

Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu

Srbija

Bosna i
Hercegovina

Hrvatska

2012

Makedonija

Kosovo

Crna Gora

Albanija



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Vode projekta



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Partneri u istraživanju



Donator projekta



**NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS**

Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu

2012

Izdavači: Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga iz Ženeve
Autori: Besnik Baka, Andreja Bogdanovski, Emsad Dizdarević, Arjan Dyr-mishi, Miroslav Hadžić, Denis Hadžović, Emir Kalač, Sandro Knezović, Zvonimir Mahečić, Gorana Odanović, Predrag Petrović, Đorđe Popović, Florian Qehaja, Mariola Qesaraku, Rajko Radević, Jelena Radoman, Marko Savković, Sonja Stojanović, Mentor Vrajolli

Urednici: Franziska Klopfer i Douglas Cantwell sa Miroslavom Hadžićem i Sonjom Stojanović

Slog i prelom: Marko Marinković

Lektura i korektura: Tatjana Hadžić

Štampa: UNAGRAF d.o.o., Beograd

Tiraž: 400 kopija

CIP – Каталогизacija u publikaciji Narodna biblioteka Srbije, Beograd
351.86(497)

ALMANAC on Security Sector Oversight in the Western Balkans : 2012 / [urednici Franziska Klopfer ... [et al.] ; prevela Zorica Nenadović]. – Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku; Geneve: DCAF, 2012 (Beograd: Unagraf). – 219 str. tabele ; 30 cm
Tiraž 2.000 – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 217–218.

ISBN 978-86-83543-99-1

a) Безбедносни сектор – Балканске државе COBISS.SR-ID 189860876

©Ministarstvo inostranih poslova Kraljevine Norveške, BCbP, DCAF All rights reserved

Beograd 2012.



Sadržaj

Napomene	6
Uvod	8
<i>Sonja Stojanović</i>	

Studije slučaja po zemljama

1. Albanija	15
<i>Arjan Dyrnishi, Mariola Qesaraku i Besnik Baka</i>	
2. Bosna i Hercegovina	47
<i>Denis Hadžović i Emsad Dizdarević</i>	
3. Hrvatska	71
<i>Sandro Knezović i Zvonimir Mahečić</i>	
4. Kosovo	103
<i>Florian Qehaja i Mentor Vrajolli</i>	
5. Makedonija	129
<i>Andreja Bogdanovski</i>	
6. Crna Gora	159
<i>Rajko Radević i Emir Kalač</i>	
7. Srbija	181
<i>Predrag Petrović, Gorana Odanović, Đorđe Popović, Marko Savković i Jelena Radoman</i>	
8. Odgovornost zakonskih bezbednosnih činilaca na Zapadnom Balkanu	211
<i>Miroslav Hadžić</i>	

Projektna metodologija i ocene: Mapiranje i praćenje reforme sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu

9. Indeks reforme sektora bezbednosti: Merenjem do unapređenja demokratizacije	241
<i>Sonja Stojanović</i>	
Ocene parlamentarne kontrole i nadzora, opšte transparentnosti i finansijske transparentnosti	275

Napomene

Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu osmislio je konzorcijum istraživača kao deo projekta naslovljenog „Izgradnja kapaciteta građanskog društva za mapiranje i praćenje reforme sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu“. Koorganizatori projekta su Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga iz Ženeve (DCAF) i Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Projekat je trajao od februara 2009. godine do aprila 2012. godine. Okupljeno je sedam trustova mozgova sa Zapadnog Balkana kako bi mapirali i pratili reforme sektora bezbednosti u svojim zemljama.

Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga iz Ženeve (DCAF) i Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) posebno su zahvalni organizacijama građanskog društva koje su sprovele istraživanje i koje su, uz BCBP, bile članice ovog istraživačkog konzorcijuma:

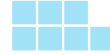
Analitika (Makedonija), Centar za demokratiju i ljudska prava (Crna Gora), Centar za bezbednosne studije Kosova (Kosovo), Institut za demokratiju i medijaciju (Albanija) i Institut za međunarodne odnose (Hrvatska). Svaka od ovih organizacija pokazala se kao vredan član, čiji su naporan rad, posvećenost, poznavanje lokalnih uslova i uvid omogućili nastanak ove publikacije.

Uspešno sačinjavanje ovog izdanja ne bi bilo moguće bez neprocenjive podrške nekoliko pojedinaca:

Dr Timothy Donais i Dr Cornelius Friesendorf dali su dragocene komentare i doprineli radu na ranim nacrtima studija slučajeva navedenih zemalja.

Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović iz BCBP-a zajednički su vodili implementaciju projekta u periodu od tri godine. Doprineli su projektu kao autori i pružili povratne informacije različitim istraživačkim timovima kako u vezi sa poglavljima koja su napisali za Almanah, tako i u vezi sa odvojenim studijama koje je svaka organizacija sačinila o osam različitih reformskih kriterijuma. Sonja Stojanović je, takođe, dala smernice za metodologiju merenja reformi sektora bezbednosti, koja je korišćena tokom celog procesa, te sačinila kurikulum obuke za projektnu komponentu izgradnje kapaciteta. Tokom celog procesa Gorana Odanović pružala je podršku svim organizacijama učesnicama. Njena spremnost da odgovori na česta administrativna i suštinska pitanja vezana za sadržaj različitih publikacija bila je veoma značajna za realizaciju projekta. Marko Milošević je, takođe, značajno pomogao rad na ovoj publikaciji.

Kada je reč o DCAF-u, Franziska Klopfer vodila je završnicu projekta i nadzirala uređivanje. Douglas Cantwell je uredio, dao komentare i lektorisao tekst na engleskom jeziku. Ruchir Sharma i Martha Baillargeon obavili su dodatni lektorski posao. Helena Zihlerl, Suzana Anghel and Kristina Huszti-Orban rukovodile su ranom fazom projekta i obezbedile obilje povratnih informacija o izučavanju kriterijuma. Tokom tri godine trajanja projekta, Darko Stančić je dao opšte smernice i komentar o nekoliko poglavlja ove publikacije.



Marko Marinković sačinio je slog i prelom kako na naslovnoj strani, tako i unutar publikacije.

Štamparija UNAGRAF obezbedila je poštovanje najviših standarda štampe.

Posebnu zahvalnost dugujemo grupi motivisanih istraživača koji su pokazali značajan entuzijazam i stručnost u radu na ovom izdanju i koji su se saglasili sa tim da pišu iako su imali ne tako malo vremensko ograničenje. Među njima su: Besnik Baka (Albanija), Andreja Bogdanovski (Makedonija), Emsad Dizdarević (Bosna i Hercegovina), Arjan Dirmişi (Albanija), Denis Hadžović (Bosna i Hercegovina), Emir Kalač (Crna Gora), Sandro Knezović (Hrvatska), Zvonimir Mahečić (Hrvatska), Gorana Odanović (Srbija), Predrag Petrović (Srbija), Đorđe Popović (Srbija), Florian Qehaja (Kosovo), Mariola Qesaraku (Albanija), Rajko Radević (Crna Gora), Jelena Radoman (Srbija), Marko Savković (Srbija) i Mentor Vrajolli (Kosovo).

Za kraj, dugujemo zahvalnost Ministarstvu inostranih poslova Kraljevine Norveške, zahvaljujući čijem velikodušnom doprinosu je finansiran rad konzorcijuma tokom trajanja projekta. Bez njihove dugoročne podrške ova publikacija ne bi ugledala svetlost dana.

Uvod

Iako su zvanična saradnja i razmena između zemalja Zapadnog Balkana u poslednjih nekoliko godina značajno popravljene, transparentnost upravljanja bezbednosnim poslovima i dalje je nedovoljna u celom regionu. Informacije o tome koji je bezbednosni sektor nadležan za koju oblast, koje su njihove kompetencije, ko kontroliše različite aktere i koliki su budžeti nisu u svim navedenim zemljama uvek dostupne. Ovakav nedostatak transparentnosti ometa nacionalni nadzor sektora bezbednosti i usporava izgradnju poverenja koje je neophodno za regionalnu saradnju u ovom sektoru. U postkonfliktnom okruženju, u kome se o bezbednosnim temama još uvek raspravlja iz kolektivističke i etnonacionalističke perspektive, lakša dostupnost podataka i analiza zasnovana na detaljnom istraživanju mogli bi pomoći tome da se predupredi javljanje novih bezbednosnih dilema.

Ova publikacija je, takođe, zasnovana na pretpostavci da građanskom društvu mora biti omogućeno da aktivno, rame uz rame s političarima, učestvuje u demokratskoj civilnoj kontroli. Ovo je neophodno ukoliko postoji želja da se reforme sektora bezbednosti održe i da budu okrenute građanima. Očekuje se da će učestvovanje građana i organizacija civilnog društva u nadzoru bezbednosnih politika bitno doprineti društvenoj legitimizaciji bezbednosnih institucija. U ovoj fazi ključno pitanje nije da li bi i zašto bi trebalo reformisati sektor bezbednosti, već kako najdelotvornije i najuspešnije sprovesti reforme, uz učestvovanje svih relevantnih faktora, uključujući u to i zvanične i nezvanične činioce.

Ova publikacija treba da pruži nezavisan, na istraživanjima utemeljen pregled ključnih dostignuća, ali i slabosti u uspostavljanju odgovornosti aktera sektora bezbednosti Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Kosova, Makedonije, Crne Gore i Srbije, kao i odgovor na pitanje o tome kako to utiče na demokratsku tranziciju nabrojanih zemalja. *Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu* predstavlja najvažniji rezultat izrade trogodišnjeg saradničkog istraživačkog projekta sedam trustova mozgova Zapadnog Balkana i Centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga iz Ženeve (DCAF). Usredsređen je na izgradnju i jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za mapiranje i praćenje upravljanja sektorom bezbednosti, kao i za podsticanje reformi bezbednosnog sektora.

Partneri ovog projekta pod nazivom „Izgradnja kapaciteta civilnog društva za mapiranje i praćenje reformi sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu“, koji je trajao od početka 2009. do prve polovine 2012. godine jesu: Analitika, Skoplje; Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), Beograd; Centar za bezbednosne studije (CBS), Sarajevo; Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Podgorica; Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS), Priština; Institut za međunarodne odnose (IMO), Zagreb i Institut za demokratiju i medijaciju (IDM), Tirana. Uz njih, projekat je podržao DCAF, a finansiralo ga je Ministarstvo inostranih poslova Kraljevine Norveške. Pored istraživanja obavljenih u navedenim zemljama, organizovane su i radionice o izgradnji kapaciteta namenjene obrazovanju stručnjaka sličnog profila i obuci organizacija civilnog društva o ključnim pitanjima nadzora sektora bezbednosti. Ovaj projekat je-

dinstven je po nastojanju da se unapredi metodologija mapiranja i praćenja reforme sektora bezbednosti, koju je razvio Beogradski centar za bezbednosnu politiku.¹

Društva Zapadnog Balkana nemaju dugu tradiciju učestvovanja građana u nadzoru upravljanja bezbednosnim sektorom. Tradicionalni bezbednosni akteri su stoga često stručniji od većine organizacija civilnog sektora, te imaju veći kredibilitet. Nadamo se da ćemo svojim istraživanjem doprineti tome da rad organizacija civilnog društva bude više primećen u zajednicama koje se bave bezbednosnom politikom, kao i tome da one dobiju veći kredibilitet u široj javnosti. Očekujemo, stoga, da će iznošenje empirijskih dokaza pomoći stvaranju klime povoljne za debatu, koja će biti zasnovana na razumskim argumentima i upotrebljivim istraživanjima. Dokaze iznete u ovoj publikaciji autori su sistematično prikupljali, koristeći jasne odrednice za procenjivanje uspeha ili neuspeha reforme sektora bezbednosti (RSB), što doprinosi verodostojnosti preporuka iznetih na kraju svakog poglavlja.

Ovaj istraživački projekat ima sledeće ciljeve:

1. Stvaranje metodološkog instrumenta kojim će civilno društvo moći da meri domete RSB-a u zemljama u tranziciji;
2. Generisanje i razmena korisnih znanja o stanju demokratske uprave u sektoru bezbednosti;
3. Sveobuhvatno prikazivanje sektora bezbednosti i međusobnih veza koje postoje između njegovih pojedinačnih komponenti;
4. Poboljšanje potencijala civilnog društva za zastupanje, koje je zasnovano na sistematizovanim dokazima;
5. Povećanje kapaciteta predstavnika civilnog društva i njihove posvećenosti jačanju demokratskog nadzora sektora bezbednosti.

Šta treba očekivati od ovog Almanaha

Ovaj Almanah se sastoji iz sedam studija slučaja, odnosno od poglavlja koja u sebi sadrže pregled i od poglavlja u kom se objašnjava metodologija osmišljena tokom realizacije ovog projekta. Bitno je napomenuti da istraživanje koje su projektni partneri sprovedi o različitim aspektima RSB-a, zasnovano na metodologiji merenja RSB-a, nije u novoj publikaciji potpuno predstavljeno zbog ograničenog broja strana. Odlučili smo da umesto toga predstavimo metodologiju (deveto poglavlje) i da je ilustrujemo ocenama kvaliteta parlamentarnog nadzora i kontrole, kao i opštu i finansijsku transparentnost sektora bezbednosti (deseto poglavlje). Studije slučaja pojedinačnih zemalja (od prvog do sedmog poglavlja) napisane su na osnovu glavnih nalaza do kojih se došlo u projektnoj fazi mapiranja i nadzora. Nastojano je da se odgovori na sledeće istraživačko pitanje: Koja su ključna dostignuća i promašaji u uspostavljanju, odnosno u osiguravanju odgovornosti aktera sektora bezbednosti Albanije, Bosne i

¹ Za dodatne informacije pogledati poglavlje devet. Stojanović, S. „Indeks reforme bezbednosnog sektora: merenjem do unapređenja demokratizacije”.

Hercegovine, Hrvatske, Kosova, Makedonije, Crne Gore i Srbije? Kako je to uticalo na demokratsku tranziciju ovih zemalja?

Studije slučaja navedenih zemalja nude kritičku i argumentovanu analizu rada glavnih pravnih i institucionalnih mehanizama za uspostavljanje odgovornosti aktera u sektoru bezbednosti. U ovoj studiji je pojam odgovornosti aktera u sektoru bezbednosti shvaćen na sledeći način:

- Odgovornost je, uz ostale ključne principe – demokratske izbore, poštovanje ljudskih prava, vladavinu prava, podelu vlasti između stubova vlade, kontrolu vlasti, demokratski nadzor bezbednosnog sektora – nezaobilazni princip funkcionisanja demokratskih država.
- Odgovornost se prevashodno zasniva na valjano uspostavljenom i organizovanom komandnom lancu.
- Odgovornost podrazumeva poštovanje principa po kome pravila i propisi postoje kako bi bili poštovani, a svako njihovo kršenje mora biti kažnjeno.
- Odgovornosti se zasniva na postojanju mehanizama građanske kontrole i nadzora svih bezbednosnih aktera, uključujući u to i oružane snage i ostale „agencije moći”.
- Odgovornost podrazumeva postojanje niza pravila, procedura, metoda i resursa ustanovljenih zakonom kako bi bilo osigurano to da kontrola i nadzor sektora bezbednosti delotvorno i uspešno funkcionišu, kao i to da sektor bezbednosti u potpunosti obavlja postavljene zadatke.

U ovoj studiji napravljena je razlika između vertikalne i horizontalne odgovornosti. Vertikalna odgovornost jeste odgovornost koju državna bezbednosna institucija ili agencija ima prema vladi ili ministarstvu kome je podređena. *Horizontalna odgovornost* jeste odgovornost prema drugom vladinom ogranaku ili instituciji koju je postavio ili naimenovao drugi vladin ogranak. Prilikom razmatranja pojma odgovornosti posebna pažnja posvećena je interakciji različitih mehanizama kontrole i nadzora, jer međusobno povezivanje vertikalne i horizontalne odgovornosti neposredno utiče na ustavnu kontrolu.

Premda državni bezbednosni akteri mogu biti pozvani na odgovornost zbog svog rada u raznim oblastima (pogledati u uokvirenom tekstu, u delu ‘Odgovornost za’), ova studija će kao svoje polazište koristiti trogodišnje empirijsko istraživanje koje su sprovedi autori uključeni u projekat kako bi osvetlila odgovornost aktera sektora bezbednosti za dve sledeće komponente:

1. Odgovornost za zakonitost rada i poštovanje ljudskih prava;
2. Odgovornost za transparentno budžetsko planiranje (usmeravanje sredstava) i trošenje budžeta (finansijska transparentnost, uključujući u to i javne nabavke).

ODGOVORNOST	
Odgovornost PREMA	Odgovornost ZA
• predstavnicima relevantnih kontrolnih mehanizama u okviru izvršne grane vlasti • parlamentu • sudstvu • nezavisnim državnim telima • javnosti i civilnom društvu	• celovitu i uspešnu implementaciju politike nacionalne bezbednosti i funkcionisanje nacionalnog sistema bezbednosti • zakonitost rada i usklađenost s radom institucija • štedljivo i transparentno trošenje/implementaciju državnog budžeta • poštovanje ljudskih prava građana i zaposlenih u bezbednosnom sektoru

Poglavlje koje pojedinačno govori o svakoj zemlji sadrži sažet uvod u relevantni sektor bezbednosti, kao i u dominantni reformski kontekst. Ovo podrazumeva pregled ključnih aktera sektora bezbednosti, pri čemu će akcenat biti stavljen na opise različitih nosilaca kontrole sektora bezbednosti i nadzora koji u zemlji postoje, kao i na njihove međusobne veze. Autori su zamoljeni da posebnu pažnju obrate na utvrđivanje i objašnjavanje toga gde i kako ovi nosioci kontrole i nadzora deluju, s obzirom na to da su oni po svojim ovlašćenjima, položaju, strukturi i praksi jedinstveni u regionu (npr. Građanski savet za nadzor rada policije u Crnoj Gori ili Vojni ombudsman u BiH), kao i na to koji od njih nedostaju. Nakon ovoga sledi diskusija o nastanku ovih nosilaca kontrole i o načinu njihovog rada, uz osvrt na specifičan nacionalni kontekst i na nasleđe koje podupire RSB. Projektni partneri su prethodno objavili odvojene publikacije, usredsredivši se na analizu društveno-političkog konteksta unutar kog su, počev od pada komunizma 1989.² pa do danas, sprovedene pomenute reforme.

Autori su zamoljeni da sačine dokumentovanu **analizu ključnih modela razvoja i funkcionisanja demokratske odgovornosti u svojim zemljama**. Nastojali su da opišu i objasne trenutnu situaciju, odnosno da objasne delovanje nadzornih tela i nivo odgovornosti koju oni imaju. Posebna pažnja posvećena je utvrđivanju raskoraka između teorije i prakse. Stoga su autori, prema različitim kriterijumima³, sačinili kritički pregled nalaza istraživanja, koje su sakupili tokom faze mapiranja projekta. Bili su, takođe, ohrabreni da utvrde najslabije tačke reformi, osvrnuvši se na generičke komponente sistema ocenjivanja (npr. nepostojanje zakonodavstva ili postojanje neodgovarajućeg zakonodavstva, nedostatak administrativnih i upravljačkih kapaciteta, nepostojanje odgovarajućeg vrednosnog sistema ili nedovoljno razvijena praksa). Au-

² Svi partneri su objavili svoje publikacije analize konteksta i na internet-mreži. Raspoložive su na sledećim adresama: Albanija <www.idmalbania.org/context-analysis-chronology-security-sector-reform-albania-1991-2009>; BiH <<http://css.ba/images/docs/context%20analysis%20of%20security%20sector%20reform%20in%20bih.pdf>>; Hrvatska <www.imo.hr/node/1341>; Kosovo: <http://qkss.org/new/index.php?section=news&cmd=details&newsid=198&teaserId=11>>; Makedonija <http://www.analyticamk.org/images/stories/files/cassrm_mk.pdf>; Crna Gora <<http://www.cedem.me/index.php?IDSP=1408&jezik=lat>>; Srbija <<http://www.ccmr-bg.org/Books/3975/Context+Analysis+of+the+Security+Sector+Reform+in+Srbia+1989-2009.shtm>>

³ Različiti kriterijumi analizirani prilikom faze mapiranja ovog projekta su: pravna država, nadzor nad nezavisnim državnim telima, kontrola sudstva, parlamentarna kontrola i nadzor, izvršna kontrola i nadzor, opšta transparentnost i predstavljnost.

tori, međutim, nisu navodili iscrpan pregled nalaza iz svih oblasti istraživanja. Usredredili su se na sačinjavanje celovite analize, u kojoj su **podvučeni samo najznačajniji nalazi** o stepenu odgovornosti aktera sektora bezbednosti u datoj državi. Urednici su, stoga, od autora tražili da naglase osnovne odlike upravljanja sektorom bezbednosti koje su već godinama prisutne, kao i neke nove/drugačije upravljačke matrice koje su nastale tokom poslednjih godina.

Autori su odlučili da predstave svoje glavne nalaze na različite načine:

- predstavljajući činilac po činilac (npr. poređenje nadzora rada različitih institucija – policije, vojske, obaveštajnih službi, privatnih bezbednosnih činilaca itd.). Ovaj pristup korišćen je u poglavljima koje su o RSB-u sačinili makedonska Analitika i albanski Institut za demokratiju i medijaciju.
- komparativno, predstavljajući sve činioce (npr. nadzor budžeta bezbednosnog sektora predstavlja najproblematičniju oblast nadzora u svim obrađivanim sektorima bezbednosti). Ovaj pristup korišćen je u studijama slučaja o RSB-u u BiH (Centar za bezbednosne studije), Hrvatskoj (Institut za međunarodne odnose), Crnoj Gori (Centar za Demokratiju i ljudska prava), Srbiji (Beogradski centar za bezbednosnu politiku) i Kosovu (Kosovski centar za bezbednosne studije).

Studija je zasnovana na primarnim izvorima (zakonima, publikacijama parlamentarnih i nadzornih tela, dokumentima o vladinim politikama i, tamo gde je bilo moguće, intervjuima) i na sekundarnim izvorima (naučne knjige, članci i novinski članci). Svaka organizacija održala je najmanje jedan sastanak fokus grupe kako bi verifikovala glavne nalaze.

Studije slučaja po zemljama

Poglavlje 1 – Albanija

Autori: Arjan Dyrmiši, Mariola Qesaraku i Besnik Baka⁴

⁴ Arjan Dyrmiši je viši istraživač u Institutu za demokratiju i medijaciju (IDM) u Tirani, Albanija. (<http://www.idmalbania.org>); Mariola Qesaraku i Besnik Baka su istraživači ovog Instituta.

Skraćenice i akronimi

SMAV	Savet ministara albanske Vlade
OPPDULJP	Albanski odbor za pravna pitanja, državnu upravu i ljudska prava
OEF	Albanski odbor za ekonomiju i finansije
ONB	Albanski odbor za nacionalnu bezbednost
SVOP	Albanska služba za vojnoobaveštajne poslove
NATO	Severnoatlantski savez
NBS	Savet nacionalne bezbednosti Albanije
ZN	Zastupnik za nabavke
ZG	Zaštitnik građana (Avokati i Popullit)
VDRI	Albanski vrhovni državni revizorski institut
DOS	Albanska državna obaveštajna služba
SUK	Albanska služba unutrašnje kontrole

1. Uvod

U ovom poglavlju biće analizirana odgovornost aktera sektora bezbednosti u Albaniji. Analiza je okrenuta odgovornosti koju imaju demokratski izabrane institucije zadužene za uspostavljanje kontrole, kao i odgovornosti koje institucije sektora bezbednosti imaju prema ovim demokratski izabranim institucijama. Pod lupom su se našle institucije izvršne vlasti, Parlament, sudstvo, albanske Oružane snage, policijska i obaveštajna služba.

Reforma sektora bezbednosti u Albaniji započeta je nakon pada komunizma, kao i nakon početka demokratske tranzicije i predstavlja značajan segment transformacije albanskog društva. Reforme sprovedene u poslednjih dvadeset godina dovele su do toga da Albanija iz staljinističkog režima, u kom su bezbednosne institucije služile za održavanje straha i zaplašivanje naroda, pređe u demokratski sistem, u kom je rad bezbednosnih institucija zasnovan na vladavini prava i na principima poštovanja ljudskih prava. Oružane snage stavljene su pod civilnu kontrolu i učestvuju u međunarodnim operacijama i vojnoj saradnji. Policijske i obaveštajne službe dostigle su, takođe, standarde koje imaju i ostale evropske demokratije. Najočigledniji rezultat ovih reformi predstavlja integracija Albanije u NATO savez 2009. godine.

I pored toga što je sistem odgovornosti unutar sektora bezbednosti Albanije bio unapređen, taj napredak nije bio dovoljan za ostvarivanje integracije u NATO, što je bio jedan od osnovnih prioriteta. Politika uslovljavanja, koja je osnovna odlika NATO integracije, nije uključila reformu sektora bezbednosti. Reforme u ovoj oblasti izgubile su svoj intenzitet nakon usvajanja novog Ustava 1998. godine, kao i nakon usvajanja relevantnog zakonodavnog okvira, koji je obezbedio uspostavljanje sistema odgovornosti. Zamiranje reforme dovelo je do toga da u nekim oblastima ne postoji odgovarajuće zakonodavstvo, dok u nekim drugim postoji, ali su zakoni ili zastareli ili imaju tako mnogo nedostataka da ih je teško primeniti. Stoga nije došlo do neophodnog razvoja odgovarajućih administrativnih kapaciteta. Ustalila se loša praksa i uspostavljen je prilično nedelotvoran sistem kontrole i nadzora.

Imajući u vidu takvo okruženje, u ovom poglavlju ćemo razmotriti postojeće stanje u sistemu odgovornosti unutar albanskog sektora bezbednosti i izneti preporuke za njegovo unapređenje i za delotvorniju kontrolu i nadzor bezbednosnih institucija.

Istraživanje je zasnovano na pregledu zakonodavstva, zvaničnih dokumenata (izveštaji, zapisnici sa parlamentarnih debata, izjave), informacijama koje su obezbedile institucije za bezbednost i nadzor, medijskim izveštajima, izveštajima o međunarodnim organizacijama, intervjuima i nalazima rada fokus grupe.

U sledećem odeljku opisano je ustavno i političko uređenje sektora bezbednosti, te rad institucija uključenih u kontrolu i nadzor sektora bezbednosti, kao i njihova ovlašćenja. Tri sledeća odeljka posvećena su kontroli i nadzoru Oružanih snaga, policije i obaveštajnih službi, koju vrše izvršna vlast, sudstvo i javnost. Poslednji odeljak posvećen je zaključcima i preporukama za unapređenje odgovornosti bezbednosnih aktera.

2. Ustavna i politička scena

Prema albanskom Ustavu iz 1998. godine, politička vlast je podeljena na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Izvršnu vlast bira Parlament, a dele je Vlada i predsednik. Vladu bira Parlament apsolutnom većinom glasova svih poslanika, a predsednika bira najmanje tri petine ukupnog broja poslanika.⁵ Zakonodavnu vlast dele Vlada, Parlament i predsednik. Vlada predlaže nacrt zakona Parlamentu, a predsednik ratifikuje sve zakone koje Parlament usvoji. On ima pravo na stavljanje jednog veta. Na čelu Vlade nalazi se premijer koji, zajedno s ministrima, formira Savet ministara Albanije. Odluke koje usvoji ovaj Savet predstavljaju, posle zakona koje usvoji Parlament, najvažnija normativna akta.⁶

Uprkos ovim uravnoteženim ustavnim odredbama, izvršna vlast, a posebno premijer, pokušali su da kontrolišu zakonodavstvo i sudstvo, te su se vremenom pokazali kao dominantni akteri. Strogom kontrolom svojih partija premijeri su kontrolisali ministre i donošenje odluka Saveta ministara Albanije. Takvo ustrojstvo dovelo je do toga da uloga ministara bude uglavnom ograničena na implementaciju, a mnogo manje usmerena na izbore politika i donošenje odluka.

Dominantna pozicija premijera uticala je i na odnose s predsednicima. Ustavno ovlašćenje predsednika da imenuje ili nominuje šefove bezbednosnih i sudskih institucija uzrokovalo je sukobe s premijerima, koji su ova imenovanja shvatali kao njegov način da utvrdi kontrolu nad ovim institucijama.⁷

Nedostatak demokratske tradicije i nepostojanje značajne političke većine nakon izbora doveli su do toga da u poslednjih dvadeset godina budu formirane jake vlade. Tako je nastala politička kultura, u kojoj je bilo malo prostora za konsenzus. Uobičajeno je da većina u Parlamentu usvaja zakone i politike bez pokretanja debate, dok ih opozicija bez razmatranja odbija ili bojkotuje. Opozicija obično usvaja reakcionarna sredstva, uključujući u to i štrajkove gladu ili boravak na ulicama (BBC 2010).

Ova borba za moć se nastavlja, a poslednja dopuna Ustava (Zakon o izmenama i dopunama Zakona 8417 – Ustav Republike Albanije iz 1998) smatra se pokušajem povećanja uticaja premijera na sopstvenu političku partiju, na predsednika države, na Parlament i, na kraju, na sudstvo (Moniquet 2008).

5 Želja da se osvoje tri petine poslaničkih mesta u Parlamentu ostavljala je posledice na albanske političke procese duže od jedne decenije. Od 2008. godine ustavnim amandmanima uvedena je mogućnost sprovođenja trećeg izbornog kruga za izbor predsednika, gde je potrebno dobiti apsolutnu većinu. Treći krug se sprovodi ukoliko su prva dva kruga, u kojima je potrebna kvalifikovana većina, bila neuspešna. Uvođenje amandmana izazvalo je neujednačene reakcije, a većina ih smatra pokušajem vodećih političkih partija da kontrolišu izbor predsednika.

6 Savet ministara ne može kontrolisati regulativu vezanu za sudstvo, zakonodavstvo i neke nezavisne institucije.

7 Predsednik ima ovlašćenje da – uz saglasnost skupštine – imenuje komandanta Generalštaba Oružanih snaga Albanije, direktora Državne obaveštajne službe, javnog tužioca i sve druge tužioce, članove Ustavnog suda Albanije i Vrhovnog suda, kao i sve sudije, na predlog Visokog saveta sudstva. Uz to, pokazalo se da je ovlašćenje koje predsedniku omogućava da odobrava zakone značajno, posebno u slučajevima kad su zakoni kontroverzni i izglasani malom većinom.

3. Kontrolna i nadzorna tela

Institucije koje su uključene u kontrolu i nadzor pripadaju izvršnoj, zakonodavnoj i sudskoj vlasti. Pored toga, Parlament je osnovao niz nezavisnih institucija koje kontrolišu primenu zakona i koje su dužne da mu podnose izveštaje.

3.1. Izvršna vlast

Izvršnu vlast, koja omogućava komandovanje, upravljanje i kontrolu bezbednosnih institucija, imaju predsednik, premijer, Savet ministara, ministar odbrane, ministar unutrašnjih poslova, ministar finansija, ministar pravde, ministar za životnu sredinu i gradonačelnici. Javni tužilac nalazi se „između” izvršne i sudske vlasti, a pod njegovom upravom i kontrolom nalazi se sudska policija (videti Tabelu 1).

Tabela 1: Institucije izvršne vlasti nadležne za nadzor bezbednosnog sektora						
Predsednik						
	Premijer (predsednik Vlade) Savet ministara (Vlada)					
Javni tužilac	Direktor	Ministar odbrane	Ministar unutrašnjih poslova	Ministar finansija	Ministar pravde	Ministar za životnu sredinu
Javno tužilaštvo	Državna obaveštajna služba	Oružane snage	Državna policija	Jedinica za finansijske podatke	Zatvorska policija	Šumarska policija
Sudska policija		Vojna obaveštajna služba	Republička garda	Generalni carinski direktorat	Služba unutrašnje kontrole zatvorskog sistema	
		Vojna policija	Služba unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova	Generalni poreski direktorat		
		straža	firme			

3.2. Zakonodavstvo

Parlament je okosnica uspostavljanja odgovornosti u sektoru bezbednosti Albanije. On je jedini ovlašćen da usvaja zakone, odobrava budžete i podržava donošenje važnih političkih odluka vezanih za nacionalnu bezbednost i strategiju odbrane. Posедуje, uz to, mehanizme za primenu izglasanih zakona.

Parlament je ustanovio tri stalna odbora nadležna za kontakte i konsultacije s izvršnim i bezbednosnim institucijama (Pravilnik rada Skupštine):

- Odbor za nacionalnu bezbednost odgovoran je za organizovanje narodne odbrane, kao i za Oružane snage, vojnu saradnju, unutrašnje poslove, vanredne situacije, javni red i tajne službe;
- Odbor za ekonomiju i finansije odgovoran je za budžet i za nadzor njegovog trošenja;
- Odbor za pravna pitanja, državnu administraciju i ljudska prava odgovoran je za organizovanje rada sudstva i nezavisnih institucija, kao i za zaštitu ljudskih prava.

3.3. Nezavisne nadzorne institucije

Pored toga što ima neposredan nadzor nad primenom zakona, politika i budžeta, Parlament je osnovao i nekoliko nezavisnih institucija koje nadziru primenu i koje podnose izveštaje skupštini (videti Tabelu 2):

Tabela 2: Stalni odbori Parlamenta nadležni za kontrolu i nadzor		
Parlament		
Odbor za nacionalnu bezbednost	Odbor za pravna pitanja, državnu upravu i ljudska prava	Odbor za ekonomiju i finansije
Razmatra zakonodavstvo i budžet bezbednosnih institucija. Nadzire rad i podnosi izveštaje odgovornim ministrima i/ili bezbednosnim institucijama: • Oružanim snagama • policiji • obaveštajnim službama.	Razmatra zakonodavstvo bezbednosnih institucija. Nadzire da li bezbednosne institucije primenjuju zakon o zaštiti ljudskih prava i podnosi izveštaje nezavisnim telima: • Zaštitniku građana • Komesaru za zaštitu ličnih podataka • Visokom inspektoratu za prijavu i reviziju svojine • Komesaru za zaštitu od diskriminacije.	Razmatra budžet bezbednosnih institucija. Nadzire primenu budžeta i javne nabavke i izveštava nezavisne institucije: • Vrhovnu revizorsku instituciju • Zastupnika za nabavku.

- Zaštitnik građana nadgleda primenu zakona koji se odnose na zaštitu ljudskih prava;
- Vrhovna državna revizorska institucija kontroliše trošenje državnih fondova;
- Komesar za zaštitu ličnih podataka nadgleda i prati zaštitu ličnih podataka;
- Visoki inspektorat za prijavu i reviziju svojine predstavlja antikorupcijsku instituciju koja je odgovorna za primenu zakonske regulative vezane za sukob interesa;
- Zastupnik za nabavku kontroliše implementaciju zakonske regulative vezane za nabavke;

Komesar za zaštitu od diskriminacije nadgleda primenu zakonske regulative kojom se sprečava diskriminacija.

3.4. Sudstvo

Sudstvo nadzire rad sektora bezbednosti tako što preispituje ustavnost zakona i politika koje Parlament usvaja, kao i tako što odlučuje o tome da li izvršna vlast zakonito sprovodi propise. Sudski sistem čine tri nivoa: sudovi prve instance, apelacioni sudovi i Vrhovni sud. Ustavni sud, koji je formalno van sudstva i koji je nezavisan u odnosu na sva vladina tela, tumači zakone i garantuje njihovu usklađenost s Ustavom Albanije.

4. Kontrola i nadzor Oružanih snaga

U ovom odeljku analiziraćemo kontrolu i nadzor Oružanih snaga. U uvodu ćemo izneti podatke o napretku i propustima u reformi tokom poslednjih dvadeset godina, a zatim analizirati učinak svih tela koja imaju kontrolna i nadzorna ovlašćenja.

4.1. Kontekst

Reforma sektora odbrane u Albaniji ne može se razumeti izvan konteksta komunističkog nasleđa. Nakon uspostavljanja demokratije 1991. godine trebalo je definisati novi koncept odbrane i sačiniti nacrt pravnog okvira za civilnu kontrolu Oružanih snaga, koji do tada nije postojao. Uprkos usponima i padovima, pokazalo se da su reforme sektora odbrane bile najuspešnije reforme u javnom sektoru. Tokom poslednjih godina ostvareni su značajni rezultati, kao što su, na primer, osnivanje novih institucija i struktura. Međutim, restrukturiranje vojske i unapređenje sistema i dalje su veoma zavisili od političkih prioriteta i htenja. Izgradnja institucija tekla je tako što su političke sile kontrolisale sektor odbrane, uvodeći u njega svoje ljude i izbacujući nepoželjne (Qesaraku i Baka 2011: 9). Politizovane reforme oslabile su napore uložene u demokratizaciju i profesionalizaciju sektora bezbednosti. Slom piramidalnog sistema 1997. godine doveo je do nemira, kada su slabosti Oružanih snaga postale očigledne. U narednom periodu došlo je do ponovnog uspostavljanja vladavine prava i poverenja u državne institucije, a zatim i do nastavka reformi, pristupanja u savez NATO i nastavka integracije u EU.

Usvajanjem Ustava 1998. godine (čime je zamenjen Zakon o glavnim ustavnim dispozitivima iz 1991) utemeljena je civilna kontrola nad Oružanim snagama (Ustav Albanije, čl.12.2). Ovo je poslužilo kao osnova za sprovođenje novih reformi. Treba istaći, o čemu ćemo više govoriti u narednom odeljku, da pravnim okviru i dalje nedostaje jasna i precizna definicija podele odgovornosti između predsednika, premijera, ministra odbrane i komandanta Generalštaba Oružanih snaga. To je dovelo do preklapanja nadležnosti i negativno uticalo na delotvornost rada institucija zaduženih za kontrolu i nadzor.

4.2. Izvršna kontrola i nadzor

Kontrolu Oružanih snaga u izvršnoj vlasti vrše predsednik države, premijer i ministar odbrane. Kao što je već pomenuto, Ustavom je uspostavljen bolje usklađen sistem nadležnosti u okviru izvršne grane vlasti. Međutim, odnosi između predsednika i premijera ostali su napeti.

Predsednik je vrhovni komandant Oružanih snaga (Ustav Albanije, čl.168.2). U periodu mira predsednik komanduje Oružanim snagama posredstvom premijera i ministra odbrane, dok u ratnom periodu ima neposredna komandna ovlašćenja. Predsednik ima ovlašćenja da, na predlog premijera, postavlja i razrešava dužnosti komandira Generalštaba, kao i da, na predlog ministra odbrane, imenuje i razrešava dužnosti komandira Kopnenih, vazdušnih i pomorskih snaga.⁸ Imenovanje, ipak, nije bilo podložno parlamentarnom razmatranju. O čitavom procesu odlučivali su isključivo predsednik, ministar odbrane i premijer. Stoga je o mnogim kandidatima koji su nominovani za mesto komandanta Generalštaba žučno raspravljano, pri čemu su se čule optužbe da je neko od kandidata ko ima višu poziciju u vojsci preskočen.

Predsednik se, takođe, nalazi na čelu Nacionalnog saveta bezbednosti Albanije. To je savetodavno telo (Ustav Albanije, čl. 168)⁹, koje ima ulogu da predsedniku iznese svoje mišljenje o pitanjima koja se odnose na politiku odbrane i kontrolu naoružanja, kao i o pitanjima bezbednosti. Predsednik nema pravo da donosi zakone, već kao čelnik Nacionalnog saveta bezbednosti može samo da daje preporuke. Na čelu izvršne vlasti nalazi se premijer i on pokreće političke i pravne inicijative. Predsednik, takođe, nema ni administrativne kapacitete, jer ima ograničen broj savetnika. Uzmemo li u obzir to da predsednik ima ograničena vojna ovlašćenja, možemo reći da je on u prošlosti malo uticao na aktivnosti Oružanih snaga. Zbog složenog i često antagonističkog odnosa koji je imao prema kontroli institucija sektora bezbednosti, Nacionalni savet bezbednosti je ostao disfunkcionalan. Iako formalno predstavlja najvišu instituciju zaduženu za rešavanje pitanja nacionalne bezbednosti, Nacionalni savet bezbednosti je od 1998. godine održao samo nekoliko sastanaka (Dyrmishi 2009). Različiti premijeri predlagali su Parlamentu usvajanje zakona, čime su zaobidena ovlašćenja koja su data predsedniku države Ustavom, te prvim zakonima usvojenim nakon ratifikacije Ustava (Dyrmishi 2009).

Premijer i Savet ministara odobravaju organizacionu strukturu vojske¹⁰, daju Parlamentu i predsedniku predloge o odbrambenoj politici i budžetu i usklađuju aktivnosti institucija vezanih za sektor odbrane. Premijer, međutim, nije valjano obavljao ulogu koordinatora. Iako se o njima raspravljalo, planovi za poboljšanje koordinacije sači-

⁸ U ratnom periodu predsednik, na predlog premijera, postavlja i razrešava dužnosti komandanta Oružanih snaga.

⁹ Ovo savetodavno telo čine: predsedavajući skupštine, premijer, ministar spoljnih poslova, ministar odbrane, ministar za javni red, ministar za lokalnu vladu i decentralizaciju, ministar finansija, ministar saobraćaja i telekomunikacija, komandant Generalštaba, direktor Državne obaveštajne službe i direktor policije.

¹⁰ Premijer nominuje kandidate za mesto komandanta Generalštaba.

njeni u različitim ministarstvima nikada nisu sprovedeni. Bitka za moć koja se vodila između premijera i predsednika imala je domino efekat i uticala na ukupno stanje i funkcionisanje oblasti odbrane. Premijer je 2005. godine osnovao Odbor za politiku nacionalne bezbednosti, koji u osnovi ima savetodavnu ulogu i koji može da odobrava dokumente. Osnivanje Odbora nije utemeljeno na Ustavu, te je akt dupliranja institucija, što ukazuje na raskorak koji postoji između ustavnih odredaba i političke prakse u Albaniji (Pietz i Remillard 2009).

Ministar odbrane je civil i u periodu mira on je najviši zvaničnik u sistemu odbrane, u čijem sastavu se nalaze i Oružane snage.¹¹ Odgovora Parlamentu, predsedniku i premijeru za primenu odbrambene politike. On ima ovlašćenja da predlaže odbrambenu politiku, budžet, vojna postavljenja (osim za čin generala) i vojne atašee. Komandant Generalštaba za svoj rad odgovora ne samo predsedniku i premijeru, već i ministru odbrane.

4.3. Parlamentarna kontrola i nadzor

Parlament je najvažnija institucija za nadzor vojne organizacije.¹² Da bi bila osigurana transparentnost rada i odgovornost vojske, parlamentarni Odbor za nacionalnu bezbednost¹³ razmatra i odobrava nacrt budžeta Oružanih snaga, nadgleda primenu budžeta odbrane, proverava primenu politika, zahteva objašnjenje od ministra odbrane i daje preporuke.¹⁴

U praksi je, međutim, Parlament imao marginalnu ulogu prilikom nadziranja Oružanih snaga i provere odbrambenog budžeta. Odobravanje budžeta najčešće je bilo formalno, te poslanici nisu bili voljni, niti su imali moći da uvedu suštinske promene.¹⁵ Debate koje su vođene bile su uopštene i nisu bile previše okrenute razmatranju budžeta. Poslanici koji čine većinu u Parlamentu posebno nisu bili spremni da kritikuju vladine predloge, što je vremenom dovelo do poistovećivanja partije i države.

Prilikom nadzora Oružanih snaga Parlament se, zbog nedostatka resursa, nije oslanjao na raznovrsne nalaze eksperata, informacije i analize. On se, stoga, prilikom nadzora oslanjao na podatke koje je dobijao od izvršne vlasti i vojske, iako su upravo to institucije koje bi trebalo da budu odgovorne Parlamentu i koje bi on trebalo da nadzire (Gumi 2003).

11 Ministar je za primenu odbrambene politike odgovoran Parlamentu, predsedniku i premijeru.

12 Dok je izvršna vlast odgovorna za sveukupno upravljanje sektorom bezbednosti i za kontrolu njegovog rada, kao i za formulisanje i implementaciju bezbednosnih politika na svim nivoima, zadatak parlamenta je da usvaja zakone, podržava politike i odobrava budžet.

13 Odbor za pravne poslove, državnu administraciju i ljudska prava i Odbor za ekonomiju i finansije su, takođe, deo nadzornog mehanizma. Ovom prilikom bavićemo se radom parlamentarnog Odbora za nacionalnu bezbednost.

14 Ova uloga Parlamenta istaknuta je i u Zakonu o ovlašćenjima, komandnoj vlasti i strateškom usmerenju Oružanih snaga.

15 Ovo je zaključak koji se može izvesti iz diskusija o budžetu Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova i NIS-a iz 2009. godine, kao i iz zabeleški sa sastanka Odbora za nacionalnu bezbednost, održanog 25. novembra 2008. Autori su zadržali zapisnike s ovih sastanaka.

Drugi razlog zbog kog Parlament nije dovoljno dobro radio jeste činjenica da ima, uopšteno gledano, veoma slabe strukture za specijalizovanu podršku. Rad Parlamenta se tradicionalno oslanja na znanje pojedinačnih poslanika. Poslanici, međutim, često imaju ograničena znanja o pitanjima odbrane, te im nedostaje stručnost da nadziru složene aktivnosti Vlade. Isto važi i za parlamentarni Odbor za nacionalnu bezbednost, koji, pored pomoćnika predsedavajućeg, ima samo troje zaposlenih – dva stručnjaka za pitanja bezbednosti i jednog pravnika. S obzirom na obim radnih obaveza i aktivnosti koje bi trebalo da ispuni i sprovede, Odbor nema dovoljan broj zaposlenih. Postoji i Služba za parlamentarno istraživanje i pravne usluge, koja kritikuje politike i daje predloge politika poslanicima i odborima, ali su njeni dometi skromni. Česte promene stručnih kadrova, do kojih dolazi zbog političkih promena i politizacije birokratije, ne ostavljaju prostor zaposlenima u Parlamentu da povećaju svoju stručnost i da očuvaju institucionalno pamćenje. Ovo je u praksi dovelo do negativnih posledica, jer predstavnici opozicije nemaju poverenje u stručnost zaposlenih u administrativnim telima, pa se oslanjaju isključivo na partijske eksperte.¹⁶ Ovo su veoma ozbiljni nedostaci, s obzirom na specifičnost sektora u kom se veoma često razmatraju poverljive informacije.

