf. 2010. Sekuritizacija, u: Collins, A. (ur.):

Suvremene sigurnosne studije. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije FPZG i Politička kultura. str. 133-150.

ČLANAK U ČASOPISU:

Prezime, Ime. Godina objavljivanja. Naslov. *Naziv časopisa*
(godište), broj: stranice.

Adamson, Fiona B. 2006. Crossing Borders: International
Migration and National Security. *International Security* (31), 1:
165-199.