4.4. Nezavisna nadzorna tela

Kao što je pomenuto u uvodnom delu, u Albaniji postoji nekoliko nezavisnih tela zaduženih za kontrolu i nadzor. U ovom odeljku govorićemo samo o nadzoru Oružanih snaga, koji vrše Zaštitnik građana (Narodni advokat) i Vrhovna državna revizorska institucija.

4.4.1. Narodni advokat

Narodni advokat kontroliše i nadzire poštovanje ljudskih prava u Oružanim snagama.¹⁷ Odgovoran je za obezbeđivanje poštovanja ljudskih prava u Oružanim snagama, kao i za postupanje Oružanih snaga u domaćim ili međunarodnim misijama.

Izveštaji koje podnosi Narodni advokat služe kao dokaz o izvršenim inspekcijama, posetama i tematskom nadzoru svih komandi i vojnih baza. Nakon ovih aktivnosti, Narodni advokat daje preporuke. U svojim preporukama bavi se poboljšanjem položaja zaposlenih u vojsci i poboljšanjem uslova u vojnom pritvoru. U poslednjem izveštaju iz 2010. godine Narodni advokat je istakao da su Ministarstvo odbrane Albanije, komandant Generalštaba i ostale strukture postupili u skladu s njegovim preporukama i da su preduzeli neophodne korake bez velikog odlaganja. Zanimljivo je napomenuti da je

¹⁶ Ilir Gjoni, zamenik predsedavajućeg u Savetu za nacionalnu bezbednost i poslanik opozicije, izjavio je u jednom intervjuu da ne predstavlja problem samo to što je broj eksperata ograničen – na raspolaganju su samo jedan ili dva, čija se praktična funkcija mahom svodi na pružanje pomoći prilikom pripreme sastanaka – već i to što opozicioni poslanici ne veruju u njihovu stručnost.

¹⁷ Narodnog advokata predlaže i bira Parlament s tri petine ukupnog broja glasova, na period od pet godina, uz pravo na reizbor. Narodnog advokata dužnosti može razrešiti samo Parlament, s tri petine ukupnog broja glasova i na osnovu obrazložene pritužbe koju podnosi ne manje od jedne trećine poslanika.

Narodni advokat tokom 2009. godine primio sedamdeset osam žalbi, od kojih je dvadeset šest rešeno u korist podnosilaca žalbi. Velik broj uložених žalbi (od 2000. godine) i procenat rešenih predmeta pokazuju da građani i institucije imaju dosta poverenja u Narodnog advokata. Godišnji izveštaji pokazuju da se mnoge žalbe odnose na prava vezana za odnos prema zaposlenima u Oružanim snagama, koja su navedena u Zakonu o statusu Oružanih snaga Republike Albanije (2004). Najčešće su kršena prava vezana za uslove stanovanja, dodelu činova, otpuštanje s posla, plate ili vojno angažovanje u Avganistanu. Narodni advokat je u vezi s ovim pitanjima dao preporuke odgovarajućim strukturama. Izneo je, takođe, mišljenje da mu je potrebno više specijalizovanog personala, više kapaciteta i više finansijskih resursa kako bi izvršavao svoju nadzornu obavezu i kontrolisao poštovanje ljudskih prava u Oružanim snagama.¹⁸

4.4.2. Vrhovna državna revizorska institucija

Ustavom je ustanovljena i Vrhovna državna revizorska institucija, koja nadzire oblasti ekonomije i finansija (Ustav Albanije, čl. 162). Iako se u Zakonu o Vrhovnoj revizorskoj državnoj instituciji ne pominju izričito bezbednosne institucije, nijedna institucija nije isključena iz delokruga njenog rada (Zakon o Vrhovnoj državnoj revizorskoj instituciji 1997). Radi zaštite poverljivih informacija, u Zakonu postoje jasne odredbe u kojima se navodi da kontrolu mogu vršiti oni koji su prošli proveru i koji su od Odeljenja za bezbednosnu proveru dobili dozvolu za rad.

Tokom prvih godina rada ova ustanova je smatrana visoko politizovanom. Međutim, od 2004. godine, kada su se političke partije dogovorile da za predsedavajućeg Vrhovne revizorske državne institucije postave kandidata iz redova opozicije, ovo telo postaje sve profesionalnije, a njegov rad nepristrasan. Da Vlada ima sve više poverenja u ovu nezavisnu instituciju, vidi se i iz primene preporuka koje Vrhovna revizorska državna institucija svake godine iznosi u izveštaju.¹⁹ Jedan od nedostataka ovih izveštaja jeste taj što se u njima ne posvećuje posebna pažnja finansijskim nepravilnostima u sektoru bezbednosti. Iako Vrhovna revizorska državna institucija ima pravo da pristupi svim budžetskim linijama, ona ne prilazi tzv. 'crnom budžetu' bezbednosnih institucija. Stoga je finansijski nadzor nabavki u Ministarstvu odbrane koje se smatraju državnom tajnom znatno složeniji.

Jedan od problema sa kojima se susreće Vrhovna revizorska državna institucija jeste i nedovoljan broj zaposlenih. Broj zaposlenih je od sto šezdeset, koliko ih je bilo 2009. godine, pao na sto pedeset četiri tokom 2010. godine. U pitanju nisu bili ni kvalitet, ni stručnost. Pored nedovoljnog broja zaposlenih, razlog za brigu predstavlja i potreba da se poboljša sistem upravljanja ljudskim resursima u ovoj instituciji (Strateški plan razvoja Vrhovne revizorske institucije).

¹⁸ Ova institucija sačinjena je mahom od pravnika, uprkos tome što su potrebni i eksperti iz drugih oblasti kako bi se inspekcije bolje sprovodile i kako bi se obradile različite žalbe.

¹⁹ Predsedavajući Vrhovne revizorske državne institucije dva puta godišnje Parlamentu podnosi izveštaj o pitanjima, kao što su trošenje budžeta i kršenje zakona.

4.5. Sudska kontrola i nadzor

Vojni pravosudni sistem je vrlo važan za poštovanje principa vladavine prava u Oružanim snagama. Donedavno su vojni sporovi vođeni pred vojnim sudovima. Vojni sudovi prve instance i apelacioni sudovi bili su deo redovnog sudskog sistema. Ovi sudovi sudili su pripadnicima Oružanih snaga, ratnim zarobljenicima i dr. Nakon reforme iz 2008. godine (Zakon o organizaciji sudske vlasti 2008), kojom je regulisan rad sudova, vojni sudovi su ukinuti. Albanija je tada usvojila sistem u kome se pripadnicima vojske sudi u civilnim sudovima.

Kao i drugde u pravosuđu, politički pritisci i korupcija podrivali su delotvornost rada sudova i sprovođenje pravde, čak i onda kada su u pitanju bili predmeti vezani za vojsku.

Primer 1: Slučaj Gerdek

Najpoznatiji primer navodnog političkog pritiska na sudove jeste slučaj Gerdek. Sud je o ovom predmetu doneo konačnu presudu tek nakon tri godine. U eksploziji do koje je došlo u vojnom skladištu u martu 2008. godine poginulo je dvadeset šest civila. U slučaj su, pored vojnog i civilnog osoblja, bili umešani i ministar odbrane, komandir Generalštaba Oružanih snaga i još neki vojni predstavnici.

Proces je dugo trajao i prošao je više žalbenih postupaka. Predstavnik OEBS-a u Albaniji (Gazeta panorama 2011) istakao je da predmet Gerdek nije vođen u skladu s principima pravičnog suđenja.

5. Kontrola i nadzor policije

U ovom delu osvrnućemo se na nadzor rada albanske Državne policije, tako što ćemo ispitati uloge nadzornih institucija, kao što su izvršna vlast, Parlament i nezavisna nadzorna tela.

5.1. Kontekst

U poslednjih dvadesetak godina albanska policija prošla je reforme koje su bile okrenute uspostavljanju demokratskih vrednosti i odgovornosti. Policijskom strategijom za period 2007–2013. postavljen je temelje za formiranje policije u zajednici (Ministarstvo unutrašnjih poslova). Reorganizovana je policijska struktura po modelu policije u zajednici, čime je otklonjen jaz koji je u prošlosti postojao između policije i građanstva. Transparentnost i odgovornost rada bili su ključni elementi ove reforme. Ostvaren je ravnomeran napredak u reformi pravnog okvira, institucionalnih kapaciteta i mehanizama za ostvarivanje transparentnosti, koji su vezani za nadzor policije. Ipak, pokazalo se da implementacija pravnog okvira koji je vezan za nadzor policijskih aktivnosti

nije bila tako laka i da nije dala konkretne rezultate. Od svih nadzornih tela za kontrolu rada policije ključna su vladina tela i Parlament.

5.2. Izvršna kontrola i nadzor

Izvršnu kontrolu rada policije vrši Savet ministara Ministarstva unutrašnjih poslova Albanije. Savet ministara, na predlog ministra, imenuje direktora Državne policije. Imajući u vidu to da je Savet ministara direktno nadležan za rad policije, iznenađuje činjenica da nije došlo ni do kakvih sukoba između policije i drugih vladinih tela. Mada ministar inostranih poslova nema operativna ovlašćenja kada je reč o radu policije, odgovoran je za definisanje reformi, politike i strategije, kao i za izdavanje naredbi i definisanje načina delovanja policije (Zakon o Državnoj policiji 2007).

Tabela 3: Raspodela poslova tokom civilne kontrole državne policije		
Ministar unutrašnjih poslova	Savet ministara	Parlament
- Izdaje naredbe i direktive. - Podnosi godišnje izveštaje na zahtev direktora Državne policije. - Prati rad Državne policije. - Definiše strateške ciljeve.	- Odobrava simbole Državne policije. - Odobrava platni program Državne policije.	- Odobrava budžet policije. - Usvaja relevantne zakone.
Predlaže Savetu ministara broj zaposlenih u Državnoj policiji.	Postavlja direktora Državne policije.	Kontroliše rad Državne policije posredstvom parlamentarnih odbora.
Predlaže Savetu ministara kandidata za direktora Državne policije.	Odobrava pravila i procedure vezane za radne odnose, obuku, karijeru u policiji.	
Odobrava pravila i procedure, odlučuje o aktivnostima i posebnim procedurama u Državnoj policiji.	Odobrava disciplinska pravila koja se odnose na Državnu policiju.	
Odobrava pravila za obavljanje obaveštajne aktivnosti Državne policije.	Odobrava platni program policije.	
Donosi odluku o organizaciji, funkcionisanju i kriterijumima za korišćenje posebnih operativnih struktura		

Ministar inostranih poslova najčešće kontroliše rad policije tako što mu generalni direktor policije podnosi godišnje izveštaje. Ipak, Zakonom je izvršnim kontrolnim telima ograničen pristup osetljivim i poverljivim informacijama koje su u vezi sa svedocima i svedocima saradnicima. Glavni kontrolni instrument koji Ministarstvo unutrašnjih poslova koristi kako bi nadgledao rad Državne policije jeste Služba unutrašnje kontrole Albanije. Služba unutrašnje kontrole Albanije nadgleda aktivnost i delovanje policije, u skladu sa Zakonom o unutrašnjoj kontroli (Zakon o Službi unutrašnje inspekcije 2008). Služba unutrašnje kontrole Albanije nezavisna je u odnosu na policiju i direktno podređena ministru, kom podnosi izveštaje.

Kako se razlikuje od drugih nadzornih tela²⁰, Služba unutrašnje kontrole Albanije deluje nezavisno. Odredbe koje se odnose na sprovođenje disciplinskih procedura i na njene nadležnosti nalaze se u Zakonu o Državnoj policiji (Zakon o Državnoj policiji 2007). Služba unutrašnje kontrole Albanije ima izmenjeni zakonski okvir, nezavisni budžet i resurse. Rad Službe unutrašnje kontrole Albanije uglavnom je pozitivno ocenjen, pri čemu je akcenat stavljen na borbu protiv nezakonitih aktivnosti, korupcije i krivičnih dela unutar policije (Služba unutrašnje kontrole Albanije 2010). Odnedavno je, međutim, primećeno da su aktivnosti ove Službe sve slabije.

Izvršnu finansijsku kontrolu policije sprovodi Ministarstvo finansija Albanije. Godišnju kontrolu budžeta obavlja interni revizor, koji pripada Ministarstvu finansija. Finansijskim izveštajima obezbeđuju se podaci o ostvarivanju budžetskih odredaba i o raspodeli novca u policiji. Uprkos tome, čini se da finansijski nadzor nije potpun, jer Ministarstvo finansija prati uglavnom trošenje budžeta, dok finansijsku inspekciju pokreće samo ukoliko se utvrde veliki gubici. Manje upadljivim slučajevima bavi se interno policijsko revizorsko telo. Albanski direktorat za javnu finansijsku inspekciju (u okviru Ministarstva finansija) pokreće istrage na zahtev predsednika, premijera, Visoke državne kontrole, Ministarstva finansija i Državnog tužilaštva. Da sada, međutim, na osnovu izveštaja Ministarstva finansija nije pokrenut nijedan postupak zbog kršenja pravila i nezakonite raspodele budžeta u policiji.

5.3. Parlamentarna kontrola i nadzor

Albanski Parlament ima široka ovlašćenja za kontrolu i nadzor policije. On usvaja nove zakone, politike i revizije budžeta i nadzire njihovu implementaciju. Uopšteno možemo reći da je parlamentarni nadzor policije ograničen, usled nesposobnosti Parlamenta da valjano pregleda nacrt zakona i osigura komplementaran i celovit nadzor, prilikom kog bi bilo izbegnuto preklapanje ovlašćenja. Najnoviji sastav Parlamenta usvojio je dvadeset četiri zakona koji se odnose na policiju. Međutim, i dalje se u pitanje dovodi kvalitet zakona, jer je većina njih izglasana bez prethodnog konsultovanja s poslanicima.

Parlamentarni nadzor policije sprovode tri stalna odbora koja, u različitim fazama, kontrolu i nadzor vrše *ex ante* i/ili *ex post*. Odbor za nacionalnu bezbednost razmatra i odobrava nacrt policijskog budžeta pre njegovog izglasavanja u Parlamentu. Tokom jesenjeg odobravanja budžeta, Odbor za nacionalnu bezbednost poziva ministra unutrašnjih poslova da se izjasni o budžetu. Međutim, 2010. godine Odbor za nacionalnu bezbednost nije bio uključen u planiranje budžeta.²¹ Odnedavno se kontrola budžetskih troškova i zaštita ljudskih prava ne nalaze na dnevnom redu Odbora nacionalne

20 Ostalim institucijama sektora bezbednosti nedostaju odredbe pomoću kojih bi izvršna vlast uspostavila konkretne kontrolne mehanizme (prema Zakonu o Savetu ministara, ministar donosi propise kojima se ustanovljavaju ovlašćenja, zadaci, kontrolne nadležnosti i inspeksijske jedinice).

21 Ovakav zaključak može se doneti na osnovu diskusija o budžetu, koje su u Odboru za nacionalnu bezbednost vodili predstavnici Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova i NIS-a 23. novembra 2009. godine. Zapisnike sa sastanka zadržao je autor.

bezbednosti. Od 2009. godine Odbor za nacionalnu bezbednost održao je, na osnovu podataka koje je obezbedio Parlament, samo tri sastanka koja su bila vezana za rad policije.²²

Odbor za pravna pitanja, državnu administraciju i ljudska prava odgovaran je za nadzor kršenja ljudskih prava u Državnoj policiji. Međutim, ovaj Odbor nije od marta 2010. godine pratio to kako policija sprovodi i poštuje zakone. Odbor za ekonomiju i finansije je, takođe, uključen u nadzor policije, jer donosi konačne odluke o nacrtu zakona o budžetu.

Iako je obezbeđen potpun institucionalni okvir, kvalitet rada ovih odbora može se dovesti u pitanje, jer ne postoje nikakvi podaci o tome da su ova tri odbora pokušala da međusobno usklade svoje aktivnosti kako bi, između ostalog, bolje zaštitili ljudska prava i nadzirali finansijsko poslovanje Državne policije.

5.4. Nezavisne nadzorne institucije

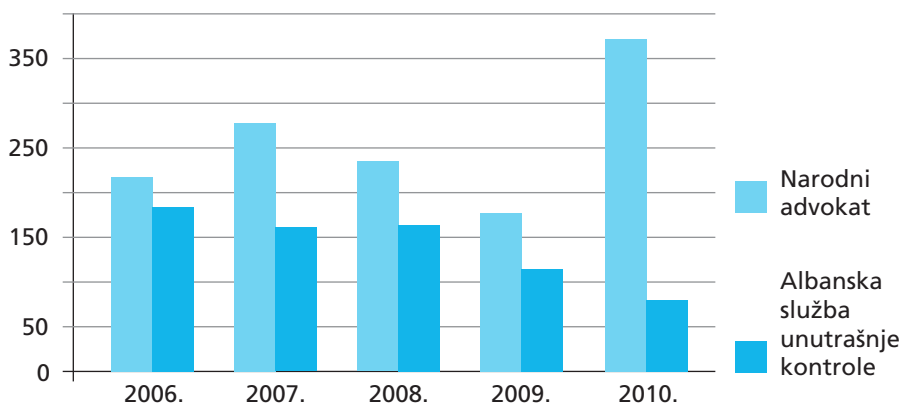
Nezavisna nadzorna tela uglavnom kontrolišu i nadziru sprovođenje zakona kojima se garantuju osnovna prava i slobode, te kontrolišu budžetske troškove i nabavku u policiji. Sprovođenje ovih zakona nadzire Narodni advokat, dok kontrolu budžeta sprovodi Visoka državna kontrola Albanije. Komesar za zaštitu podataka je još jedno važno nadzorno telo, koje kontroliše obradu ličnih podataka u policiji. Mada i dalje nema dovoljno sredstava neophodnih za rad, komesar je potpisao sporazume o saradnji s Generalnim direktoratom policije i sačinio nacrt smernica i propisa o zaštiti ličnih podataka u policiji (Dymishi 2011).

Za razliku od zakona kojima je regulisan rad institucija sektora bezbednosti, zakoni o radu policije sadrže odredbe o zaštiti ljudskih prava. Iako nema ovlašćenje da donosi odluke o aktivnostima policije, Narodni advokat može relevantne informacije preneti Parlamentu, Ministarstvu pravde ili Javnom tužilaštvu kako bi oni dalje istražili slučaj i odlučili o pravnom leku. Stoga je Narodni advokat 2008. godine osnovao Jedinicu za sprečavanje torture. Ona se isključivo bavi optužbama podnetim protiv aktivnosti policije kojima se krši zakon. U poslednjih šest godina povećan je broj pritužbi podnetih Narodnom advokatu, što pokazuje da je ova institucija konsolidovala svoje kapacitete i stručnost za rešavanje slučajeva policijskog kršenja ljudskih prava. Iako je procenjeno da je većina pritužbi osnovana, tek nekoliko njih je okončano izricanjem disciplinskih mera. Uz to, veliki broj pritužbi nije ni razmatran zbog nedovoljnih resursa. Kako je Ministarstvo finansija smanjilo godišnji budžet, smanjeni su i resursi namenjeni funkcionisanju ove važne institucije (Nushi 2010).

22 Održani su sledeći sastanci: (1) 30. januar 2011: Ispitivanje visokih državnih zvaničnika o aktivnostima Državne policije tokom kriminalnih aktivnosti koje su se odigravale u januaru; (2) 21. februar 2011: Ispitivanje direktora Državne policije povodom kriminalnih aktivnosti koje su se odigravale u januaru; (3) 21. jun 2011: Sastanak o učestvovanju Državne policije u mirovnim i humanitarnim misijama.

Ukoliko uporedimo rad Službe unutrašnje kontrole Albanije i rad Narodnog advokata, uočićemo da su ove institucije dobile različit broj tužbi i prijava kršenja zakona. Na grafikonu 1 može se jasnije uočiti ova razlika. Naime, Narodni advokat dobija sve više pritužbi na rad policije i kršenje zakona, dok Služba unutrašnje kontrole Albanije dobija sve manje ovakvih žalbi.

Zbog uloge koju je tokom proteklih godina Narodni advokat imao u rešavanju slučajeva policijskog kršenja ljudskih prava i sličnim prekršajima ostalih državnih tela, došlo je do sukoba između ove institucije i države, čime je njen rad donekle oslabljen. Neki vladini koraci – smanjenje budžeta i ljudskih resursa namenjenih Narodnom advokatu, kao i odlaganje postavljanja čoveka na čelo ove institucije – negativno su uticali na rad ove institucije.²³



Grafikon 1: Broja slučajeva navodnih policijskih kršenja ljudskih prava od 2006. do 2010. godine, koje su prijavili Narodni advokat i Albanska služba unutrašnje kontrole

Vrhovna državna revizorska institucija predstavlja najvažnije nezavisno telo za finansijski nadzor. To je nezavisna institucija, koja je osnovana Ustavom kako bi se kontrolisalo trošenje državnih fondova. Vrhovna državna revizorska institucija daje godišnji izveštaj, u kom iznosi detalje o uočenim problemima i mogućim zloupotrebama. Uprkos tome što su uočena kršenja zakona i problemi prilikom trošenja budžeta policije, nisu preduzete nikakve mere kako bi u budućnosti bila kažnjena ili sprečena zloupotreba resursa. Kada su u pitanju izvršna i nezavisna nadzorna tela, možemo reći da će izvršna tela pre podržati one institucije koje su pod njihovom kontrolom i koje će ostvariti brzu političku korist za Vladu. Vlada je manje spremna da podrži institucije koje ne zavise od izvršne vlasti, jer smatra da njihov rad ima negativne posledice.

23 Novi Narodni advokat nije naimenovan od 2009. godine.

5.5. Sudska kontrola i nadzor

Principi nezavisnosti sudstva i jednakosti pred zakonom garantovani su Ustavom i propisani relevantnim pravnim okvirom. Ostvarivanje pravde poboljšano je donošenjem Zakona o pravnoj pomoći (2008), kojim je različitim kategorijama građanstva omogućena besplatna pravna pomoć tokom vođenja građanskih, krivičnih i upravnih postupaka. Ipak, potrebno je savladati još dosta prepreka da bi bila ostvarena potpuna nezavisnost pravosuđa (Evropska komisija 2010).

Policija je potpuno u nadležnosti sudova, te oni, bez izuzetka, razmatraju slučajeve u koje je uključena policija. Prema Zakonu o kaznenom postupku, svaki građanin može podneti krivičnu prijavu protiv aktera sektora bezbednosti ili protiv pojedinca koji pripada ovom sektoru zbog kršenja građanskih prava.

Zbog nedostatka preciznih informacija o sudskim postupcima pokrenutim zbog kršenja zakona u kojima su učestvovali pripadnici policije, teško je proceniti trenutnu situaciju. Međutim, iz drugih izvora saznajemo da u ovoj oblasti postoje brojni nedostaci. Od dvesta sedamdeset prekršaja koje su počinili policajci tokom 2009. godine, dvadeset jedan je bio predmet krivičnog postupka, dok je četrdeset jedan policajac otpušten iz službe. Porast broja žalbi na postupanje policije koji je podnesen Narodnom advokatu nije uticao na porast broja izrečenih disciplinskih mera i sudskih presuda, što pokazuje da sudski nadzor policije ne funkcioniše dobro.

O lošem funkcionisanju sudskog nadzora policije svedoče i rezultati Službe unutrašnje kontrole Albanije. Broj policajaca optuženih za kršenje zakona je velik, ali je broj onih koji su kažnjeni mali. To dokazuje da sudovi oklevaju i teško izriču presude u ovakvim slučajevima. Pri tome, sudski sistem i dalje nije adekvatan, što je očigledno kada su u pitanju predmeti u kojima su predstavnici bezbednosnog sektora optuženi za kršenje ljudskih prava. Politički pritisak, zastrašivanje, sveprisutna korupcija i ograničeni resursi sprečavaju sudove da deluju nezavisno i da budu delotvorni, posebno onda kada su državne institucije optužena strana (Isto).

5.6. Javni nadzor

Uopšteno govoreći, javni nadzor policije odnedavno bolje funkcioniše, zahvaljujući novim mehanizmima za povećanje transparentnosti rada državnih institucija. U Albaniji je 1999. godine usvojen veoma značajan Zakon o pravu pristupa zvaničnoj dokumentaciji, što je trebalo da ojača javni nadzor državnih institucija. I pored toga, i dalje ima dosta nedoslednosti, kao što su postojanje nepotpunih pravnih odredaba i loše sprovođenje zakona. Kada je, međutim, u pitanju rad policije, ni u zakonu, ni u propisima ne postoje odredbe o transparentnosti. Ipak, državna policija je na osnovu Zakona o pravu pristupa zvaničnoj dokumentaciji osnovala Kancelariju za informisanje, koja je nadležna da na zahtev predstavnika javnosti i zainteresovanih pojedinaca objavljuje ili pruža tražene informacije. Iako su ustanovljeni mehanizmi i procedure da bi bila povećana transparentnost i ojačane vrednosti, primena zakona u praksi ne funkcioniše dovoljno dobro.

S druge strane, javni nadzor koji organizacije civilnog društva vrše nad policijom nije dovoljno razvijen. Civilno društvo ne učestvuje dovoljno u konsultacijama, sačinjavanju politika, donošenju odluka i nadzoru Državne policije. Nevladine organizacije uglavnom prate aktivnosti Državne policije. U tom smislu možemo reći da postoji jaz između aktivnosti državnih institucija i aktivnosti civilnog društva.

Ništa nije bolja situacija ni kada je u pitanju uvid koji mediji imaju u rad Državne policije. Postoje dva problema. S jedne strane, Vlada i poslovne grupe kontrolišu medije, a sa druge, medijima nedostaju kompetencija i stručnost za bavljenje bezbednosnim pitanjima (Arbana 2003). Pored toga, često se događa da se protiv novinara podnose sudske tužbe zbog legitimnih kritika koje oni iznose (Freedom House 2003). Bilo je slučajeva kada je Vlada vršila finansijski pritisak na vlasnike medijskih kuća kako bi 'učutkala' istraživačke novinare u nezavisnim medijima.

6. Kontrola i nadzor obaveštajnih službi

U ovom delu biće analiziran nadzor rada bezbednosnih i obaveštajnih službi. Ispitaćemo dve glavne službe – Državnu obaveštajnu službu i Vojnu obaveštajnu službu²⁴, kao i tela koja imaju ovlašćenja za kontrolu i nadzor – izvršna vlast, Parlament, nezavisne državne institucije i sudstvo.

6.1. Kontekst

U ovom delu biće analiziran nadzor rada bezbednosnih i obaveštajnih službi. Ispitaćemo dve glavne službe – Državnu obaveštajnu službu i Vojnu obaveštajnu službu²⁵. To je svakako proizašlo iz straha da bi obaveštajne službe mogle biti prepreka za demokratizaciju društva. Kada je ovaj strah nestao, nadzor obaveštajnih službi prestao je da bude prioritet reformskih procesa. Dalji nadzor bio je mahom uslovljen pojavom različitih unutrašnjih političkih kriza, kao i igrama moći koje su igrali razni akteri društvenog sistema, ili delovanjem spoljašnjih faktora, najčešće povodom integracija u EU i NATO. Uprkos prilično haotičnom sprovođenju reformi tokom poslednjih dvadeset godina, ipak je uspostavljen sistem nadzora, koji može poslužiti kao osnova daljih reformi.

24 Premda se obaveštajna zajednica sastoji i iz ostalih službi, Državnu obaveštajnu službu i Vojnu obaveštajnu službu analiziramo posebno, zato što samo one delaju i na domaćem i na stranom terenu.

25 Obaveštajni aparat iz komunističke ere bio je raspušten, a već u julu 1991. usvojen je zakon kojim je regulisan rad obaveštajnih službi, što je bilo gotovo tri meseca nakon prvih višepartijskih izbora.

6.2. Izvršna kontrola i nadzor

Kontrolu obaveštajnih službi vrše predsednik, premijer i ministar odbrane (videti tabelu 4). Izvršna vlast je, formalno, uspostavila punu kontrolu nad radom obaveštajnih službi, kako političku, tako i finansijsku i administrativnu. Međutim, kontrola nije uvek delotvorna, što zavisi od pravnog okvira i od administrativne pozicije svake od pomenutih službi.²⁶ Iako Državna obaveštajna služba i Vojna obaveštajna služba imaju gotovo isti zadatak, postoje dva različita oblika kontrole koju vrši izvršna vlast.²⁷

Kako ne bi zavisila od političkih procesa, Državna obaveštajna služba ne nalazi se u okviru Vlade i deluje kao nezavisna agencija. Ovakav položaj se obezbeđuje podelom odgovornosti između premijera i predsednika, koji postavljaju direktora Službe, ali i dvostrukim kanalom izveštavanja. Takođe, Državna obaveštajna služba je prema zakonu dužna da direktno izveštava Parlament, čime isključuje mogućnost da predsednik i premijer utiču na izveštaj. Ovaj mehanizam je, dugoročno gledano, doprineo tome da Državna obaveštajna služba bude sačuvana od dalje politizacije, mada je imao i neke negativne posledice. Međutim, to je negativno uticalo na odnos premijera i predsednika, jer predsednik donosi konačnu odluku o postavljenju i razrešenju direktora Državne obaveštajne službe.²⁸ Ovo je zatim negativno uticalo na rad Državne obaveštajne službe, jer upravo premijer i Vlada dobijaju poverljive obaveštajne podatke. Sistem nema koristi od bliskog odnosa između Državne obaveštajne službe i predsednika, jer predsednik ima veoma ograničena ovlašćenja za upotrebu obaveštajnih podataka, dok je Nacionalni savet za bezbednost ionako disfunkcionalan, te ne igra važnu ulogu u obaveštajnoj zajednici (Dyrnishi 2009). Zatim, ovo je ohrabrilo premijera i Vladu da Vojnoj obaveštajnoj službi omoguće da izbegne kontrolu Državne obaveštajne službe. Za razliku od Državne obaveštajne službe, Vojna obaveštajna služba se nalazi u okviru Ministarstva odbrane, a njen rad direktno kontrolišu ministar odbrane i premijer. Takva organizacija omogućava Vladi da ima jaču kontrolu.

²⁶ Državna obaveštajna služba je autonomna agencija, koja administrativno zavisi od premijera, dok Vojna obaveštajna služba administrativno zavisi od ministra odbrane.

²⁷ Kako ćemo kasnije videti, različiti oblici izvršne kontrole utiču i na delotvornost ostalih nadzornih tela.

²⁸ Sva četiri premijera, koja su na ovoj poziciji bila od 1997. godine, zatražila su smenu direktora Državne obaveštajne službe u nekoliko navrata tokom svog mandata. Sve njihove zahteve, sem u jednoj prilici, odbio je predsednik (iako je u nekim slučajevima dolazio iz iste političke partije kao i premijer).

Tabela 4: Nadležnosti organa izvršne vlasti u odnosu na obaveštajne službe		
	Državna obaveštajna služba	Vojna obaveštajna služba
Predsednik	• imenuje direktora i zamenika direktora • razrešava dužnosti direktora i zamenika direktora	
Pemijer	• podnosi Parlamentu zakone na usvajanje • predlaže Parlamentu budžet • odobrava organizacionu strukturu i ljudske resurse • daje strateške smernice • definiše oblike međunarodne saradnje • predlaže direktora i zamenika direktora • postavlja Generalnog inspektora • odobrava korišćenje posebnih fondova • inicira rad finansijske inspekcije	• podnosi Parlamentu zakone na usvajanje • predlaže Parlamentu budžet • imenuje direktora • odobrava organizacionu strukturu i ljudske resurse
Ministar odbrane		• predlaže zakone Savetu ministara • predlaže budžet Savetu ministara • daje strateške smernice • definiše oblike međunarodne saradnje • predlaže direktora i zamenika direktora • jednom godišnje podnosi izveštaj predsedniku i premijeru

6.3. Parlamentarna kontrola i nadzor

Ustavni, pravni i institucionalni okvir omogućavaju Parlamentu Albanije da kontroliše i nadzire obaveštajne službe. Međutim, analiza pokazuje da postoji nesaglasnost između pravnog okvira i prakse, a posebno kada je reč o (1) zaokruženosti zakonodavstva, (2) njegovoj primeni i (3) resursima i institucionalnim kapacitetima.

(1) Pravni okvir podrazumeva postojanje *ex ante* i *ex post* procedura i mehanizama za parlamentarnu kontrolu obaveštajnih službi. *Ex ante* kontrola vrši se kontrolisanjem primene zakona i trošenja budžeta. U Ustavu Albanije navodi se da zakone i budžet izglasava Parlament i ta procedura nikad nije prekršena. Kada je reč o sprovođenju *ex post* nadzora, u Ustavu takođe postoje odredbe po kojima je izvršna vlast odgovorna Parlamentu za primenu zakona i trošenje budžeta. Zakoni o obaveštajnim službama sadrže slične odredbe. I u Zakonu o Državnoj obaveštajnoj službi i u Zakonu o Vojnoj obaveštajnoj službi propisano je da su direktor Državne obaveštajne službe i ministar odbrane dužni da najmanje jednom godišnje podnesu izveštaj Parlamentu (Zakon o

Vojnoj obaveštajnoj službi 2003: čl.18 i Zakon o Državnoj obaveštajnoj službi 1998: čl. 7). Ukoliko izuzmemo ovu odredbu o podnošenju godišnjeg izveštaja, u zakonu ne postoje odredbe kojima bi bila regulisana interakcija Parlamenta i obaveštajnih službi u slučaju da Parlament mora da sprovede detaljniju istragu. Savet nacionalne bezbednosti je radi rešavanja ovog problema predložio usvajanje zakona²⁹, ali Parlament nije prihvatio tu inicijativu, pa predlog već dve godine čeka na usvajanje³⁰.

Primer 2: Parlamentarna kontrola i nadzor manjih obaveštajnih službi

Osim Državne obaveštajne službe i Vojne obaveštajne službe, tokom poslednjih nekoliko godina reformisano je i ojačano nekoliko manjih obaveštajnih službi, koje sakupljaju uglavnom obaveštajne podatke iz domaćih izvora. Ovo je vodilo raspoređivanju obaveštajnog sistema. Ovakav trend primetan je od početka reforme obaveštajnog sistema u doba komunizma. S obzirom na to da je u eri komunizma bila centralizovana, smatralo se da će stvaranje nekoliko obaveštajnih službi, koje će biti pod nadležnošću različitih ministarstava, dovesti do bolje kontrole.

Ove službe su godinama bile slabo razvijene, uglavnom zbog nedostatka jasnog zadatka i cilja, kao i sredstava. U drugoj polovini poslednje decenije one su ojačale, te se uglavnom bave borbom protiv organizovanog kriminala i, donekle, protiv terorizma.

Ove službe nalaze se u nadležnosti Ministarstva finansija, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva pravde. One su zapravo neka vrsta hibridnih tvorevina, koje su nešto između agencija osnovanih zakonom i internih odeljenja unutar određenog ministarstva. S obzirom na to da obavljaju posebnu delatnost i da ne postoje jasne zakonske odredbe kojima bi bila regulisana oblast njihove odgovornosti, ove službe ostale su izvan parlamentarnog nadzora, odnosno „ispod radara“.

(2) Formalnim usvajanjem zakona i budžeta Parlament podjednako kontroliše i Državnu obaveštajnu službu i Vojnu obaveštajnu službu. Zakone i budžete analiziraju stalni odbori na svojim plenarnim sednicama. Međutim, uticaj Parlamenta i njegova moć da oblikuje zakone su slabi, dok se predlozi izvršne vlasti prihvataju uz minimalne izmene.

O slabaosti Parlamenta najočiglednije svedoči to što nije uspeo da u zakone o obaveštajnim službama uključi i odredbe o parlamentarnoj kontroli. Među njima su i nedavno usvojeni zakoni, kao što je, na primer, Zakon o presretanju telekomunikacija

29 Preporuke OEBS-a koje se odnose na Zakon o parlamentarnom nadzoru obaveštajnih i bezbednosnih službi, mart 2011. <<http://www.osce.org/sq/albania/71375>>.

30 U nacrtu zakona predloženo je osnivanje Odbora za obaveštajne službe, koji će imati zadatak da: a) nadzire zakonitost (i proporcionalnost) delatnosti, poštovanje propisanih procedura (može biti uključena i istraga pojedinaca), rad izvršne vlasti (obavljanje odgovarajuće demokratske kontrole) i nezakonito kršenje pojedinačnih ljudskih prava; b) proverava odgovarajuću upotrebu resursa i računovodstveno kontroliše finansijske resurse; c) istražuje skupljanje, upotrebu i zaštitu obaveštajnih podataka, služeći se, pri tome, mehanizmom za stvaranje poverenja u široj javnosti i istraživanjem nedostataka i zloupotreba; d) iznosi preporuke o delotvornosti, prioritetima i mandatu različitih službi, kao i o demokratskoj kontroli koju nad tim službama vrši Vlada.

(2003), te zakoni koji se odnose na rad manjih obaveštajnih i bezbednosnih službi (videti uokvireni tekst 2) (Dyrmishi 2001).

Kada je reč o *ex post* nadzoru, treba istaći da je jedan od glavnih nedostataka nemogućnost primene odredbe kojom se Vojna obaveštajna služba obavezuje na to da jednom godišnje podnosi izveštaj Parlamentu. Iz nekog neobjašnjivog razloga, ni od ministra odbrane ni od direktora Vojne obaveštajne službe nikad nije zahtevano da podnesu izveštaj Parlamentu.³¹ Ostali mehanizmi, kao što su interpelacija, saslušanja u vezi sa određenim obaveštajnim pitanjima ili inspekcije obaveštajnih službi, tek treba da postanu instrumenti parlamentarne kontrole.

(3) Odbor za nacionalnu bezbednost je glavno telo odgovorno za kontrolu i nadzor obaveštajnih službi, koje ima pravo da održava neposredan kontakt sa službama. Pored njega, tu su i Odbor za pravna pitanja, državnu administraciju i ljudska prava i Odbor za ekonomiju i finansije, koji posredno kontrolišu zakone o osnovnim pravima i budžetu tako što izveštavaju nezavisna nadzorna tela. Učinak odbora najviše zavisi od stručnosti poslanika, dok su administrativne strukture oduvek bile slabe (Berberi 2003). Svaki stalni odbor ima podršku savetničkih jedinica, ali te jedinice nemaju uvek dovoljan broj zaposlenih, a i oni se često menjaju, što slabi institucionalno pamćenje i stručnost. Česte promene zaposlenih dovele su do toga da se kadar ovih institucija bira po partijskoj liniji, zbog čega opozicija ne može da veruje u njihovu podršku i stručnost.

Tokom analize parlamentarne dokumentacije i nakon obavljenih razgovora otkriveno je da ne postoji praktična saradnja između tri pomenuta parlamentarna odbora.

6.4. Nezavisne nadzorne institucije

Najvažnija tela zadužena za nadzor obaveštajnih službi jesu Narodni advokat i Vrhovna državna revizorska institucija.

Narodni advokat ovlašćen je da kontroliše da li obaveštajne službe primenjuju zakone o osnovnim pravima i slobodama (Ustav Albanije, čl. 60–63). Institucija Narodnog advokata ima pravo da pristupa poverljivim informacijama, pravo da sprovodi inspekcije prostorija obaveštajnih službi i pravo da predstavnike tih službi poziva na ispitivanje (Zakon o Narodnom advokatu 1999: čl. 18–20). Broj žalbi upućenih Narodnom advokatu i opseg njegovih aktivnosti je, ipak, ograničen. Od 2001. do 2009. godine Narodni advokat obradio je samo šezdeset pet žalbi. Reč je, uglavnom, o radnim sporovima između zaposlenih u Službi i Službe (Narodni advokat Albanije 2001–2009). Vojna obaveštajna služba i ostale obaveštajne službe nisu predmet nadzora Narodnog advokata.

31 Ovo se može objasniti i činjenicom da su sposobnosti i resursi Vojne obaveštajne službe prošireni tek tokom poslednjih nekoliko godina, dok je Parlament bio usredsređen isključivo na Državnu obaveštajnu službu. U septembru 2011. godine, Odbor za nacionalnu bezbednost je prvi put tražio od ministra odbrane da podnese izveštaj o aktivnostima Vojne obaveštajne službe.

Vrhovna revizorska državna institucija, kao najviša instanca kontrole trošenja državnih fondova, ovlašćena je da kontroliše način na koji obaveštajne službe raspolažu budžetom (Ustav Albanije, čl. 162–165). Izveštaji Vrhovne revizorske državne institucije sadrže preporuke i nalaze o trošenju budžeta u Državnoj obaveštajnoj službi, dok su konkretni podaci o Vojnoj obaveštajnoj službi izloženi u odeljku koji je namenjen Ministarstvu odbrane. Prilikom kontrole načina na koji obaveštajne službe troše budžet najpre se vrši revizija fondova korišćenih za poverljive nabavke ili tajne operacije. Prema zakonu, Vrhovna revizorska državna institucija trebalo bi da, iza zatvorenih vrata, podnese izveštaj o ovim aktivnostima Odboru za ekonomiju i finansije (Zakon o Vrhovnoj državnoj revizorskoj instituciji 1997: 22). Ovo pak nije učinjeno, jer pomenutom Odboru nedostaju sredstva pomoću kojih bi obavljao sve delatnosti iz svog opsega.

Ostala nezavisna nadzorna tela imaju ograničen mandat za kontrolu obaveštajnih službi. Na primer, Komesar za zaštitu ličnih podataka može biti isključen iz kontrole obaveštajnih službi zbog nacionalne bezbednosti, dok Advokat za nabavke nema pristup informacijama o poverljivim nabavkama.

6.5. Sudska kontrola i nadzor

Sudovi, takođe, kontrolišu rad obaveštajnih službi, ali je broj predmeta koji se odnose na predstavnike ovih službi jako mali. Ustavni sud je samo jedanput, 1999. godine, pozvan da tumači ustavnost Zakona o Državnoj obaveštajnoj službi (Ustavni sud 1999: odluka br. 61) Većina ostalih slučajeva vezana je za radne sporove između zaposlenih u Državnoj obaveštajnoj službi i Državne obaveštajne službe. U daljem tekstu navešćemo jedan zanimljiv izuzetak.

Primer 3: Porodica Hodža protiv Državne obaveštajne službe

Sučaj Remzije Hodže bio je jedini poznat slučaj u koji je bila umešana državna služba bezbednosti. Hodžina porodica optužila je Državnu obaveštajnu službu za otmicu, mučenje i ubistvo njihovog rođaka 1995. godine. Suđenje je trajalo više godina, ali presuda nije izrečena.

6.6. Javni nadzor

Opozicione stranke su, zbog neslaganja sa aktivnostima obaveštajnih službi, najviše javno kritikovale njihov rad. Mediji najčešće detaljno izveštavaju o takvim istupima opozicije, ali se to uglavnom svodi na komentarisanje stavova i izjava političkih partija. Naučni instituti odnedavno analiziraju i procenjuju zakonodavstvo koje se odnosi na obaveštajne službe. Njihove baze podataka dostupne su različitim akterima – medijima, organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama.³²

³² Institut za demokratiju i medijaciju sprovodi brojna istraživanja i izdaje publikacije o reformi obaveštajnih službi i upotrebi posebnih istražnih metoda u tim službama.

7. Zaključak

U Albaniji postoji zakonski okvir kojim je regulisan demokratski nadzor bezbednosnih institucija, kao i mehanizmi pomoću kojih se, u osnovi, obezbeđuje odgovornost pomenutih institucija. Iako je potrebno dodatno unaprediti zakonodavstvo, problem i dalje predstavlja primena postojećih zakona i politika.

7.1. Oružane snage

Postoji raskorak između formalnih procesa i zakona i postojeće prakse. Parlamentarna kontrola i nadzor ne funkcionišu dobro zbog mnogih faktora, kao što je, na primer, nedostatak resursa i stručnosti, posebno u oblasti odbrane. Zbog političkih interesa, poslanicima nedostaje volja da pozovu Vladu na odgovornost.

Dominacija izvršne vlasti nad Parlamentom podrila je demokratsku odgovornost Oružanih snaga. Uz to, borba za moć između premijera i predsednika negativno je uticala na rad Nacionalnog saveta bezbednosti, koji je ostao disfunkcionalan.

Dosta je povećano poverenje u nezavisne institucije, kao što su Narodni advokat i Vrhovna državna revizorska institucija. O tome svedoči i veći broj žalbi upućenih Narodnom advokatu, kao i porast broja preporuka koje je dala Državna obaveštajna služba, a koje su kasnije primenili predstavnici bezbednosnog sektora. I jednoj i drugoj instituciji potrebni su dodatni resursi kako bi poboljšale svoj učinak.

7.2. Policija

Uopšteno govoreći, nadzor policije vrši Savet ministara, što baca u senku rad Parlamenta. Savet ministara odobrava pravni okvir, ali nije previše angažovan u pisanju nacrt zakona. Parlament se retko protivi i nikad nije odbio nacrt zakona koji je podneo Savet ministara. Parlamentarni odbori koji se bave nacrtima zakona i praćenjem rada policije suočeni su s dodatnim izazovima. Na primer, njihove su mogućnosti ograničene kada je reč o proveru nacrt zakona, nemaju dovoljno kapaciteta i stručnosti itd.

Postoje nezavisni mehanizmi nadzora koji se odnose na rad policije, ali je njihov učinak u praksi umanjen. Vladina tela sklona su tome da podrže institucije koje su pod njihovom kontrolom i koje će Vladi doneti neposrednu političku dobit. Stoga Vlada nastoji da oslabi ulogu Narodnog advokata time što neprestano odlaže postavljenje direktora ove bitne nezavisne institucije, kao i time što smanjuje njen godišnji budžet i ljudske resurse.

Iako zakoni o policiji jasno pozivaju na zaštitu ljudskih prava i obezbeđuju mehanizme za tu zaštitu, interni i sudski nadzor ograničeni su kada je u pitanju obezbeđivanje pravnog leka za prekršaje pripadnika policije. Uz to, nedostaje javni nadzor policije, koji bi vršile organizacije civilnog društva.

7.3. Obaveštajne službe

Mada se smatra da je Albanija prešla s prve na drugu generaciju reformi, u zakonima o obaveštajnim službama i dalje postoje značajni nedostaci. Zakonodavstvo i procedure koje bi obezbedile ravnomernu kontrolu službi bezbednosti još uvek nisu standardizovani. Ovo izvršnoj vlasti daje široka diskreciona prava i mogućnost da politizuje obaveštajnu delatnost. Podela rada među vodećim predstavnicima izvršne vlasti nije u potpunosti regulisana, što dovodi do toga da određeni pojedinci donose odluke, kao i do borbi za moć. Parlament nadgleda rad obaveštajnih službi time što odobrava budžet, ali je to samo formalnost, jer vladajuća većina najčešće automatski prihvata nacрте budžeta koje podnosi izvršna vlast. Parlament ima ovlašćenje da nadzire rad obaveštajne službe, ali to čini samo delimično, jer Državna obaveštajna služba podnosi izveštaj Parlamentu jednom godišnje. Nepostojanje zakonske regulative ne ostavlja Stalnom odboru za nacionalnu bezbednost prostor da preduzme bilo šta osim da sa-sluša izveštaj.

Nezavisne institucije predstavljaju važan instrument nadzora, ali je njihov učinak slab, dok se nadzor obaveštajnih službi i njihovih usluga obavlja delimično i površno.

Javni nadzor, takođe, nije dovoljno dobar, jer mediji – koji raspolažu najvećim kapacitetima i resursima – nisu u stanju da se bave istraživačkim novinarstvom i ispituju zakonitost rada obaveštajnih službi.

8. Preporuke

8.1. Oružane snage

- Trebalo bi revidirati zakone koji se odnose na Oružane snage kako bi uloge predsednika, premijera i ministra odbrane bile jasnije definisane i kako bi podela njihovih ovlašćenja bila bolje uravnotežena.
- Trebalo bi analizirati razloge zbog kojih Parlament nema dovoljno dobar učinak. Uzroci su, prevashodno, nepostojanje dovoljno dobrih administrativnih kapaciteta, politizacija i nedostatak nezavisne i unutrašnje ekspertize.
- Potrebno je precizirati koje uloge i nadležnosti ima Savet za nacionalnu bezbednost, koji je pod rukovodstvom predsednika, a koje Odbor za politike nacionalne bezbednosti, kojim rukovodi premijer, jer im se ovlašćenja preklapaju.
- Institucija Narodnog advokata bi trebalo da poboljša svoje administrativne kapacitete kako bi bolje nadzirala rad institucija sektora bezbednosti.
- Vrhovna državna revizorska institucija bi trebalo više pažnje u svom izveštaju da posveti rezultatima revizije rada Oružanih snaga i Ministarstva odbrane.

8.2. Policija

- Savet ministara bi trebalo aktivnije da ispunjava pravne i institucionalne obaveze vezane za Parlament i nadzor policije.
- Parlament bi trebalo aktivnije da nadzire rad policije, tako što će ojačati sve svoje mehanizme – odbore, saslušanja načelnika policije i sl. Takođe, trebalo bi da održava konsultacije tokom sačinjavanja nacrtu zakona.
- Premda su osnovani odbori za nadzor rada policije (Odbor za nacionalnu bezbednost, Odbor za pravna pitanja, državnu upravu i ljudska prava i Odbor za ekonomiju i finansije), oni svoju dužnost vrše formalno. Stoga bi održavanje formalnih sastanaka i diskusija trebalo da zamene rešavanjem konkretnih pitanja i problema s kojima se policija suočava.
- Trebalo bi ojačati ulogu Narodnog advokata, posebno njegove kapacitete i ovlašćenja.
- Izvršna vlast i Parlament bi trebalo da podrže ulogu civilnog društva u nadzoru policije.
- Organizacije civilnog društva bi trebalo da povećaju svoje kapacitete i stručnost za nadzor i kontrolu.

8.3. Obaveštajne službe

- Trebalo bi revidirati pravni okvir vezan za obaveštajne službe kako bi uloge predsednika i premijera bile preciznije definisane.
- Mehanizmi izvršne kontrole bi trebalo da odgovaraju svima kako bi se olakšala kontrola i izbegli propusti.
- Parlament bi trebalo nepristrasno da nadzire rad obaveštajnih službi. Praktičan korak bio bi izbor predsedavajućeg Odbora za nacionalnu bezbednost, i to iz redova poslanika opozicije. Time bi bila povećana opoziciona institucionalna moć.
- Narodni advokat bi trebalo da proširi svoje aktivnosti kako bi „pokrio“ rad svih obaveštajnih službi i kako bi se više usredsredio na odnos javnosti i obaveštajnih službi, a manje na rešavanje radnih sporova unutar obaveštajnih organizacija.
- Parlamentarni Odbor za ekonomiju i finansije i trebalo bi da osigura to da Vrhovna državna revizorska institucija kontroliše trošenje tajnih fondova unutar obaveštajnih službi i da o tome izveštava Odbor.

Literatura

Primarni izvori

1. Odgovori Albanije na EC upitnik. <<http://www.mie.gov.al/data/pyetesori.rar>> jul 2011.
2. Skupštinski poslovnik, odobren Odlukom br. 166, dana 16. 12. 2004, dopunjen odlukom br. 15, dana 27. 12. 2005; Odluka br. 193, dana 7. 7. 2008; Odluka br. 21, dana 27. 12. 2010; Odluka br. 88, dana 24. 2. 2011. <http://www.parlament.al/web/Rregullorja_e_Kuvendit_te_Republikes_se_Shqiperise_e_perditesuar_1154_1.php> mart 2011.
3. Komesar za zaštitu ličnih podataka. Odgovori na zahtev za informacije iz aprila 2011.
4. *Ustav Republike Albanije.*
5. Odluka br. 61, dana 22. 11. 1999. Ustavni sud Republike Albanije.
6. Evropska komisija. *Albanija – Izveštaj o napretku iz 2010.*
7. Freedom House. Freedom in the World – Albanija. 2008. <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008&country=7337>> August 2009.
8. „Zakon 8270,” dana 23. 12. 1997, dopunjen Zakonom 8599, dana 1. 6. 2000. Vrhovna revizorska institucija.
9. „Zakon 8270 o Vrhovnoj državnoj revizorskoj instituciji,” dana 23. 12. 1997, dopunjen Zakonom 8599, dana 1. 6. 2000.
10. „Zakon 8454 o Narodnom advokatu,” dana 4. 2. 1999.
11. „Zakon 8454 o Narodnom advokatu,” dana 4. 2. 1999.
12. „Zakon 8503 o pravu na pristup podacima iz zvaničnih dokumenata,” dana 30. 6. 1999.
13. „Zakon br. 7491 o glavnim ustavnim odredbama,” dana 29. 4. 1991.
14. „Zakon br. 7495 o organizaciji Nacionalne obaveštajne službe (NIS),” dana 2. 7. 1998, dopunjen Zakonom br. 8479, dana 29. 4. 1999.
15. „Zakon br. 8671 o ovlašćenjima, komandnoj nadležnosti i strateškom pravcu Oružanih snaga,” dana 26. 10. 2000.

16. „Zakon br. 9074 o Vojnoj obaveštajnoj službi,” dana 29. 5. 2003.
17. „Zakon br. 9157 o presretanju telekomunikacija,” dana 4. 12. 2003, dopunjen Zakonom br. 9885, dana 3. 3. 2008. i Zakonom br. 10172, dana 22. 10. 2009.
18. „Zakon br. 9210 o vojnom statusu Oružanih snaga,” dana 23. 3. 2004.
19. „Zakon br. 9749 o Državnoj policiji,” dana 4. 6. 2007.
20. „Zakon br. 9877 o organizaciji sudske vlasti u Republici Albaniji,” dana 18. 2. 2008.
21. „Zakon br. 9887 o zaštiti ličnih podataka,” dana 3. 3. 2008.
22. „Zakon br. 9904,” dana 21. 4. 2008. Ustav Republike Albanije.
23. „Zakon br.10 002 o službi unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova,” dana 6. 10. 2008.
24. „Zakon br.10 039 o pravnoj pomoći,” dana 22. 12. 2008.
25. Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Strategija Državne policije*. <www.asp.gov.al/strategjite/Strategjia%20e%20Policise%20se%20Shtetit%202007-2013.pdf>
26. Zapisnici s diskusija o budžetu Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova i Državne obaveštajne službe za 2011. godinu, održanih u Odboru za nacionalnu bezbednost 19. 11. 2010, 22. 11. 2010. i 30. 11. 2010. Pristupljeno u martu 2011.
27. Zapisnici s diskusija o budžetu Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova i Nacionalne obaveštajne službe za 2009. godinu, održanih u Odboru za Nacionalnu bezbednost, dana 25. 11. 2008.
28. Zapisnici s diskusija o budžetu Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova i Nacionalne obaveštajne službe za 2010. godinu, održanih u Odboru za Nacionalnu bezbednost, dana 23. 11. 2009.
29. Zapisnici s poslaničke debate prilikom čitanja godišnjeg izveštaja Narodnog advokata i Komesara za zaštitu ličnih podataka. <http://www.parlament.al/web/Procesverbalet_10044_1.php> mart 2011. godine
30. Zvanični izdavački centar. „Zakonik o kaznenom postupku Republike Albanije” (ažuriran). Oktobar 2004.
31. „Pojedine izmene i dopune Zakona br. 8417,” dana 21. 10. 1998. *Ustav Republike Albanije*.

32. Parlamentarni odbor za nacionalnu bezbednost. Transkript sa sastanka. <http://www.parlament.al/web/Komisioni_per_Sigurine_Kombeta-re_10037_1.php> June 2011.
33. Narodni advokat. „Godišnji izveštaji 2005–2010.” <<http://www.avp.gov.al/ppadv/AnnualReports.aspx>>
34. „Prisustvo OEBS-a podržava parlamentarni nadzor bezbednosnih aktivnosti.” Izjava za štampu. <<http://www.osce.org/albania/72077>> mart 2011.
35. „Izveštaj Narodnog advokata Parlamentu za 2010. godinu.” Pristupljeno u junu 2011.
36. Služba unutrašnje kontrole Albanije. „Izveštaj o aktivnostima 2006–2010.” <[http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip\(2\).pdf](http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip(2).pdf)> april 2011.
37. „Izveštaji predstavljeni Parlamentu o aktivnostima Narodnog advokata za 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. godinu.” <http://www.avokatipopullit.gov.al/?page_id=259> March 2011.
38. Služba unutrašnje kontrole Albanije. „Izveštaj o aktivnostima za 2010. godinu.” <[http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip\(2\).pdf](http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip(2).pdf)> april 2011.
39. Nushi, Sotiraq. (Komesar Narodnog advokata) lintervju iz aprila 2011.
40. Vrhovna revizorska državna institucija. „Godišnjii izveštaj 2004–2010.” <<http://www.moi.gov.al/drupal1/?q=taxonomy/term/19>> april 2011.
41. Telegram Ambasade SAD u Tirani. „Beriša traži novu tajnu policiju.” 27. 1. 2010. <<http://wikileaks.org/cable/2010/01/10TIRANA58.html>> avgustu 2011.

Sekundarni izvori

1. Arbana, Lora. *Razumevanje odbrane i bezbednosti u kontekstu civilnog društva i medija*. Albanski institut za međunarodne studije, 2003.
2. Berberi, Sokol. Demokratska kontrola obaveštajne službe. In: Fluri, Philipp and Jan Trapans. (eds.). *Upravljanje i reforma sektora bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi: uvidi i perspektive*. Albanija, studija samoprocene, tom 1, DCAF, 2003: 82.
3. Bumçi, Aldo. Reforma sektora bezbednosti u Albaniji. In: Fluri, Philipp i Jan Trapans. (eds.). *Upravljanje i reforma sektora bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi: uvidi i perspektive*. Albanija, studija samoprocene, DCAF, 2003.

4. Dyrmishi, Arjan. Potreba za sprovođenje reforme obaveštajnog sistema u Albaniji. *Pitanja sektora bezbednosti u Albaniji*, tom II. Tirana: TOENA, 2001.
5. Dyrmishi, Arjan. Procena nacionalnih struktura donosilaca odluka. *Pitanja reforme sektora bezbednosti*. Zbir politika koje su pripremili eksperti Mreže za praćenje sektora bezbednosti, tom I. 2009: 25–47.
6. Dyrmishi, Arjan. *Procena uloge nezavisnih nadzornih tela u reformi sektora bezbednosti u Albaniji*. Tirana: Institut za demokratiju i medijaciju, 2011. <www.idmalbania.org>
7. Gumi, Viktor. Parlament i sektor bezbednosti. U: Fluri, Philipp i Jan Trapans. (eds.). *Odbrana i bezbednost*, Vol. 1, 2003: 57–66.
8. Moniquet, Claude. *Albanija: Kada reforma izbornog zakona slabi demokratiju*. Evropski centar za obaveštajnu delatnost i bezbednost, 2008. <http://www.esisc.net/TEWN/pdf/1034901645_8.%20ALBANIA,%20REFORM%20OF%20THE%20ELECTORAL%20CODE%2015-10-08.pdf> 7. 1. 2012.
9. OEBS. *Albanija: Procena sačinjavanja politika i koordinacije*. SIGMA podrška poboljšanju upravljanja i menadžmenta, maj 2009. <<http://www.oecd.org/data-oecd/31/28/43912524.pdf>>.
10. OEBS. *Upravljanje i menadžment*. <<http://www.oecd.org/dataoecd/31/28/43912524.pdf>>.
11. OEBS. SIGMA. Podrška poboljšanju upravljanja i menadžmenta. U: *Spoljna revizorska procena Albanije*, maj 2009. <<http://www.oecd.org/dataoecd/0/56/43910245.pdf>>.
12. Pietz, Tobias i Marc Remillard. *Reforma i konverzija odbrambenog sektora u Albaniji, Makedoniji i Hrvatskoj*. Međunarodni centar za konverziju iz Bona, sažetak 34, 2009.
13. Plan strateškog razvoja Vrhovne revizorske institucije 2009–2012. <<http://www.klsh.org.al/doc/20091224103949PlaniStrategjikiZhvill.2009-2012.pdf>>
14. Qesaraku, Mariola i Besnik Baka. *Reforma sektora bezbednosti u Albaniji: iza-zovi i neuspesi od pada komunizma. Odložena demokratija: prepreke političkoj tranziciji*. Democracy Reporting International i EUROPEUM, oktobar 2011.

Novinski članci

1. „Izborna svađa preliva se na ulice Albanije.“ *BBC*, 3. maj 2010. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8658279.stm>>.

2. „Raporti i OSBE për Shqipërinë: Progres ose mllef politik.” *Gazeta Panorama*, 9. 9. 2011. <<http://www.panorama.com.al/politike/raporti-i-osbe-per-shqiperine-progres-ose-mllef-politik/>>.
3. „Socijalistička partija neće dopustiti Berişi da kidnapuje SIS.” *Gazeta Albania*, 6. 2. 2010. <<http://www.gazeta-albania.net/news.php?id=23999>> februar 2011.
4. OEBS. „Parlamentarni nadzor jača demokratiju.” *Gazeta Telegraf*, 15. 7. 2010. <<http://www.gazetatelegraf.com/index.php/news/5398.html>> jul 2011.
5. „SIS izveštaj: Mafija sponzorise političare.” *Newspaper Shekulli*, 7. 7. 2010. <<http://www.shekulli.com.al/2010/07/07/zbardhen-detaje-nga-raporti-i-shishma-fia-po-sponsorizon-politikane.html>> mart 2011.

Poglavlje 2 – Bosna i Hercegovina

Autori: Denis Hadžović i Emsad Dizdarević³³

³³ Denis Hadžović je generalni sekretar Centra za sigurnosne studije, Bosna i Hercegovina; Emsad Dizdarević je istraživač u Centru za sigurnosne studije, Bosna i Hercegovina.

Skraćenice i akronimi

BiH	Bosna i Hercegovina
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
NATO	Organizacija sjevernoatlantskog saveza
OHR	Ured visokog predstavnika
OSA BiH	Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
PIC	Vijeće za implementaciju mira
SIPA BiH	Državna agencija za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine
SSR	Reforma sigurnosnog sektora
SAD	Sjedinjene Američke Države

1. Uvod

Među osnovnim uslovima za uspješno upravljanje državom u postkonfliktnom okruženju jeste i uspostava demokratske civilne kontrole i nadzora nad sigurnosnim sektorom, kao i njegova integracija i konsolidacija. To je težak i osjetljiv zadatak, pošto se u sigurnosnom sektoru nalaze institucije koje su direktno uključene u realizaciju najosnovnijih funkcija države: garantiranje nacionalne sigurnosti. Kao rezultat, proces reforme sigurnosnog sektora čini značajan dio ukupne političke, ekonomske, socijalne i institucionalne transformacije državnih struktura. Uspješna transformacija odražava se kroz provedbu kvalitetnog usmjerenog demokratskog nadzora cjelokupne zajednice sigurnosnog sektora, kojeg čine i državni i nedržavni akteri uključeni u proces održavanja nacionalne sigurnosti.

Bosna i Hercegovina, kao i druge zemlje regije Zapadnog Balkana, ne posjeduje adekvatne metode i instrumente kako bi osigurala vjerodostojnu analizu opsega i načina na koji treba da se provedu reforme sigurnosnog sektora. Ovaj dokument ima namjeru da, iz perspektive civilnog društva, pruži uvid u ukupni napredak koji je Bosna i Hercegovina postigla na svom putu ka izgradnji i transformiranju svog sigurnosnog sektora.

Imajući taj cilj na umu, autori će prvo definirati specifični kontekst u kojem se provodi reforma sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini, uz razmatranje vanjskih i unutarnjih aktera koji igraju značajnu ulogu u oblikovanju i definiranju opsega reformi. Drugo, ovaj dokument će ukazati na najznačajnija dostignuća koja, posmatrana sa institucionalnog gledišta, karakteriziraju reformu sigurnosnog sektora u tranzicijskom okruženju Bosne i Hercegovine. Konačno, u ovom dokumentu biće analizirani ključni primjeri razvoja i funkcije mehanizama demokratske odgovornosti. Sve u svemu, ovo poglavlje objasniće kako i zašto određeni akteri sigurnosnog sektora nisu uspjeli pružiti nacionalnu i individualnu sigurnost u Bosni i Hercegovini, sa posebnim naglaskom na nivo odgovornosti sigurnosnog sektora. Na koncu, ovaj dokument će dati preporuke kako bi se moglo poboljšati funkcioniranje ukupnog sigurnosnog sektora. Te preporuke treba da pomognu da se unaprijedi brza integracija Bosne i Hercegovine u evroatlantske strukture sigurnosnog sektora.

1.1. Historijat

Bosna i Hercegovina je bila suočena sa užasnim četvorogodišnjim ratom, koji je ostavio ogromne posljedice na njen politički, ekonomski i društveni pejzaž, kao i na njen sigurnosni sistem. Raspad bivšeg komunističkog sistema doveo je do toga da se sigurnosni sektor bivše Jugoslavije dezintegriše po etničkim linijama. Potom su te nacionalne grupacije, u periodu 1992–1995, međusobno ratovala. Nakon što je rat okončan, ratifikacijom Dejtonskog mirovnog sporazuma³⁴, postignuto je najbolje moguće rješe-

34 Opći okvirni sporazum o miru u Bosni i Hercegovini (obično se naziva Dejtonski sporazum ili Mirovni sporazum) okončao je rat koji je trajao gotovo četiri godine u ovoj zemlji.

nje, s obzirom na teške okolnosti. Međunarodna zajednica očekivala je da će država uz njenu pomoć u doglednoj budućnosti biti normalizirana i da će očigledne podjele biti prevladane. Isti pristup postojao je i u sigurnosnom sektoru, koji u Sporazumu nije tretiran zasebno. Međunarodna zajednica je preuzela odgovornost za postepenu normalizaciju odnosa, kroz izgradnju zajedničkih predstavničkih institucija. Izjave poput – Bosna danas ne bi postojala kao država bez međunarodne podrške (Bose 2002) – možda najbolje sažimaju kontekst u kojem su započete reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini. Kako je naglašeno u ovom poglavlju, uloga međunarodne zajednice, utjelovljena u funkciji Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, ima značajnu ulogu u oblikovanju demokratske reforme u sigurnosnom sektoru.

U poređenju sa drugim zemljama regiona, proces reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini bio je po mnogo čemu jedinstven. Prvo, međunarodna zajednica je imala veoma veliku ulogu u tom procesu. To je utjecalo i na odredbe o sigurnosnom sektoru u Ustavu zemlje, koji je, također, jedinstven za Bosnu i Hercegovinu. Ustav je urađen kao dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, potpisanog 1995. godine. Njegov primarni cilj bio je okončanje sukoba. Posljedica toga bila je da su autori Ustava odlučili da uspostave vrlo bazičnu državnu strukturu, pri čemu je većina državnih nadležnosti – uključujući u to i sigurnost – prepuštena nadležnosti dvaju entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Tokom procesa reforme, uspostavljanje državnih sigurnosnih agencija značilo je da treba ukinuti institucije na nivou entiteta. Prijenos nadležnosti sa nivoa entiteta na državni nivo uspješno je okončan, sa izuzetkom policije koja je decentralizirana. Ista ova opaska može se dati i kada je riječ o pravosudnom sistemu. Ustav daje malo smjernica za uređenje sigurnosnog sektora. On ne prepoznaje sigurnost kao javno dobro, te ne sadrži detaljne odredbe. U Ustavu se samo spominje Stalni komitet za vojna pitanja, savjetodavno tijelo Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

Uskoro je postalo jasno da ustavne odredbe o sigurnosnom sektoru treba promijeniti ukoliko zemlja želi da se integriše u evroatlantske sigurnosne strukture. Jedan član Ustava omogućio je da Bosna i Hercegovina na državnom nivou preuzme nadležnosti koje su bile na nivou dva entiteta u onim oblastima gdje su entiteti postigli konsenzus i dogovor (Ustav BiH, član III. 5. a). Time je omogućeno da parlamenti dvaju entiteta svoje ovlasti vezane za sigurnosni sektor prenesu na državni nivo. Stoga je sigurnosni sektor sada centraliziran i u punoj je nadležnosti vlasti na državnom nivou, sa izuzetkom policije koja je još uvijek pod jurisdikcijom entiteta.

Reforma odbrane u Bosni i Hercegovini jedna je od najuspješnije provedenih reformi nakon rata (Vetschera i Damian 2006). Nakon uspostave mira, Bosna i Hercegovina imala je tri potpuno zasebne armije, koje su do tada bile međusobno sukobljene. Danas Oružane snage Bosne i Hercegovine predstavljaju jedinstvenu profesionalnu armiju pod jedinstvenim lancem komande, podređenu civilnim vlastima, čiji je vrhovni komandant Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (Zakon o odbrani, član 11). Slična transformacija desila se i u obavještajnom sektoru, čiji je rezultat stvaranje jedinstvene obavještajno-sigurnosne strukture. Ovi primjeri pokazuju da su reformi sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini predane i vlasti na nivou države i međunarodna zajednica. Prijenos nadležnosti sa nivoa entiteta na državni nivo nije bio dobrovoljan proces,

pogotovo kada je riječ o reformi vojske. Značajan pritisak međunarodne zajednice doveo je do usvajanja zakona potrebnih za reformu odbrane, kao i do formiranja jedinstvene državne vojne sile. Slično je bilo i sa obavještajnom reformom, kao i sa reformom poreznog i carinskog sistema. Osim u slučaju policije, prijenos nadležnosti vezanih za odbranu i sigurnost sa entitetskih na državni nivo bio je nastavljen. To je omogućilo jačanje demokratske kontrole ovog sektora uspostavom parlamentarnih komisija za nadzor nad sigurnosnim sektorom, kao i drugih oblika demokratske kontrole. Kako bi se pomoglo tom nastojanju, tokom 2003. i 2004. godine osnovane su dvije parlamentarne komisije – Zajednička komisija za odbranu i sigurnost i Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine. Konačno, u ovom periodu osnovana su dva nova ministarstva u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine: Ministarstvo odbrane i Ministarstvo sigurnosti. Oba ova ministarstva imaju nadležnost nad sigurnošću.

Uspostavljene su i druge institucije kako bi bili nadoknađeni ustavni nedostaci. Uspostavom Granične policije Bosne i Hercegovine 2001. godine (prvobitno nazvane Državna granična služba) odgovoreno je na probleme zaštite i kontrole međunarodnih granica, što je ranije bilo na nivou entiteta i u nadležnosti kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova. Nakon uspostave Državnog suda i Tužilaštva 2001. godine, potreba da se uspostavi policijska agencija na državnom nivou postala je očigledna. To je dovelo do uspostave Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA Bosne i Hercegovine) 2002. godine. Integracija poreznog i carinskog sistema, postignuta nakon uspostave Uprave za indirektno oporezivanje na državnom nivou, značajno je doprinijela poboljšanom nadzoru indirektnih poreza i državne potrošnje.

Reforma policije u Bosni i Hercegovini provedena je u nekoliko faza. Najnovija faza odvijala se 2008. godine i kulminirala je usvajanjem dva važna zakona kojima se utvrđuje koordinacija između agencija i osigurava nezavisni nadzor njihovog rada. To su Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencija za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine, te Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine. Nedavnim usvajanjem ova dva zakona zaokružen je zakonodavni okvir za demokratski nadzor nad državnim policijskim agencijama. Kada je riječ o entitetskim i kantonalnim policijskim snagama, zakonska regulativa i tijela za nadzor uspostavljena su ranije, tokom prethodne faze reforme. Struktura policijskih snaga u Bosni i Hercegovini veoma je komplicirana. Uz državne policijske službe, postoji još trinaest policijskih agencija. Tu su dvije policijske snage na nivou entiteta (jedna u Federaciji Bosne i Hercegovine, a druga u Republici Srpskoj), te policijske snage Brčko distrikta. Nadalje, Federacija Bosne i Hercegovine je i dalje podijeljena na još deset kantonalnih policijskih agencija, što rezultira postojanjem četrnaest policijskih agencija u Bosni i Hercegovini. Reforma sigurnosnog sektora obilježena je političkim sukobima tri glavne etničke grupe i njihovih političkih elita, jer one imaju suprotstavljena mišljenja o principima nacionalne sigurnosti i opsegu reformi. Kao rezultat toga, sadašnji sigurnosni sistem nije zasnovan na koherentnom sistemu demokratskih vrijednosti. Zbog političkih neslaganja, zakon ne uspijeva raspodijeliti jasne nadležnosti i jurisdikciju nad raznim akterima sistema sigurnosti. Stalno se obnavlja rasprava o potrebi sprovođenja reforme i njenom opsegu, što ugrožava i efikasnost sigurnosnog sistema. Tako su, na primjer, politička neslaganja dovela do rezanja sredstava koja se

izdvajaju za reformu, što posebno zabrinjava zbog potencijalne ekonomske krize s kojom se Bosna i Hercegovina suočava.

Reforma sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini predstavlja kompleksan proces. Postojanje višestrukih, međusobno povezanih faktora komplicira pokušaj da se stekne jasan uvid u dostignuća i napredak reforme. Metodologija korištena u ovom istraživanju, razvijena u saradnji sa našim regionalnim partnerima, treba da ponudi odgovore utemeljene na empirijskom istraživanju kako bi se prezentirao jedan sveobuhvatni pristup nadzoru, praćenju i mjerljivosti³⁵ reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini. Korištenjem primarnih i sekundarnih izvora i primjenom novih kriterija evaluacije, daćemo uvid u stepen do kog se došlo u reformi sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini.

Ideja koja istovremeno karakterizira teškoće na koje je nailazilo ovo istraživanje, ali i predstavlja pristup koji su autori koristili u pokušaju da prevladaju te teškoće, najbolje se odražava u izjavi da je „reforma sigurnosnog sektora umijeće mogućeg“ (Nathan 2006). Stavovi određenih aktera sigurnosnog sektora o nadzoru koji vrši civilno društvo doveli su do problema tokom istraživanja. Ti problemi su usložnjeni objektivnim okolnostima, poput neadekvatnih podataka o sudskim predmetima, kao i subjektivnim okolnostima, kao što je nespremnost Obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine da sarađuje. Unatoč tim ograničenjima, ovo poglavlje predstavlja pionirski pokušaj da se istraži upravljanje sigurnosnim sektorom u Bosni i Hercegovini. Njegova je svrha da čitaocima pruži kritičku analizu, te da nadahne druge predstavnike akademske zajednice i ljude od struke da prošire istraživanje ove oblasti.

1.2. Obrasci demokratske odgovornosti sigurnosnog sektora

Demokratski nadzor sigurnosnog sektora i odgovornost tih institucija predstavljaju uslov demokratije. Sa namjerom da bude ispunjen taj uslov u Bosni i Hercegovini, uspostavljene su i funkcioniraju sve značajne mjere kontrole, uključujući u to i parlamentarnu kontrolu, kontrolu koju provodi izvršna vlast, pravosudnu kontrolu, te kontrolu nezavisnih državnih tijela, kao što je Ured ombudsmena ili Državni ured za reviziju. Sljedeća tabela sažima glavne aktere sigurnosnog sektora, te mehanizme nadzora koji se međusobno preklapaju:

35 Vidjeti poglavlje Sonje Stojanović „Indeks reforme sektora bezbednosti: merenje ka naprednoj demokratizaciji“ u ovom Almanahu, radi više detalja o metodologiji.

Tabela 1: Mapa sigurnosnog sektora		
	Državni nivo	Nivo entiteta/kantona
Državni akteri ovlašteni da koriste silu	• Oružane snage Bosne i Hercegovine • Državna agencija za istrage i zaštitu – SIPA Bosne i Hercegovine • Granična policija Bosne i Hercegovine • Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine • Direkcija za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine • Služba za poslove sa strancima Bosne i Hercegovine • Sudska policija	• Policija Republike Srpske • Policija Federacije Bosne i Hercegovine • Kantonalne policije • Policija Brčko distrikta • Sudska policija entiteta/kantona/Brčko distrikta
Izvršna vlast	• Predsjedništvo Bosne i Hercegovine • Vijeće ministara Bosne i Hercegovine • Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine • Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine	• Predsjednici entiteta • Vlade entiteta/kantona • Ministarstva unutrašnjih poslova entiteta/kantona
Parlamentarni nadzor	• Zajednička komisija za odbranu i sigurnost • Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine	• Komisija za sigurnost Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine • Odbor za sigurnost Narodne skupštine Republike Srpske
Nezavisna nadzorna tijela	Vidjeti Tabelu 2	
Sudstvo	• Sud Bosne i Hercegovine • Tužilaštvo Bosne i Hercegovine • Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine	• Kantonalni/okružni sudovi • Sud Brčko distrikta
Civilno društvo	• Nevladine organizacije • Mediji	• Nevladine organizacije • Mediji
Nedržavni akteri ovlašteni da koriste silu	• Nadležnosti nad PSC-om su na entitetima	• Privatne zaštitarske firme
Međunarodna zajednica	• Ured visokog predstavnika (OHR) • NATO, EU (EUFOR, EUPM), OSCE, UN	

Institucija koja najbolje predstavlja ulogu civilne demokratske kontrole jeste Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, zajedno sa svojim nadležnim komisijama. Odredbe Dejtonskog mirovnog sporazuma prenele su sve nadležnosti za parlamentarnu kontrolu nad sigurnosnim sektorom parlamentima entiteta. Sa sprovođenjem reformi i uspostavljanjem državnih sigurnosnih institucija ukazala se potreba za uspostavom parlamentarnih tijela za nadzor rada sigurnosnih institucija na nivou države. Kao što je ranije spomenuto, u okviru Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine uspostavljene su dvije komisije: Zajednička komisija za odbranu i sigurnost i Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije (OSA). Zajednička komisija za odbranu i sigurnost, uspostavljena 2003, dobila je zadatak da, između

ostaloga, prati provedbu sigurnosne i odbrambene politike Bosne i Hercegovine.³⁶ Zajednička komisija za nadzor nad radom OSA uspostavljena je u aprilu 2004. godine sa zadatkom da, između ostaloga, nadzire zakonitost rada OSA, daje mišljenje o imenovanjima direktora, kontrolira izvještaje predsjedavajućeg Vijeća ministara o njegovim nadležnostima nadzora itd.³⁷ Obje komisije su vrlo aktivne u provođenju demokratske kontrole.³⁸ Uz dvije komisije na državnom nivou, još uvijek postoje entitetska tijela, koja se bave nadzorom i kontrolom rada entitetskih policijskih snaga. U Republici Srpskoj postoji Odbor za sigurnost Narodne skupštine, dok u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine postoji Komisija za sigurnost. Komisija za sigurnost i nadzor nad policijskim snagama Skupštine Brčko distrikta zadužena je za demokratski nadzor policije Brčko distrikta. Uz to, trenutno je u izradi i poseban zakon o parlamentarnoj kontroli, čiji je cilj da se ovo područje sveobuhvatnije organizira.³⁹

2. Interni nadzor u organima i tijelima sektora sigurnosti i nadležnim ministarstvima

2.1. Izvršna vlast

Izvršna kontrola nad sigurnosnim sektorom regulirana je zakonima i propisima, koji uspostavljaju kontrolu nad funkcioniranjem institucija, poštivanjem ljudskih prava, te kontrolu budžetske potrošnje. Pored tih tijela, u okviru sigurnosnih institucija svako ministarstvo ima svoje inspekcije ili odjele zadužene za praćenje rada tih institucija.

Izvršna vlast je uspostavila i jedan broj internih mehanizama nadzora, koji djeluju zajedno sa različitim sigurnosnim sektorima. Ta tijela za internu kontrolu obično se nazivaju inspekcije ili interna kontrola i odgovorna su za osiguravanje toga da akteri u oblasti sigurnosti poštuju zakon i ljudska prava. Uz to, odjeli za finansije, koji djeluju unutar ministarstava, zaduženi su za nadzor i kontrolu budžetske potrošnje.

2.2. Sudstvo

Pravosudne i sigurnosne institucije povezane su posredstvom nekoliko mehanizama kontrole. U skladu sa Zakonom o krivičnom postupku i Krivičnim zakonom, sudovi su nadležni da daju ovlaštenje tijelima za provedbu zakona za pokretanje posebne istrage. S obzirom na potencijalni utjecaj rada obavještajnih agencija na kršenje ljudskih prava ljudi koji istražuju, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji specifično navodi da Sud Bosne i Hercegovine ima primarnu ulogu u davanju ovlaštenja za istrage koje

36 <<http://parlament.ba/komisija/1/0/32.html>> 7. maj 2010.

37 <<http://parlament.ba/komisija/1/0/33.html>> 7. maj 2010.

38 Za više informacija pogledati: <http://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/odbrana/izvjestaji_o_radu/Default.aspx?id=30426&langTag=bs-BA> 4. jun 2011.

39 Radi više detalja o prijedlogu zakona vidjeti: <http://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=27028&langTag=bs-BA> 5. jun 2011.

provode obavještajne agencije, te za nadziranje toga da se one vode u skladu sa relevantnim zakonima. Sudovi imaju glavnu ulogu u procjeni legalnosti sile koju upotrebljava policija, kao i situacija u kojima dolazi do zloupotrebe prava pritvorenika.

2.3. Nezavisna državna tijela

Radi pružanja adekvatne zaštite ljudskih prava za građane i uposlenike sigurnosnog sektora, uspostavljeno je nekoliko državnih i entitetskih institucija. Prvenstveno, tu su nezavisna nadzorna tijela, kao što je ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine, koji se bavi zaštitom ljudskih prava građana. Uz to, uspostavljen je Parlamentarni vojni povjerenik radi jačanja vladavine prava i zaštite ljudskih prava i sloboda vojnika i kadeta u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, te drugih uposlenika Ministarstva odbrane. Zakon o parlamentarnom vojnom povjereniku (Službeni list BiH, 49/09) utvrđuje da povjerenik sarađuje sa Ministarstvom odbrane Bosne i Hercegovine, Generalnom inspekcijom unutar Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine, Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, te sa ombudsmenom za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Vojni povjerenik je zakonski odgovoran za istragu specifičnih pitanja, po instrukciji Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost. Da bi kontrolirala rad policije na državnom nivou, Parlamentarna skupština je uspostavila dva nezavisna tijela: Nezavisni odbor Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Odbor za žalbe građana. Uz ova dva državna policijska odbora, postoje i odbori entiteta: Nezavisni policijski odbor Federacije Bosne i Hercegovine i Nezavisni policijski odbor Republike Srpske, kao i Nezavisni policijski odbor Brčko distrikta. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine uspostavila je Agenciju za zaštitu ličnih podataka, dok je Agencija za borbu protiv korupcije uspostavljena radi borbe protiv korupcije. Mada je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije usvojen krajem 2009, direktor te agencije nije bio imenovan do sredine 2011. godine (Službeni list BiH, 62/11). Unatoč ovom nedostatku, očekuje se da će Agencija biti operativna u bliskoj budućnosti.

Nekoliko različitih agencija dijeli nadležnosti za nadzor budžeta sigurnosnih institucija, kako je to utvrđeno Ustavom. To omogućava da budžet institucija vlasti, uključujući u to i budžet sigurnosnih institucija, predlaže Predsjedništvo na preporuku Vijeća ministara, te da se on potom usvaja u Parlamentu.

Zakonodavni okvir značajno je poboljšán 2008. godine usvajanjem Zakona o internoj reviziji institucija u Bosni i Hercegovini (Službeni list BiH, 27/08) i Zakona o fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini (Službeni list BiH, 63/08). Time je dobijen zakon koji unapređuje transparentnost trošenja budžeta. Nacrti, kao i ažurirane i konačne verzije budžeta, dostupni su javnosti. Tri revizorske institucije u Bosni i Hercegovini zadužene su za nadzor budžetske potrošnje. To su Državni ured za reviziju, zadužen za reviziju budžeta državnih institucija, zatim Ured za reviziju Federacije Bosne i Hercegovine i Glavna služba za reviziju Republike Srpske, koje su zadužene za reviziju budžeta institucija entiteta.

Agencija za javne nabavke zadužena je za osiguravanje toga da sva državna tijela poštuju Zakon o javnim nabavkama. Ova Agencija je nezavisna administrativna organizacija koja za svoj rad odgovara Vijeću ministara, te podnosi godišnje izvještaje Parlamentu. Sigurnosne institucije su zasebno tretirane u odredbama Zakona o javnim nabavkama. Zakon utvrđuje sporazume u oblasti odbrane koji se odnose na proizvodnju i trgovinu oružjem, vojnom opremom i alociranim materijalima koji su izuzeti iz redovne procedure, kao i sporazume koji se odnose na državnu tajnu. Te sporazume moraju pratiti specijalne sigurnosne mjere, sukladno relevantnim zakonima i drugim propisima, kao i administrativnim odredbama.

3. Ključna dostignuća i slabosti

3.1. Parlamentarni nadzor

Uspostava državnih parlamentarnih komisija za nadzor sigurnosnog sektora može se smatrati najznačajnijim aktom u nastojanjima zemlje da postigne demokratsku kontrolu nad ovim sektorom. Uz značajnu podršku međunarodnih institucija⁴⁰, te komisije su, kako je to utvrđeno u relevantnim zakonima, ovlaštene da provode svoje nadzorne funkcije. Zakoni utvrđuju jedan broj mehanizama kako bi parlamentarne komisije mogle nadzirati sigurnosni sektor. Njihov rad je u velikoj mjeri transparentan i javnost je adekvatno obaviještena o njihovim aktivnostima. Uz to, ove komisije su postigle konkretnu saradnju sa nevladinim sektorom. Ta saradnja ogleda se u organizovanju seminara i okruglih stolova, na kojima učestvuju predstavnici nevladinih organizacija i medija, a iskazana je u njihovim godišnjim izvještajima.⁴¹

Rad komisija u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine je dosta dobar, mada i dalje postoje manji nedostaci, koji su često navedeni u godišnjim izvještajima komisija.⁴² Jedan takav nedostatak je nedovoljna saradnja komisija i izvršnih tijela, što dovodi do toga da izvršna tijela ne odgovaraju na zahtjeve parlamentarnih komisija. Ovaj nedostatak saradnje evidentan je u odnosu Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Prema izvještajima ove Komisije, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine u posljednje tri godine nije ispunilo svoju zakonsku obavezu da podnese godišnje izvještaje o radu OSA.

U tim izvještajima je, također, navedeno da tokom istog perioda Vijeće ministara Bosne i Hercegovine nije predsjedavajućem Vijeća ministara dostavilo informaciju u vezi sa zaključkom o sporazumu OSA sa agencijama i institucijama stranih zemalja i međunarodnim organizacijama. Utisak je da neispunjavanje zakonskih obaveza proizlazi iz slabe koordinacije i nedostatka volje za uspostavljanje bolje saradnje između zako-

40 Podršku komisijama pružili su OSCE, DCAF, USAID, UNDP i druge međunarodne organizacije, kao i bilateralni programi pomoći raznih zemalja.

41 Godišnji izvještaj Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost i Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine dostupan je na: <www.parlament.ba>.

42 Godišnji izvještaji parlamentarnih komisija dostupni su na: <www.parlament.ba>.

nodavnih i izvršnih tijela. Nastojanja Komisije konačno su dala rezultate, te je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine podnijelo godišnji izvještaj za 2009. godinu.

Postoje i nedostaci u administrativnim i logističkim kapacitetima Sekretarijata ovih komisija. Općenito govoreći, potrebe komisija su veće od podrške koju im sekretarijati sada nude. Jasno je da komisijama treba pružiti više stručne i finansijske podrške kako bi poboljšale svoj rad. To se posebno odnosi na odbore entiteta, u kojima sekretarijati imaju tek po jednog eksperta.

Također, parlamentarni nadzor suočava se i sa političkim i praktičnim problemima. Kašnjenja imenovanja novih članova parlamentarnih komisija 2011. godine značila su da te komisije nisu mogle održati nijedan sastanak.⁴³

3.2. Izvršna kontrola

Kontrola institucija i zaposlenika, zaštita ljudskih prava i kontrola budžetske potrošnje potpadaju pod nadležnost izvršne grane vlasti. Ova kontrola provodi se tokom cjelokupnog obavljanja dužnosti, te predstavlja integralni dio rada sigurnosnih institucija. Analiza primarnih zakona o sigurnosnom sektoru u Bosni i Hercegovini, kao i internih poslovnika tih institucija, pokazuje da zakoni i propisi koji se odnose na nadzor izvršne vlasti nisu u skladu sa demokratskim principima.

Odjeli za internu kontrolu zaštite ljudskih prava uspostavljeni su u svim sigurnosnim institucijama. Ti odjeli rješavaju prijave kršenja ljudskih prava građana ili uposlenika u sigurnosnom sektoru. Prema službenim podacima prikupljenim za ovo istraživanje, ovi odjeli poštuju zakonski propisane procedure, adekvatno procesuiraju žalbe građana i uposlenika u sigurnosnom sektoru, te provode kazne u skladu sa zakonski utvrđenim procedurama.

Analiza podataka, međutim, pokazuje da postoji nesklad. Ima jako malo žalbi u odnosu na broj koji bi se očekivao na osnovu broja građana i uposlenika. To sugerira ili da pojedinci nisu dovoljno svjesni svog prava na žalbu ili da postoje teškoće u odnosima između odjela koji rješavaju žalbe. Mada su usvojeni svi potrebni zakoni i propisi, te uspostavljeni svi propisani odjeli, postoji potreba da se povećaju administrativni kapaciteti odjela za interni nadzor. Na njihov rad utiče nedostatak kancelarijskog prostora, kao i činjenica da određeni organizacijski dijelovi odjela, poput Sektora za materijalno-finansijske poslove, nisu smješteni u zgradi Ministarstva unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine (Ministarstvo unutrašnjih poslova, prepiska, 15. novembar 2010).

43 Ovo se dogodilo tokom provedbe izbornih rezultata 2010. godine kada novi članovi komisija nisu, zbog političkih opstrukcija, imenovani sve do sredine 2011. godine, a u međuvremenu niko nije provodio parlamentarnu kontrolu rada aktera sigurnosnog sektora.

3.3. Sudska kontrola

Sudovi imaju važnu ulogu u kontroli i nadzoru korištenja sile i posebnih istražnih mjera, čime se osigurava osnovno poštovanje ljudskih prava. Kao što je gore objašnjeno, policija od tužilaštva mora zatražiti sudsku odluku prije nego što poduzme posebne istražne mjere. Te mjere se mogu koristiti u slučajevima kada ne bi bilo moguće dobiti dokaze na bilo koji drugi način ili kada bi prikupljanje podataka drugim sredstvima nailazilo na značajne prepreke. Često se koriste u slučajevima koji uključuju: optužbe za krivična djela protiv integriteta Bosne i Hercegovine, optužbe za krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, akte terorizma i zločine u kojima počinitelj može biti osuđen na tri ili više godina zatvora (Zakon o krivičnom postupku, članovi 116–117). Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine može podnijeti zahtjev direktno sudu. Dokazi koje Agencija prikupi bez prethodne saglasnosti suda moraju biti odmah uništeni. Nadalje, od direktora Agencije se traži da o istražnim radnjama obavijesti predsjednika Odbora Agencije, te glavnog inspektora i osigura vršenje propisne procedure protiv pojedinca ili osobe koja je prekršila zakon (Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji, član 79).

Dosadašnje iskustvo pokazuje da osobe koje su predmet istrage nisu uvijek obaviještene o cilju i rezultatima istrage, kako to nalaže Zakon o krivičnom postupku, kao i Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji. U našoj analizi naišli smo na malo dokaza da se ovaj dio zakonskog propisa u potpunosti provodi ili da se provodi kako to stoji u zakonu. Štaviše, ne postoji dostupan registar koji bi mogao zbirno pokazati dobijene saglasnosti za primjenu posebnih istražnih mjera koje su izdali sudovi ili tužilaštva. Ova informacija, dakle, nije dostupna javnosti. Sigurnosne institucije nisu bile voljne dati te informacije u odgovorima na naše upite.

Prema Ustavu, sudstvo je uspostavljeno tako da ne može učinkovito funkcionirati. Sada postoje četiri zasebne pravosudne strukture, koje imaju zasebne budžete i koje, uz to, ne sarađuju dobro.

3.4. Kontrola koju vrše nezavisna nadzorna tijela

Postoji četrnaest nezavisnih nadzornih tijela u Bosni i Hercegovini. Sljedeća tabela sažeto pokazuje njihovu ulogu i nivo vlasti na kojem djeluju:

Tabela 2: Nezavisna nadzorna tijela		
Institucija	Nivo	Polje
Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	Ljudska prava
Parlamentarni vojni povjerenik	Bosna i Hercegovina	Ljudska prava
Nezavisni policijski odbor Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	
Odbor za žalbe policijskih službenika Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	Ljudska prava
Odbor za žalbe građana Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	Ljudska prava
Nezavisni policijski odbor FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine	
Nezavisni policijski odbor RS	Republika Srpska	
Agencija za zaštitu ličnih podataka Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	Ljudska prava
Ured glavnog revizora BiH	Bosna i Hercegovina	Budžet
Glavni revizor FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine	Budžet
Glavni revizor RS	Republika Srpska	Budžet
Agencija za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	
Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	
Regulatorna agencija za komunikacije Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	Elektronski mediji
Nezavisni policijski odbor Brčko distrikta	Brčko distrikt	

Najznačajnija institucija za zaštitu ljudskih prava jeste Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, jedinstvena državna institucija koja je uspostavljena 2007. godine. Ombudsmeni su odgovorni za nadzor poštivanja ljudskih prava u cijelom javnom sektoru, bez bilo kakvog posebnog mandata za sigurnosni sektor. Bosna i Hercegovina nije nikada usvojila široki strateški pristup kako bi osigurala i ojačala zaštitu ljudskih prava. Kako nema odgovarajućeg zakonskog i regulatornog okvira, kojim bi se osiguralo da odluke ombudsmena budu provedene, Ured ombudsmena ima tendenciju da pitanja rješava *ad hoc*. Takvo postupanje dovodi do toga da su odluke ombudsmena često osporavane, a njegov rad ne može napredovati.

Iako je ombudsmen planirao brojne inicijative u oblasti ljudskih prava i zaštiti marginaliziranih grupa, te pripremio cijeli niz izvještaja, kao što je „Specijalni izvještaj o stanju ljudskih prava u institucijama za izvršenje krivičnih sankcija“⁴⁴, malo akcije je preduzeto za provedbu tih planova ili za praćenje izvršenja ombudsmenovih preporuka. Ombudsmeni su se sigurnosnim sektorom bavili samo kao dijelom svog istraživanja i preporuka o sistemu kazni i tretmanu zatvorenika.⁴⁵

Prema izvještaju ombudsmena za 2010. godinu, neizvršavanje njegovih preporuka ukazuje na to da društvo i vlada ne prihvataju Instituciju ombudsmena kao državnu instituciju zaduženu za sprječavanje zloupotrebe ljudskih prava. Izvještaj se nastavlja sugestijom da to što postoji tako malo poštovanja za ljudska prava i institucije koje ih štite pokazuje da demokratija nije dovoljno razvijena u Bosni i Hercegovini (Institucija ombudsmena za ljudska prava 2011: 37).

U svom godišnjem izvještaju za 2009. i 2010. godinu, ombudsmen navodi da veliki broj institucija u Bosni i Hercegovini nije u potpunosti proveo provedbe Zakona o slobodi pristupa informacijama. Međutim, izvještaji ukazuju na to da je određeni napredak postignut, jer samo pet institucija od ukupno šezdeset i jedne institucije nije uspjelo imenovati službenike za kontakt sa javnošću, koji su odgovorni za odnose sa javnošću u slučajevima kada postoje zahtjevi za pristup informacijama. Mada Bosna i Hercegovina ima napredan i moderan Zakon o slobodi pristupa informacijama, postoje određeni problemi sa njegovom provedbom. Odredbe ovog Zakona ne specificiraju dovoljno jasno to da institucije moraju dati svoje odgovore u obliku odluke (a ne obaveštenja). To tokom žalbenog procesa stvara probleme podnosiocima žalbe, pošto se protiv predstavlja u vidu obaveštenja ne može žaliti kao što se može žaliti protiv odluka.

Kada je riječ o nezavisnim tijelima u Bosni i Hercegovini, treba ojačati njihove ovlasti da izriču sankcije. Te institucije mogu vrlo malo učiniti u provedbi sankcija i ovisе od toga da li će ih dobrovoljno poštivati oni za koje se ustanovi da su prekršili određene zakone ili propise. Državni i entitetski parlamenti proširili su svoj obuhvat na preporuku revizora. Međutim, ovo još uvijek nije dovoljno kada se u obzir uzme to šta je sve potrebno uraditi da bi preporuke revizorskih izvještaja bile provedene. Sadašnje stanje ne nudi nijedan primjer institucije koja je kažnjena ili koja je bila predmet provedbe bilo kakve disciplinske mjere.

44 Svi Specijalni izvještaji dostupni su na veb-stranici Institucije ombudsmena:

<<http://www.ombudsmen.gov.ba/PublikacijeEn.aspx?category=Special%20Reports>>

45 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, pritvoru i drugim mjerama (2005), koji regulira osnovna i najvažnija ljudska prava u BiH, u članu 68 daje zatvorenicima pravo da komuniciraju sa ombudsmenom BiH kao sa nezavisnim tijelom zaduženim za zaštitu temeljnih ljudskih prava i temeljnih sloboda, čime im se omogućava da podnose žalbe u obliku peticije ili žalbe u vezi sa bilo kojim problemom.

To pravo koje zatvorenici mogu uživati, također, postoji i u članu 20 Zakona o ombudsmenu, u kome se navodi da „prepiska zatvorenika sa ombudsmenom ili sa Institucijom ne može biti predmet bilo kakve cenzure, ne može biti otvarana, a razgovori između ombudsmena ili osoba koje on delegira nikad ne smiju biti predmet nadzora“. To pokazuje da postojeći propisi u BiH sadrže odredbe za kontrolu krivičnih pitanja, koju provode nezavisne institucije van kruga zatvorskog sistema.

Svake godine, revizorske institucije objavljuju izvještaje koji pokazuju konkretne nedostatke određenih institucija. Nažalost, nakon analiza i diskusije u Parlamentu, naglašena pitanja često nisu predmet dalje provjere, niti se rješavaju. U svom izvještaju za 2010, Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH (Ured glavnog revizora Federacije BiH 2011) nije pozitivno ocijenio nijednu instituciju. Ti i slični nalazi revizora dokaz su zanemarenog upravljanja državnim sredstvima. Zakonske promjene bi se morale uvesti kako bi se omogućilo da se sankcioniraju one institucije koje se ne pridržavaju preporuka.

Parlamentarni vojni povjerenik Bosne i Hercegovine predstavlja jedinstvenu instituciju u regionu. Prvi povjerenik je imenovan ubrzo nakon što je Parlament usvojio Zakon o Parlamentarnom vojnom povjereniku 2009. godine (Službeni list BiH, 51/09). Bio je aktivan u promovisanju ljudskih prava i temeljnih sloboda vojnog osoblja. Prema Zakonu o parlamentarnom vojnom povjereniku, povjerenik može uzeti predmete koje mu/njoj proslijedi ombudsmen (član 7). Povjerenik je, također, odgovoran za istrage specifičnih slučajeva, koji se temelje na preporuci Parlamentarne skupštine i Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost. Povjerenik, također, ima ovlast da provodi istrage prema vlastitoj ocjeni i preporuke za istragu može tražiti od Zajedničke komisije. Povjerenik ima pristup informacijama potrebnim za istrage, a ministar odbrane može odbiti pristup samo u slučajevima kada je informacija klasificirana. Čak i u tim slučajevima, ministar mora Zajedničkoj komisiji za odbranu i sigurnost dostaviti obrazloženje.

3.5. Finansijska transparentnost

Bosna i Hercegovina je 2005. godine započela ozbiljnu budžetsku reformu radi jačanja faza planiranja i upravljanja u oblasti javnih finansija. Od tada je stvoren dobar zakonodavni okvir o finansijskoj transparentnosti. Izgrađen je moderni, srednjoročni proces planiranja sa definiranim trogodišnjim budžetskim kalendarom i podjelom odgovornosti. U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni list BiH, 61/04), Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine zaduženo je za pripremu budžeta i finansiranje budžetskih korisnika, kao i za usvajanja svih relevantnih propisa za pripremu budžeta i aktivnosti za provedbu. Svaka institucija je obavezna da usvoji interne akte, kao što su poslovnici, što dalje pomaže organiziranju u ovoj oblasti. Zakonodavni okvir je znatno poboljšan od 2008. godine, posebno usvajanjem Zakona o internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni list BiH, 27/08) i Zakona o fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine (Službeni list BiH, 63/08). Oba ova zakona promoviraju adekvatnu transparentnost budžeta, čime ga čine dostupnim javnosti tokom faze izrade i provedbe.

Iz revizorskih izvještaja može se zapaziti da neke institucije sektora sigurnosti, kao što je Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine, nisu dobile zadovoljavajuću ocjenu. Glavni revizor BiH bio je rezerviran povodom finansijskog izvještaja i zakonitosti upravljanja tokom 2009. godine.

Ured za reviziju redovno provodi godišnje kontrole tijela državne sigurnosti, koje su dostupne javnosti. Time on poboljšava finansijske aktivnosti određenih institucija.

Neke od tih institucija, kao što je Državna agencija za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine (SIPA), poboljšale su svoje finansijske aktivnosti tako što su provodile preporuke Ureda za reviziju. Neke sugestije su date povodom finansijskih aktivnosti Ministarstva sigurnosti, koje nije uspjelo postići željenu dinamiku zapošljavanja u 2006. godini, te je imalo neiskorištena sredstva za plaće uposlenika. Ta sredstva su onda preusmjerena. Ovaj trend je primijećen i u drugim sigurnosnim institucijama. Izvještaji o finansijskim aktivnostima institucija Bosne i Hercegovine obuhvataju sve državne sigurnosne aktere i dostupni su široj javnosti. Izuzetak je izvještaj o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine. Reviziju te agencije obavlja parlamentarna komisija u skladu sa Zakonom o obavještajno-sigurnosnoj agenciji.

Od svih institucija se zahtijeva da, u skladu sa propisima, uspostave procedure interne kontrole i revizije.⁴⁶ Ova obaveza, međutim, nikada nije u potpunosti poštovana. Samo su neke institucije, kao što je Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine, Granična policija i Državna agencija za istrage i zaštitu, uspostavile internu reviziju. Sveobuhvatna reforma u skladu sa međunarodnim standardima i evropskim praksama napreduje i trebalo bi da bude funkcionalna do kraja 2012. godine. Taj reformirani sistem trebalo bi da ima potpun i funkcionalan sistem interne kontrole. Finansijska kontrola se prevashodno provodi u skladu sa tradicionalnim pristupom inspekciji vanjske revizije, a ne u skladu sa redovnim internim revizijama. To je posebno slučaj kada je riječ o kontroli potrošnje, gdje je teško napraviti razliku između javnih i privatnih troškova zvaničnika. Na primjer, linija između javnog i privatnog djelovanja je zamagljena onda kada se razmatraju troškovi, kao što su troškovi reprezentacije i troškovi korištenja službenih automobila, službenih telefona, državne imovine nakon radnog vremena itd.

3.6. Opća transparentnost

Ustav Bosne i Hercegovine, u skladu sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, daje garancije za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda (Ustav BiH, član II), uključujući u to i pravo na pristup informacijama i pravo na privatnost.

Zaštita ličnih podataka, kao suštinska komponenta zaštite privatnosti, temeljno je individualno pravo, koje se smatra bitnim za funkcioniranje demokratskog društva. Krivični zakon Bosne i Hercegovine prepoznaje krivično djelo „neovlaštene obrade ličnih podataka“. (Službeni list BiH, 3/03). U Ustavu Bosne i Hercegovine ne definišu se jasno prava svih građana na pristup javnim informacijama, mada je Evropska konvencija sastavni dio Ustava i logično stvara temelj za poštovanje slobode pristupa informacijama.

⁴⁶ Institucije sa godišnjim budžetom iznad dva miliona konvertibilnih maraka moraju uspostaviti mehanizme interne kontrole.

3.7. Pristup informacijama i zaštita podataka

Zakon o slobodi pristupa informacijama usvojen je 1999. godine u tri, donekle različite, verzije – na državnom nivou i na nivou entiteta. Kako bi standardizirao te zakone, Visoki predstavnik je donio odluku koja je omogućila OSCE da pripremi nacrt verzije Zakona o slobodi pristupa informacijama u skladu sa najboljom praksom. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je taj nacrt zakona u novembru 2000. godine (Službeni list BiH, 28/00), dok su parlamenti entiteta usvojili ovaj Zakon tokom 2011. Time je Bosna i Hercegovina dobila jedinstvene propise o slobodi pristupa informacijama.

Zakon o zaštiti tajnih podataka (Službeni list BiH, 54/05) utvrdio je sistem klasifikacije i kategorizacije, po kom podaci mogu biti klasificirani kao niski ili kao visoki nivo klasifikacije, ovisno o instituciji vlasti. Nivo klasifikacije varira od institucije do institucije.

Prema izvještaju Odjela za demokratizaciju OSCE, samo je trećina stanovništva Bosne i Hercegovine znala za donošenje Zakona o slobodi pristupa informacijama, dok približno isti procenat vjeruje da će on biti od koristi za građane (OSCE 2004). U godišnjem izvještaju ombudsmena za 2009. godinu navodi se da mnoge institucije u Bosni i Hercegovini ne provode u potpunosti Zakon o slobodi pristupa informacijama, ali da je postignut izvjestan napredak (Institucija ombudsmena 2009).

Zakon o zaštiti tajnih podataka definira zajednički osnov za pristup tajnim informacijama i za njihovu zaštitu⁴⁷ od neovlaštenog otkrivanja, uništavanja ili zloupotrebe. Bosna i Hercegovina je 2006. godine potpisala sporazum sa EU o Sigurnosnoj proceduri za razmjenu tajnih podataka. Učinivši to, obavezala se da će ispuniti minimalni set standarda EU vezan za proceduru zaštite i razmjene tajnih podataka. Kao rezultat, izmijenjen je i dopunjen Zakon o zaštiti tajnih podataka, te je opseg zaštite podataka u Bosni i Hercegovini proširen kako bi se osiguralo to da propisi budu u skladu sa standardima NATO.

U svom izvještaju o ljudskim pravima za 2009. godinu za Bosnu i Hercegovinu (State Department SAD 2009), Stejt department SAD utvrdio je da se, mada Zakon o slobodnom pristupu informacijama pruža građanima pristup vladinim evidencijama, mnoge vladine agencije ne pridržavaju tog zakona. Prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama, Vlada mora dati obrazloženje za bilo koje odbijanje pristupa, a građani se, ukoliko im je odbijen pristup, mogu žaliti pravosudnom sistemu ili uredima ombudsmena. U praksi, Vlada nekada ne daje potrebno obrazloženje za odbijanje pristupa, osim onda kada se građani žale ombudsmenu ili sudovima ili traže pravnu pomoć.

Javnost i dalje nema razvijenu svijest o ovom zakonu. Mada se Zakonom o slobodi pristupa informacijama utvrđuju nove procedure za pristupanje informacijama koje

47 Tipovi tajnih informacija obuhvaćeni ovim zakonom uključuju: javnu sigurnost, odbranu, vanjske poslove, obavještajni rad i sigurnost, deklasifikaciju podataka, te procedure za sigurnosne provjere i sigurnosne dozvole za pristup tajnim podacima. Za više informacija vidjeti: „Zakon o zaštiti tajnih podataka.“ *Službeni list BiH* 54/05.

posjeduje Vlada, novi principi upravne procedure općenito nisu uspostavljeni. Čini se da u ukupnoj praksi u ovoj oblasti, kao glavnom pokazatelju transparentnosti prilikom upravnog odlučivanja, postoji dvojna regulativa u državnom aparatu, što dovodi do nedovoljno jasne primjenljivosti zakonodavnog okvira.

4. Zaključci

Svaka analiza reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini mora uzeti u obzir specifični kontekst u kojem se te promjene dešavaju. Odredbe Ustava, koje su proizašle iz razarajućeg rata, čine dio mirovnog sporazuma. Međunarodna zajednica je imala značajnu ulogu u oblikovanju i izgradnji sigurnosnih institucija. U tako jedinstvenom okruženju, napredak je bio onemogućen zbog nedostatka političke volje predstavnika raznih konstitutivnih naroda da se postigne konsenzus oko nacionalnih interesa. Međutim, evidentan je određen napredak u domenu sigurnosti, koji se može smatrati pravim uspjehom. Mada je još dosta posla ostalo da se uradi, Bosna i Hercegovina je postigla potrebnu stabilnost, bez postojanja neposrednih prijetnji po sigurnost građana ili mogućnosti novog konflikta. Država je stvorila uslove potrebne za dalji politički, ekonomski i socijalni razvoj. Značaj ovog napretka ne treba potcjenjivati, s obzirom na situaciju prije potpisivanja Dejtonskog sporazuma.

U odbrambenom sektoru, Bosna i Hercegovina je bila suočena sa brojnim izazovima, koji su bili prepreke za postizanje ravnoteže u njenim finansijskim operacijama, civilnom nadzoru i komandi, te u transparentnom nadzoru struktura odbrambenog sektora. Uspostava demokratskog nadzora sigurnosnog sektora bila je jedan od glavnih izazova tokom reforme sigurnosnog sektora, a napredak u ovom području predstavlja jedan od glavnih pokazatelja uspješne transformacije društva.

Kako uspostava sigurnosnog sektora nije tretirana odvojeno od okvira mirovnog sporazuma, međunarodna zajednica je preuzela obaveze koje se odnose na institucionalne, zakonske i normativne uspostave sigurnosnog sektora. Međunarodna zajednica je, uglavnom posredstvom Ureda visokog predstavnika u BiH, snažno utjecala na reforme. Ponekad je pristup morao biti energičan, pošto domaći političari nisu bili dorasli zadatku. Usvajanje takozvanih „Bonskih ovlasti“⁴⁸ značajno je pomoglo Visokom predstavniku i drugim članovima međunarodne zajednice u tome da ohrabre i, ponekad, nametnu provođenje potrebnih reformi.

Tokom tih procesa, uspostavljeni su komplementarni oblici demokratske kontrole i nadzora nad sigurnosnim sektorom, uključujući u to i parlamentarni nadzor, nadzor izvršne vlasti, pravosudni nadzor, te kontrolu koju vrše nezavisna državna tijela. Ključna prepreka punoj provedbi i ostvarenju tih zakonodavnih odredaba bio je nedostatak sposobnog menadžmenta. Uz to, oni koji definiraju politike treba da prevaziđu

48 Vijeće za provedbu mira (PIC) odlučilo je da OHR-u da dodatne ovlasti na svojoj konferenciji u Bonu, koja je održana 9. i 10. decembra 1997. godine. Visoki predstavnik sada je mogao nametati zakone i smjenjivati zvaničnike za koje se ustanovi da ometaju provedu Dejtonskog mirovnog sporazuma.

naslijede nedemokratskog mentaliteta i procedura. Sigurnosnim institucijama i njihovim uposlenicima će trebati još vremena da demokratske vrijednosti i principe usvoje i prihvate kao svoje.

Parlamentarni nadzor sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini, ostvaren radom relevantnih komisija, može se smatrati dosta dobrim. Kvalitetna zakonska regulativa pruža tim komisijama različite mehanizme nadzora. Komisije u velikoj mjeri koriste te mehanizme, unatoč činjenici da se u određenim situacijama ispred zakonske efikasnosti i pragmatizma stavljaju uski politički interesi. Rad komisija je zaustavljen nakon izbora 2010. godine kada je izbor sastava novih komisija, uključujući u to i parlamentarne komisije za nadzor sigurnosnog sektora, odgađano nekoliko mjeseci. Zakonodavci, stoga, moraju usvojiti proceduralne garancije kako bi spriječili da slične situacije onemogućavaju rad komisija u budućnosti.

Pokušaj da se ponudi uvid u reformu sigurnosnog sektora, kao i trendovi koji su karakterizirali taj proces otkrivaju da reforma ide u pozitivnom smjeru. Prva generacija reformi, koju karakteriziraju teškoće jedinstvenog konteksta u Bosni i Hercegovini, bila je zadovoljavajuće izvršena uz značajnu pomoć međunarodne zajednice. Predstojeći period će zahtijevati povećanu transparentnost rada u svim područjima sigurnosnog sektora, osiguranje održivosti i odgovornost domaćih vlasti za sve procese, te insistiranje na većoj odgovornosti rukovodećih struktura sigurnosnih institucija.

5. Preporuke

Potrebno je usvojiti predloženi zakon o parlamentarnom nadzoru nad sigurnosnim sektorom: Kontrola i nadzor koju vrše parlamentarne komisije u Bosni i Hercegovini općenito su dosta dobri. Na papiru postoji dovoljno zakona da tim komisijama pruže cijeli niz instrumenata za nadzor rada sigurnosnih institucija, a oni se i koriste. U određenim situacijama se uski politički interesi stavljaju ispred pravne efikasnosti. Predloženi zakon o parlamentarnom nadzoru nad sigurnosnim sektorom, koji je sada u parlamentarnoj proceduri, treba da bude brzo usvojen, pošto bi poboljšao neke nedefinirane zakonske odredbe kontrole i nadzora.

Potrebno je unaprediti saradnju između komisija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i izvršne vlasti: Saradnja između komisija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koje su zadužene za nadzor sigurnosnog sektora, i izvršne vlasti nije dovoljna. To je posebno očigledno kada je u pitanju saradnja između Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Tokom posljednjih godina ova situacija je poboljšana, ali vjerujemo da ova saradnja još uvijek nije na nivou koji je potreban da bi se kontrola provodila u skladu sa demokratskom praksom. Stoga, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine treba da bude izmijenjen i dopunjen kako bi se uspostavile norme koje bliže definiraju oblike saradnje i uspostavljaju odgovornost za neuspjeh prilikom ispunjavanja obaveza u ovom dijelu nadzora.

Potrebno je povećati kvalitet tijela za internu kontrolu: Unatoč postojanju kvalitetnih sistema kontrole, još uvijek postoje znatni nedostaci u radu tijela za internu kontrolu. Nedovoljno kadrovski osposobljene strukture i neadekvatno stručno znanje onih koji rukovode predstavljaju značajne izazove. Aktivnosti koje se polako primjenjuju u internoj finansijskoj kontroli služe kao primjer koji treba slijediti i u drugim jedinicama za internu kontrolu.

Treba uvesti kaznene odredbe za nepoštovanje preporuka ombudsmena ili Ureda za reviziju: Nezavisna tijela i dalje imaju ograničenu sposobnost. Uzroci su nepostojanje dovoljnih kapaciteta i nedostatak političke nezavisnosti. Neispunjavanje preporuka nezavisnih tijela i dalje predstavlja prepreku za sprovođenje reforme. Godišnji izvještaj Državnog revizora često ukazuje na problem finansijskog upravljanja u Ministarstvu odbrane Bosne i Hercegovine⁴⁹, ali to nema ikakve konsekvence. U Bosni i Hercegovini treba osnažiti kaznene odredbe za neizvršavanje preporuka ombudsmena ili Ureda za reviziju.

Pravosudna reforma treba postati prioritet: Sada u Bosni i Hercegovini postoje četiri zasebne pravosudne piramide, koje veoma malo međusobno sarađuju. Sistem treba ojačati i učiniti ga efikasnijim. Strukturalni dijalog o pravosuđu, koji se vodi između EU i Bosne i Hercegovine, treba da pomogne unaprijeđenju institucionalnih rješenja, koja su više usmjerena na kvalitet.

Treba ojačati ulogu organizacija civilnog društva prilikom nadzora sigurnosnog sektora: S obzirom na to da predstoji druga generacija reformi sigurnosnog sektora (prva generacija reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini je završena), uloga organizacija civilnog društva prilikom nadzora sigurnosnog sektora treba biti poboljšana i ojačana.

⁴⁹ Svi specijalni izvještaji dostupni su na veb-stranici Institucije ombudsmena: <www.ombudsman.gov.ba>.

Literatura

Primarni izvori

1. *Ustav Bosne i Hercegovine.*
2. „Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 88/05.
3. „Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 12/04.
4. „Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 27/04.
5. „Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 29/00.
6. „Zakon o slobodi pristupa informacijama.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 28/00.
7. „Zakon o zaštiti tajnih podataka.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 54/05.
8. „Krivični zakon Bosne i Hercegovine.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 3/03.
9. „Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 28/08.
10. „Zakon o internoj reviziji institucija.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 27/08.
11. „Zakon o fiskalnom vijeću.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 63/08.
12. „Zakon o parlamentarno-vojnom povjereniku.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 51/09.
13. „Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 61/04.
14. „Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine.“ *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 32/06.

Sekundarni izvori

1. Bose, S. *Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention*. London: Hurst & Co, 2002.
2. Vetschera, H. and Damian, M. „Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina: The Role of the International Community.” *International Peacekeeping*, vol. 13, no. 1, 2006.
3. Nathan L. *Operationalising the Principle of Local Ownership in Security Sector Reform*. June 2006.
4. Ured za reviziju finansijskih operacija institucija FBiH. *Revizorski izvještaj o izvršenju budžeta institucija FBiH za 2010*. Sarajevo, juni 2011.
5. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. „Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2009.” Banja Luka, februar 2010.
6. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. „Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2010.” Banja Luka, mart 2011.
7. OSCE. *Public Opinion Poll*. Juni 2004.
8. US Department of State. *Report on Human Rights: Bosnia and Herzegovina 2009*.
9. „Pismo Sektora za materijalne i finansijske operacije Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova,” 15. novembar 2010.

Internet-strane

1. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine: <www.predsjednistvobih.ba>
2. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine: <www.vijeceministara.gov.ba>
3. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine: <www.parlament.ba>
4. Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine. <www.msb.gov.ba>
5. Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine: <www.mod.gov.ba>
6. Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine: <www.osa-oba.gov.ba>
7. Granična policija Bosne i Hercegovine: <www.granpol.gov.ba>

8. Državna agencija za istrage i zaštitu – SIPA Bosna i Hercegovina: <www.sipa.gov.ba>
9. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine: <www.ombudsmen.gov.ba>
10. Ured za reviziju finansijskih operacija institucija Bosne i Hercegovine: www.revizija.gov.ba>
11. Ured za reviziju finansijskih operacija institucija Federacije Bosne i Hercegovine: <www.saifbih.ba>
12. Info portal: <www.dnevnik.ba>

Poglavlje 3 – Hrvatska

Autori: Sandro Knezović i Zvonimir Mahečić⁵⁰

50 Dr. Sandro Knezović je znanstveni suradnik u Institutu za međunarodne odnose (IMO) (Odjel za međunarodne gospodarske i političke odnose). Zvonimir Mahečić je umirovljeni brigadir Oružanih snaga Republike Hrvatske. Trenutačno radi kao vanjski suradnik Instituta za međunarodne odnose (IMO) u Zagrebu.

Kratice

BiH	Bosna i Hercegovina
DP	Državni proračun
DPROSRH	Dugoročni plan razvoja OSRH
DUR	Državni ured za reviziju
EU	Europska unija
EZ	Europska zajednica
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
HS	Hrvatski sabor
ICTY	Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia)
MAP	Akcijski plan za članstvo (Membership Action Plan)
MO	Ministarstvo obrane
MUP	Ministarstvo unutarnjih poslova
NATO	Organizacija sjevernoatlantskog ugovora (North Atlantic Treaty Organisation)
OO	Odbor za obranu
OSRH	Oružane snage Republike Hrvatske
OUPNS	Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost
PfP	Partnerstvo za mir (Partnership for Peace)
PSP	Proces stabilizacije i pridruživanja
RH	Republika Hrvatska
SSR	Reforma sigurnosnog sektora (Security Sector Reform)
SDP	Socijaldemokratska partija Hrvatske
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija

UVNS	Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost
VE	Vijeće Europe
VGNSOA	Vijeće za građanski nadzor sigurnosno obavještajnih agencija

1. Uvod

U ovom će materijalu biti riječi o glavnim elementima koji su utjecali na izgradnju struktura sigurnosnoga sustava i s njima povezanih mehanizama za nadzor u Republici Hrvatskoj (RH). U tu svrhu, ovaj tekst sadrži:

- prvo, kronologiju i kratku analizu događaja važnih za reformu sigurnosnog sektora (SSR) u Hrvatskoj i
- drugo, okvir glavnih uključenih i prepoznatih funkcionalnih procesa, koji su utjecali na reformu u pojedinim razdobljima.

Razdoblje od 1990. godine, kad je uistinu počeo proces raspada bivše Jugoslavije (SFRJ) i stjecanja neovisnosti, podijelit ćemo u nekoliko većih vremenskih razdoblja. Na taj ćemo način doći do zaključaka i prosudbi o trendovima koji su obilježili razvoj i izgradnju struktura sigurnosnoga sustava putem provedbe i operacionalizacije sveobuhvatnih procesa, te njihov utjecaj na državu i društvo. To su sljedeća razdoblja:

- 1990. – 1995.: obilježeno prvim višestranačkim izborima, početkom procesa izgradnje nacionalne države, ratom koji je uslijedio i njegovim uspješnim okončanjem, što je uključilo i oslobođanje teritorija.
- 1995. – 1999.: obilježeno novonastalim mirom i smrću prvoga predsjednika Franje Tuđmana.
- 2000. – danas: obilježeno kontinuiranim napretkom u provedbi SSR-a, izgradnjom snažnih mehanizama kontrole i nadzora, te osnaživanjem uloge i utjecaja Hrvatskoga sabora (HS) u sigurnosnom sektoru.

2. Pozadina za proširenje referentnoga okvira

Dok bi bilo jednostavno pristupiti razdoblju poslije 2000. godine kao jedinstvenom razdoblju, ukorijenjene različitosti u pristupu razvoju društva vidljive na strani dviju političkih filozofija – jedne koje je bila ekskluzivna i ekstenzivno nacionalno orijentirana i druge politički liberalnije i otvorene vanjskim utjecajima – koje su vodile vladu u tri izborna perioda, promjene u odnosima sa međunarodnom zajednicom, duboke društvene promjene, galopirajuća ekonomska kriza itd., opravdavaju suptilniji pristup bolje prilagođen ostvarenju ciljeva ovog materijala. Shodno tome, vrijeme poslije 2000. godine podijelit ćemo u tri perioda:

- 2000. – 2003.: koji je donio ključne političke promjene provedene od strane koalicije na čelu sa Socijaldemokratskom partijom Hrvatske, kraj poluautoritarnog režima i polupredsjedničkog političkog sustava, početak stvarne tranzicije i početak procesa pristupanja euroatlantskoj zajednici.
- 2004. – 2007.: povratak Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) na vlast, prva HDZ-ova vlada poslije Tuđmana i usporeno pojavljivanje SSR-a i procesa sveukupne reforme državne uprave, koji su utjecali na sve aktivnosti državnih struktura, a koje su trenutačno u snažnom zamahu.

- 2008. – 2011.: drugi mandat HDZ-ove vlade, koji je obilježen početkom gospodarske krize i ubrzanjem brojnih pozitivnih procesa, poglavito pristupanja NATO-u i EU-u; kao i eksplozijom antikorupcijskih istraga, te sve većom osjetljivošću javnosti na nepravilnosti počinjene od strane izabranih dužnosnika, njihovih klika i klijenata.

Po pitanju druge teme iz Uvoda, glavni procesi koji su utjecali na razvoj struktura sigurnosnog sektora mogu se sažeti ovako:

- politički utjecaj pretežno vladajućih političkih elita;
- vanjska politička kondicionalnost i njen utjecaj na razvoj društva i državne uprave;
- razvoj pravnog okvira usklađenog s europskim demokratskim standardima;
- izgradnja administrativnih sposobnosti pretežno u suradnji s državama partnerima iz NATO-a i EU-a;
- implementacija normativnog okvira i puštanje u opticaj prihvaćenih standarda i procedura;
- financijska odgovornost državne uprave;
- transparentnost kao mjera otvorenosti službenih struktura;
- prihvaćanje i internaliziranje vrijednosti kao kulturološki element koji obilježava odmak od suboptimalnih načina vladanja i administriranja u prošlosti i
- uloga i utjecaj civilnog društva u procesu provedbe društvenih promjena i SSR-a.

2.1. Kratki pregled konteksta

Čini se očiglednim da proces izgradnje države, demokratizacija i SSR, barem kada analiziramo hrvatski slučaj, predstavljaju dugotrajan proces koji ima svoj povijesni, politički i društveni kontekst, kao i pojedine faze koje su predstavljene u kronološkom slijedu u okviru ovoga teksta.

Početno razdoblje izgradnje države (1990. – 1995.) obilježili su rat i okupacija gotovo trećine hrvatskoga teritorija. Tako je, za razliku od većine bivših komunističkih država u Srednjoj i Istočnoj Europi, koje su našle načina da promijene svoje uređenje i započnu svoj put prema EU i NATO, 1989. godine jednostavnom promjenom političkog sustava, Hrvatska na nesreću morala krenuti različitim i mnogo težim putem da bi došla ondje gdje se nalazi danas. To joj je onemogućilo veći napredak u približavanju euroatlantskim institucijama poput EU i NATO, jer je istovremeno bila prisiljena nositi se sa problemima ratom rastrgane zemlje i boriti se za priznanje neovisnosti u međunarodnoj areni. Povrh toga, unutarnji politički život nije sa sobom donio demokraciju i vladavinu prava, niti je osiguravao ispunjenje ključnih kriterija potrebnih za pristup euroatlantskoj zajednici, na čemu je određen broj bivših komunističkih zemalja već započeo raditi. U početku su negativne posljedice neadekvatne unutarnje i vanjske politike bile ublažavane statusom žrtve agresivnoga rata, no nakon loše procijenjenog uključivanja u političke i vojne događaje u Bosni i Hercegovini (BiH), taj je položaj bilo sve teže zadržati.

Razdoblje "demokratskog deficita" (1995. – 2000.) bilo je doba poluautokratskog režima sa svim njegovim negativnim stranama i posljedicama. Tako su prva dva promatrana razdoblja, uzimajući u obzir samu prirodu političkog i sigurnosnog okruženja, imala vrlo malo zajedničkoga s pravim procesom demokratizacije, te nisu imala gotovo nikakve veze s SSR-om i sveukupnom reformom državnog administrativnog aparata.

Nasuprot tome, razdoblje koje je počelo izbornim i ustavnim promjenama 2000. godine otvorilo je nove mogućnosti da zemlja pokrene nužne tranzicijske reforme, uključujući SSR, i da sudjeluje u procesu pristupanja EU-u i NATO-u. Time je u unutarnju i vanjsku politiku u Hrvatskoj ušla nova dinamika, koja je stimulirala stalno unapređivanje institucionalnog aparata koji je potreban za uspješno dovršenje tih dvaju procesa, koji će pomoći Hrvatskoj da nađe svoje mjesto u transatlantskom klubu.

Imajući na umu hrvatski politički sustav i elite koje su zemljom vladale tijekom 90-ih godina prošloga stoljeća, promjene koje su se zbile 2000. godine predstavljaju važan događaj za budućnost hrvatske demokracije i međunarodni položaj zemlje. Povrh toga, ustavne promjene koje su uslijedile i nova dinamika u procesima pristupanja eurolatlantskim institucijama pridonijeli su općenitoj reformi, uključujući SSR. No, nakon tog razdoblja uslijedio je povratak HDZ-a na vlast, te je njegov prvi mandat obilježila unutarnja borba između shvaćanja da je s jedne strane provedba reformi nužna, a s druge strane duboko ukorijenjenih partikularnih interesa dijela političke elite, koji je sprječavao njihovu stvarnu provedbu.

Dinamika političkog utjecaja na procese reforme državne uprave i SSR određuju okvir i temelj unutar kojega možemo prepoznati dva pozitivna razdoblja: prvo, u kojem je na vlasti bila koalicija predvođena Socijaldemokratskom partijom (SDP), kad je politička elita pokazala određenu razinu ambicije da pozitivno djeluje na ishod reformi, ali su ih u tom nastojanju u značajnoj mjeri blokirali desno orijentirana oporba i još više neke rigidne, konzervativne društvene skupine; i drugo, kad je tek tijekom svog drugog mandata sadašnja HDZ-ova vlada pod pritiskom sve veće gospodarske krize, žurne potrebe da se završi proces pristupanja EU-u i pod sve većim pritiskom većine građana, počela provoditi stvarne političke, pravne, organizacijske i funkcionalne reforme, koje su dovele do izrazito pozitivnih političkih, administrativnih i društvenih promjena korisnih za većinu građana.

Utjecaj političkih elita na reformu tek je u novije vrijeme dosegao željenu razinu, jer su one provele previše vremena braneći partikularne političke i ekonomske interese. Tako su one i dalje ostale relativno najslabija karika u lancu elementa koji utječu na društvenu strategijsku promjenu, reformu državne uprave i SSR. Vanjski utjecaj i postavljeni uvjeti bili su važan element u postupku demokratizacije i reforme, ali 'tragovi' koje je taj utjecaj ostavio na reformskim procesima, kao i kvaliteta nepovratne strategijske promjene unutar političkih struktura, državne uprave i društva u cjelini su varirali. U početku je vanjski utjecaj bio pozitivan i smatralo ga se uglavnom korisnim za ratne napore i obrane države. No, ta se ocjena ubrzo pogoršala zbog nesuglasja oko hrvatskoga sudjelovanja u ratu u Bosni i Hercegovini i sve snažnijih autokratskih težnji političkih elita. Zbog toga je u drugom razdoblju došlo do dubokog jaza u tom procesu i do sve izraženijeg neslaganja s međunarodnom zajednicom. Glavni uzrok

takvoga pristupa međunarodnim organizacijama, drugim državama i njihovim političkim strukturama bili su politički interesi vladajuće elite.

Nakon što je koalicija šest političkih stranaka predvođenih SDP-om osvojila parlamentarne izbore 2000. godine, međunarodni su se odnosi poboljšali, a različiti programi suradnje smanjili su napetosti i doveli do osjećaja sve većeg razumijevanja. To je razdoblje obilježilo pristupanje Hrvatske Partnerstvu za mir (PfP) i početak "Procesa stabilizacije i pridruživanja". Takav se trend dijelom nastavio i nakon što se HDZ vratio na vlast, uz sve dublju suradnju stručnjaka i snažan naglasak na izgradnji državne uprave i upravnih sposobnosti struktura sigurnosnog sektora. Ipak, razmimoilaženja sa Slovenijom u pogledu državne granice, narastajuće međunarodne i domaće tenzije povezane sa sudskim postupcima koji se vode pred Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY), te općenit osjećaj da međunarodna zajednica pred Hrvatsku stavlja previše strogih uvjeta doveli su do osjećaja među političkim strankama i građanima prema kojem međunarodna suradnja i kondicionalnost više ne predstavlja ju pozitivan element za razvoj zemlje i društva. To na neki način predstavlja povratak na situaciju koja je vladala neposredno nakon rata pa do smrti predsjednika Tuđmana, ali korijeni takvog raspoloženja ovoga puta su bili drugačiji. Naime, dok je prvi puta takvo raspoloženje bilo rezultat manje-više jasne manipulacije javnim mišljenjem od strane političkih elita, sada se nezadovoljstvo koje je naraslo u velikom dijelu društva nastavilo samostalno razvijati, da bi posljedično oblikovalo i utjecalo povratno na ponašanje vladajućih elita. Sukladno dinamici i preplitanju tih procesa, politički kontekst u kojem se SSR počeo provoditi u prvom je desetljeću obilježavala nevoljkost, suzdržanost, pa čak i otvoreno nepovjerenje političkih elita. No, kada su na početku novoga tisućljeća političke prepreke napokon srušene, SSR se počela provoditi u punini svojih reformskih aktivnosti i procesa da se više nikada ne bi zaustavila ili doživjela preokret.

2.2. Pravni okvir

Hrvatski pravni okvir koji uređuje sigurnosni sektor izgrađen je u proteklih dvadeset godina. U tom je procesu bilo i uspona i padova, poglavito zbog predrasuda političkih elita. U prva dva razdoblja razvoja državne uprave i sigurnosnih struktura, Hrvatski sabor (HS) uglavnom je služio interesima vladajuće HDZ-ove elite. Postupak prilagodbe pravnoga okvira normama razvijenih demokratskih zemalja koje su članice EU-a i NATO-a počeo je tek nakon što je koalicija predvođena SDP-om pobijedila na izborima 2000. godine.

Nakon izbora 2000. godine, vladajuća koalicija predano je radila na tome da povrati barem dio onoga što je izgubljeno u prethodnom periodu. Ostvarena su značajna poboljšanja i prilagodbe u pravnom okviru koji se odnosi na sigurnosni sustav. Pri tome je najvažnije istaknuti nastojanja da se učvrste ovlasti Sabora u pitanjima koja se odnose na sigurnost i obranu. Dio propisa koji se odnose na sigurnost i obranu, a koji su u prethodnom razdoblju bili pod snažnim utjecajem predsjednika, izmijenjeni su kako bi se ostvario uravnoteženi pristup, u skladu s kojim su predsjednik, Vlada i Sabor dobili ravnomjernije udjele u ovlastima i obvezama, čime je uspostavljen stvarni sustav međusobnog provjeravanja i nadzora. Mogli bismo reći da, iako je u području

sigurnosti i obrane vladavina prava u Hrvatskoj barem nominalno oduvijek postojala, promatrajući to pitanje s gledišta postojećeg pravnog okvira i činjenice da je vladavina prava jedna od društvenih vrijednosti zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske (čl. 3.), tek nakon 2000. godine dolazi do ozbiljnog pokušaja rješavanja slabosti naslijeđenih od prethodnog polupredsjedničkog sustava, a kakvoća zakonskih akata i njihovih normi se značajno poboljšala.

Iako je proces standardizacije pravnoga okvira bio pun poteškoća te je trajao dulje nego što je realno bilo potrebno, zbog miješanja političkih elita kako iz vladinih krugova tako i iz opozicije, to je jedan od najuspješnijih elemenata sveukupne reforme državne uprave i SSR-a. Nakon stagnacije u drugom razdoblju koje je trajalo do 1999. godine, uslijedilo je stalno unapređivanje pravnoga okvira, uglavnom zahvaljujući standardizaciji koja se provodila za potrebe pristupanja NATO-u, a potom i EU-u. Analiza pravnih propisa pokazuje da je položaj Hrvatskoga sabora u području nadzora sigurnosnih struktura, donošenja strateških sigurnosnih dokumenata i dugoročnog planiranja razvoja prilično dobro razrađen i uređen, a neka od njegovih ovlaštenja čak donekle preuzimaju ulogu koju obično ima izvršna grana vlasti.

Ključne ovlasti u sigurnosnom sektoru zadržala je izvršna vlast, a one su podijeljene na Vladu i predsjednika Republike. Sabor putem svojih mehanizama za kontrolu Vlade i javne uprave, koji mu stoje na raspolaganju, ima ovlasti pratiti provedbu sigurnosne politike i razvoj oružanih snaga. Ustav i mjerodavni zakoni koji se odnose na područje sigurnosti predstavljaju objedinjujući okvir unutar kojega se građanima, društvenim skupinama, društvu u cjelini i njegovim institucijama pruža sigurnost. Koordinacija, rukovođenje i odgovornost unutar sigurnosnog sustava jasno su uređeni, a zakoni propisuju zadaće i nadležnosti pojedinih aktera u sigurnosnom sustavu. Do povremenih samovoljnih djelovanja može doći samo ako dođe do povrede zakona na pojedinačnoj razini, a takvim se povredama onda bave više razine izvršne, sudbene i zakonodavne vlasti. Nakon parlamentarnih i predsjedničkih izbora 2000. godine, sporo je ali sigurno ostvareno vertikalno usklađivanje zakona koji uređuju sigurnosni sektor s Ustavnom Republike Hrvatske. Do toga je došlo zahvaljujući ozbiljnom i sustavnom nastojanju tadašnje koalicijske Vlade da uvede željenu razinu reda u pravni okvir koji se odnosi na sigurnosni sektor.

2.2.1. Ustroj sigurnosnog sektora

Sve sigurnosne organizacije podređene su odgovarajućim ministarstvima, poglavito Ministarstvu unutarnjih poslova RH i Ministarstvu obrane RH. Putem njih sigurnosnom se sektoru prenose političke smjernice koje dolaze od parlamentarne većine. Sve te organizacije (policija, OSRH, obavještajne službe itd.) imaju svoje stručne stožere koji su zaduženi za svakodnevno izvršavanje zadaća i obveza. Unutar tih struktura provodi se funkcija izvršne kontrole nad njihovim svakodnevnim aktivnostima. Povrh toga, kroz tu mrežu institucija i organizacija provode se dvije važne funkcije koje se prikazane u Dijagramu 1., a to su pridržavanje odgovornosti i jačanje transparentnosti.

Sljedeća linija nadzora sastoji se od saborskih odbora nadležnih za pitanja sigurnosti, obrane, unutarnje ili vanjske politike koji izvršavaju svoju zadaću nadzora i ujedno imaju važnu ulogu u osiguravanju gore navedenim institucijama i organizacijama financijskih sredstava i resursa koji su im potrebni za rad. Ta se uloga izvršava putem godišnje pripreme, donošenja i kontrole nad izvršenjem proračuna.

Treću liniju nadzora tvori pravosuđe. Sudovi su ovlašteni za provedbu sudbenog nadzora nad cjelokupnim djelovanjem državne uprave. Pravni okvir pruža prilično razgranatu mrežu normi koje čine prethodno navedene institucije i organizacije odgovornima za započinjanje postupaka istraga u slučaju da utvrde da je došlo do povrede pravnog okvira, te im omogućava da zatraže od istražnih tijela da se uključe.

I na kraju, a osobito u proteklih deset godina, civilno društvo i njemu pripadajuće organizacije je ojačalo i steklo veću važnost u društvu. Njihova istraživanja često služe kao temelj za otkrivanje nepravilnosti, a njihovo djelovanje obilježava odmak od načina na koji je država prethodno djelovala.

Uz navedene institucije, postoji i čitav niz neovisnih državnih tijela zaduženih za redovitu provjeru djelovanja državne uprave, uključujući i sigurnosne strukture, a u nekim ključnim područjima (poput zaštite podataka i politike borbe protiv diskriminacije), postoje i pravobranitelji koji imaju dodatne ovlasti kako bi osigurali kvalitetno djelovanje struktura.

Ta mreža međuodnosa tvori mehanizam koji na prvoj razini omogućava državnim tijelima da provode i pospješuju odgovornost svih profesionalnih organizacija, a posebice onih koje imaju ovlasti za uporabu sile. Na drugoj razini, ta mreža omogućava civilnim organizacijama i institucijama da utječu na svakodnevno djelovanje sigurnosnih struktura potičući državne dužnosnike i državne službenike na sve veću transparentnost. S druge strane, međunarodno okruženje – i na bilateralnoj i na multilateralnoj razini, a i u okviru međunarodnih organizacija – igra važnu ulogu u jačanju odgovornosti i transparentnosti. Ono to čini manje na direktan način, a više utjecanjem i nametanjem standarda transparentnosti i odgovornosti putem mehanizma kondicionalnosti. U proteklih deset godina, Hrvatska je bila duboko uključena u procese pristupanja NATO-u i EU-u, i ostvareno je značajno poboljšanje u pogledu odgovornosti i transparentnosti. Može se slobodno reći da su današnja Hrvatska i ona od prije deset godina praktično dvije različite države i dva različita državna ustroja. Čak ni zadnji niz javno razotkrivenih korupcijskih skandala nije bio moguć bez značajnih promjena u nacionalnoj i političkoj kulturi, koje su ostvarene u tom razdoblju. Napokon se čini da se utjecaj civilnoga sektora, u kombinaciji sa sve većim profesionalizmom u državnoj upravi, isplatio te da se u društvu polako stvara drukčije ozračje.

2.2.2. Zapovjedni lanac

Zapovjedni lanac i građansko upravljanje sigurnosnim sektorom zakonski su uređeni. Podjela ovlasti i dužnosti (u vrijeme mira i u vrijeme rata ili hitnih stanja) između predsjednika, predsjednika Vlade, ministara i operativnih zapovjednika propisani su Usta-

vom, Zakonom o obrani, Zakonom o policiji ili u slučaju obavještajnih službi, Zakonom o sigurnosno-obavještajnim agencijama. Hrvatska je jedinstvena po tome da predsjednik i premijer, kao čelni čovjek Vlade, dijele brojne dužnosti kojima se osigurava nesmetano djelovanje Oružanih snaga Republike Hrvatske (OSRH) i sigurnosno-obavještajnih agencija. Mnogi od ključnih dokumenata, kao i odluke o mnogim najvažnijim djelovanjima mogu se donijeti samo ako obje strane supotpisu prijedloge ili odluke. Uz to, ti procesi u većini slučajeva kreću od ministra obrane, budući da je većinu akata ili postupaka nemoguće donijeti ili započeti bez ministrova početnog prijedloga. Ovakav je aranžman katkad nespretn, ali sprječava predsjednika Vlade i predsjednika Republike da steknu prevelike ovlasti i nadležnosti nad sigurnosnim sektorom.

I uloga načelnika Glavnoga stožera Oružanih snaga složenija je nego u većini drugih država u regiji, budući da načelnik po pitanju većine svojih zadaća koje se odnose na planiranje i osoblje odgovara ministru obrane i Vladi, dok je po pitanju zapovjednih ovlasti odgovoran predsjedniku.

3. Transparentnost sigurnosnoga sektora

Transparentnost sigurnosnih organizacija i njihova djelovanja može se mjeriti načinom izvršavanja njihovih funkcija i zadaća. Od svih mogućih funkcija, zaštita osobnih podataka, slobodan pristup informacijama i zaštita tajnosti informacija i podataka od javnog interesa mogu pružiti dobar uvid u stanje stvari u ovome području.

Sad kad je čvrsto uspostavljen pravni okvir i kad se provedba prihvaćenih pravnih i demokratskih standarda iz godine u godinu poboljšava, u narednih nekoliko godina najvažnije zadaće organiziranih državnih struktura bit će poboljšanje organizacijskih resursa i daljnje internaliziranje demokratskih vrijednosti. Primjera opsežnog tumačenja povjerljivih i tajnih podataka o obrambenim i sigurnosnim pitanjima ima, ali broj takvih primjera iz godine u godinu opada i njihova je važnost sve manja. U novije vrijeme veći se naglasak stavlja na obrazovanje i izobrazbu kadra kako bi se zadovoljila potreba društva za transparentnošću, tako da je u proteklom godinama najveći napredak ostvaren upravo u tom području. Razina opremljenosti i popunjenosti tih struktura u najvećem broju slučajeva zadovoljavajuća je za predviđene zadaće.

3.1. Tajnost isprava

U proteklih pet ili više godina, u svim je prethodno spomenutim područjima vidljiva dobra praksa. Manje je povjerljivih podataka, a nedavni korupcijski skandali stavljaju pritisak na državne strukture da ne koriste ekstenzivno klasificiranje dokumenata u cilju sakrivanja nepravilnosti u radu. Ulažu se znatni naponi kako bi se promijenila organizacijska kultura tajnovitosti u državnim sigurnosnim institucijama, a to se nastoji postići kroz odgovarajuću izobrazbu, organiziranu ili na bilateralnoj osnovi s državama koje pružaju pomoć ili u okviru aktivnosti VE. Izobrazba ne obuhvaća samo one koji su izravno zaduženi za provedbu predmetnih pravnih propisa nego i većinu zaposlenika. Nekoliko tisuća zaposlenika iz sigurnosnog sektora i državne uprave prošlo

je programe izobrazbe i edukacije NATO-a i EU-a. Nadalje, postoji i zakonski propisan upravni postupak za osporavanje utvrđenog stupnja tajnosti. Korektivna uloga koju izvršavaju nezavisna državna tijela se opsegom smanjuje zbog sve bolje prakse državnih institucija, koja se odražava u smanjenom broju predmetnih postupaka koji se vode pred sudovima ili pred upravnim tijelima.

Svaka isprava koja je proglašena tajnom ili povjerljivom može se proglasiti neklasificiranom u postupku koji provodi isto tijelo koje ju je proglasilo tajnom ili njemu nadređeno državno tijelo. Sposobnosti državnih tijela i agencija koje se odnose na proces klasificiranja i deklasificiranja dokumenata su na zadovoljavajućoj razini i dobro utemeljene, a sveukupna sigurnosna struktura provodi redovitu izobrazbu zaposlenika sa ciljem da postanu još vještiji u ispunjavanju potreba tog procesa. Sva ova tijela imaju vrlo jasno definirane uloge, procedura djelovanja i kompetencije određene ključnim zakonskim i podzakonskim propisima.

3.2. Pristup klasificiranim ispravama

Pravo na pristup informacijama je područje koje je direktno suprotstavljeno području zaštite osobnih podataka. Pravo na zaštitu osobnih podataka, ukoliko bi se prerevno primjenjivalo, može se iskoristiti kako bi se spriječila objava neke informacije, a sa ciljem zaštite nečijega djelovanja ili javnog ugleda. Zakoni koji reguliraju ova dva područja služe zaštiti dvaju društvenih vrijednosti koje se međusobno preklapaju i nijedan od njih ne bi trebao imati prednost pred drugim. Pojednostavljivanje pravnoga okvira i dosezanje viših standarda u djelovanju državnih dužnosnika učinit će taj mogući sukob nebitnim ili barem prihvatljivim.

Mnoge institucije, poglavito NVO, žale se na ponašanje osoba zaduženih za pružanje zatraženih informacija. U Izvješću o radu GONG-a za 2009. godinu stajalo je da je samo polovica institucija kojima su se obratili odgovorila na pitanja, što je bilo znatno lošije nego 2008. kad je taj udio bio oko 60 posto. Došlo je i do znatnoga povećanja broja neriješenih žalbi. Treba, međutim, spomenuti da broj anonimnih žalbi raste iz godine u godinu te da državna tijela u pravilu ne rješavaju takve žalbe. Rješavanje anonimnih žalbi predstavljalo bi uzaludno trošenje resursa, budući da se, na kraju krajeva, ne zna koga bi trebalo obavijestiti o rezultatima postupka. Ipak, u nekim se slučajevima čak i anonimne žalbe obrađuju kao onaj element koji bi mogao dovesti do novih nalaza ili kao početna faza daljnjih istraga.

3.3. Zaštita privatnosti

U novije vrijeme u Hrvatskoj nije bilo dokazanih slučajeva ozbiljne i dokazane zlorabe osobnih podataka. Većinu pritužbi konceptualne naravi podnijeli su NVO, koji su osjetljivi na, po njihovu mišljenju, nedovoljno dobre zakone i provedbu postupaka, no rijetko se događa da primjedbe koje iznesu imaju stvarno i praktično značenje. U stvarnosti, zaštita osobnih podataka gotovo je neprobijna, do te mjere da se precizna

primjena svih mjerodavnih zakonskih propisa i postupaka može pokazati štetnom za ostvarivanje nekih drugih važnih društvenih vrijednosti i javnih interesa.

Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija (VGNSSOA) ovlašteno je provesti istragu na temelju pritužbe građana. U slučajevima kršenja ljudskih prava i građanskih sloboda, ovo je tijelo obavezno svoje izvješće dostaviti predsjedniku Republike, predsjedniku Vlade, predsjedniku Hrvatskoga sabora i državnom odvjetniku. Ipak, te se mogućnosti rijetko koriste. Uz to, za rješavanje pritužbi s ovog područja ovlašten je i državni pravobranitelj.

Građani su svjesni svojih prava u pogledu zaštite osobnih podataka. U većini slučajeva, privatni podaci se pohranjuju, prikupljaju i distribuiraju samo uz prethodnu suglasnost onoga na koga se podaci odnose. Koliko je ova tema dalekosežna, pokazuje žustra rasprava koja se vodi o mogućem objavljivanju registra branitelja. Službeni stav u ovom predmetu je do sada uvijek bio da Zakon o zaštiti osobnih podataka ne dopušta objavljivanje registra. No, rasprava o tom pitanju i dalje traje.

Državne i sigurnosne strukture voljne su zaštititi osobne podatke, osobito kad je to sukladno njihovim interesima. Snažan mehanizam za zaštitu osobnih podataka obuhvaća i sudstvo, odnosno imenovane suce članove Vrhovnog suda RH. Povrh toga, građani imaju pravo od sigurnosnih struktura zatražiti informaciju o tome koji su točno osobni podaci prikupljeni i za koju svrhu. U slučaju bilo kakvog neslaganja, sukobi bi se trebali riješiti u sudskom postupku.

4. Obrasci demokratske odgovornosti sigurnosnog sektora

Postoje različiti slojevi i vrste zaštitnih instrumenata i mehanizama, koji omogućavaju kontinuirano povećanje odgovornosti državne uprave i posebice sigurnosnoga sektora. Ustavom je definirana i uspostavljena građanska kontrola i nadzor nad sigurnosnim institucijama i organizacijama. Primarni zakoni koji uređuju područje sigurnosti, te utvrđuju kako aktere tako i kriterije djelovanja prihvaćaju međunarodno standarde i konvencije koje se odnose na demokratsku kontrolu i građanski nadzor sigurnosnog sektora u pogledu zaštite ljudskih prava. Ustav i primarni zakoni predviđaju pravnu zaštitu ljudskih prava građana, kao i osoba zaposlenih u sigurnosnim službama. Postupci zaštite tih ljudskih prava, uključujući i uporabu posebnih istražnih radnji, također su jasno određeni.

Demokratski građanski nadzor nad sigurnosnim sektorom predviđen je i propisan na tri razine. Prva razina je demokratska građanska kontrola institucija sigurnosnoga sektora od strane izvršne vlasti, koja se provodi kroz uloge i ovlasti predsjednika Republike, Vlade i nadležnih ministarstava (čl. 112. Ustava). Druga je razina demokratski građanski nadzor koji provodi Hrvatski sabor, njegovi odbori nadležni za područje sigurnosti, obavještajnog djelovanja i obrane, i druga neovisna revizorska tijela koja su za svoj rad odgovorna Hrvatskome saboru (Ustav, čl. 80. i drugi zakoni), primjerice

Državni ured za reviziju (DUR). Na trećoj se razini nalazi operativno vođenje, upravljanje, zapovijedanje i kontrola od strane profesionalnih djelatnika na visokim položajima u sigurnosnim, obavještajnim, obrambenim i policijskim strukturama, civila kad je to moguće, odnosno vojnih djelatnika kad je to nužno, koje su imenovali predsjednik Republike, Vlada ili Hrvatski sabor. Prije imenovanja, saborski odbori obavljaju provjere, kako je to propisano različitim zakonima u području sigurnosnoga sektora.

4.1. Izvršna vlast / Hrvatski sabor / pravosuđe / neovisna nadzorna tijela

Izvršna vlast obavlja operativnu, upravljačku, zapovjednu i kontrolnu funkciju nad svakodnevnim djelovanjem sigurnosnog sektora. Sve sigurnosne institucije i njihova unutarnja kontrolna tijela pomno prate svaku pojavu bilo kakvog kršenja zakona. Odgovarajuće baze podataka su uspostavljene i redovito se ažuriraju. Isti se proces odvija i u neovisnim državnim institucijama koje su zadužene za sveukupnu kontrolu nad zakonitošću djelovanja i izvršenja proračuna, te one redovito upravljaju vlastitim registrima.

Akteri unutar sigurnosnog sektora, kao i saborski zastupnici prihvaćaju parlamentarnu kontrolu i nadzor, te postoji razumijevanje njihove važnosti. Praksa je također pokazala da akteri unutar sigurnosnoga sektora prihvaćaju kontrolu i nadzor nad posebnim radnjama i sredstvima prisile. Građani redovito dobivaju informacije o rezultatima kontrole i nadzora, kao i o svome pravu da se obrate svim političkim i službenim institucijama u slučaju povrede ljudskih prava.

Zakonodavno tijelo provodi višeslojni nadzor nad institucijama i organizacijama sigurnosnoga sektora. Postoje odgovarajući parlamentarni mehanizmi za pokretanje postupaka za utvrđivanje političke odgovornosti i promjenu postojećih politika, a kad postoji razlog, ti se mehanizmi uvelike koriste. Većina tih mehanizama uspostavljena je na razini saborskih odbora (za obranu i za proračun) i na razini mreže neovisnih državnih tijela (npr. Državni ured za reviziju).

Brojni su načini na koje Sabor i njegovi odbori nadležni za sigurnosni sektor mogu izvršavati svoje nadzorne funkcije. Predlaganje i donošenje zakona samo je jedna, no vjerojatno i najuočljivija, od djelatnosti Sabora. Sigurnosne politike i djelovanje sigurnosnog sektora redovito se razmatraju, kao i redovita izvješća koja podnose institucije i organizacije sigurnosnog sektora, a provode se i saslušanja dužnosnika iz sigurnosnog sektora. U slučaju potrebe Sabor i njegovi odbori uvijek mogu zatražiti da se dostave i izvanredna izvješća. Saslušanja i razmatranja uglavnom se odnose na reviziju zakonitosti djelovanja i financijsku odgovornost institucija sigurnosnog sektora. Predstavnike institucija i organizacija sigurnosnog sektora obično se poziva da prisustvuju sjednicama odbora nadležnih za sigurnosni sektor. Isto tako, članovi odbora često posjećuju sigurnosne i obrambene organizacije, instalacije i postrojbe kako bi dobili dublji uvid u svakodnevne probleme sigurnosnoga sektora.

Hrvatskom saboru zakonom je dodijeljena i nadležnost za nadzor nad svim sigurnosnim institucijama ovlaštenim za uporabu posebnih represivnih i istražnih radnji, civilnim i vojnim sigurnosno-obavještajnim agencijama i uredom zaduženim za praćenje informacija i komunikacijskih sustava po izravnom odobrenju za to zaduženog suca Vrhovnoga suda. Nadzor nad zakonitošću uporabe posebnih istražnih i represivnih radnji koje poduzimaju organizacije sigurnosnoga sektora provodi se temeljem ovlasti i dužnosti Sabora i njegovih odbora. Uloga Vijeća za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija (VGNSOA) (pododbora saborskoga Odbora za unutarnje poslove i nacionalnu sigurnost, čiji su članovi neovisni stručnjaci iz javnoga života) jest da osigura utjecaj i autoritet društva i građana nad djelovanjem sigurnosnih struktura.

Svrha je sudbene vlasti da rješava probleme koji su posljedica napravljene greške ili počinjenog kaznenog djela, te da provjerava ponašanje sigurnosnoga sektora i državne uprave *post festum*. Sudski nadzor obilježava neovisnost sudbene vlasti koja provodi nepristrano razmatranje radnji možebitnih počinitelja kaznenih djela, i pri tome je podložna samo zakonima i propisima, te slobodna od političkih utjecaja.

Hrvatsko je sudstvo široko ustrojeno. Temelj takvog širokog ustroja leži u pravnom okviru koji svoje ishodište ima u postojanju različitih tipova kršenja zakonskih propisa. Pri tome se razlikuje moguća veličina kršenja zakona, kao i sama priroda prekršaja, odnosno kaznenih djela možebitnih počinitelja. Zajedničko obilježje većine sudova jest i to što su organizirani u dvije razine (prvostupanjski i drugostupanjski sudovi).

Izvršna vlast, organizacije civilnoga društva i stručnjaci za ljudska prava redovito surađuju, a surađuju i s neovisnim stručnjacima po pitanjima kao što su revizija strateških dokumenata i sl. Unatoč tomu što mediji i organizacije civilnoga društva koji žele pronaći svaki trag mogućih zlodjela stalno istražuju gotovo sva područja života, već godinama nije bilo potkrijepljenog slučaja zloporabe osobnih sloboda od strane neke sigurnosne institucije.

4.2. Policija / sigurnosno-obavještajne službe / oružane snage

Djelovanje obavještajnih i protuobavještajnih agencija uređeno je Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu (ZSOS). Taj zakon, koji predstavlja proširenje i prilagodbu prethodnoga zakona o sigurnosnim službama, donesen je u sklopu unapređenja pravnoga okvira koje je i dalje u tijeku. Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu propisuje uloge, zadaće i članove Vijeća za nacionalnu sigurnost. Član toga vijeća je i predsjednik Hrvatskoga sabora. Neobično je da je čelnik zakonodavne vlasti član pretežito izvršnoga tijela, tim više što ono posjeduje prilično velike represivne ovlasti. Člankom 6. istog zakona osniva se Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost (UVNS) kao tijelo koje obavlja stručne i savjetodavne poslove i priprema izvješća za čelnike u sigurnosnom, obavještajnom i obrambenom sektoru. Taj ured nije prava sigurnosna agencija i nema policijske ovlasti niti ovlasti za izvršavanje bilo kakvih operativnih i represivnih zadaća koje spadaju isključivo u djelokrug sigurnosno-obavještajnih agencija.

Sukladno istome zakonu, postoji civilna Sigurnosno-obavještajna agencija (SOA), zadužena za obavještajan i protuobavještajan rad na području Hrvatske i u inozemstvu (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu iz 2006., čl. 23.) i ovlaštena provoditi postupke protiv građana, kao i Vojna sigurnosno-obavještajna agencija (VSOA) čije je djelovanje ograničeno samo na prostor Republike Hrvatske, a zadaća joj je prikupljanje podataka povezanih s obranom i vojskom i zaštita obrambenih struktura. Vojna sigurnosno-obavještajna agencija je ovlaštena postupati samo prema pripadnicima obrambenih snaga na prostoru vojnih objekata. Postupci protiv vojnih djelatnika izvan vojnih objekata moraju se provoditi u suradnji s civilnom agencijom.

Sve represivne ovlasti sigurnosno-obavještajnih agencija pravno su uravnotežene uključivanjem u postupke najviše razine sudbene vlasti, odnosno sudaca Vrhovnoga suda (VS) koje imenuje predsjednik Vrhovnoga suda, djelovanjem saborskoga Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost (OUPNS), Odbora za obranu (OO), te Vijeća za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija (VGNSOA). Iako treba reći da VGNSOA ne djeluje onako kako bi trebalo, njegov rad i postojanje ipak predstavljaju određenu vrstu demokratskog razvoja kakav općenito ne postoji u drugim, a osobito ne u tranzicijskim zemljama. U ovom trenutku VGNSOA djeluje kao sastavni dio službenih državnih struktura unutar granica zakonodavne vlasti, a jasno je da je namjera prilikom njegova osnivanja bila nešto drugo.

Gotovo sve što je rečeno o kontroli i nadzoru sigurnosno-obavještajnih agencija i institucijama zaduženim za provođenje tih zadaća može se reći i za kontrolu i nadzor policije i oružanih snaga. Jedna primjetna razlika sastoji se u tome da te dvije strukture sigurnosnoga sektora o svom radu izvještavaju nadležna ministarstva.

4.3. Međusobna kontrola – dobra praksa i loša praksa

U odnosu na druge zemlje u regiji, u Hrvatskoj je reforma sigurnosnog sektora na zadovoljavajućoj razini, ali posao još nije dovršen. To je jasno uočljivo u postupku za donošenje strateških dokumenata koji se odnose na sigurnost. Donošenje nacionalne sigurnosne i obrambene strategije povlastica je Hrvatskoga sabora. Iako je sve naizgled jasno i demokratski ustrojeno, neke od tih normi rezultat su preravnih nastojanja Sabora da dominira pojedinim pitanjima koja bi trebalo ostaviti izvršnoj vlasti. U slučaju Republike Hrvatske moglo bi se reći da je, nakon što je godinama bio ozbiljno zanemarivan u odnosu na djelovanje sigurnosnog sektora, Sabor nakon parlamentarnih i predsjedničkih izbora 2000. godine otišao pomalo u drugu krajnost, što je dovelo do toga da sada osnovne strateške dokumente koji se odnose na područje sigurnosti i obrane donosi parlament.

Nadalje, nije primjetno nikakvo značajnije društveno ili institucionalno odbijanje ili propust prepoznavanja i važnosti prava na traženje i pristup informacijama, kao i poštivanja međunarodno priznatih normi zaštite ljudskih, građanskih i individualnih prava, te provedbe antidiskriminacijske politike ili u konkretnim slučajevima neko značajnije uskraćivanje ili nepriznavanje prava na traženje informacija. S godinama se postupno poboljšava i provedba postupaka i odgovornost za ispravno postupak-

nje sa zahtjevima za pristup informacijama. Zbog toga je i svijest o važnosti prava na pristup informacijama sve više prisutna i u javnosti i u državnim strukturama. Dakle, dodatna vrijednost koju donosi pravo na slobodan pristup informacijama sve više dobiva na značaju i utječe na proces internaliziranja među državnim dužnosnicima i namještenicima.

Usprkos generalno povoljnoj slici, i dalje ima primjera u kojima sigurnosne strukture površno i ekstenzivno tumače povjerljive i klasificirane podatke o obrani i sigurnosti, ali i primjera nedostatnog znanja i stručnosti u medijima i civilnom društvu u pogledu tako osjetljivih odnosa i problema. Česta su preširoka tumačenja u odnosu na klasificirane dokumente, koja su rezultat nastojanja nekih osoba na visokim položajima u sigurnosnim strukturama da svoje položaje sačuvaju od kontrole javnosti mistificiranjem svojega zanimanja. S druge strane, malo je novinara koji su u stanju prepoznati istančanu razliku između informacije koju treba smatrati povjerljivom zbog nacionalnog interesa i informacije ili problema koji zaslužuju kritiku javnosti. U tom je području potrebno provesti mnogo edukacije. No, ovo uglavnom predstavlja problem finog ugađanja. Novinari koji su vrlo kompetentni u analizi vojnih pitanja nisu dovoljno kompetentni da bi mogli analizirati vrlo osjetljive civilno-vojne odnose, osobito s područja demokratskog nadzora nad oružanim snagama, i obrnuto.

Konačno, širi društveni razvoj, koji je djelomice povezan s prije spomenutim zloporabama i korupcijom, pomogao je da građani postanu svjesni svojih prava. Zaštita ljudskih prava, te osobnih prava i sloboda zauzimaju važno mjesto na listi društvenih vrijednosti. Takav položaj ljudskih prava jačaju i NVO i mediji. U takvoj situaciji ni saborski zastupnici ne mogu izbjeći to važno pitanje, pa čak i da žele. Zbog toga su osviješteni i osjetljivi na svako kršenje sustava zaštite ljudskih prava i osobnih sloboda, a svi ti elementi zajedno sustav čine učinkovitim u ostvarivanju vrijednosti koje proističu iz ovoga pitanja. I ovdje su naravno neki među njima više zainteresirani, aktivniji i predaniji, ali općenito govoreći, predstavljaju snažnu silu koja upućuje na pogreške sigurnosnoga sektora. Većina saborskih zastupnika, politički imenovanih dužnosnika i namještenika internalizirala je zaštitu ljudskih i građanskih prava, baš kao i zaposlenici sigurnosnih agencija i organizacija.

Društvo i država prihvaćaju i ostvaruju te vrijednosti u svim područjima. Što je još važnije, primjetno je poboljšanje u internaliziranju tih vrijednosti od strane zaposlenika u sigurnosnim strukturama i državnoj upravi. Provodi se ozbiljna izobrazba državnih službenika usmjerena na jačanje svijesti o tome da se zlodjela kažnjavaju. I na kraju, ova se vrijednost ostvaruje i putem boljeg i dubljeg informiranja građana, na čemu redovito rade državne institucije, putem poticanja izgradnje povjerenja, oblikovanja javnog mišljenja i poboljšanja percepcije javnosti.

Horizontalno usklađivanje također ne predstavlja problem, budući da su sve državne institucije obvezne poštivati zakone, uzimajući u obzir sve odredbe koje se odnose na njihova područja, a među pojedinim normama nema većih sukoba. Čak i kad je riječ o Zakonu o pravu na pristup informacijama i njegovu odnosu s odredbama Zakona o zaštiti osobnih podataka, koliko god da djeluje nepraktično, protuslovlje ne postoji. Postoji jasna namjera da se pojedinci zaštite od objavljivanja osobnih podataka bez

njihove suglasnosti i institucije to poštuju. Jedino problematično mjesto u okviru koji omogućava slobodu pristupa informacijama jeste sukob između tog okvira i Zakona o zaštiti osobnih podataka, u kojem stoji da je svaka informacija koja se odnosi na konkretnu osobu izuzeta od slobode pristupa informacijama.

Čitav sustav jasno obilježava sve veća razina znanja i vještina potrebnih kako bi se ostvarila temeljitija unutarnja kontrola. Sve institucije društva prepoznale su ovo pitanje kao iznimno važno kako bi se ostvarilo odgovorno upravljanje sigurnosnim sektorom i državnim institucijama u cijelosti. Svi događaji koji su u proteklim godinama izazvali politička previranja naglašavaju tu izjavu i pokazuju koliko je ovaj proces važan.

4.4. O dinamici operativne provedbe

Iako prethodno opisani procesi (politički utjecaj, vanjska uvjetovanost i pravni okvir) uvelike određuju okruženje u kojem djeluje državna uprava općenito i posebno sigurnosni sektor, još tri procesa i njihova dinamika u prethodno definiranom vremenskom okviru zaslužuju da ih se spomene. O dva od ta tri procesa, a to su provedba normi i izgradnja upravnih kapaciteta, bit će riječi u ovome dijelu, dok će se sve većom finansijskom odgovornošću baviti sljedeće poglavlje.

Provedba normi, postupaka i standarda stečenih putem izmjena i dopuna pravnoga okvira ne mora nužno pratiti dinamiku prethodno opisanih procesa. Učinkovitost njihove provedbe se mijenjala u proteklih dvadeset godina. U početku je bila razmjerno dobra, budući da je većina normi, ali i većina kadra naslijeđena od SFRJ. Stanje se počelo pogoršavati ubrzo nakon rata i takav se trend nastavio sve do 1999., budući da su neki profesionalci naslijeđeni od bivšeg političkog sustava maknuti ili su sami odabrali otići iz redova državnih službenika, namještenika, policije, vojske i obavještajnih struktura.

S dolaskom na vlast koalicije pod vodstvom SDP-a, stanje se poboljšalo. Profesionalnim je strukturama dopušteno da same oblikuju svoje politike upravljanja zaposlenicima, a počinitelji nezakonitih ili neetičnih radnji su razriješeni dužnosti, odnosno otpušteni. Nažalost, takvo je stanje bilo privremeno. U sljedećem razdoblju, nakon povratka HDZ-a, činilo se da je stanje gore nego ikada. Na sreću, sve glasnjiji zahtjevi za kvalitetnim djelatnicima, koji su bili posljedica zadaća koje su stajale pred državnom upravom i sigurnosnim organizacijama, napokon su prouzročili odmak od starog načina upravljanja osobljem. Pozitivni učinci kvalitete provedbe ubrzo su postali vidljivi, pa se možemo nadati da je ovaj proces previše odmakao da bi ga se moglo poništiti i da će u narednom razdoblju dodatno jačati.

Za provedbu procedura i normi potrebna je odgovarajuća razina upravnih kapaciteta. Ta razina djelomice ovisi o materijalnim resursima, ali prvenstveno o stručnosti zaposlenika pojedinih agencija, uključujući i onih u sigurnosnom sektoru. Iako su nedostatna sredstva činjenica s kojom se moraju nositi sve zemlje u tranziciji, način na koji nastoje zadovoljiti sve veću potrebu za poboljšavanjem i podizanjem razine struč-

nosti svojih djelatnika jasno pokazuje kojim su putem krenuli u izgradnji sposobnijih društava.

Razina stručnosti djelatnika koje je neovisna Hrvatska na svome početku naslijedila od prethodnih državnih struktura bila je prilično dobra, imamo li na umu okolnosti koje su do toga dovele. No, kao i kod većine razmatranih procesa i njihovih dinamika, razdoblje do 1999. godine predstavlja izgubljeno vrijeme. Tek nakon promjene vlasti na izborima 2000., a osobito nakon što se Hrvatska pridružila PfP-u i uključila u programe poput Akcijskoga plana za članstvo (MAP, Proces planiranja i revidiranja), Individualnog programa partnerstva, kao i nakon što je potom počela surađivati s VE i potpisala Proces stabilizacije i pridruživanja, ozbiljno povećanje kvalitete djelatnika u državnoj upravi postalo je norma. Sretna je okolnost da se taj trend nastavlja i predstavlja jedan od dvaju najvažnijih procesa koji su omogućili uspješnu reformu državne uprave i sigurnosnih struktura. Realno, ovaj trend teško da može biti preokrenut čak i uz potpuni nedostatak razumijevanja i političke volje među političkom elitom.

Sve je to pridonijelo izgradnji i internaliziranju demokratskih i stručnih vrijednosti kod zaposlenika u državnim institucijama, ali i prihvatanju tih vrijednosti u širem društvu. No, dugo se vremena činilo da je internaliziranje vrijednosti prevelika zadaća za bilo koga. Društvo i državne institucije u početku su bile predane demokratskim vrijednostima čime se naglašavao odmak od komunističkoga režima. No, tijekom rata, a osobito u prvom poslijeratnom razdoblju, te su vrijednosti uglavnom zaboravljene. Došlo je do zatvaranja društva i samodostatnih političkih pogleda među elitom. Čak i promjena vlasti 2000. godine nije promijenila taj trend, jer su se promjeni snažno opirali konzervativni elementi u politici i društvu. Stoga je tek u posljednjih pet godina stav koji prihvaća demokratske, uravnotežene civilne i stručne vrijednosti i etička načela postao dominantan, a od toga su počeli imati koristi svi dijelovi društva.

5. Odabrani aspekti nadzora nad sigurnosnim sektorom

5.1. Proračunski aspekti

Uz nabavu roba, usluga, opreme i ljudstva za potrebe državne uprave, proračunska izdvajanja i potrošnja u današnje vrijeme vjerojatno predstavljaju dva najosjetljivija pitanja. To se može pripisati oskudnim finansijskim sredstvima i mnogobrojnim nepravilnostima koje su se javljale i prečesto da bi bile slučajne. Što se tiče godišnjeg postupka predlaganja, donošenja i izvršenja proračuna, čini se kako su njegova transparentnost i znatna poboljšanja provedena zahvaljujući poukama izvučenim iz prijašnjih ciklusa od zaista goleme važnosti.

5.1.1. Proračunska transparentnost

Nadležnosti za kontrolu i nadzor nad proračunskim planiranjem i potrošnjom uređene su propisima, vertikalno i horizontalno su usklađene i u suglasju su s međunarodnim

normama. Nadzor i kontrola nad provedbom vladine financijske politike uređeni su propisima, a nadzor i kontrola nad tim procesom raspoređeni su na čitav niz institucija, počevši od zakonodavne, izvršne i pravosudne vlasti, preko neovisnih državnih tijela, pa sve do važne uloge koju imaju civilno društvo, ekonomski i financijski instituti i znanstveno-istraživački centri. Nadzor i kontrola nad proračunskim planiranjem i potrošnjom provode se već čitavo jedno desetljeće, pri čemu svake godine postaju sve ozbiljniji i temeljitiji.

Donošenje državnog proračuna (DP) jedan je od najvažnijih financijskih i političkih događaja u godini. Državna riznica, koja je u sastavu Ministarstva financija (MF), obavlja poslove koji se odnose na:

- pripremu proračuna;
- izvršenje proračuna;
- državno računovodstvo i
- upravljanje javnim dugom.

Proračun donosi Hrvatski sabor (čl. 80. Ustava). Kako svi proračuni sigurnosnih struktura tvore posebne dijelove ukupnoga proračuna, postoji jasna odgovornost mjerodavnih ministarstava za pripremu i obranu predmetnih dijelova državnog proračuna pred Saborom. Taj je postupak uređen Zakonom o policiji (ZP) i Zakonom o obrani (ZO), kao i odgovarajućim pravilnicima i uredbama. Kad je riječ o obavještajnim agencijama, tijelo ovlašteno i odgovorno za iznošenje prijedloga njihovog proračuna Saboru je Vijeće za nacionalnu sigurnost (čl. 3. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu iz 2006.). Saborski odbori, a poglavito Odbor za obranu (OO) i Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost (OUPNS), u velikoj su mjeri uključeni u postupak razmatranja proračuna prije njegovog predlaganja Saboru. Tijekom tog razmatranja, odbori se mogu služiti svim sredstvima i instrumentima koji su im stavljena na raspolaganje u skladu sa zakonom. To znači da od ovlaštenih predstavnika ministarstava i drugih državnih tijela mogu zatražiti da sudjeluju u odborskim raspravama i obrazloženje svih pitanja koja ih zanimaju, što u praksi čine poprilično revno i tako osiguravaju provedbu demokratskih normi i standarda.

Shodno tome, Sabor može pomno ispitivati predložene proračune, mijenjati ih, vraćati ih na ponovno razmatranje i odlučivati o nominalnim iznosima i strukturi svakog pojedinog proračuna. To je redovna pojava i za posljedicu katkad ima stotine izmjena i dopuna konačnog teksta proračuna. Sabor mora potvrditi čak i naknadne izmjene vezane uz strukturu i ukupni iznos pojedinih proračuna, a do kojih tijekom godine može doći kao posljedica izvršenja proračuna. Jedino što ministri mogu jest prerasporediti sredstva unutar jednog te istog dijela strukture pojedinog proračuna. No, nije im dopušteno prenositi sredstva iz jednog dijela proračunske strukture u drugi.

Među različitim saborskim odborima prisutna je redovna suradnja u provođenju kontrole i nadzora nad planiranjem, odobravanjem i potrošnjom proračunskih sredstava. Od neovisnih stručnjaka traže se savjeti u vezi s pregledom planiranja i potrošnje proračunskih sredstava. Može se zaključiti da Sabor ima snažnu ulogu u obavljanju

proračunskog nadzora, dok je Državni ured za reviziju istodobno ovlašten kontrolirati izvršenje proračuna i izvješćivati Sabor o svojim nalazima. Od njegove kontrole nije izuzeto niti jedno državno tijelo, ministarstvo ili agencija.

5.1.2. Pouke izvučene iz provedbe

Provedba postupaka čiji je cilj promicanje transparentnosti državnih financija (osobito u sigurnosnom sektoru) uvelike je napredovala i rezultirala pozitivnim efektima po hrvatsko društvo i politički sustav. To je dovelo do toga da su državni akteri, koji bi trebali raditi za javno dobro, napokon počeli shvaćati kako su im društvena sredstva stavljena na raspolaganje upravo zato da bi ostvarivali rezultate na dobrobit društva i blagostanje građana. Bio je to dugotrajan i, uzimajući u obzir sveprisutnu korupciju, mukotrpan proces, ali rezultati su očigledni. Ipak, bilo bi pogrešno zaključiti kako je posao gotov i kako više nema opasnosti od preokretanja pozitivnih trendova.

Jedna od spornih točaka odnosi se na neophodnu i održivu razinu decentralizacije u ovome procesu. Naime, bilo bi korisno smanjiti razinu centralizacije, a proračunske i financijske ovlasti rasprišiti po jedinicama lokalne i područne samouprave, tj. po općinama, gradovima i županijama. Riječ je o problematičnom pitanju, jer približno jedna trećina svih jedinica lokalne i područne samouprave ne ostvaruje dostatna sredstva, pa se stoga snažno oslanja na državni proračun.

5.2. Aspekti vezani uz nabavu

Među svim djelatnostima države, njenih institucija i organizacija, nabava zasigurno predstavlja jedno od najosjetljivijih područja. Tu se otvara prostor za mnogobrojne zloporabe sredstava prikupljenih od građana kroz poreze i prireze, a koja bi trebala biti korištena na dobrobit društva. Ne čudi da je veliki dio prekršaja i kaznenih djela, kao i veliki broj istraga započetih tijekom zadnjih približno pet godina odnosi upravo na to područje. Nakon gotovo dva desetljeća neovisnosti, Hrvatska je napokon stigla do točke u kojoj se takve nepravilnosti više ne prihvaćaju. U tom se procesu nikako ne može zanemariti uloga sredstava javnog priopćavanja i organizacija civilnog društva, kao i nevoljkost većine građana da pristanu na krađu javnih prihoda.

5.2.1. Transparentnost nabave

Političko upravljanje proračunom u potpunosti je provedeno, pri čemu sva tijela državne uprave ispunjavaju svoje zadaće u promicanju društvenih vrijednosti. S druge strane, pokušaji provedbe dugoročne višegodišnje strategije državne potrošnje i nabave do sada nisu polučili uspjeh. No, to se ne može pripisati samo nesposobnosti i/ili nevoljkosti političkih i državno-upravnih struktura, već i gospodarskoj krizi kao jednostavnom pragmatičnom razlogu zbog kojega su se izjalovile sve prethodne ekonomske i financijske analize i simulacije temeljem kojih su donošeni ključni financijski planovi. Tu se kao očit primjer nameće Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga RH za razdoblje od 2006. do 2015. godine. Izrađen u nekim drugim i boljim vremenima, pri-

hvaćen od Sabora 2006., Plan je postao žrtvom pogoršanih prilika u gospodarstvu i raširene krize, tako da trenutno niti jedna institucija ni ne pomišlja o njegovoj primjeni.

Financijska odgovornost u institucijama sigurnosnog sektora u skladu je sa stanjem u drugim državnim tijelima, a zbog važnosti sigurnosnog sektora, te su institucije među onim segmentima državne vlasti koji su pod najbudnijom paskom sredstava javnog priopćavanja i civilnog društva. Doneseni su svi neophodni propisi kojima su predviđeni mehanizmi temeljitog demokratskog nadzora u pogledu financijske odgovornosti. Sigurnosni ili vojni proračun nije odvojen od ukupnog proračuna i ne uživa nikakav posebni tretman u usporedbi s proračunima drugih državnih institucija. Po svojoj samoj prirodi, nabava za potrebe sigurnosnog sektora predmetom je velikog zanimanja javnosti. No, ako se javi sumnja na izvjesne protupravne radnje zbog povjerljivosti određenih sigurnosnih dokumenata, katkad je potrebno podosta vremena za prikupljanje dostatnih dokaza za potvrđivanje ili odbacivanje sumnji.

Nadležnosti za obavljanje proračunskog nadzora jasno su utvrđene odredbama mjerodavnih zakona. Uglavnom se izvršavaju provođenjem postupaka redovnog nadzora predviđenih godišnjim planom nadzora, kao i postupaka izvanrednog nadzora, koji se mogu provesti u bilo kojem trenutku, praktički bez najave, na zahtjev sigurnosnog sektora ili Ministarstva financija upućen u konkretnim slučajevima, a osobito ako postoje osnovana sumnja na nepravilnosti u potrošnji sredstava.

5.2.2. Pouke izvučene iz provedbe

Kakav god bio zaključak rasprava o temeljnim procesima ostvarivanja transparentnosti proračuna i javne nabave, treba uzeti u obzir kako su državne institucije i organizacije, baš kao i politički i administrativni aparat, utrošili gotovo deset godina na prilagodbu poslovanja države (uključujući lokalne vlasti) i institucija sigurnosnog sektora standardima NATO-a, što je ostvareno kroz proces pregovora i pristupanja NATO-u. Što je još važnije, na istom su poslu radili više od sedam godina i kroz proces pregovora i pristupanja Europskoj uniji, pri čemu su provodili još stroža pravila i postupke od onih koji su primjenjivani u slučaju pristupanja NATO-a.

Protupravna djela otkrivena u novije vrijeme i istrage pokrenute protiv njihovih počinitelja dokazuju da su političke, upravne i pravosudne strukture napokon počele djelovati u skladu s očekivanjima građana i društva. Kako se očekuje, a tome u prilog idu i najnovija zbivanja, postojeći pritisak i zamah pokazat će se presudnim za izgradnju poprilično dobre, građanima i društvu usmjerene, vlasti i sustava upravljanja državnim poslovima.

5.3. O dinamici jačanja odgovornosti

Financijska odgovornost je ostvarena zahvaljujući sve većem angažmanu sredstava javnog priopćavanja i organizacija civilnog društva, kao i stručnom doprinosu neovisnih instituta i znanstveno-istraživačkih centara. No, valja istaknuti kako je taj proces u dva

navrata zapao u ozbiljnu krizu. To se prvi puta dogodilo u drugoj polovici devedesetih godina prošloga stoljeća, kad je politička elita pod vodstvom tadašnjeg predsjednika bila u razmirici s gotovo svakim tko je pozivao na reforme (kako na međunarodnoj, tako i na domaćoj razini). Druga kriza nastupila je u razdoblju između 2004. i 2007. godine, kad je HDZ nastojao provesti što manje reformi, uz istodobno zadržavanje potpunog nadzora nad financijama. Nije slučajno da gotovo svaki veći korupcijski skandal koji je bio predmetom istraga u proteklih nekoliko godina ima svoj početak ili barem vuče svoje korijene upravo iz tog razdoblja. Iako je kasnije koalicijska vlada donijela pozitivan pomak prema jačanju financijske odgovornosti, stvari su se počele stubokom mijenjati tek za nedavne vladavine HDZ-a. To se dogodilo zbog sve snažnijih zahtjeva za usklađivanjem uobičajenih postupaka za osiguravanje financijske odgovornosti s normama EU-a, ali i zato što su društvo i neke od njegovih najutjecajnijih institucija, poput sredstava javnog priopćavanja i civilnog društva, napokon uspjeli izvršiti dovoljan pritisak da bi promijenili pristup vladajućih struktura, što se za sada čini da ima nepovratan učinak.

Tijekom rata i na početku poslijeratnog razdoblja, transparentnost je bila na niskoj razini. Opravdanje se nalazilo u činjenici kako je to bilo nužno radi obrane Hrvatske od stalnih prijetnji njenoj neovisnosti. Nakon izbora 2000. godine i za mandata triju narednih vlada, transparentnost je neprestano rasla. To se događalo iz političkih i društvenih razloga koji su se tijekom vremena mijenjali, ali sveukupni rezultati bili su isti. Za socijaldemokratsku vladu to je bila stvar uvjerenja, prva vlada HDZ-a nije mogla zaustaviti proces zbog sve većih zahtjeva društva, dok je zadnja HDZ-ova vlada, ma koliko to bilo nevoljko, počela igrati aktivnu ulogu u procesu. Ishod svega je taj da je danas do podataka o radu državne uprave moguće doći kudikamo lakše nego ikada prije.

Uloga civilnog društva tijekom rata i poslijeratnih godina također je spala na najniže grane, ali su zato tijekom minulog desetljeća slabije i financijski krhke organizacije civilnog društva vršile nerazmjerno snažniji utjecaj na poteze države nego što bi to bilo za očekivati. Vremena u kojima su vrh tadašnje političke elite i njegovi klijenti bili u stalnoj razmirici s civilnim društvom su stvar prošlosti. Najveće postignuće je svijest među političkim i stručnim vodstvom da, kad organizacije civilnog sektora i sredstva javnog priopćavanja jednom zagrizu u bilo koje goruće pitanje, pritisak neće nestati sam od sebe i da će gotovo sve zloporabe u konačnici izići na vidjelo.

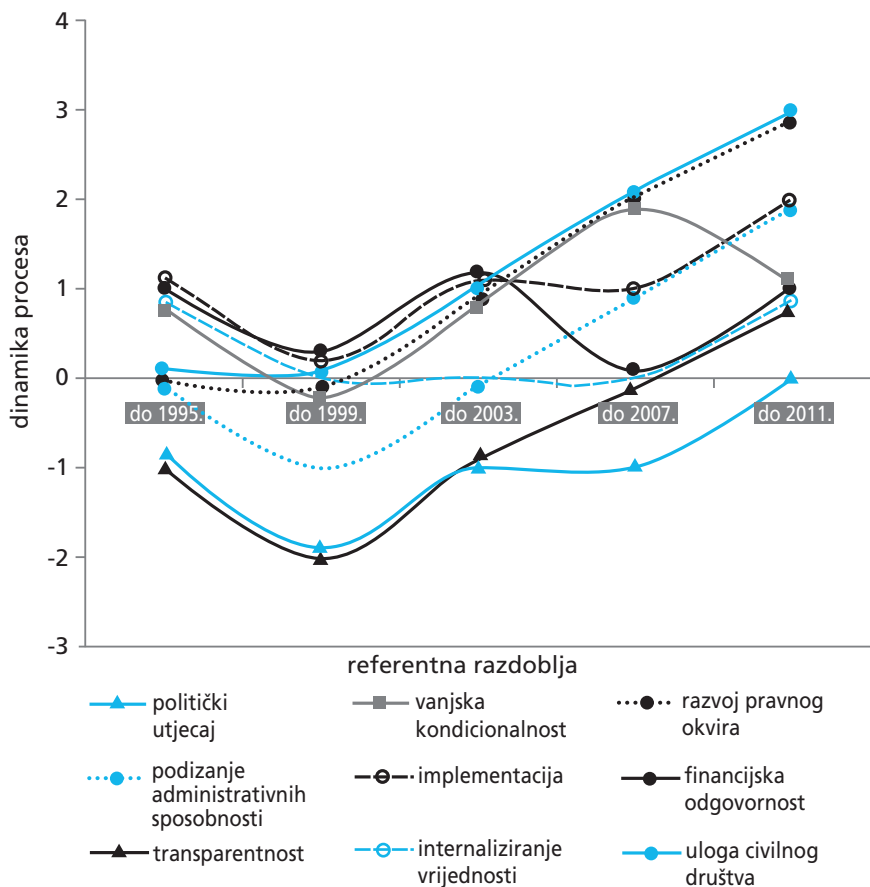
6. Zaključci

Ako glavne procese koji su utjecali na razvoj sigurnosnog sektora promatramo kroz prizmu razdoblja pobliže opisanih u prethodnim poglavljima (Dijagram 2.), možemo doći do zanimljivih zaključaka.

Prvo razdoblje (1990. – 1995.) obilježilo je sažimanje ključnih procesa i njihovog utjecaja u tri skupine. Na najnižoj razini nalaze se politički utjecaj na državnu vlast i sigurnosni sektor, te njihova transparentnost. U vrijeme proglašenja neovisnosti, političke

su se elite pozivale na svoju opredijeljenost za opće demokratske vrijednosti i standarde, ali stanje se ubrzo znatno pogoršalo. Shodno tome, transparentnost je trpjela štetu, a rat je poslužio kao zgodna izlika.

Dijagram 2: Dinamika glavnih procesa vezanih uz razvoj struktura sigurnosnog sektora⁵¹



51 Ovdje je prikazana dinamika glavnih procesa koji su utjecali na razvoj struktura sigurnosnog sektora, promatrana kroz prošireni okvir definiranih referentnih razdoblja. Oznaka "0" na dijagramu predstavlja prosječno stanje stvari u svakom od promatranih procesa i, kao takva, ne predstavlja najnižu moguću, već najnižu prihvatljivu vrijednost promatranu s gledišta dobrobiti i razvoja društva. U ovom grafikonu "prosjeak" predstavlja funkciju i rezultat organizacijskih, funkcionalnih, materijalnih i institucionalnih pretpostavki, koje su odnose na prethodno navedene glavne procese, nužnih za postizanje minimuma pozitivnih učinaka poželjnih od društva.

Na početku tog prvog razdoblja, kvaliteta pravnog okvira, upravni kapaciteti i utjecaj civilnog društva bili su uglavnom prihvatljivi za tranzicijsku zemlju. To se uglavnom može pripisati tome što je Hrvatska od Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije naslijedila razmjerno sreden skup pravnih normi, s time da je zakone prilagodila radi izlaska iz komunističkog sustava. Kao nova neovisna država, Hrvatska je naslijedila i razmjerno zadovoljavajuću razinu stručne sposobnosti među državnim službenicima i namještenicima. Zanimljivo je da je u tom razdoblju utjecaj civilnog sektora bio veći nego u sljedećem, i to zbog toga što je tijekom rata postojala potreba za iskorištavanjem svih raspoloživih društvenih resursa, čak i onih iz politički i ideološki različitih dijelova spektra.

Preostali su procesi na reformu djelovali pozitivno, pri čemu poseban naglasak valja staviti na utjecaj međunarodnih aktera odgovornih za razmjerno brzo priznanje hrvatske neovisnosti i popriličnu količinu političke i stručne pomoći tijekom rata.

Sljedeće razdoblje (1995. – 1999.) obilježeno je snažnim pogoršanjem većine razmatranih reformskih procesa. Nositelj tog zlosretnog preokreta bila je nedvojbeno politička elita, koja je sebe i društvo sve više dovodila u sukob sa međunarodnom zajednicom. Tome je svakako pripomoglo i jačanje njene moći u društvu. Međutim, procesi prilagodbe pravnog okvira uz održavanje postojeće razine upravnih kapaciteta ni u tom periodu nisu zabilježili negativan trend. U suprotnom, bilo bi dovedeno u pitanje djelovanje državne uprave i struktura sigurnosnog sektora.

Treće razdoblje (2000. – 2003.) obilježilo je postupno poboljšanje stanja najvećeg broja reformskih procesa, uz iznimku internaliziranja vrijednosti. Za poboljšanje su u najvećoj mjeri bile zaslužne vladajuće političke elite koje su pozitivno utjecale na kretanje reformskih procesa. U to je vrijeme započeo i proces pristupanja NATO-u i EU-u. K tome, ovo je razdoblje obilježilo i naglo jačanje institucionalnih i upravnih kapaciteta. Isto tako, golem je trud uložen u otklanjanje manjkavosti u kvaliteti regulatornog okvira, a naglasak je stavljen i na višu razinu financijske odgovornosti. Civilno društvo napokon je počelo zauzimati mjesto koje mu pripada u nadziranju rada državne uprave. No, "krivicu" za potonje valja pripisati upravo najkrutijim segmentima društva, vezanim uglavnom uz braniteljske i druge klijentelističke skupine itd., kojima je pomagala tadašnja desničarska oporba u Saboru.

Četvrto razdoblje (2004. – 2007.) obilježio je povratak HDZ-a na vlast. Dok je neke procese, poput jačanja upravnih kapaciteta, unapređivanja zakonskih propisa, utjecaja vanjskih faktora, jačanja važnosti i utjecaja civilnog društva, te podizanja transparentnosti, bilo nemoguće zaustaviti ili ih preokrenuti, drugi su pak trpjeli štetu. To se ponajprije odnosi na zastoj u internaliziranju vrijednosti, koje je naišlo na već otprije postojeće prepreke. No, što je najvažnije, bilo je to razdoblje u kojem je započela, ili barem imala svoje korijene, većina aktualnih skandala na području korupcije i javne nabave. I opet, glavni uzrok ovog preokreta bio je politički utjecaj, ali ne proveden od strane cijele političke strukture, već proveden od strane malog broja strateški raspoređenih političara i dužnosnika.

Sadašnje razdoblje (2008. – 2011.) vjerojatno je najvažnije u povijesti neovisne Hrvatske. Većina nepravilnosti došla je do svog vrhunca, a mnoge od njih su razotkrivene, istražene i procesuirane ili su u tijeku procesuiranja. U najširoj javnosti, to je dovelo do posve novog gledanja na način na koji se politika oblikuje i provodi te je, unatoč razmjerno tmurnom raspoloženju u odnosu na gospodarske prilike i financijsku krizu, općenito pripomoglo stvaranju visokih očekivanja među građanima. Svaka buduća vlada, bude li imalo odgovorna, moći će to iskoristiti kao jedan od temelja na kojima će moći otpočeti s daljnjim razvojem društva i države. Iako u ovom razdoblju većina promatranih procesa (osam od ukupno devet) bilježi pomake nabolje, percepcija utjecaja vanjskih aktera, poglavito međunarodne zajednice i njenog učinka na daljnju reformu državne uprave i sigurnosnog sektora, ima silaznu putanju. No, tu se prvi puta radi o pitanju oko kojega se najkrutiji i najkonzervativniji segmenti društva, većinom okupljeni oko braniteljskih skupina i malih političkih stranaka krajnje desnice, ne slažu, ne samo s ostatkom društva već ovaj put i s glavnom političkom, isto tako desno orijentiranom, strujom u društvu.

Promatrani procesi mogu se svrstati u četiri osnovne grupe:

- prva i najuspješnija: jačanje upravnih kapaciteta i unapređivanje pravnog okvira;
- druga: kvaliteta implementacije strategijske promjene i utjecaj civilnog društva;
- treća: razina transparentnosti, kvaliteta i opseg internaliziranja vrijednosti, utjecaj vanjske kondicionalnosti i pridržavanje načela financijske odgovornosti i
- zadnja i najmanje uspješna: utjecaj političkih elita, kao i još više njegova percepcija, na sveukupnu reformu državne uprave i sigurnosnog sektora.

Sukladno tome, budu li nadolazeće političke elite koje će upravljati zemljom uspješno upravljale njihovom provedbom, promjene koje su se već dogodile u društvu i državi mogle bi u budućnosti donijeti dodatne koristi.

7. Preporuke

Izgradnji boljih i učinkovitijih struktura sigurnosnog sektora mogla bi pripomoći provedba sljedećih preporuka:

- Zajedničkom inicijativom političkog sustava i civilnog sektora pospješiti razinu znanja među politički imenovanim dužnosnicima: Sabor, Vlada i civilno društvo trebali bi pojačati domaće i međunarodne programe izobrazbe i stručnog usavršavanja, posebno prilagođene potrebama određenih vrsta imenovanih dužnosnika.
- Treba pojačati pritisak sredstava javnog priopćavanja, organizacija civilnog društva i nezavisnih znanstveno-istraživačkih centara u pogledu stalnog povećanja transparentnosti. Ti bi akteri trebali razmotriti mogućnost zajedničkog djelovanja i udruživanja resursa.
- Profesionalne organizacije sigurnosnog sektora moraju pridati veću važnost razvoju profesionalne etike, koja mora uključivati internalizaciju društveno važnih

vrijednosti. Poštivanje tih vrijednosti u svakodnevnom radu mora postati ključnim dijelom godišnje ocjene državnih službenika i namještenika, državnih dužnosnika i pripadnika Oružanih snaga.

- Treba staviti naglasak na podizanje standarda financijske odgovornosti: Taj se cilj može ostvariti suradnjom organizacija civilnog sektora, državne uprave i sigurnosnih struktura.
- Treba uvesti postupke međunarodne razmjene stručnjaka i znanstvenika među svim društvenim i državnim institucijama i organizacijama. Cilj je pospješiti uzajamno razumijevanje i suradnju u ostvarenju zajedničkog dobra: bolje države i društva.
- Treba poboljšati financijsko stanje organizacija civilnog društva njihovim pozivanjem na javna nadmetanja za obavljanje odgovarajućih ocjena i analiza za potrebe struktura sigurnosnog sektora i državne uprave.
- Svi vladini resori i agencije trebali bi u suradnji sa Saborom i njegovim tijelima raditi na ostvarivanju daljnjeg unapređivanja pravnog okvira:
- Državne strukture se moraju posvetiti stalnom podizanju administrativnih sposobnosti, nabavci sredstava i opreme uz pokretanje procesa trajne izobrazbe osoblja.

Literatura⁵²

1. Anderson, Peter J. and Wiessala, Georg; Williams, Christopher (ur.). *New Europe in Transition*. London, New York: Continuum, 2000.
2. Bryden, Alan and Hänggi, Heiner (ur.). *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2004.
3. *Izvještaj od radu GONG-a 2009*. <<http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=130>>.
4. Hadžić, M. i Milosavljević, B., Stojanović, S., Ejduš, F. (ur.). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.
5. Ministarstvo obrane Republike Hrvatske. *Dugoročni plan razvoja oružanih snaga RH 2006–2015*. <http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/20_dugoroc_plan_razvoj_os.pdf>.
6. Institut društvenih znanosti Ivo Pilar. *Hrvatska vojska – hrvatsko društvo: Završna studija*. Zagreb: ITG digitalni tisak, 2010.
7. Hrvatski sabor. Službena veb-stranica: <<http://www.sabor.hr/Default.aspx>>.
8. Kasapović, Mirjana (ur.). *Hrvatska politika 1990–2000*. Biblioteka Politička misao, Hrvatska politologija. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 2001.
9. „Kazneni zakon.“ *Narodne novine*, 110/97.
10. „Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma.“ *Narodne novine*, 139/08.
11. Mihaljević, Branko. „Sigurnosna kultura u Republici Hrvatskoj.“ *Defendologija* 9(1-4), 2005: 19–30.
12. Petak, Zdravko. „Dimenzije javnih politika i javno upravljanje.“ *Politička misao* 45(2), 2008: 9–26.
13. „Poslovnik Hrvatskog sabora.“ *Narodne novine*, 6/02.
14. Rogić, Ivan i Mišetić, Anka; Smerić, Tomislav. „Hrvatska vojska kao čimbenik društvenog razvitka – mišljenja hrvatske javnosti.“ *Društvena istraživanja* 18(3), 2009: 417–434.

52 Ustav i gotovo svi glavni zakoni koji su stariji od nekoliko godina, a mnogi od njih navedeni su u ovoj bibliografiji, izmijenjeni su u cijelosti ili djelomično i dopunjeni nekoliko puta u posljednjih deset godina.

15. Smerić, Tomislav i Sabol, Gabrijela (ur.). *Sigurnost i obrana Republike Hrvatske u euroatlantskom kontekstu*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, 2009.
16. „Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske.” *Narodne novine*, 32/02.
17. „Strategija obrane Republike Hrvatske.” *Narodne novine*, 33/02.
18. „Strategija suzbijanja korupcije.” *Narodne novine*, 75/08.
19. Tatalović, Siniša i Cvrtila, Vlatko. *Studija o profesionalizaciji hrvatske vojske – izvedbeni projekt*. Zagreb: Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, 2003.
20. „Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina.” *Narodne novine*, 155/02.
21. „Zakon o državnim službenicima.” *Narodne novine*, 27/01.
22. „Zakon o državnoj reviziji.” *Narodne novine*, 70/93.
23. „Zakon o državnom proračunu.” *Narodne novine*, 87/08.
24. „Zakon o izvršenju proračuna.” *Narodne novine*, 33/92.
25. „Zakon o javnoj nabavi.” *Narodne novine*, 117/01.
26. „Zakon o javno-privatnom partnerstvu.” *Narodne novine*, 129/08.
27. „Zakon o kaznenom postupku.” *Narodne novine*, 152/08.
28. „Zakon o koncesijama.” *Narodne novine*, 18/90.
29. „Zakon o obrani.” *Narodne novine*, 33/02.
30. „Zakon o obvezama i pravima državnih službenika.” *Narodne novine*, 101/98.
31. „Zakon o općem upravnom postupku.” *Narodne novine*, 47/09.
32. „Zakon o parničnom postupku.” *Narodne novine*, 34/91.
33. „Zakon o policiji.” *Narodne novine*, 129/00.
34. „Zakon o policijskim poslovima i ovlastima.” *Narodne novine*, 76/09.
35. „Zakon o pravu na pristup informacijama.” *Narodne novine*, 172/03.
36. „Zakon o prekršajima.” *Narodne novine*, 88/02.
37. „Zakon o privatnim detektivima.” *Narodne novine*, 24/09.

38. „Zakon o privatnoj zaštiti.“ *Narodne novine*, 68/03.
39. „Zakon o radu.“ *Narodne novine*, 149/09.
40. „Zakon o ravnopravnosti spolova.“ *Narodne novine*, 82/08.
41. „Zakon o sigurnosnim službama Republike Hrvatske.“ *Narodne novine*, 32/02.
42. „Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske.“ *Narodne novine*, 79/06.
43. „Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske.“ *Narodne novine*, 33/02.
44. „Zakon o sudovima.“ *Narodne novine*, 122/10.
45. „Zakon o suzbijanju diskriminacije.“ *Narodne novine*, 85/08.
46. „Zakon o tajnosti podataka.“ *Narodne novine*, 79/07.
47. „Zakon o Uredu za nacionalnu sigurnost.“ *Narodne novine* 37/95.
48. „Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.“ *Narodne novine*, 88/01.
49. „Zakon o zaštiti i spašavanju.“ *Narodne novine*, 174/04.
50. „Zakon o zaštiti osobnih podataka.“ *Narodne novine*, 103/03.
51. „Zakon o zaštiti tajnosti podataka.“ *Narodne novine*, 108/96.
52. Žunec, Ozren. *Rat i društvo – Oglеди iz sociologije vojske i rata*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk/Hrvatsko sociološko društvo, 1998.
53. Žunec, Ozren. „Tranzicija hrvatske vojske.“ *Erasmus* 23, 1998: 29–31.
54. Žunec, Ozren (ur.). *Hrvatska vojska 2000 – Nacionalna sigurnost, oružane snage i demokracija*. Zagreb: Socijaldemokratska partija Hrvatske/Strata istraživanja, 1999.

Poglavlje 4 – Kosovo

Autori: Florian Qehaja i Mentor Vrajolli⁵³

⁵³ Florian Qehaja je izvršni direktor Kosovskog centra za bezbednosne studije (KCSS). Mr Mentor Vrajolli je izvršni sekretar KCSS-a (<http://qkss.org>).

Skraćenice i akronimi

ACA	Kosovska antikorupcijska agencija
AG	Generalni revizor
AoK	Skupština Kosova
CIASKF	Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i nadzor Kosovskih bezbednosnih snaga
EU	Evropska unija
EULEX	Misija Evropske unije za vladavinu prava
IAU	Jedinica za internu reviziju
KCB	Konsolidovani budžet Kosova
KCSS	Kosovski centar za bezbednosne studije
KDI	Kosovski demokratski institut
KFOR	Kosovske snage predvođene NATO savezom
KIA	Obaveštajna agencija Kosova
KP	Policija Kosova
KSC	Savet bezbednosti Kosova
KSF	Kosovske bezbednosne snage
LPFMA	Zakon o javnim finansijama, upravljanju i odgovornostima
MKSF	Ministarstvo za Kosovske bezbednosne snage
MoF	Ministarstvo finansija Kosova
MoIA	Ministarstvo unutrašnjih poslova Kosova
MoJ	Ministarstvo pravde Kosova
MP	Poslanik u Parlamentu
NATO	Severnoatlantski savez
OAG	Kancelarija Generalnog revizora
OSCE	Evropska organizacija za bezbednost i saradnju
PIK	Polijski inspektorat Kosova

PSU	Jedinica za profesionalne standarde
OCK	Nadzorni odbor Kosova
IA	Kosovska agencija za borbu protiv korupcije

1. Uvod

Reforma sektora bezbednosti na Kosovu nalazi se u ranoj, formativnoj fazi. U ovom odeljku pokazaćemo da je potpuno nov sektor bezbednosti izgrađen od početka, uz neposrednu podršku međunarodne zajednice i za relativno kratko vreme. Kako su kosovske bezbednosne institucije ustanovljene tek nedavno, još uvek nisu potpuno počele da vrše sve svoje funkcije. Konkretna procena lokalnih kapaciteta može se, uzmu li se u obzir okolnosti u kojima se sektor bezbednosti razvija, izvršiti tek za period nakon proglašenja nezavisnosti, odnosno za period od 2008. godine do danas. Tek od ove godine bezbednosni sektor Kosova predat je domaćim telima. Tako su, prvi put u kosovskoj istoriji, stvoreni preduslovi za ustanovljavanje civilne i demokratske kontrole sektora bezbednosti (KCSS 2011).

Sve do kraja 2011. godine, kosovske institucije značajno su napredovale u ustanovljavanju institucionalne i pravne infrastrukture. Ustav Republike Kosovo izričito pominje sektor bezbednosti u poglavlju 11, gde su odvojeno definisane sve uloge glavnih bezbednosnih institucija. U Ustavu se pominju i civilna i demokratska kontrola bezbednosnih institucija, primenljivost međunarodnih sporazuma i uloga Skupštine Kosova (Ustav 2008: čl. 125). Postoje i posebni zakoni i podzakonska akta koji detaljno regulišu ulogu bezbednosnih institucija. Autori ovog poglavlja uočili su da je, pored zakona usvojenih u okviru sveobuhvatnog zakonodavnog paketa Ahtisarijevog plana, tokom perioda pre proglašenja nezavisnosti usvojeno još zakona koje bi trebalo modifikovati zbog neusklađenosti s novim zakonima (KCSS 2012). Na primer, takvi su Zakon o upravljanju vanrednim situacijama, Zakon o krivičnom postupku i drugi bitni zakoni usvojeni tokom mandata UNMIK-a.

Način upravljanja u sektoru bezbednosti Kosova nije svuda isti i varira od institucije do institucije. U tom smislu je situacija u Kosovskoj policiji mnogo bolja od one u Kosovskim bezbednosnim snagama, Kosovskoj obaveštajnoj agenciji i ostalim bezbednosnim institucijama.⁵⁴ Kada je reč o unutrašnjoj kontroli, istraživanja pokazuju da se većina mehanizama kontrole tek razvija. Neusklađenost razvoja institucija koje vrše unutrašnju kontrolu može biti razumljiva, s obzirom na to da su Kosovske bezbednosne snage i Kosovska obaveštajna agencija nove institucije, te je još rano za sticanje potpune slike njihovog napretka. Nedostaci koji postoje u sistemu nabavke mogli bi voditi potencijalnoj zloupotrebi državnih fondova, a glavni bi uzrok moglo biti raspisivanje tendera sa samo jednim ponuđačem. Situacija je nešto bolja kada je reč o zaštiti ljudskih prava i pravima zaposlenih lica.

Takođe, nije izvesno da li ostali mehanizmi nadzora, kao što su relevantni odbori Skupštine Kosova i nezavisne državne institucije, pravilno i efikasno obavljaju svoju ulogu. Kao što je pominjano u ovom poglavlju, dva skupštinska odbora imaju ograničen mandat koji su do sada koristile samo povremeno, što nadzor čini nedovoljnim. Pravosudni

⁵⁴ Čitalac bi, ipak, trebalo da ima na umu da su Kosovske bezbednosne snage i Obaveštajna agencija Kosova osnovane nedavno i da su oba ova tela u procesu konsolidacije.

sistem je relativno slab i retko se bavi ispitivanjem nezakonitih dela i mogućih nedostataka u sektoru bezbednosti.

Metodologija koju je koristio tim Kosovskog centra za bezbednosne studije pri pisanju ovog poglavlja zasnovana je na regionalnom projektu pod nazivom „Izgradnja kapaciteta civilnog društva za mapiranje i praćenje reforme sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu (2009–2011)“, sačinjenom u Beogradskom centru za bezbednosne studije. Autori su prilikom prikupljanja podataka koristili široku lepezu metoda. Tim se, uglavnom, oslonio na intervjue „licem u lice“ kako bi do informacija o konkretnim pitanjima došao „iz prve ruke“, odnosno direktno od zainteresovanih strana. Autori su imali ograničen pristup sekundarnim izvorima. Izvršena je, takođe, kritička procena postojećeg pravnog okvira.

Poglavlje počinje mapiranjem ključnih bezbednosnih aktera na Kosovu. Navodi se opseg njihovih nadležnosti i kratko objašnjenje njihovog mandata kako bi čitalac imao jasan uvid u arhitekturu kosovskog sektora bezbednosti. Dalje, navodi se analiza dve dimenzije odgovornosti: vertikalne i horizontalne. Posmatranjem vertikalne dimenzije u ovom poglavlju kritički se procenjuju uloga izvršne vlasti i vladinih tela, kao i unutrašnji mehanizmi kontrole bezbednosnih institucija. Pod horizontalnom dimenzijom se podrazumeva kontrola koju vrše druge nadzorne institucije. Tu su i ključne institucije koje imaju različite uloge u nadzoru bezbednosnih institucija – Skupština Kosova, sudstvo, nezavisne državne institucije i civilno društvo.

2. Mapiranje bezbednosnog sektora Kosova

Sektor bezbednosti na Kosovu sastoji se iz većeg broja institucija i mehanizama. Njihove nadležnosti i ovlašćenja nabrojani su u Ustavu i podržani zakonima i propisima. Među najvažnijim institucijama i mehanizmima nalaze se Parlament, predsednik, Vlada (premijer i relevantna ministarstva), Savet bezbednosti Kosova, Kosovske bezbednosne snage i Policija Kosova, kao i Obaveštajna agencija Kosova. Kao što ćemo kasnije objasniti, nemaju sve obaveštajne institucije ovlašćenje da koriste silu ili da zadrže izvršni mandat. Policija je, trenutno, jedina lokalna bezbednosna institucija na Kosovu koja ima pravo da koristi fizičku silu, što je čini najvažnijom lokalnom bezbednosnom institucijom.

Sektor upravljanja vanrednim situacijama, lokalni bezbednosni mehanizmi i privatne bezbednosne kompanije predstavljaju ključne bezbednosne aktore. S obzirom na obim istraživanja i na dužinu ovog poglavlja, a posebno na činjenicu da ove institucije imaju manju odgovornost od onih ranije pomenutih, ovi mehanizmi nisu mapirani niti su analizirani. Ulogom nadzornih institucija – s izuzetkom Skupštine Kosova – baviće-

mo se u odeljku o nadzoru, u ovom poglavlju.⁵⁵ Ulogom sudova u sektoru bezbednosti posvetićemo se kratko u odeljku koji govori o sudskoj kontroli.

Međunarodno vojno prisustvo (KFOR, pod vođstvom NATO) i Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu (EULEX) predstavljaju, bez sumnje, dve važne međunarodne misije na Kosovu, koje u nekim oblastima zadržavaju izvršna ovlašćenja.⁵⁶ S obzirom na to da im je mandat veoma ograničen, u ovom se poglavlju nećemo baviti međunarodnim činocima na Kosovu. Njihova glavna nadležnost jeste da obezbede podršku lokalnim institucijama u jačanju kapaciteta, pa se, shodno tome, u temeljima kosovskog sektora bezbednosti nalaze lokalne bezbednosne institucije.

Analizu institucionalnih aktera počecemo kratkim opisom uloge gorepomenutih institucija, počevši od Parlamenta, tj. od Skupštine Kosova, preko Vlade, Saveta bezbednosti i Policije Kosova, sve do snaga bezbednosti i Obaveštajne agencije.

2.1. Skupština Kosova

Kosovo je svojim Ustavom definisano kao parlamentarna demokratija. Skupština Kosova je jedina centralna institucija na Kosovu, koju građani neposredno biraju. Skupštinu čini sto dvadeset poslanika. Građani neposredno biraju sto poslanika, dok je dvadeset mesta rezervisano za predstavnike manjinskih etničkih zajednica (Ustav 2008).⁵⁷ Skupština Kosova je najvažnija institucija upravljanja zemljom i predstavlja temelj za osnivanje demokratskih institucija i uspostavljanje demokratskog sektora bezbednosti. Pored toga, Skupština vrši spoljni nadzor sektora bezbednosti⁵⁸, o čemu ćemo detaljnije govoriti u nastavku teksta.

2.2. Predsednik

Pošto je Kosovo parlamentarna demokratija, uloga predsednika Kosova prilično je ograničena.⁵⁹ I pored toga, predsednik po Ustavu ima značajnu ulogu u bezbednosnom sektoru. On/ona ima funkciju Vrhovnog komandanta Snaga bezbednosti Kosova, postavlja komandira Snaga bezbednosti Kosova na preporuku Vlade, a u dogovoru

55 U odeljku o nadzoru iznećemo detaljnije objašnjenje uloge nadzornih tela, kao što su: Parlament, sudovi, nezavisne državne institucije i civilno društvo (nevladine organizacije u zajednici, trustovi mozgova, akademija i mediji). Premda civilno društvo neće biti mapirano, analiza će osvetliti ključna zbivanja vezana za ulogu ostalih činilaca u bezbednosnom sektoru.

56 Pitanja organizovanog kriminala, korupcije i ratnih zločina.

57 Od ovih dvadeset poslaničkih mesta, deset je rezervisano za lokalnu srpsku zajednicu, a deset za ostale priznate lokalne manjine koje žive na Kosovu.

58 Uopšteno govoreći, Skupština Kosova ima snažnu ulogu. Ona uključuje (iako nije ograničena samo na to) sledeće: usvajanje zakona, usvajanje dopuna i izmena Ustava, ratifikovanje sporazuma, raspisivanje referenduma, odobravanje budžeta, izbor predsednika, Vlade i Pravosudnog saveta Kosova, predlaganje sudija za Ustavni sud, nadziranje rada vlade i primene međunarodnih i bezbednosnih politika, davanje saglasnosti na predsednički dekret kojim se proglašava vanredno stanje, kao i odlučivanje o drugim opštim pitanjima propisanim zakonom.

59 Tekuća ustavna reforma predviđa modifikaciju odredaba vezanih za ulogu predsednika, te će predsednika ubuduće građani birati neposredno, čime će njegova/njena uloga postati još značajnija.

s premijerom postavlja direktora, zamenika direktora i generalnog inspektora Obaveštajne agencije Kosova. Uz to, predsednik u dogovoru s premijerom ima ovlašćenje da proglasi vanredno stanje i da tokom trajanja vanrednog stanja predsedava Savetom bezbednosti Kosova.

2.3. Vlada

Savetom bezbednosti Kosova predsedava premijer.⁶⁰ On postavlja generalnog direktora Policije Kosova, konsultuje se s predsednikom o obaveštajnim pitanjima i, u saradnji s predsednikom, imenuje direktora, zamenika direktora i generalnog inspektora Obaveštajne agencije Kosova.

Postoje dva ministarstva zadužena za sektor bezbednosti na Kosovu. Ministarstvo unutrašnjih poslova odgovorno je za primenu internih politika javne bezbednosti. Ono nadgleda rad Policije Kosova, Policijskog inspektorata Kosova, Kancelarije za registraciju građana, Odseka za javnu bezbednost i drugih.⁶¹ Postoji i posebno ministarstvo za rad Kosovskih bezbednosnih snaga – ova institucija trenutno ima ovlašćenje da deluje u vanrednim situacijama. Ministarstvo pravde, takođe, učestvuje u rukovođenju sektorom bezbednosti tako što uspostavlja sudski i kazneni sistem na Kosovu. Uz to, Ministarstvo inostranih poslova i Ministarstvo za integraciju imaju posrednu ulogu u sektoru bezbednosti. Oba ova ministarstva koordiniraju procesom integracije u NATO i EU, definišući standarde koji važe za vojsku, policiju i ostale institucije.

Iako Ministarstvo finansija nije direktno vezano za sektor bezbednosti, razvoj ovog sektora značajno zavisi od ovog Ministarstva. Ono je odgovorno za planiranje budžeta i za raspodelu sredstava ministarstvima, institucijama i drugim agencijama, uključujući u to i one koje deluju u sektoru bezbednosti. Agencija kosovske carine je, takođe, deo Ministarstva finansija.

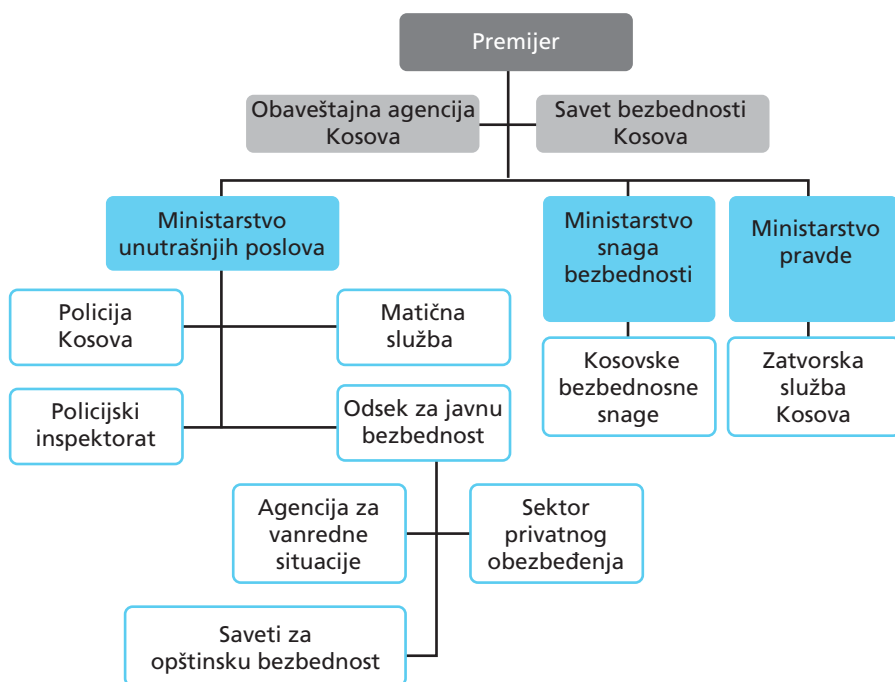
Savet bezbednosti Kosova je telo na čijem se čelu nalazi premijer. Ovo telo ima savetodavnu ulogu kada je reč o sektoru bezbednosti Kosova i regionalnoj stabilnosti. Savet daje preporuke i komentare nacrtu zakona i strategija vezanih za sektor bezbednosti (Zakon o Savetu bezbednosti Kosova 2008). Uloga Saveta je sekundarna u odnosu na ulogu izvršne vlasti i njen značaj se može meriti tek nakon procene njegovog strateškog značaja.

Ipak, uloga koju ima Savet bezbednosti Kosova raste u slučaju da predsednik proglasi vanredno stanje. U tom periodu predsedavanje Savetom sa premijera prelazi na predsednika (Isto 2008). Uz to, tokom trajanja vanrednog stanja savetnici postaju stalni članovi Saveta (Isto 2008).

⁶⁰ Osim u slučaju vanrednog stanja, kada umesto premijera Savetom bezbednosti Kosova predsedava predsednik.

⁶¹ Više detalja potražiti na grafikonu 1.

Grafikon 1: Organizacija Sektora bezbednosti



2.4. Savet bezbednosti Kosova

Savet bezbednosti Kosova⁶² predstavlja telo na čijem se čelu nalazi premijer. Ima ovlašćenje da donosi odluke i obavlja savetodavnu ulogu kada je reč o sektoru bezbednosti Kosova i regionalnoj stabilnosti. Savet bezbednosti Kosova daje savete i komentare nacрта zakona i strategija vezanih za sektor bezbednosti (Zakon o Savetu bezbednosti Kosova 2008). Uloga Saveta bezbednosti je sekundarna u odnosu na izvršnu vlast i njen značaj se može meriti tek nakon procene njegovog strateškog značaja.

Ipak, uloga Saveta bezbednosti Kosova raste u slučaju da predsednik proglasi vanredno stanje. U tom periodu predsedavanje Savetom sa premijera prelazi na predsednika (Isto 2008). Pored toga, tokom trajanja vanrednog stanja savetnici postaju stalni članovi Saveta (Isto 2008).

62 Savet bezbednosti Kosova čine stalni članovi – premijer, zamenici premijera, ministar Snaga bezbednosti Kosova, ministar unutrašnjih poslova, ministar pravde, ministar finansija i ministar za zajednicu i povratak. Savet bezbednosti Kosova ima i stalnog sekretara, a stalni članovi mogu, u slučaju da je neophodno, pozvati nove članove da im se pridruže.

2.5. Policija Kosova

Glavni zadatak policije od 1999. godine bio je da obezbedi sigurnost i bezbednost i da sprovede vladavinu prava na celom Kosovu. Policija Kosova jedina je bezbednosna institucija koja ima pravo da koristi silu u skladu s važećim zakonodavstvom (Zakon o policiji 2008). Policija Kosova deluje u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova i pod kontrolom i nadzorom generalnog direktora, koga imenuje premijer na preporuku ministra unutrašnjih poslova (Zakon o policiji 2008). U Policiji Kosova trenutno je zaposleno oko osam hiljada policajaca, od čega petnaest procenata čine žene, a oko četrnaest procenata pripadnici etničkih manjina.

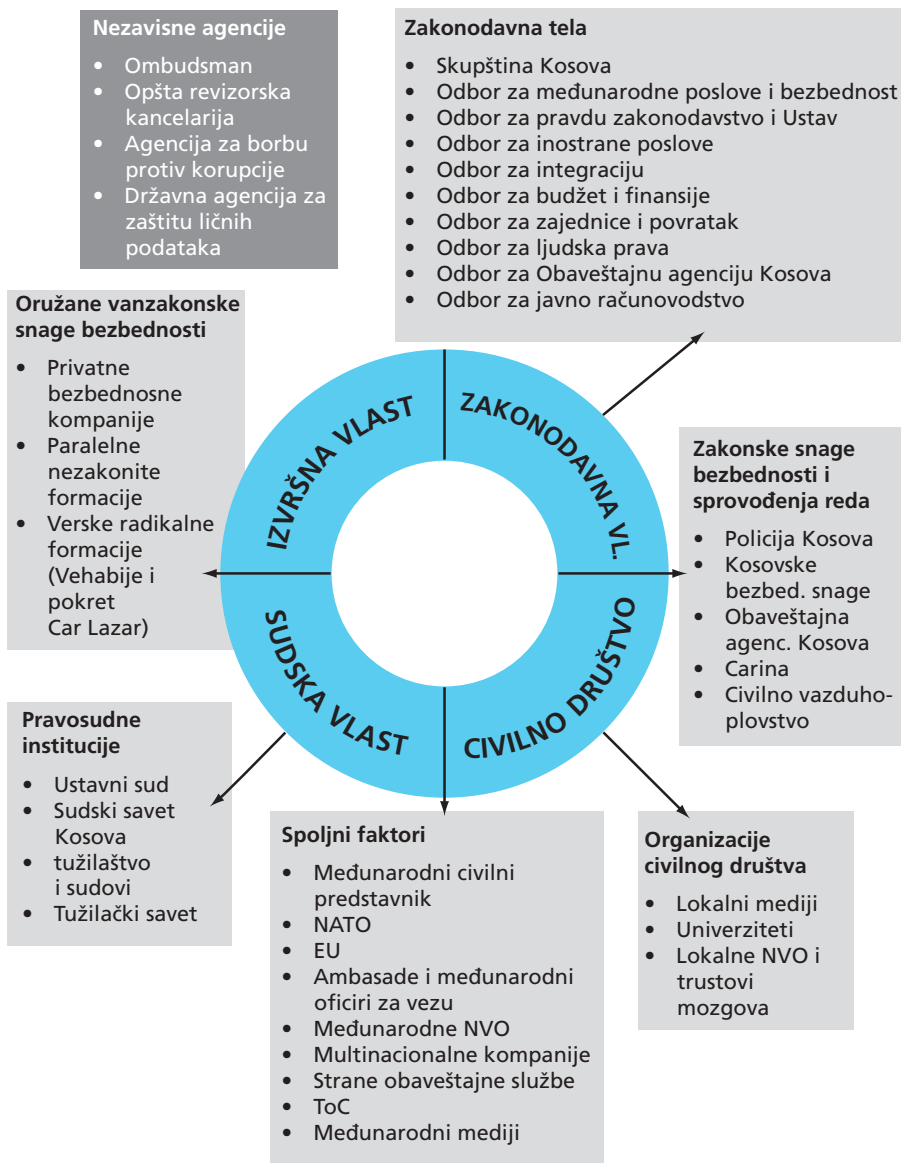
2.6. Kosovske bezbednosne snage

Kosovske bezbednosne snage predstavljaju najnoviju bezbednosnu instituciju Kosova. Ona je trenutno civilna institucija, koja ima humanitarni mandat. Osnovana je da bi ispunjavala bezbednosne funkcije koje ne mogu da ostvare ni policija, ni neke druge slične institucije (Zakon o Kosovskim bezbednosnim snagama 2008). Mada zakon pripadnicima Kosovskih bezbednosnih snaga dopušta da nose lako naoružanje, nemaju pravo da primenjuju silu. Kosovske bezbednosne snage deluju pod kontrolom i upravom Ministarstva za Kosovske bezbednosne snage. Ove snage čini šezdeset posto civila i četrdeset posto uniformisanih lica. Početna misija Kosovskih bezbednosnih snaga ograničena je i nije dovoljno jasno definisana. One deluju u vanrednim situacijama, ali ih istovremeno smatraju i pretečom buduće Vojske Kosova. Većina političkih i institucionalnih aktera na Kosovu pozitivno ocenjuje prelazak Kosovskih bezbednosnih snaga u vojnu snagu, što je proces koji bi trebalo da bude okončan 2013. godine.

2.7. Obaveštajna agencija Kosova

Obaveštajna agencija Kosova osnovana je da bi sakupljala informacije o rizicima i pretnjama po bezbednost Kosova. Agenciji je zabranjeno da koristi neposrednu ili posrednu silu, da lišava slobode ili da pokreće krivične postupke. Direktor Agencije neposredno je odgovoran premijeru, a pomaže mu zamenik direktora. I direktora i njegovog zamenika na mandat od pet godina postavlja premijer i predsednik. Mandat se može obnoviti samo jednom. Obaveštajna agencija Kosova ima i generalnog inspektora, kog postavlja premijer i predsednik na mandat od četiri godine.

Grafikon 2: Mapiranje bezbednosnog sektora na Kosovu – šema DCAF-a



3. Analiza demokratskog upravljanja i nadzora sektora bezbednosti

Pravnim okvirom propisane su dve vrste nadzora sektora bezbednosti na Kosovu: unutrašnja kontrolna tela i spoljni akteri nadzora.

Unutrašnja kontrola kosovskog sektora bezbednosti ima složenu strukturu, koju čini unutrašnji lanac kontrole, te vertikalna hijerarhija i horizontalni nadzor. Ovo podrazumeva postojanje inspektorata, internih istražnih jedinica, kancelarije za internu reviziju i kancelarije za nabavku. Kako bismo jasno i potpuno razumeli funkcionisanje sektora bezbednosti, potrebno je analizirati ulogu spoljnih mehanizama nadzora. Spoljni nadzor podrazumeva horizontalnu kontrolu i nadzor sektora bezbednosti. Vrš ih Parlament, nezavisne državne institucije, sudstvo i civilno društvo.

Radi sticanja jasnijeg uvida u način upravljanja sektorom bezbednosti na Kosovu, u narednom poglavlju bavićemo se mehanizmima unutrašnje kontrole, a zatim konkretno nadzornim mehanizmima.

3.1. Unutrašnja kontrola sektora bezbednosti na Kosovu

3.1.1. Struktura unutrašnje kontrole

Internu kontrolu i nadzor vrše ili same institucije ili mehanizmi unutrašnje kontrole ministarstava i agencija pod čijom nadležnošću ove institucije deluju. Ti mehanizmi mogu biti: interne istražne jedinice, interne revizorske jedinice, kancelarije za nabavku i inspektorati. Pored njih, u nekim oblastima, kao što je nadzor budžeta, internu kontrolu vrše druga ministarstva i/ili vladina tela, pre svega, Ministarstvo finansija.

U postojećem pravnom okviru propisano je da unutrašnju kontrolu u institucijama i ministarstvima sektora bezbednosti vrše i civilni i uniformisani kontrolori (Ustav 2008). Uprkos tome što je jasno propisana pravnim okvirom, unutrašnja kontrola sektora bezbednosti i dalje se razvija. Kao što je već rečeno, ovo se može obrazložiti činjenicom da su neke bezbednosne institucije na Kosovu tek u začetku, posebno Kosovske bezbednosne snage i Obaveštajna agencija Kosova.

Sprovođenje unutrašnje kontrole u Policiji Kosova značajno je napredovalo. Ovu kontrolu vrše Jedinica za stručne standarde, Jedinica za internu reviziju i Policijski inspektorat Kosova. Jedinica za stručne standarde jeste policijska jedinica odgovorna za istraživanje manjih slučajeva u kojima su zaposleni u policiji prekršili pravila, dok je Jedinica za internu reviziju odgovorna za reviziju policijskih troškova i nabavke. Policijski inspektorat Kosova predstavlja mehanizam koji deluje u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, nezavisno od Policije Kosova. Ovlašćen je da sprovodi istragu o ozbiljnim disciplinskim i finansijskim prekršajima u policiji.

Prema novom Zakonu o Policijskom inspektoratu Kosova, koji je izglasan u Skupštini Kosova krajem 2010. godine, Inspektorat je ovlašćen da sprovodi istrage povodom optužbi za vršenje ozbiljnih krivičnih dela vezanih za Policiju Kosova, dok Jedinica za stručne standarde, koja deluje u okviru Policije (Zakon o Policijskom inspektoratu Kosova 2010) istražuje slučajeve manjih disciplinskih prekršaja. Policijski inspektorat nema dovoljan broj zaposlenih, samo četrdeset inspektora, pa njegovi kapaciteti nisu dovoljno razvijeni. Zbog toga je neophodno da mu što pre bude definisana konkretnija, usredsređenija misija. Istraživanja pokazuju da je potrebno da u internim mehanizmima kontrole Policije Kosova bude više zaposlenih, koji su prošli stručnu obuku o izvršnoj kontroli (KCSS 2012). Nepostojanje razumevanja u Vladi i finansijska ograničenja budžeta doprineli su tome da situacija u Policijskom inspektoratu bude ovakva.

Interni kontrolni mehanizmi Kosovskih bezbednosnih snaga i Obaveštajne agencije Kosova nalaze se još uvek u početnoj fazi razvoja. Razvoj kontrolnih mehanizama u Snagama bezbednosti Kosova nešto je dalje odmakao, te u njemu kontrolu vrše Interne istražne jedinice, Policija snaga bezbednosti Kosova i Inspektorat snaga bezbednosti Kosova. Važno je pomenuti i to da Kosovske bezbednosne snage još nisu objavile nijedan pouzdan izveštaj o svojim aktivnostima, te ne postoje nikakvi podaci o istragama. Razvoj kontrolnih mehanizama u Obaveštajnoj agenciji Kosova je, takođe, u početnoj fazi. Inspektorat ove institucije donekle je konsolidovan i na njegovom čelu se nalazi generalni inspektor. Zakonskim okvirom propisano je postojanje posebne unutrašnje kontrole Obaveštajne agencije Kosova, što ne postoji nigde drugde u regionu. Generalnog inspektora neposredno imenuju premijer i predsednik, kojima on podnosi odvojene izveštaje, što jača značaj mehanizama unutrašnje kontrole obaveštajnih delatnosti.⁶³ Mediji su izveštavali o imenovanju generalnog inspektora, ali od tad nije bilo dodatnih informacija o radu ovog tela. Takav nedostatak transparentnosti predstavlja posledicu postojanja specifičnih zakonskih odredaba, u kojima je Obaveštajna agencija Kosova definisana kao institucija čiji je rad nedostupan javnosti (Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova 2008).

Tabela 1: Mehanizmi unutrašnje kontrole		
Kontrolni mehanizmi Policije Kosova	Kontrolni mehanizmi Kosovskih bezbednosnih snaga	Kontrolni mehanizmi Obaveštajne agencije Kosova
• Policija kosovskog inspektorata (MUP) • Odeljenje za budžet i finansije (MUP) • Direktor Policije Kosova • Pravno odeljenje MUP-a • Odeljenje za javne nabavke i ugovore (MUP)	• Ministar Kosovskih bezbednosnih snaga • Generalni inspektor Kosovskih bezbednosnih snaga • Kancelarija za internu reviziju, Jedinica za ljudska prava • Pravno odeljenje	• Premijer • Direktor Obaveštajne agencije Kosova • Generalni inspektor Obaveštajne agencije Kosova

63 Za više detalja o odgovornostima generalnog inspektora Obaveštajne agencije Kosova pogledati Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova (poglavlje o generalnom inspektoratu).

3.2. Odgovorno upravljanje i odgovornost bezbednosnih institucija Kosova

3.2.1. Finansijsko upravljanje

Odgovorno finansijsko upravljanje, koje podrazumeva transparentnost trošenja budžeta i postojanje jasnih procedura nabavke, jedan je od važnih faktora odgovornog upravljanja bezbednosnim sektorom. Unutrašnju kontrolu budžetske odgovornosti na Kosovu vrši kosovsko Ministarstvo finansija. Nadzor nabavki vrši Agencija za javne nabavke, čijeg rukovodioca predlaže Vlada.

Transparentnost trošenja budžeta jasno je definisana u Zakonu o javnoj finansijskoj upravi i odgovornosti iz 2003. godine. Zakonom je jasno propisano da sve budžetske agencije, uključujući u to i bezbednosne institucije, moraju da planiraju i izvršavaju budžet, kao i da izveštavaju o njegovom trošenju. Svaka agencija koja ima troškove dužna je da imenuje izvršnog finansijskog direktora i oficira za overu. Budžet i sistem izveštavanja uređeni su zakonom i njima se bave državne vlasti. Zakonom su, takođe, određena ovlašćenja ministra finansija i drugih institucija u vezi s budžetskim procesom. U pravnom okviru vezanom za bezbednosne institucije ne postoje posebne odredbe o finansijskim rashodima. Međutim, postoji izuzetak kada je reč o Obaveštajnoj agenciji Kosova, kojoj je dozvoljeno da sprovodi hitne postupke u slučaju vanrednih okolnosti (Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova 2008). Administrativni kapaciteti jedinica za internu reviziju, kao i jedinica za internu reviziju Ministarstva finansija ograničeni su, što predstavlja još jedan problem koji postoji u internoj budžetskoj kontroli sektora bezbednosti. Prema podacima Kancelarije za opštu reviziju, Policija je uspela da izvrši plan rada za 2009. godinu. U poređenju s tim, rad Ministarstva unutrašnjih poslova nije bio tako dobar (OAG 2010: 20). Jednu od osnovnih slabosti čini ograničen broj zaposlenih, kao i njihove česte promene, do kojih dolazi zbog niskih primanja. Ograničen broj kvalifikovanog kadra predstavlja rasprostranjen problem u mnogim bezbednosnim institucijama na Kosovu (OAG 2010).

Odeljenje za trezor i Budžetsko odeljenje Ministarstva finansija spadaju među najkompleksnije državne institucije. One su takve pre zbog svoje komplikovane birokratske strukture, nego zbog nedostatka ljudskih resursa. Finansijski izveštaji svih državnih institucija, uključujući u to bezbednosne institucije, moraju biti završeni do 31. marta tekuće godine.⁶⁴ Ovi godišnji izveštaji redovno se postavljaju na internet-stranici Ministarstva finansija. Tokom godine se sačinjavaju i kvartalni i polugodišnji budžetski izveštaji, iz kojih zainteresovane strane mogu saznati više o trošenju državnih fondova tokom godine. Izveštaji pokazuju potrošeni iznos kroz pet budžetskih linija: plate i primanja; dobra i usluge; komunalije; subvencije i transferi; kapitalne investicije (KCSS 2012).

64 Ovo istraživanje sprovodi se od 2008. godine. Na raspolaganju su finansijski izveštaji za 2008. i 2009. godinu. Postoje i nepotpuni podaci za 2010.

Sastanci na kojima se iznose predlozi budžeta redovno se održavaju. Ministarstvo finansija poziva predstavnike različitih organizacija da razmotre pojedinosti o svakoj budžetskoj liniji kako bi se dogovorili o konačnim predlozima budžeta. Istraživanja Kosovskog centra za bezbednosne studije pokazuju da je održavanje ovih sastanaka transparentno, ali da Ministarstvo finansija ne izveštava unapred zainteresovane strane o vremenu održavanja sastanaka. Stoga je građanima i predstavnicima civilnog društva teško da prisustvuju njihovom održavanju. Sastanci se zakazuju za određen dan, ali su o tome obavješteni samo akteri koji su neposredno uključeni u njihov rad. Možda će, međutim, doći do nekih promena kada ovakva informacija bude data javnosti na uvid (KDI 2010: 37).

Nadzor nabavki regulisan je Zakonom o javnim nabavkama, koji je usvojen 2003. godine, a izmenjen i dopunjen 2007. godine. Novim zakonom zamenjen je 2011. godine. U vreme kada je usvojen, ovaj Zakon predstavljao je prekretnicu za rad državnih institucija. Od institucija je zahtevano da konsoliduju svoje jedinice za javne nabavke i da poštuju Zakon kako bi se obezbedili delotvornost, transparentnost, štedljivost i pravilno trošenje državnih fondova i resursa Kosova (Zakon o nabavkama 2003: čl. 1.1). Pored toga, novi zakon sadrži i neke od odredaba koje je ranije u svojoj direktivi predložila EU, a koje su u skladu s međunarodnim standardima. Ne postoji poseban zakon kojim se regulišu nabavke u sektoru odbrane i bezbednosti. U zakonima koji se odnose na Kosovske bezbednosne snage i Policiju Kosova ne postoje posebne odredbe o proceduri nabavke. To znači da bi te poslove trebalo vršiti u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova pak sadrži odredbu u kojoj se navodi da „direktor Obaveštajne agencije Kosova u vanrednim okolnostima koje utiču na rad Obaveštajne agencije Kosova može proširiti fondove bez obzira na odredbe zakona kojima su definisani troškovi vlade“ (Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova 2008: čl. 42.1).

Kancelarija generalnog revizora, civilno društvo i mediji kritikovali su način na koji se vrše nabavke u sektoru bezbednosti zbog nedovoljne transparentnosti. Objave tendera mogu se naći samo na internet-stranicama institucija ili agencija za nabavku, što nije u skladu sa odredbama o transparentnosti Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima. Nema podataka koji dokazuju da je ijedan od ovih konkursa objavljen u dnevnim novinama ili u drugim izvorima kako bi se došlo do više potencijalnih ponuđača. Iako bezbednosne institucije redovno objavljuju podatke o sklapanju ugovora, poništavanju tendera ili njihovom raspisivanju, oni te informacije ne postavljaju redovno na svoje internet-strane. Na objavljivanje podatka o svim ugovornim stranama čeka se i po tri meseca.

Autori su identifikovali da različiti bezbednosni akteri tokom nabavke prave dosta propusta. Propusti do kojih dolazi prilikom nabavki očigledni su ukoliko pogledamo samo učestalost smenjivanja nadležnih za obavljanje ovog posla na centralnom i na lokalnim nivoima. Od 2009. godine se organizuje obuka za zaposlene, ali se pokazalo da ona nije dovoljna i da nije u skladu s postojećim zakonima (Kosovski centar za bezbednosne studije 2012).

Tenderi na kojima se pojavljuje samo jedan ponuđač predstavljaju jedan od glavnih problema u javnim nabavkama na Kosovu. Prema pravilima nabavki, posao može biti dodeljen jednoj kompaniji i bez tendera samo ukoliko je ona 'specijalizovana' za određenu uslugu ili robu. Značajan porast broja tendera sa samo jednim ponuđačem do kog je došlo tokom poslednjih godina, međutim, izaziva ozbiljnu zabrinutost zbog nepostojanja otvorene konkurencije i nepoštovanja redovnih procedura nabavki. Podaci pokazuju da je tender s jednim ponuđačem u celom javnom sektoru porastao sa pedeset miliona evra u 2008. godini na sto šezdeset četiri miliona evra u 2009. godini. Pretpostavka je da državni akteri namerno zaobilaze redovne procedure. Razlozi zbog kojih favorizuju određene kompanije mogu, u nekim slučajevima, biti povezani sa korupcijom.

Autori su tražili podatke za dve bezbednosne institucije, Kosovske bezbednosne snage i Policiju Kosova, o učestalosti i opsegu nabavki zatvorenim (nejavnim) postupkom ili direktnom pogodbom. Prema podacima koje je priložila Agencija za javne nabavke za fiskalni period 2009. godine, Policija Kosova potpisala je petnaest ugovora o nabavkama nakon tendera sa samo jednim ponuđačem u vrednosti od 892.167,46 evra. Snage bezbednosti Kosova potpisale su sedam ugovora o nabavkama u iznosu od dve stotine hiljada evra.⁶⁵ Ovi podaci ne odnose se na procedure s jednim ponuđačem koje sprovede Ministarstvo unutrašnjih poslova, Obaveštajna agencija Kosova ili ostale institucije bezbednosnog sektora. Međutim, prema izjavama zvaničnika, ovi iznosi predstavljaju samo deo namenskih sredstava, što ne mora nužno da znači da su PK i SBK potrošili sva namenjena sredstva na nabavke putem pojedinačnih tendera. Uopšteno govoreći, javne nabavke su i dalje najkontroverznija oblast zbog potencijalnih zloupotreba.

3.2.2. Nadzor kršenja zakona i ljudskih prava

Bezbednosni sektor na Kosovu uspostavljen je za kratko vreme i izgrađen u postkonfliktnom okruženju. I međunarodne i lokalne vlasti su izuzetno doprinele tome da bezbednosne institucije budu izgrađene na demokratskim principima. Stoga se kršenje zakona i ljudskih prava nikada nije posebno odnosilo na sektor bezbednosti. Pripadnici ovog sektora retko su kršili ljudska prava. Premda o novoosnovanim bezbednosnim institucijama ne postoji dovoljno podataka, Policija Kosova, kao najistaknutija bezbednosna institucija, bez sumnje služi kao uzor. Statistički podaci pokazuju da je veoma malo građana podnelo žalbe protiv policije zbog kršenja zakona ili ljudskih prava. Policijski inspektorat pregledao je hiljadu sto osamdeset jednu žalbu, od kojih su petsto sedamdeset sedam uložili građani, trinaest institucije, a petsto devedeset pet policija. U četiristo osam slučajeva Inspektorat je sproveo istragu, a petsto četrdeset jedan predmet prosleđen je Jedinici za profesionalne standarde Policije Kosova.

⁶⁵ 221.621,00 evra (PPA Database, 2010)

<i>Tabela 2: Vrste predmeta na kojima radi Obaveštajna agencija Kosova</i>	
Ukupan broj predmeta koji je istražio Policijski inspektorat	408
Ozbiljne disciplinske tužbe podignute protiv kosovskih policajaca	20%
Optužbe podignute protiv policajaca za neprimerenu upotrebu sile	13%
Sumnjanje na krivična dela koja su počinili policajci	12%
Sumnjanje na postojanje korupcije	2%

(Izvor: US State Department 2010)

Na odluke suda čeka sto šest krivičnih predmeta, dok na odluke Disciplinskog odbora za viša policijska naimenovanja čeka stotinu predmeta. Od četristo osam slučajeva, koje istražuje Policijski inspektorat Kosova, dvadeset procenata čine optužbe za počinjene ozbiljne disciplinske prekršaje. Dvadeset procenata tih slučajeva čine ozbiljne optužbe za ponašanje koje ne priliči policajcu, trinaest procenata odnosi se na optužbe za prekomernu upotrebu sile, a dvanaest na činjenje krivičnih dela (to su predmeti koje je preuzelo tužilaštvo). Devet procenata odnosi se na slučajeve ozbiljne neposlušnosti, dva procenta na optužbe za korupciju, dok se ostatak odnosi na prekršaje koji su ocenjeni kao ozbiljni (US State Department 2010). Pored toga, 2009. i 2010. policija je najčešće koristila silu tokom demonstracija grupe aktivista pod nazivom „Vetëvendosje”⁶⁶. Prema postojećim statističkim podacima, nisu zabeleženi slučajevi u kojima je policija vršila diskriminaciju na osnovu etničke, rodne ili neke druge pripadnosti. Uopšteno gledano, veoma je mali broj ozbiljnih prestupa koje su počinili policajci. Ipak, politizacija policije ostaje i dalje najveća briga (Izveštaj o napretku, EK 2011). Ovo, možda, objašnjava pristup policajaca aktivistima pomenute političke grupe, koja predstavlja drugu najveću opozicionu partiju na Kosovu.

3.2.3. Transparentnost bezbednosnih institucija

Poslednjih godina Kosovo je steklo korisno iskustvo tokom primene Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima (2003). Zakon je pomogao sticanju svesti o mogućnosti pristupa informacijama, ali nije bio dovoljno sveobuhvatan da bi odgovorio na zahteve državne uprave koja se sve više razvijala, kao i na sve češću tražnju civilnog društva i medija za pristup javnoj dokumentaciji. Stoga je 2011. godine donet novi zakon (Kosovski centar za bezbednosne studije 2012).

Akteri u sektoru bezbednosti nemaju dovoljno administrativnih kapaciteta kako bi odgovorili na zahteve zainteresovanih strana koje traže pristup dokumentaciji. Policija Kosova je izvestila da, u poređenju sa drugim bezbednosnim institucijama, prednjači u blagovremenom pružanju informacija. Međutim, ovo verovatno nije prava slika situacije u novijim bezbednosnim institucijama, jer je Policija primila više zahteva

66 Vetëvendosje – što znači samoopredeljenje – u početku je bio pokret civilnog društva. Tokom izborne trke 2010. godine, ovaj pokret postao je politička partija, i to treća po veličini na Kosovu.

za pristup zvaničnoj dokumentaciji od Kosovskih bezbednosnih snaga i Obaveštajne agencije Kosova, pa je, shodno tome, i odgovorila na više zahteva, te bila više opterećena od ostalih institucija u sektoru bezbednosti. Treba napomenuti da njihovo često odbijanje da odgovore na zahteve civilnog društva i novinara svedoči o nedovoljno transparentnom radu Obaveštajne agencije Kosova i Kosovskih bezbednosnih snaga.

U izveštajima organizacija civilnog društva takođe je kritikovan način na koji državna uprava sprovodi relevantna pravila, zato što, prema njihovim navodima, „upiti i elektronska pošta nailaze na zid ćutanja” (YIHR 2010: 24). Ipak, s obzirom na to da u kancelariji Zaštitnika građana nije zavedeno mnogo žalbi na institucije sektora bezbednosti zbog pristupa informacijama, može se zaključiti da rad ovog sektora, kada ga uporedimo sa radom ostalih državnih institucija, može biti bolji. U sektoru bezbednosti suštinski problem i dalje predstavlja pristup ‘osetljivim’ slučajevima, kao i kašnjenje sa konsolidacijom sistema za klasifikaciju informacija (Izveštaj o napretku, EK 2011: 30).

Prema poglavlju 7 Zakona, kancelarija Zastupnika građana na Kosovu može da prima žalbe na navodno odbijanje pristupa informacijama. Ovlašćenja Zastupnika građana su, međutim, ograničena na to da od institucija zahteva obrazloženje za odbijanje pristupa ili za uskraćivanje odgovora (Kosovski centar za bezbednosne studije).

4. Horizontalni nadzor sektora bezbednosti na Kosovu

4.1. Parlamentarni nadzor

Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti je skoro ustanovljen, te njegovi nosioci još uvek nemaju dovoljno iskustva. Iako je ustanovljen 2006. godine, do sveobuhvatnije konsolidacije parlamentarnog nadzora došlo je tek 2008. godine. Nakon objavljivanja nezavisnosti, postalo je moguće staviti sve lokalne bezbednosne institucije pod nadzor Parlamenta.

Dva parlamentarna odbora ovlašćena da nadziru sektor bezbednosti Kosova – Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i Kosovske bezbednosne snage i Odbor za nadzor Obaveštajne agencije Kosova – ustanovljena su 2011. i 2012. godine. Prvi Odbor nadzire policiju, snage bezbednosti, institucije koje deluju u vanrednim situacijama i druge slične institucije koje su u delokrugu unutrašnjih poslova. Drugi Odbor isključivo nadzire Obaveštajnu agenciju Kosova. Sektor bezbednosti posredno nadziru odbori opšteg karaktera, što je uvedeno odmah nakon osnivanja Skupštine Kosova, 2001. godine. Među ove odbore, koji nastavljaju da nadgledaju važne oblasti sektora bezbednosti, spadaju: Odbor za budžet i finansije, koji ima ovlašćenja da nadzire finansije svih institucija u javnom sektoru, uključujući u to i institucije sektora bezbednosti; Odbor za prava i interese zajednice i Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije, koji je nadležan da nadzire poštovanje ljudskih prava, posebno u sektoru bezbednosti.

Uprkos pozitivnim znacima, ni odbori opšte nadležnosti, ni odbori posebne nadležnosti u sektoru bezbednosti nisu uspešno izvršavali svoje radne zadatke. Jedino je vidljivo napredovao nadzor poštovanja ljudskih prava. Radi napredovanja, Skupština Kosova osnovala je različite parlamentarne odbore, koji će se baviti pitanjima poštovanja ljudskih prava. Važno je pomenuti da je Odbor za prava i interese zajednica i za povratak jedini stalni odbor u Skupštini Kosova, čiji je mandat utemeljen Ustavom. Pažnja koju Skupština Kosova poklanja pitanjima zaštite ljudskih prava uticala je na sektor bezbednosti. Bezbednosne institucije sada obraćaju veću pažnju na zaštitu ljudskih prava i na obezbeđivanje jednakih mogućnosti za zapošljavanje. Uspeh koji je Skupština Kosova postigla u zaštiti ljudskih prava može se, ipak, smatrati izuzetkom, jer su za njega umnogome zaslužni međunarodni mehanizmi, koji na Kosovu promovišu stvaranje multietničke i multikulturalne sredine.

Razlog za brigu, međutim, predstavlja nadzor budžetskih troškova u sektoru bezbednosti. Iako kompetentni nadzorni odbori postoje, u Parlamentu skoro uopšte nisu razmatrani budžetski troškovi sektora bezbednosti. O budžetskim pitanjima mogla je biti pokrenuta parlamentarna rasprava jedino prilikom godišnjeg izveštavanja Generalnog revizora. Parlamentarni odbori do sada nisu pokrenuli nikakvu dodatnu *ad hoc* diskusiju u Parlamentu, koja bi se isključivo odnosila na budžetske troškove bezbednosnih institucija (Venhari 2010). Mnogo više zabrinjava to što Parlament nije raspravljao o ugovorima čija vrednost premašuje milion evra iako je to njegova zakonska obaveza. Time se ograničavaju nastojanja Parlamenta da nadzire budžetske troškove, posebno ugovore velike vrednosti u sektoru bezbednosti. Dalje, to pokazuje da su poslanici nedovoljno zainteresovani za to da ostvare svoju nadzornu ulogu i preispitaju trošenje državnih fondova.

Takođe, parlamentarni nadzor aktivnosti i politika bezbednosnih institucija skoro ne postoje. Pomenuti odbori nisu se bavili većinom nedostataka u sektoru bezbednosti, koji postoje u vezi sa prilagođavanjem strategija, implementacijom odgovornog upravljanja i drugim važnim politikama Vlade. To može smetati uspostavljanju kontrole između zakonodavne i izvršne vlasti u ovom sektoru (Kosovski centar za bezbednosne studije 2012). Ni na sastancima odbora, ni na plenarnim sednicama nije raspravljano o usvajanju strategije bezbednosti Kosova ili ostalih institucionalnih strategija.

Na loš parlamentarni nadzor ukazuje i nedovoljna profesionalnost zaposlenih u Skupštini, kao i nedovoljno zalaganje poslanika (Selmani 2010). Ima indicija da političke sklonosti i lična naklonost utiču na izbor i na zapošljavanje pomoćnog osoblja u Parlamentu. Isti problem postoji u celokupnoj državnoj administraciji Kosova. Time bi se jednim delom moglo objasniti postojanje relativno malog broja kvalifikovanih službenika u parlamentarnim odborima, što je naglašeno u više različitih izveštaja (KDI 2011). Osim toga, postoji nedostatak političke volje političkih i institucionalnih lidera da pokrenu rad institucija. Ovakvo stanje rezultat je kombinacije ličnih i partijskih interesa, kao i njihovog uticaja na druge članove Parlamenta, što ukazuje na to da Skupština Kosova u praksi mnogo manje utiče na predstavnike sektora bezbednosti nego što joj to zakon nalaže.

4.2. Nezavisne državne institucije

Nezavisne državne institucije spadaju u osnovne mehanizme nadzora bezbednosnih institucija, posebno kad je reč o zaštiti ljudskih prava i o primerenoj upotrebi javnih fondova.

Tabela 3 – Odbori za parlamentarni nadzor sektora bezbednosti

Parlamentarni nadzor odbora zaduženih za Policiju Kosova	Parlamentarni nadzor odbora zaduženih za Kosovske bezbednosne snage	Parlamentarni odbori zaduženi za Obaveštajnu agenciju Kosova
Parlamentarni odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i nadzor Kosovskih bezbednosnih snaga	Parlamentarni odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i nadzor Kosovskih bezbednosnih snaga	Parlamentarni odbor za nadzor Obaveštajne agencije Kosova
Parlamentarni odbor za budžet i finansije	Parlamentarni odbor za budžet i finansije	
Odbor za nadzor državnih finansija	Odbor za nadzor državnih finansija	
Zakonodavni odbor	Zakonodavni odbor	
Komisija za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije	Komisija za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije	

Zaštitnik građana Kosova (Ombudsman) jedina je nezavisna državna institucija koja nadzire zaštitu ljudskih prava u svim javnim sektorima, uključujući u to i sektor bezbednosti. No, pored sektora bezbednosti Ombudsman nadzire i mnoge druge sektore. Institucija Zaštitnika građana nema dovoljan broj zaposlenih koje bi mogao posebno da obuča za nadzor, na primer, sektora bezbednosti. Veliki broj kvalifikovanih službenika napustio je ovu instituciju zbog neredovne finansijske podrške i niskih plata. Funkcionisanje ove institucije ometa i nepostojanje dovoljnog broja prostorija kako na lokalnom, tako i na državnom nivou (Jašari 2010). Zaštitnik građana često je meta različitih političkih uticaja, što usporava njegov rad (YIHR 2009). Iako Zaštitnik građana u svojim izveštajima nije uvek dosledan, u njima ipak pominje nekoliko slučajeva u kojima su bezbednosne institucije prekršile određena ljudska prava. U poslednjem Godišnjem izveštaju Ombudsmana za 2008/2009. godinu pominju se samo dvadeset tri slučaja u kojima je policija prekršila ljudska prava. To predstavlja samo pet procenata ukupnog broja ovakvih slučajeva. Samo jedan slučaj odnosi se na Kosovske bezbednosne snage, a nijedan se ne odnosi na Obaveštajnu agenciju Kosova (Ombudsman 2010). Policija je najčešće kršila ljudska prava aktivista iz grupe „Vetëvendosje“. Međutim, u izveštaju se, osim tradicionalnih grupa ranjivih po rodnoj ili etničkoj osnovi (samo u vezi s njima postoje statistički podaci), ne pominje nijedna ranjiva grupa kojoj bi trebalo posvetiti posebnu pažnju.

Na Kosovu postoje dve nezavisne institucije koje su osnovane da bi kontrolisale trošenje javnih fondova: Generalni revizor i Agencija za borbu protiv korupcije. Generalni

revizor treba da obezbedi nezavisan nadzor svih budžetskih troškova javnih fondova. Takođe, on vrši redovne revizije i objavljuje godišnje izveštaje za svaku državnu instituciju i preduzeće, koji se finansiraju iz konsolidovanog budžeta Kosova (Zakon o Generalnom revizoru 2008). Agencija za borbu protiv korupcije vrši istrage o korupcijskim aferama. Ona je dužna da istraži sve navode protiv zaposlenih u javnom sektoru koji su u vezi sa mogućim zloupotrebama državnih fondova ili nepotizmom (Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije 2009).

I Generalni revizor i Agencija za borbu protiv korupcije relativno redovno podnose Parlamentu godišnje izveštaje. Dešava se, međutim, da Parlament odloži diskusiju o tim izveštajima. Do toga dolazi, jer politički akteri vrše pritisak na ove institucije da nalaze u izveštajima doteraju u skladu s njihovim pojedinačnim ili partijskim interesima (Kosovski centar za bezbednosne studije 2010). U ovim izveštajima iznose se podaci o tome kako bezbednosne institucije nisu delotvorne, kako loše upravljaju i kako zloupotrebljavaju javne fondove, te se navode preporuke o tome kako da ih efikasnije troše. U izveštajima se, pored toga, navodi da bezbednosne institucije, u većini slučajeva, reaguju na iznesene preporuke.

4.3. Sudska kontrola

Sudski sistem na Kosovu je najkrhikiji sektor u zemlji. Neprestano je izložen kritici zbog svoje nedelotvornosti, duboko ukorenjene korupcije i nedostatka stručnosti. Trenutno je u procesu opšte reforme, koja bi trebalo da bude završena do 2013. godine (Kosovski centar za bezbednosne studije 2010). Prema Ustavu, Kosovo u principu ima ujedinjen, nezavisan sudski sistem. Pravosudni sistem trenutno čine Vrhovni sud, okružni i opštinski sudovi (sudovi opšte nadležnosti), sudovi za prekršaje, kao i Okružni trgovinski sud (sudovi posebne nadležnosti).

Sudovi imaju posebno važnu ulogu u nadzoru bezbednosnog sektora kada je reč o korišćenju sile predstavnika policije, tretmanu prilikom zadržavanja i pritvora, kao i o korišćenju posebnih istražnih mera. Policija Kosova je jedina bezbednosna institucija koja, u principu, ima pravo da koristi silu. Stražari zaposleni u kosovskim zatvorima pak imaju ograničena ovlašćenja za upotrebu sile. Tokom 2010. godine u kosovskim sudovima registrovano je samo jedanaest slučajeva pokrenutih protiv policajaca i nijedan protiv carinske policije i policijskih službenika u zatvorskim i kazneno-popravnim institucijama. Uprkos tome, u Izveštaju Evropske komisije za 2010. godinu, pod nazivom „Izveštaj o napretku na Kosovu“, u delu posvećenom građanskim i političkim pravima, navodi se da Vlada Kosova mora učiniti više kako bi se sprečilo mučenje i predupredile optužbe protiv policajaca i zatvorskog osoblja zbog zlostavljanja i preterane upotrebe sile (Izveštaj o napretku, EK 2010).

Tretman prilikom zadržavanja i pritvora sledeći je važan aspekt sudske kontrole. Priпадnici Policije Kosova su jedini ovlašćeni da hapse i drže lica u pritvoru. Prema Zakonu, uhapšeno lice ima pravo na lekarski pregled i medicinsku negu, uključujući u to i psihijatrijsko lečenje (Zakon o krivičnom postupku 2004). U različitim izveštajima navodi se da pritvorske jedinice i tretman u njima polako dostižu minimalne standar-

de, ali da problemi koji postoje u sudstvu utiču na prava pritvorenika. Odluke o slanju u pritvor (kako inicijalni, tako i produženi) nisu dovoljno dobro obrazložene, uprkos tome što i međunarodno pravo i pravni okvir Kosova jasno zahtevaju detaljna obrazloženja. Policija Kosova, međutim, kasni sa slanjem izveštaja tužilaštvu, što tužioce umnogome onemogućava da adekvatno obrazlože zahtev za slanje u pritvor (OEBS 2009). Premda postoji značajan napredak, zaposleni u sudstvu i dalje nemaju dovoljno poslovnog prostora. Još jedan važan aspekt pravosuđa jeste odobravanje posebnih istražnih mera. Policija Kosova, Obaveštajna služba Kosova i EULEX mogu od suda dobiti ovlašćenje da koriste posebne istražne mere.⁶⁷ Prema Zakonu, postoji širok spektar metoda pomoću kojih se sprovode posebne istražne mere.⁶⁸ Sudija Vrhovnog suda ima pravo da, nakon razmatranja pisanog zahteva sačinjenog pod zakletvom koji je odobrio direktor ili zamenik direktora Obaveštajne agencije, dozvoli Obaveštajnoj agenciji Kosova da sprovodi posebne istražne mere (Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova 2008). Ipak, takozvane hitne mere prismotre omogućavaju direktoru ili zameniku direktora Obaveštajne agencije Kosova da za sprovođenje posebnih istražnih mera izda usmenu naredbu, bez naloga sudije Vrhovnog suda. U tom slučaju, obavezni su da u roku od četrdeset osam sati obaveste sudiju o sprovođenju ovih mera. Tim povodom se postavlja pitanje da li postoje jasni kriterijumi koji opravdavaju upotrebu hitnih mera prismotre (Hasani 2011).

Značajan napredak postignut je u funkcionisanju kazneno-popravnog sistema i u uslovima i tretmanu koji tamo postoje. Glavnu prepreku sprovođenju pravde i dalje predstavlja sam sudski sistem. Prema objavljenim izveštajima, sudstvo je jedna od institucija u kojoj ima najviše korupcije. Korupcija u sistemu postoji, počev od sudija i tužilaca, pa do advokata, javnih beležnika itd. Tako visok stepen korupcije umanjuje napredak koji su ostvarili policija i kazneni sistem na Kosovu. Postoji mnogo krivičnih prijava koje je policija podnela, a koje sudovi nikad nisu uzeli u razmatranje. Slično tome, u pritvoru ima ljudi koji već godinama čekaju na suđenje, dok je u nekim drugim slučajevima ljudima koji su optuženi za isto krivično delo dopušteno da se brane sa slobode. Stoga, sudska reforma, započeta 2010. godine, predstavlja najvažniji korak ka jačanju vladavine prava i zaštiti ljudskih prava na Kosovu.

5. Zaključak

Kosovo je nakon 2008. godine usvojilo osnovni zakonski okvir kojim se definiše uloga bezbednosnih institucija. Ipak, stiče se utisak da većina zakona koji se odnose na sektor bezbednosti nije u skladu sa lokalnim potrebama, te su građani slabo uključeni u

67 Za više informacija o slučajevima u kojima je odobreno sprovođenje posebnih istražnih mera pogledati: Zakon o krivičnom postupku Kosova (za policiju i EULEX), kao i Zakon o Obaveštajnoj službi Kosova.

68 Tajni fotografski ili video-nadzor, tajno prisluškivanje razgovora, pregledanje poštanskih pošiljaka, presretanje kompjuterskih komunikacija na mreži, kontrolisanje isporuka poštanskih pošiljaka, korišćenje sprava za praćenje i pozicioniranje, simuliranje nabavki, simuliranje krivičnog dela korupcije, tajna istraga, praćenje telefonskih poziva, razotkrivanje finansijskih podataka.

čitav proces. Trebalo je uložiti više napora kako bi se lokalni političari, civilno društvo i građani uključili u ovaj proces. Najnovijim zakonskim promenama na Kosovu inkluzija nije potpuno osigurana iako teoretski čini sastavni deo reforme sektora bezbednost. Usled toga, potrebno je hitno izmeniti i dopuniti zakonodavstvo. Politički kontekst takođe podstiče reformu, pa je stoga jedan od indikatora koji utiče na definisanje vizije i misije celog sektora bezbednosti.

Postoji određeni napredak u odgovornom upravljanju sektorom bezbednosti iako je ono i dalje u razvoju. Uopšteno, postoje unutrašnji mehanizmi kontrole, koji su ustanovljeni ili u institucijama bezbednosti ili u resornim ministarstvima. Iako policijski inspektorat postiže dobre rezultate, to ne važi za ostale organe unutrašnje kontrole, posebno one u novostvorenim bezbednosnim institucijama. Ni Kosovske bezbednosne snage, ni Obaveštajna agencija Kosova nisu podnele izveštaj ili dale javnosti na uvid pregled rada svojih mehanizama unutrašnje kontrole.

U praksi se pokazalo da postoji dovoljan nivo zaštite ljudskih prava. U sektoru bezbednosti postoji relativno visoka rodna i etnička zastupljenost. Evidentni problemi u ovom sektoru postoje kada je reč o finansijskoj transparentnosti i upravljanju. Budžetska kontrola bezbednosnih institucija nije dovoljna, dok je transparentnost trošenja budžeta veoma mala. Do sada nijedna bezbednosna institucija nije Skupštinu Kosova izvestila o ugovorima čija vrednost premašuje milion evra iako je to njihova zakonska obaveza.

Horizontalni nadzor sektora bezbednosti na Kosovu mahom funkcioniše, kao i nadzor koji vrše spoljni mehanizmi, poput Parlamenta, nezavisnih državnih institucija, sudstva i civilnog društva. Glavni izazov tome predstavlja nedostatak utvrđenih procedura za spoljašnji nadzor bezbednosnih institucija. Skupština Kosova uspostavila je neophodnu infrastrukturu za nadzor sektora bezbednosti. Oba parlamentarna odbora za sektor bezbednosti, kao i drugi odbori imaju ovlašćenja za nadzor. Problem, međutim, predstavljaju profesionalni kapaciteti. Teško da ijedan parlamentarni odbor ima dovoljno kapaciteta u oblasti za koju je nadležan, što ograničava njihovu delotvornost i kvalitet rada.

Konačno, iako su oformljene, većina nezavisnih državnih institucija suočena je s brojnim problemima prilikom nadzora. Najosnovniji podrazumevaju ograničen budžet, ograničen broj zaposlenih, nedostatak profesionalnih kapaciteta, česte promene zaposlenih i nedovoljan broj kancelarija. Većina ovih institucija suočava se sa mnogo složenijim izazovima do kojih dolazi zbog političkih pritisaka i mešanja u njihov posao.

6. Preporuke

6.1. Unutrašnja kontrola sektora bezbednosti

- Novi zakon koji reguliše rad policije trebalo bi da bude usvojen što pre. Njegove odredbe trebalo bi da budu u saglasnosti sa Zakonom o policijskom inspektoratu Kosova.
- Mehanizmi unutrašnje kontrole Kosovskih bezbednosnih snaga i Obaveštajne agencije Kosova trebalo bi da budu transparentniji. Pomenuta tela bi trebalo redovno da podnose izveštaje resornim institucijama. Ovo će javnosti dati jasnu sliku o kvalitetu rada zaposlenih i o primeni odgovornog upravljanja u okviru svake od ovih institucija. Trebalo bi poboljšati transparentnost trošenja budžeta. Institucije sektora bezbednosti bi za svaki ugovor čija je vrednost veća od milion evra trebalo Parlamentu da podnesu zahtev da im odobri sklapanje ovih ugovora.

6.2. Skupština Kosova, nezavisne institucije i pravosudni sistem

- Parlament mora biti efikasniji kada je reč o analizi godišnjih izveštaja koje podnose nezavisne državne institucije. Treba da izbegava kašnjenja kako bi eliminisao moguće pritiske političkih činilaca ili drugih grupa, koji bi mogli imati interes od promene nalaza izveštaja.
- Sudski sistem mora da poboljša svoju praksu i poveća delotvornost kako ne bi ometao napredak bezbednosnih institucija, posebno Policije Kosova i Kazneno-popravne službe Kosova.

Literatura

Zakoni

1. *Ustav Kosova*. Skupština Kosova, jun 2008.
2. „Zakon o Generalnom revizoru.” Skupština Kosova, 2008.
3. „Zakon o osnivanju Saveta bezbednosti Kosova.” Skupština Kosova, jun 2008.
4. „Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova.” Skupština Kosova, jun 2008.
5. „Zakon o Kosovskim bezbednosnim snagama.” Skupština Kosova, jun 2008.
6. „Zakon o policijskom inspektoratu Kosova.” Skupština Kosova, oktobar 2010.
7. „Zakon o policiji.” Skupština Kosova, jun 2008.
8. „Zakon o nabavkama.” Skupština Kosova, februar 2003.
9. „Zakon o odgovornosti i upravljanju javnim finansijama.” Skupština Kosova, januar 2003.

Izveštaji i časopisi

1. EK. „Izveštaj o napretku Kosova,” 2010.
2. EK. „Izveštaj o napretku Kosova,” 2011.
3. Kosovski centar za bezbednosne studije. *Analiza konteksta reformi sektora bezbednosti na Kosovu (1999–2009)*. Priština, mart 2011.
4. Kosovski centar za bezbednosne studije. *Praćenje i procena odgovornog upravljanja u sektoru bezbednosti Kosova*. Priština, februar 2012.
5. Kosovski centar za bezbednosne studije. *Kontrolne funkcije nezavisnih državnih institucija na Kosovu*. Priština, 2010.
6. „Zakon o krivičnom postupku.” Skupština Kosova, 2001.
7. Kosovski demokratski institut (KDI), 2011. <<http://www.kdi-kosova.org/publications/AdminKuvendit.pdf>>.
8. Kosovski demokratski institut (KDI), avgust 2010.
9. Generalni revizor. „Izveštaj,” jun 2010.

10. Zaštitnik građana. „Godišnji izveštaj,” 2010. <<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.ombudspersonkosovo.org%2Fnew%2Freporty%2Fdocs%2FRAPORIT%2520VJETOR%25202009%2520Shqip.pdf>>.
11. OEBS. *Izveštaj o korišćenju pritvora u krivičnom postupku na Kosovu: sveobuhvatni pregled i analiza preostalih problema*. Kosovo, novembar 2009: 7.
12. Agencija za javne nabavke. *Baza podataka*, 2010.
13. US State Department. „Izveštaj o Kosovu,” mart 2010. <<http://www.unhcr.org/refworld/country,,,SRB,,4da56db58b,0.html>>
14. Inicijativa mladih za ljudska prava. „Izveštaj,” 2009. <<http://archive.yihr.org/uploads/file/The%20Selection%20Process%20of%20the%20Ombudsperson%20in%20Kosovo,%20Albanian.pdf>>
15. Inicijativa mladih za ljudska prava. *Država stega – upravljanje i sloboda izražavanja na Kosovu*. Izveštaj, 2009. <http://ks.yihr.org/public/fck_files/ksfile/STATE%20of%20CONSTRUCTION%20read%20only.pdf>

Intervjui

1. „Intervju s Artanom Venharijem.” KIPRED, 2010.
2. „Intervju s Dritonom Selmanajom,” KDI, 2010.
3. „Intervju s Ilmijem Jašarijem.” Zaštitnik građana, 2010.
4. „Intervju s Fejzulahom Hasanijem, predsednikom Vrhovnog suda,” februar 18, 2011.

Poglavlje 5 – Makedonija

Autor: Andreja Bogdanovski⁶⁹

⁶⁹ Andreja Bogdanovski je stručnjak za bezbednosna pitanja u Analitičkom trustu mozgova (www.analyticamk.org).

Skraćenice i akronimi

OOB	Odbor za odbranu i bezbednost
DBKP	Direktorat za bezbednost i kontraobaveštajne poslove
PP	Poslanik u Parlamentu
RSB	Reforma sektora bezbednosti
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova Makedonije
MO	Ministarstvo odbrane Makedonije
NPM	Nacionalni preventivni mehanizmi
MO	Mirovne operacije
DSK	Državna revizorska kancelarija Makedonije
SUKPS	Sektor unutrašnje kontrole i profesionalnih standarda Makedonije

1. Uvod

Makedonija ima solidnu reputaciju kada je reč o reformi sektora bezbednosti. Za ovakav napredak, pored ostalog, zaslužni su i naponi uloženi u to da se ubrzaju integracije u EU i NATO. Odgovorno upravljanje i demokratska kontrola sektora bezbednosti bili su deo ovih reformi, ali nisu svi akteri sektora bezbednosti reformisani istim tempom. U ovom poglavlju predstavimo odgovornosti aktera u sektoru bezbednosti Makedonije i nadzor nad njima od dobijanja nezavisnosti 1991. godine.

Bićemo usredsređeni na tri bezbednosna aktera: Oružane snage⁷⁰, policiju i obaveštajne službe⁷¹. Preispitaćemo kako funkcioniše nadzor ovih institucija, za koji je nadležno šest tela: Parlament, predsednik, Ustavni sud, Ombudsman, Državna revizorska kancelarija i Makedonski sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde. U tekstu će biti razmatrano zašto određeni nadzorni mehanizmi ne sarađuju podjednako sa svim bezbednosnim akterima (na primer, Ombudsman odlično sarađuje s policijom, a loše sa službama bezbednosti).

Glavni nalazi ukazuju na to da je policija najviše proučavana, zato što je prisutna u svakodnevnom životu i zato što je njena velika ovlašćenja češće dovode u situaciju da prekrši ljudska prava.

U ovom poglavlju su, kao primarni izvori, korišćeni zakoni i propisi, intervjui i zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja.⁷² Intervjui su vođeni s profesionalcima koji imaju bogato iskustvo u sektoru bezbednosti. Kada smo proučavali neke od indikatora, nismo raspolagali dovoljnim brojem podataka, te istraživanje ima ograničen obim (na primer, nedovoljno informacija o formi obuke za poslanike). Analiza izveštaja koji su sastavile međunarodne i lokalne organizacije pomogla je u popunjavanju praznina. Radi boljeg razumevanja, uz svakog aktera sektora bezbednosti koji se pominje u ovom poglavlju data je i tabela u kojoj su prikazana tela koja vrše nadzor nad njim.

2. Kontekst

Nakon što je dobila nezavisnost 1991. godine, Makedonija je morala da reformiše sektor bezbednosti. U to vreme, većina funkcionera u sektoru bezbednosti bila je i za vreme prethodnog režima na visokim položajima.

70 Pod „Oružanim snagama“ podrazumevamo Vojsku Republike Makedonije, kako se navodi i u Zakonu o odbrani (čl. 1). „Zakon o odbrani.“ *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 42/2001, 1. 6. 2001.

71 Pod „obaveštajnim službama“ misli se na: Direktorat za bezbednost i kontraobaveštajne poslove, Obaveštajnu agenciju i Vojnu jedinicu za obaveštajne i kontraobaveštajne poslove.

72 Pitanja vezana za pravo pristupa informacijama od javnog značaja upućena su: Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu odbrane, Obaveštajnoj agenciji, Ombudsmanu, predsedniku, Ustavnom sudu i Parlamentu. Većinu korišćenih upitnika sastavio je Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Odgovori sakupljeni tokom 2008, 2009, 2010. i 2011. godine.

Ne iznenađuje činjenica da transformacija sektora bezbednosti nije mogla odmah dovesti do toga da bezbednosne institucije postanu odgovornije. Glavne bezbednosne institucije su u to vreme bile manje okrenute očuvanju principa transparentnosti i odgovornosti, a više očuvanju krhke makedonske nezavisnosti. Parlament je bio usredsređen na svoju zakonodavnu funkciju, a manje na razvoj i jačanje nadzornih mehanizama. Nezavisne državne institucije, kao što su Ombudsman ili Državna revizorska kancelarija, formirane su tek kasnije (1997).

Nakon skandala 1990-ih godina⁷³, postalo je očigledno da reformu bezbednosnih institucija treba dobro organizovati. Sprovođenje većine reformi sektora bezbednosti pomogla je donatorska zajednica (npr. OEBS, EU i NATO). Nakon unutrašnjih oružanih sukoba do kojih je došlo 2001. godine⁷⁴, sektor bezbednosti Makedonije dobio je dodatni podsticaj za rekonstrukciju svoje arhitekture.⁷⁵ Ovo isticanje zastupljenosti uticalo je na reformu policije i vodilo ka stvaranju multietničke patrolne koje će obezbeđivati javni red u višenacionalnim sredinama.

Policija je od donatora dobila značajnu pomoć. Evropska komisija je 2002. godine, u saradnji s Vladom, predložila strategiju reforme Ministarstva unutrašnjih poslova. Uz to, implementaciju reforme policije u periodu od 2003. do 2006. godine podržavali su Policijska misija EU (EUPOL Proksima) i Policijski savetodavni tim EU (EUPAT).⁷⁶ Oružane snage Makedonije su od 1999. godine dobijale međunarodnu podršku, što je bio deo aktivnosti vezanih za Akcioni plan učlanjenja u NATO⁷⁷, te su tako i one prošle različite cikluse reforme.

Na kraju, obaveštajne službe, koje imaju složenu organizacionu strukturu (Odeljenje za bezbednost i kontraobaveštajne poslove deo je Ministarstva unutrašnjih poslova) imale su indirektnu korist od pomoći koju su za reformisanje dobila njihova nadređena ministarstva.

73 Primeri podrazumevaju i aferu s prisluškivanjem pod nazivom „Duvlo“ (što znači „pozajmica“). Tadašnja vladajuća partija (Socijalno demokratska unija – SDSM) bila je optužena za zloupotrebu prislušne opreme Ministarstva unutrašnjih poslova, koju je koristila da bi presrela komunikacije opozicione partije VMRO DPMNE (Unutrašnja makedonska revolucionarna organizacija – demokratska partija makedonskog nacionalnog jedinstva), kao i za pokušaj atentata na predsednika Kiru Gligorova 1995. godine.

74 U ovoj studiji razmatraju se događaji iz 2001. godine. Prema definiciji Odeljenja za mir i istraživanje sukoba univerziteta u Upsali, pod „oružanim sukobom se smatra onaj sukob u kome bi upotreba oružane sile dve strane, pri čemu je jedna vlada ili država, dovela do pogibije najmanje 25 ljudi u borbi“. (Pogledati: <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/definition_of_armed_conflict/?languageId=1>). Za detaljniju analizu oružanog sukoba u Makedoniji 2001. godine konsultovati Međunarodnu kriznu grupu (2001).

75 Ohridski okvirni sporazum je mirovni dogovor koji su 13. avgusta 2001. godine potpisali Vlada Makedonije i predstavnici etničkih Albanaca. Sporazumom je okončan sukob između Nacionalne oslobodilačke vojske i Snaga bezbednosti Makedonije, te postavljen temelj jačanju prava etničkih Albanaca.

76 Više informacija o misijama EU Proksima i EUPAT potražiti u Institutu Evropske unije za međunarodne odnose (2009).

77 Akcioni plan članstva (MAP) sačinjen je u aprilu 1999. godine kako bi se onim zemljama koje žele da pristupe Alijansi pomoglo davanjem saveta i pružanjem pomoći i praktične podrške u vezi sa svim aspektima članstva u NATO. <<http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030103.htm>>

Međutim, pogledamo li unazad, moramo reći da službe bezbednosti nisu internalizovale principe odgovornog upravljanja (pogledati raspravu o transparentnosti i odgovornosti koja sledi).

Tabela 1 – Nadležnosti nadzornih tela

Predsednik

Predsednik se nalazi na čelu Oružanih snaga. Bira ga narod na period od pet godina. Ustav predsedniku daje ovlašćenje da postavlja komandira Generalštaba Vojske Makedonije. Prema Ustavu, sve nove zakone potpisuje predsednik, koji ima pravo stavljanja veta.

Parlament

Parlament predstavlja zakonodavnu vlast i najovlašćeniji je da kontroliše sektor bezbednosti. Mogućnost da inicira, dopunjava, izglasava ili odbija zakone dozvoljava mu da interveniše u sektoru bezbednosti. Posebni odbori koji razmatraju rad aktera sektora bezbednosti pružaju Parlamentu mogućnost da vodi detaljne i sadržajne rasprave o radu tih institucija, da utvrdi i ispravi nepravilnosti, da dà preporuke itd. Trenutno postoje četiri odbora koja nadziru sektor bezbednosti.

Parlamentarni odbori

- Odbor za odbranu i bezbednost – Ovaj odbor ima zadatak da prati rad Oružanih snaga i policije i predstavlja matični odbor koji se bavi pitanjima rada ove dve institucije.
- Stalni istražni odbor za zaštitu građanskih prava i sloboda – On predstavlja jedino parlamentarno telo koje ima pravo da istražuje kršenje građanskih prava i sloboda. Ujedno, njemu građani mogu da podnose žalbe na kršenja svojih prava.
- Odbor za nadzor rada Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove i Obaveštajne agencije – Ovaj odbor je odgovoran za nadziranje rada Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove i Obaveštajne agencije unutar Ministarstva unutrašnjih poslova. Rad ovih odbora je izuzetno važan, jer je delovanje obaveštajnih službi tradicionalno zaštićeno od javnosti. Pored toga, on nadgleda rad Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove koji ima policijska ovlašćenja, što povećava mogućnost da dođe do zloupotrebe ukoliko ne postoji odgovarajući nadzor.
- Odbor za praćenje primene tehnike za presretanje komunikacija Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane – On nadgleda dva navedena ministarstva i proverava zakonitost upotrebe tehnike za presretanje komunikacija, koju koriste te ustanove. Oformljen je 2008. godine.

Ustavni sud

Ustavni sud, koji je deo pravosuđa, odgovoran je za ustavnost zakona. Pored toga, on ima pravo da istražuje kršenja ljudskih prava i da odlučuje o odgovornosti predsednika u slučaju da dođe do kršenja odredaba Ustava.

Državna revizorska kancelarija

Državna revizorska kancelarija sprovodi revizije u skladu s godišnjim planovima i proverava finansijske izveštaje, utvrđuje nepravilnosti u radu institucija i daje preporuke kako bi se izbegli mogući propusti. Ima, takođe, pravo da pristupa poverljivim podacima i da odlazi na teren.

Ombudsman

Ombudsman je centralno telo koje je odgovorno za istraživanje slučajeva kršenja ljudskih prava. Ovlašćen je da nadgleda sva tri bezbednosna aktera. Bira ga Parlament na period od osam godina. Ima autonomiju i ne zavisi od politike. Ombudsman može da odlazi na teren i da pristupa poverljivim podacima.

Tabela 2: Nadzor Oružanih snaga

		Parlament	Ombudsman	Predsednik	Državna revizorska kancelarija	Ustavni sud
Mehanizmi nadzora i njihove nadležnosti	Šta funkcioniše u praksi?	• Glasa o budžetu • odlučuje o slanju vojnika u mirovne operacije • organizuje posete inostranstvu • pokreće parlamentarna pitanja na plenarnim sednicama • raspravlja o javnim nabavkama (povremeno) • predlaže zakone (u okviru političke grupe/pojedinačno) • predlaže izmene zakona • raspravlja o odredbama budžeta • podnosi interpelacije ministru (povremeno) • raspravlja o mirovnim operacijama (mandat, ovlašćenja, potrebe, rizici i sl.) • saraduje s organizacijama civilnog društva (povremeno)	• Prima žalbe i po njima postupa; podnosi krivične prijave (povremeno) • odlazi na teren (povremeno) • održava sastanke s funkcionerima • daje preporuke	• Postavlja i razrešava komandanta Generalštaba	• Vršiti reviziju • daje preporuke • odlazi na teren • pristupa poverljivim informacijama • podnosi krivične prijave (povremeno)	• Procenjuje zakonitost propisa
	Šta ne funkcioniše u praksi?	• Inicira nadzorne sesije i javne rasprave • razmatra konačne revizorske izveštaje o različitim ministarstvima i državnim institucijama • podnosi interpelacije o radu predsednika	• Nezavisno pokreće istrage	• Koristi pravo stavljanja veta na nove zakone	• Sledi izdate preporuke	• Štiti slobode i prava pojedinaca* • odlučuje o odgovornosti predsednika**

* Ustavni sud od 2008. godine nije postupao po žalbama građana koje se odnose na rad Oružanih snaga.

** Parlament još nijednom nije pokrenuo sličan postupak, te stoga ni Ustavni sud još nije iskoristio ovo svoje pravo.

Nadzorne institucije proširile su svoje nadzorne mehanizme, posebno tokom poslednje decenije. Na primer, proširene su nadležnosti makedonskog Ombudsmana, te se u njegovom sastavu nalazi i Nacionalni mehanizam za prevenciju torture i nečovečnog i ponižavajućeg postupanja. U Parlamentu su osnovani novi odbori – Odbor za praćenje primene tehnike za presretanje komunikacija Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane i Stalni istražni odbor za zaštitu građanskih prava i sloboda. Ostvaren je značajan napredak u kontroli i nadzoru sektora bezbednosti, posebno kada je reč o uređenju institucija i propisa. Kako će u daljem tekstu biti obrazloženo, u celom sektoru bezbednosti i dalje postoje uočljivi nedostaci u sprovođenju kontrole i nadzora.

3. Nadzor i kontrola – Oružane snage⁷⁸

Iako je pravnim okvirom predviđeno postojanje najvažnijih nadzornih mehanizama, nadzorna tela nisu toliko pažljivo pratila rad Oružanih snaga kao što su pratila rad drugih institucija, na primer, policije. Od kada su devedesetih godina prošlog veka Oružane snage formirane, nije zabeleženo da su izazvale neki skandal, niti je ikada ustanovljena zloupotreba vojske u političke svrhe. Pošto nemaju aktivnu ulogu u svakodnevnom životu, narod ih smatra apolitičnim i ima u njih poverenja (skoro šezdeset pet procenata građana izjavljuje da veruje Oružanim snagama, dok policiji veruje pedeset dva procenta) (Makedonski centar za međunarodnu saradnju 2010).

Okvako pozitivan utisak javnosti je, možda, posledica toga što su Oružane snage jedva vidljive u društvu. Takođe, ovakvom utisku doprineli su ukidanje obaveznog služenja vojnog roka 2006. godine i uvođenje integrisane kontrole granica. Ova kontrola obavlja se zajedno s Policijskom graničnom jedinicom, koja je preuzela granične dužnosti od Oružanih snaga. Danas se u medijima o Oružanim snagama govori samo onda kada se izveštava o aktivnostima vezanim za mirovne operacije.⁷⁹ Kvalifikacija za stupanje u NATO dodatno je ojačala pozitivnu sliku o reformisanom sektoru bezbednosti (Ministarstvo odbrane SAD 2008).

Pritisak za sprovođenje nadzora nad vojskom umanjuje to što ona nije previše prisutna u javnosti. Takođe, u javnosti postoji uverenje da ona štiti tradicionalne vrednosti („vojska štiti naš suverenitet“). Svakako, smanjenju pritiska doprinosi i masovna podrška javnosti NATO integracijama (Obaveštajna agencija Makedonije 2010: 12).

3.1. Predsednik

Nadzor Oružanih snaga nije odgovornost samo jedne institucije. Njega vrše i Parlament, predsednik koji je na čelu Oružanih snaga, a donekle i Vlada. Predsednik imenuje komandanta Generalštaba i ovlašćen je da ga, u slučaju potrebe, razreši dužnosti.

⁷⁸ U ovom poglavlju nije data analiza rada Vojne jedinice za obaveštajne i kontraobaveštajne poslove.

⁷⁹ Oružane snage se trenutno nalaze u NATO ISAF misiji u Avganistanu sa 242 vojnika, kao i u EU ALTEA misiji u Bosni i Hercegovini sa 12 vojnika. Jedan pripadnik Oružanih snaga deo je snaga UN-a u Libanu.

Komandant Generalštaba komanduje vojnim jedinicama, a za svoj rad odgovara predsjedniku i ministru odbrane.

Uokvireni tekst 1: General Dimov razrešen dužnosti

Predsjednik je 2010. godine, nakon konsultovanja sa ministrom odbrane i komandantom Generalštaba, razrešio dužnosti generala Zorana Dimova. Razlog za to bili su neposlušnost i kršenje Kodeksa makedonske vojske (Alfa TV 2010).

Predsjednik mora da potpiše sva zakonska akta koja izglasa Parlament. Pravo stavljanja veta se vrlo retko koristi. Još se nije dogodilo da predsjednik stavi veto na neki zakon vezan za Oružane snage.

3.2. Parlament

Makedonski Parlament ima nekoliko nadzornih i kontrolnih funkcija vezanih za Oružane snage: glasanje o mirovnim operacijama, izglasavanje strategija, objava rata ili proglašavanje vanrednog stanja itd. (Zakon o odbrani, čl. 17).⁸⁰ U praksi, nadzire se mahom primena vladinih politika. Budući da je predsjednik države istovremeno i na čelu Oružanih snaga, poslanici mogu pred Ustavnim sudom Makedonije pokrenuti postupak odlučivanja o njegovoj odgovornosti. Do sada Parlament nije pokrenuo nijedan takav postupak.

Nadzorna uloga Parlamenta u vezi sa mirovnim misijama utemeljena je u odredbama Zakona o odbrani. Prema ovom Zakonu, poslanici su ovlašćeni da šalju vojnike u inostranstvo (Zakon o odbrani, čl. 41). Vlada prvo upućuje predlog Parlamentu (Odboru za odbranu i bezbednost), dajući mu informacije o pravnom osnovu za slanje trupa, mandatu i finansijskim aspektima. Članovi odbora zatim diskutuju o tom predlogu i šalju ga na plenarnu sednicu Parlamenta. Iako imaju ova ovlašćenja, poslanici su retko detaljno analizirali slanje vojnika u mirovne misije. Na primer, retko se pokreću diskusije o celishodnosti slanja vojnika u takve misije, kao i o detaljima prirode te misije (npr. rizik kome se izlažu vojnici i druga tehnička pitanja). Poslanici ne raspravljaju ni o budžetu predloženom za te misije iako raspolazu osnovnim finansijskim podacima.

Postoje brojni razlozi zbog kojih se ne pokreće rasprava o ovoj temi. Pre svega, postoji opšte uverenje, koje raste zajedno s napredovanjem ka EU i NATO, da će Makedonija učestvovanjem u mirovnim operacijama ubrzati pristupanje ovim organizacijama. Ovo je lako verifikovati ispitivanjem statističkih podataka vezanih za glasanje članova odbora o slanju vojnika u inostranstvo. Odbor je odluku o tome uvek donosio konsenzusom. Zatim, s obzirom na to da poslanici nemaju dovoljno stručnog znanja o mirovnim misijama, ne može se ni očekivati neka posebno stručna rasprava o tehničkim aspektima tih operacija.

80 Za više podataka o ovlašćenjima koje Parlament ima kada je reč o odbrani zemlje pogledati Tabelu 1 u ovom dokumentu.

Treće, Odbor za odbranu i bezbednost nema dovoljno stručno osoblje koje bi obezbedilo podatke neophodne za detaljniju raspravu o ovoj temi. Pored toga, ni poslanici nisu obučeni da se time bave. Nedostatak nadzora budžeta koji je namenjen mirovnim operacijama može se objasniti činjenicom da druge zemlje pokrivaju veliki deo troškova ovih operacija. Na primer, većinu troškova transporta makedonskih vojnika u Avganistanu pokriva Norveška. Postoji skroman broj zahteva za *ad hoc* izveštaje o operacijama visokog rizika. Poslanici su samo jednom zahtevali održavanje vanrednog sastanka Odbora 2008. godine, kada se srušio helikopter u kome su bili makedonski pripadnici misije EU i kada je poginulo jedanaestoro ljudi.

Po isteku svake operacije, Ministarstvo odbrane obaveštava poslanike u Odboru o rezultatima. Sastanku obično prisustvuje makedonski ministar odbrane ili njegov zamenik. Poslanici mogu (a to i čine) posećivati vojnike koji služe vojsku u inostranstvu najmanje jednom godišnje. Ove terenske posete zajednički organizuju Parlament i Ministarstvo odbrane.

Nedostatak parlamentarne debate, kao i kontrole slanja vojnika u inostranstvo pretvara parlamentarni nadzor u „mrtvo slovo na papiru“. Uz to, prema Zakonu o odbrani (čl. 41a), jednom kada Makedonija bude pristupila NATO savezu, Vlada će doneti odluku o tome da se pridruži mirovnim operacijama kojima rukovodi NATO. Ovo bi, s obzirom na tendenciju poslanika vladajuće partije da ne kritikuju odluke Vlade, moglo doprineti tome da Parlament postane još popustljiviji. Nepostojanje posebnog zakona kojim bi bilo regulisano slanje pripadnika Oružanih snaga u inostranstvo doprinosi tome da nadzor nad mirovnim operacijama bude nejasan.

Usvajanjem novog Zakona o Parlamentu (2009), poslanicima je na raspolaganje stavljen još jedan mehanizam. Takozvani „mehanizam nadzornih saslušanja“ omogućava poslanicima da uz nalog suda pozovu funkcionere iz ministarstava i da od njih zahtevaju izveštaj o implementaciji politika. Od kad je ova odredba stupila na snagu, nije održano nijedno saslušanje vezano za Oružane snage. Pored toga, nije vođena nijedna rasprava o zakonu koji se odnosi na Oružane snage.

Odbor za odbranu i bezbednost vrši osnovnu kontrolu tako što preispituje predložene i konačne budžete. Međutim, ovaj Odbor nikada nije preispitao nijednu vojnu nabavku.

Praksa je da se većina odluka odbora donosi konsenzusom, posebno one vezane za istrage, kao što su, na primer, zahtevi za podnošenje budžetske dokumentacije. Ovo ograničava nadzorna ovlašćenja Odbora za odbranu i bezbednost, jer većina njegovih članova, kao i sam predsedavajući, pripadaju vladajućoj partiji i teže tome da izbegnu sukobe s rukovodstvom. Članovi Odbora koji pripadaju vladajućoj partiji mogu u postojećem okruženju da spreče svaku inicijativu, ali i da podstaknu bolju kontrolu Oružanih snaga. Od 2006. godine poslanici se nijednom nisu obratili Ministarstvu odbrane s nekim zahtevom.⁸¹ Međunarodne organizacije civilnog društva organizovale su za

81 Podaci su dostupni od 2006.

poslanike obuku o nadzoru sprovođenja politika i o kontroli budžeta, ali do danas nije došlo do značajnijeg pomaka u nadzoru Oružanih snaga.

3.3. Ustavni sud

Ustavni sud predstavlja važan mehanizam nadzora Oružanih snaga. Može se reći da je uglavnom imun na političke uticaje. Tokom poslednje decenije, ovaj sud je doneo odluku o nekoliko zakona koji se odnose na Oružane snage (odredbe Zakona o odbrani i Zakona o vojnoj službi). Većina ovih odredaba odnosila se na radna pitanja. Uprkos tome što je Vlada javno kritikovala neke od odluka suda, nalazi suda ukazuju na to da je ovo telo izuzetno značajno za nadzor i da je dobro obavilo svoj posao prilikom preispitivanja ustavnosti zakona i sekundarne legislative. Sud radi poštujući najviše standarde, zahvaljujući načinu nimenovanja sudija koji se biraju na period od devet godina, te njihovom bogatom iskustvu.

Ustavni sud može samo da donese odluku o kršenju određenih građanskih prava.⁸² U periodu od 1991. do 2010. godine, sudu je predato stotinu pedeset devet zahteva za zaštitu građanskih prava i sloboda, od kojih je sto dvadeset odbačeno, a samo jedan prihvaćen (Institut za ljudska prava 2011a). Ovo ukazuje na potrebu da se izmeni Ustav i prošire nadležnosti Ustavnog suda vezane za zaštitu građanskih prava i sloboda ili da se donese poseban zakon o Ustavnom sudu, kojim bi se povećali njegova uloga i ovlašćenja. (Isto)

3.4. Državna revizorska kancelarija

Godišnji troškovi Ministarstva pravde predstavljaju veliki deo državnog budžeta.⁸³ Državna revizorska kancelarija je objavila dve revizije budžeta Ministarstva odbrane – 2006. i 2008. godine.⁸⁴ U ovim izveštajima ukazano je na niz kršenja važećih zakona i propisa o troškovima Ministarstva odbrane. Na primer, neki od tih troškova nikada nisu zavedeni u računovodstvene knjige, što predstavlja očigledno kršenje Zakona o računovodstvu. U izveštajima Državne revizorske kancelarije navode se i slučajevi ne-namenskog trošenja javnih sredstava. Takav je, na primer, slučaj kada je više od petnaest hiljada evra potrošeno na pretvaranje vojnog plovila u luksuzno civilno vozilo.⁸⁵ Finansijski nadzor Ministarstva odbrane dodatno komplikuje činjenica da se Zakon o javnim nabavkama ne odnosi na nabavku opreme, roba i usluga koje imaju poseban

82 U članu 110, paragrafu 3 Ustava navodi se da Ustavni sud „štiti slobode i prava pojedinaca i građana koje se odnose na sloboda uverenja, savesti, mišljenja i javnog izražavanja mišljenja, političkog udruživanja i delovanja, kao i na zabranu diskriminacije građana na osnovu pola, rase, vere ili nacionalne, socijalne ili političke pripadnosti.“

83 Primer za to su ukupni fondovi namenjeni mirovnim operacijama, koji su se znatno povećavali kako je rasla podrška učestvovanju u ovim operacijama. S jednog miliona evra u 2003. godini skočili su na blizu jedanaest miliona evra u 2010. godini. Za više informacija pogledati: Nova Makedonija 2010.

84 Spisak svih revizija koje je obavila Državna revizorska kancelarija potražiti na: <<http://www.dzr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=340>>

85 Nema pisanog traga o sprovođenju procedure javne nabavke za ovu investiciju. Nije bila predviđena ni godišnjim planom Ministarstva (Državna revizorska kancelarija 2006).

značaj za odbranu i bezbednost (Zakon o javnim nabavkama, čl. 6). Ovo je istaknuto u izveštaju Državne revizorske kancelarije za 2006. godinu, jer je reč o nabavkama koje nisu klasifikovane.

Premda je Državna revizorska kancelarija dala nekoliko preporuka kako bi poboljšala rad Ministarstva odbrane, ono nije sledilo te preporuke.⁸⁶ Jednom kad ustanovi nepravilnosti, Državna revizorska kancelarija ima pravo da o tome obavesti nadležne vlasti, uključujući u to i tužilaštvo. Državna revizorska kancelarija je, zbog neregularnosti koje je uočila u izveštaju Ministarstva odbrane za 2006. godinu, predala predmet Tužilaštvu. Tužilaštvo, međutim, nije pokrenulo postupak zbog (po rečima tužioca) nedostatka dokaza.

3.5. Ombudsman

Ombudsman Republike Makedonije predstavlja još jednog nosioca kontrole, koji je ovlašćen da nadgleda Oružane snage. Pošto ne postoji ombudsman koji bi bio specijalizovan za vojna pitanja, ti zadaci uključeni su u opštu nadležnost Ombudsmana Makedonije. Godišnji izveštaji Ombudsmana pokazuju da je broj žalbi na Oružane snage relativno mali i da se kreće u rasponu od dva do pet.⁸⁷ U godišnjim izveštajima se, takođe, pominju i žalbe po kojima Ombudsman nije postupio. U većini slučajeva Ombudsman nije pokrenuo istragu ili je prekinuo istragu koja je bila u toku.⁸⁸ On je, do sada, reagovao samo na jednu žalbu zbog kršenja ljudskih prava koje su počinili pripadnici Oružanih snaga. Ombudsman je utvrdio elemente torture i tužilac je pokrenuo krivični postupak protiv vojnog lica sa visokim činom (Pirovska 2011).

4. Nadzor i kontrola – policija⁸⁹

Rad policije prate i domaći i strani akteri. Pokrenute su brojne reforme kako bi policija bila više okrenuta građanima, kao što je uspostavljanje „policije u zajednici“, što je inicijativa koju je podržao OEBS. Što je policija bila prisutnija u svakodnevnom životu, to se povećala i mogućnost kršenja ljudskih prava. Jačanje odgovornosti doprinelo je boljem nadzoru policije. Iako je međunarodna zajednica bila više uključena u rad MUP-a, što je dovelo do veće otvorenosti policije prema građanima, nalazi nadzornih institucija ne pokazuju uvek da je MUP učinio mnogo da bi povećao transparentnost rada i odgovornost prema građanima i državnim institucijama.

86 Državna revizorska kancelarija od 2009. godine sprovodi nove metode. Ona u završnim revizorskim izveštajima posvećuje dodatne odeljke statusu preporuka koje su različitim telima date nakon prethodne revizije.

87 Potpun spisak godišnjih izveštaja Ombudsmana potražiti na: <http://www.ombudsman.mk/ombudsman/MK/odnosi_so_javnost/godishni_izveshtai.aspx>

88 Objašnjenje o tome zašto Ombudsman nije uspeo da pokrene ili da okonča ove istrage potražiti u odeljku o saradnji Ombudsmana i policije. Ovo se, umnogome, odnosi i na Oružane snage.

89 Analizu rada Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove potražiti u sledećem odeljku, koji se bavi obaveštajnim službama.

Tabela 3: Nadzor policije

		Parlament	Ombudsman	Predsednik	Državna revizorska kancelarija	Ustavni sud
Mehanizmi nadzora i nadležnosti	Šta funkcioniše u praksi?	• Glasa o budžetu • saraduje s organizacijama civilnog društva (povremeno) • razmatra parlamentarna pitanja na plenarnim sednicama • raspravlja o javnim nabavkama (povremeno) • raspravlja o odredbama budžeta • razmatra godišnji izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova • podnosi interpelacije ministri-ma; predlaže zakone u okviru političke grupe/ pojedinačno (povremeno) • podnosi amandmane u okviru parlamentarne grupe/ pojedinačno (povremeno)	• Prima žalbe i po njima postupa • podnosi krivične prijave • odlazi na teren • održava sastanke s funkcionerima • daje preporuke • podnosi krivične prijave • nezavisno pokreće istrage		• Vršiti reviziju • daje preporuke • odlazi na teren • pristupa poverljivim informacijama • vrši reviziju podnesenih krivičnih prijava	• Procenjuje zakonitost propisa • štiti slobode i prava pojedinaca (povremeno)
	Šta ne funkcioniše u praksi?	• Inicira nadzorne sesije i javne rasprave • razmatra konačne revizorske izveštaje za različita ministarstva i državne institucije		• Koristi pravo stavljanja veta na nove zakone	• Podnosi krivične prijave	

4.1. Parlament

Policiju kontroliše nekoliko parlamentarnih mehanizama. Odbor za odbranu i bezbednost deluje kao matični odbor, dok ostali odbori prate specifične aspekte policijskog posla (npr. o finansijskim temama raspravlja Odbor za finansije i budžet). Prilikom kontrole policije došlo se do zaključaka koji se u velikoj meri poklapaju sa zaključcima do kojih se došlo prilikom parlamentarnog nadzora Oružanih snaga. Jedina razlika je u tome što su poslanici mnogo aktivniji kad je u pitanju kontrola policije. Na primer, od 2006. godine tri interpelacije su se odnosile na rukovodstvo MUP-a, dok se nijedna nije odnosila na Ministarstvo odbrane. Takođe, članovi Sektora za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde, što je telo unutar MUP-a koje obavlja unutrašnju kontrolu, često prisustvuju sednicama Stalnog istražnog odbora za zaštitu građanskih prava i sloboda. Vlada je inicirala sve zakone vezane za policiju, na koje je podnet veći broj amandmana, ali je samo nekoliko usvojeno. Na primer, kada je 2009. godine Zakon o unutrašnjim poslovima bio podnet na uvid Odboru za odbranu i bezbednost bilo je predloženo četrdeset amandmana. Trideset osam amandmana predložila je opozicija i svi su bili odbijeni.

Parlament, takođe, nadgleda i policijske troškove. Tokom rasprava na odborima o budžetu Ministarstva unutrašnjih poslova, poslanici diskutuju o predlozima budžeta, implementaciji i završnim računima. Pitanja se uglavnom odnose na to da li i koliko izdaci za plate utiču na razvoj MUP-a (npr. oprema).

Diskusije su življe na plenarnim sednicama kad na videlo izbijaju skandali oko navodne zloupotrebe državnog novca i kada opozicija ima priliku da osvoji političke poene.⁹⁰ Takvo ponašanje opozicionih poslanika može se objasniti time što oni imaju malo moći u odborima. Oni ne mogu da nadglasaju poslanike vladajuće partije, koji su retko zainteresovani za samostalno delanje i za upuštanje u diskusije u kojima bi se kritikovala Vlada. Posledica toga je da na nivou razmatranja budžeta verovatno neće biti suštinske istrage o trošenju policijskog budžeta. Nepostojanje aktivnog i kvalitetnog parlamentarnog nadzora MUP-a povećava opasnost od nezakonitih nabavki.

Od 2008. godine MUP je Parlamentu podneo četiri godišnja izveštaja o policiji. Izveštaji su usmereni na različite oblasti policijskog rada, u koje su uključeni i borba protiv kriminala, sprečavanje krijumčarenja droge itd. Iako je izveštaj za 2010. godinu podnesen početkom marta 2011, Odbor za odbranu i bezbednost o njemu još nije raspravljao (Ministarstvo unutrašnjih poslova 2010: 30). Rasprava je odložena zbog izbora održanih u junu 2011. godine.

Van odbora, opozicioni poslanici su često mnogo aktivniji u nadzoru policije. Ministar unutrašnjih poslova zauzima jedno od tri vodeća mesta po broju interpelacija koje su mu uputili pripadnici opozicije. Nijedna nije, zbog glasova pripadnika vladajuće parti-

⁹⁰ Jedan od razloga zbog kojih je 2009. godine na odgovornost bio pozvan ministar unutrašnjih poslova bila je navodna zloupotreba prilikom nabavke policijskih uniformi. Više informacija potražiti na: <http://www.mia.com.mk/default.aspx?vid=68251448&lid=1&pageNum=4>

je, bila uspešna. Ministar unutrašnjih poslova poslednji put je pozvan na odgovornost 2009. godine.

4.2. Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde

Kako je policija jedini akter sektora bezbednosti koji ima pravo korišćenja mnogobrojnih sredstava prinude i kako to stvara veću verovatnoću za kršenje ljudskih prava, potrebno je dodatno nadzirati njen rad. Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde deluje kao posebna jedinica unutar MUP-a. Direktno je podređen i odgovoran ministru, čime se obezbeđuje njegova nezavisnost. Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde prati rad zaposlenih u Ministarstvu i reaguje u slučaju da zaposleni prekrše zakon i ugroze nečija ljudska prava, učestvuju u korupciji, ne poštuju radno vreme itd.

Svaki građanin može podneti žalbu na neprilično ponašanje policajca, što Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde obavezuje na to da pokrene istragu najmanje trideset dana nakon što je prijava podneta. Ministarstvo unutrašnjih poslova ima obavezu da informiše građane o ishodu istrage i o koracima koji su preduzeti povodom žalbe. Od zaposlenih u Ministarstvu očekuje se da u potpunosti sarađuju sa Sektorom za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde, što takođe znači da im moraju obezbediti pristup poverljivim podacima. Tokom godina ovim organima unutrašnje kontrole povećan je broj ovlašćenja.

Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde je 2010. godine reagovao povodom hiljadu dvesta šezdeset jednog slučaja, od čega su osamsto četrdeset jedan inicirali građani, a ostatak organizacije civilnog društva, Ombudsman i druge institucije (Isto). Deo slučajeva u kojima su reagovali rezultat je nalaza samog Sektora, medijskih izveštaja, inicijative Ministarstva unutrašnjih poslova itd. Osim toga što prima žalbe, Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde ima pravo da odlazi u nenajavljene posete različitim odeljenjima MUP-a. Tokom 2010. godine obavljena je dvadeset jedna kontrola i utvrđene su različite nepravilnosti, uključujući u to i konzumiranje alkohola na dužnosti, nepoštovanje radnog vremena itd. Tokom iste godine Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde prosledio je dvesta devetnaest predmeta Disciplinskoj komisiji Ministarstva. Nakon toga, suspendovano je devet policajaca. Većina ostalih dobila je pismene opomene. Slučajevi u kojima je Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde utvrdio postojanje mogućih elemenata krivičnog dela prosleđeni su javnom tužiocu. Tužilac je podigao krivičnu optužnicu protiv dvadeset devet službenika MUP-a, od kojih je većina imala policijska ovlašćenja. Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde raspolaže instrumentima za nadzor i kontrolu – kao što se iz priloženih statističkih podataka vidi – i postigao je dobre rezultate kada je u pitanju kažnjavanje policajaca koji su počinili neki prestup.

Kada je, međutim, reč o poštovanju ljudskih prava, bilo je izveštaja o tome da je Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde odbio da reaguje (Utrinski Vesnik 2009). Organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije često su kritikovale rad Sektora za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde. Tokom godina je bilo

više primera policijske brutalnosti (Balkan Insight 2011). Pojedini predstavnici civilnog društva bili su veoma zabrinuti zbog delotvornosti i uloge koju ovo telo ima u hijerarhiji MUP-a, predlažući stvaranje nezavisnog civilnog tela, koje bi potpuno bilo izvan uticaja Ministarstva (Efremov 2011). U mnogim slučajevima u kojima je policija, očigledno, upotrebila prekomernu silu, Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde bio je pristrasan, tvrdeći da nema pouzdanih dokaza o nezakonitom delovanju policije. I Ombudsman smatra da Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde ne radi profesionalno i da ostavlja prostor za zloupotrebe.⁹¹ Svestan postojanja potrebe da se sprovedu preventivne aktivnosti koje se odnose na zaštitu ljudskih prava i policijsko postupanje, Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde počeo je 2010. godine, u saradnji s grupom eksperata za ljudska prava, da organizuje posebno osmišljene obuke o ljudskim pravima i policijskom postupanju, koje su namenjene posebnim policijskim jedinicama (Stančevska 2011). Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde, zajedno s lokalnim organizacijama civilnog društva, posetio je 2010. godine nekoliko policijskih stanica (Isto).

4.3. Državna revizorska kancelarija

Državna revizorska kancelarija uočila je nepravilnosti u načinu trošenja budžeta MUP-a, kao i kršenja Zakona o javnim nabavkama. U revizijama iz 2007. (Državna revizorska kancelarija 2007: par. 4 i 7), iz 2004. (Državna revizorska kancelarija 2004: par. 6 i 8) i iz 2003. godine (Državna revizorska kancelarija 2003: par. 6) istaknuti su nedostaci, kao što su neraspisivanje tendera za javne nabavke, ponavljanje tendera iako se vrši nabavka istih stavki itd. Takođe, istaknuto je da su registrovane dodatne slabosti u unutrašnjim platnim sistemima i internim mehanizmima kontrole budžeta.

Ministarstvo unutrašnjih poslova u nekoliko navrata nije objavilo tender za međunarodne nabavke, što nije u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Ovim zakonom propisano je da sve nabavke u vrednosti većoj od četrdeset hiljada evra treba da prođu tender za međunarodne ponuđače. Umesto toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova pozvalo je na tender samo makedonske kompanije. Državna revizorska kancelarija u svojim revizorskim izveštajima veoma oštro osuđuje nepoštovanje zakona, a posebno nedostatak transparentnosti, koji sprečava postojanje ravnopravne konkurencije i omogućava nenamensko trošenje.

Osim što u godišnjem izveštaju Parlamentu iznosi svoje nalaze i posebno predstavlja uopštene zaključke, Državna revizorska kancelarija daje i preporuke o tome kako Ministarstvo treba da ukloni uočene nepravilnosti. Stoga je Državna revizorska kancelarija, nakon revizija koje su u Ministarstvu unutrašnjih poslova sprovedene 2004. i 2007. godine, sprovela i naknadne revizije kako bi proverila jesu li i u kojoj su meri prvobitne

⁹¹ Ombudsman je kritikovao i Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde zbog toga što u više navrata nije sproveo detaljnu istragu: „Ombudsman nalazi da Sektor za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde u svojim odgovorima neprestano negira svedočenja građana o zloupotrebi policijskih ovlašćenja i neprofesionalnom i neadekvatnom ponašanju policajaca.“ (Ombudsman Makedonije 2010: 34)

preporuke sprovedene u delo. Nalazi pokazuju da je Ministarstvo unutrašnjih poslova sledilo većinu, ali ne i sve preporuke. Odbor za odbranu i bezbednost do sad nije redovno razmatrao konačne revizorske izveštaje o institucijama državne bezbednosti (tj. o Ministarstvu unutrašnjih poslova). Nema, takođe, ni traga o tome da je Državna revizorska kancelarija nalaze o nepravilnostima u radu MUP-a prosledila javnom tužiocu.

4.4. Ombudsman

Ombudsmana prati rad policije pomoću nekoliko mehanizama, koji mu obezbeđuju odličan uvid. Ratifikacijom Opcionog protokola Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Ombudsman je dobio dodatna nadzorna ovlašćenja i imenovan je za Nacionalni preventivni mehanizam protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (Zakon o ratifikaciji Opcionog protokola Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, br. 07-5829/1, 2008).

Tabela 4: Ukupan broj žalbi na policijske postupke podnesen Ombudsmanu

2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
243	391	500	346	236	259	238

Izvor: Godišnji izveštaj Ombudsmana

Ustanovljen kao posebna jedinica unutar institucije Ombudsmana, Nacionalni preventivni mehanizam može da odlazi na teren i posećuje pritvorske jedinice (uključujući u to i one koje su tajne). Premda je zakon kojim je osnovano ovo telo stupio na snagu još 2009. godine, u potpunosti je počeo da se sprovodi tek 2011. Do sada je organizovano više iznenadnih poseta policijskim stanicama (Pirovska 2011). Uprkos većim ovlašćenjima, rad Nacionalnog preventivnog mehanizma umnogome je sličan tradicionalnoj ulozi Ombudsmana, te se može reći da su se (u ovoj početnoj fazi usklađivanja) njihove aktivnosti preklapale u slučajevima kao što su posete pritvorskim jedinicama.

Premda se u godišnjem izveštaju Ombudsmana za 2010. godinu iznose podaci o padu broja žalbi na policijske postupke u poređenju s brojem žalbi 2009. (Ombudsman Makedonije 2010: 16), policija je i dalje na šestom mestu među državnim organima protiv kojih se podnose žalbe, s dve stotine trideset osam žalbi u 2010. godini. Od tri stotine i pet žalbi na policijsko postupanje (šezdeset sedam predmeta preneto je iz 2009. godine), Ombudsman je u dve stotine trinaest slučajeva, što je značajan udeo u ukupnom broju žalbi, prekinuo postupak ili nije ni započeo istragu. Ovaj relativno veliki broj odbijenih žalbi pokreće vrlo važna pitanja. Portparol Ombudsmana je ovakvo postupanje objasnio time da su žalbe u nekima od slučajeva bile neosnovane ili time da su bile podnesene sa zakašnjenjem. Ombudsman ponekad ne može da nastavi istragu, jer mu Ministarstvo unutrašnjih poslova ne pruža dovoljan broj informacija (Pirovska 2011).

Najveći deo pritužbi na policiju odnosi se na njenu neuspešnost da preduzme mere i da zaštititi živote i imovinu građana, zatim na kašnjenja, na preteranu upotrebu sile

itd. Ombudsman je 2010. godine posetio svih trideset osam policijskih stanica u zemlji. Ispitivani su policijski zapisnici i stanje u pritvorskim prostorijama. Ombudsman može pokriti sve policijske stanice, što mu omogućava da detaljno proceni obavljanje policijskog posla i da donese zaključke o tome da li se poštuju osnovni standardi i ljudska prava. Pošto su ove posete bile najavljene, čime je verovatno sprečena objektivna evalvacija, u budućnosti bi tome trebalo posvetiti više pažnje.⁹² U izveštaju iz 2010. navodi se da su, kao rezultat prethodnih poseta, donekle poboljšani uslovi u pritvorskim prostorijama. Takođe, naglašeno je da se u nekim policijskim stanicama i dalje nalaze pritvorske prostorije u kojima su uslovi ispod minimalnih standarda ljudskog dostojanstva, zdravlja i higijene.

4.5. Ustavni sud

Ustavni sud je tokom poslednjih devet godina postupao po brojnim žalbama koje su se odnosile na usklađenost zakona o unutrašnjim poslovima, rada policije i sadržaja pravilnika s Ustavom. Posledica toga bila je da je sud u osam navrata ukinuo određene zakonske odredbe.⁹³

S obzirom na to da su odluke koje donosi obavezujuće, Ustavni sud ima neposrednu kontrolu nad radom izvršne i zakonodavne vlasti. Međutim, zakonodavci nisu u svim slučajevima poštovali sudske odluke kojima su poništene određene zakonske odredbe. Na primer, iako je član 29 Zakona o unutrašnjim poslovima iz 1995. godine proglašen nevažećim, jer nije bio u skladu sa članom 12 Ustava, zakonodavac je iste odredbe ubacio u član 50 Zakona o policiji iz 2006. godine (Institut za ljudska prava 2011b). Sud se bavio samo malim brojem žalbi koje su se odnosile na zaštitu ljudskih prava zbog svoje ograničene nadležnosti u ovoj oblasti, kao i zbog toga što su mnoge žalbe bile loše napisane, pa ih je sud proglasio neprihvatljivim (Institut za ljudska prava 2011a).

5. Nadzor i kontrola – obaveštajne službe

Zbog nasleđa komunističke prošlosti i prirode svog posla, obaveštajne službe i dalje su najmanje transparentni bezbednosni akteri. Dvadeset godina nakon dobijanja nezavisnosti, obaveštajne službe su retko otvorene prema onima koji imaju pravo da ih kontrolišu. To se može uočiti u radu Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove. Pored toga što je ovlašćen da obavlja kontraobaveštajne delatnosti, Direktorat ima pravo da koristi policijska ovlašćenja. Nadzorna tela, posebno Parlament i Ombudsman, nadziru obaveštajne službe samo formalno, što znači da nema suštinskog nadzora. Na primer, tokom svog rada parlamentarno telo nadležno za nadzor Obaveštajne agencije i Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove samo

⁹² Svih trideset osam poseta bilo je unapred najavljeno iako Ombudsman ima pravo da obavlja nenajavljene posete na terenu.

⁹³ Odluke donesene na osnovu Zakona o unutrašnjim poslovima, Zakona o Izvršenju i sankcijama i pravilnika o načinu obavljanja policijskih zadataka.

Tabela 5: Nadzor obaveštajnih službi

		Parlament	Ombudsman	Predsednik	Državna revizorska kancelarija	Ustavni sud
Mehanizmi nadzora i nadležnosti	šta funkcioniše u praksi?	• Podnosi amandane u okviru parlamentarnih grupa/pojedinačno (povremeno) • glasa o budžetu • inicira interpelacije (za Ministra unutrašnjih poslova) • razmatra javne nabavke (povremeno) • razmatra ponude javnih nabavki • razmatra poslanička pitanja • razmatra godišnji izveštaj o radu Informativne agencije i Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove • odlazi na teren (povremeno)	• Prima žalbe i po njima postupuje • daje preporuke (povremeno)	• Postavlja i razrešava dužnosti komandanta Generalštaba • postavlja i razrešava dužnosti direktora Obaveštajne agencije	• Vršiti reviziju • daje preporuke • odlazi na teren • pristupa poverljivim informacijama • sledi izdate preporuke (povremeno)	• Procenjuje zakonitost propisa
	šta ne funkcioniše u praksi?	• Podnosi interpelacije predsedniku (o radu Obaveštajne agencije) • istražuje moguća kršenja ljudskih prava • inicira nadzorne sesije i javne rasprave • saraduje s organizacijama civilnog društva • razmatra konačne revizorske izveštaje o radu različitih ministarstava i državnih institucija • predlaže zakone u okviru političkih grupa/pojedinačno	• Podnosi krivične prijave • odlazi na teren • održava sastanke s funkcionerima • nezavisno pokreće istrage	• Koristi pravo stavljanja veta na nove zakone	• Podnosi krivične prijave • daje odvojene preporuke	• Štiti slobode i prava pojedinaca* • odlučuje o odgovornosti predsednika**

* Ustavni sud od 2008. godine nije postupao po žalbama građana koje se odnose na rad Oružanih snaga.

** Parlament još nijednom nije pokrenuo sličan postupak, te stoga ni Ustavni sud još nije iskoristio ovo svoje pravo.

je jednom obavilo istražnu posetu Obaveštajnoj agenciji, a nijednom Direktoratu za bezbednost i kontraobaveštajne poslove i Kontraobaveštajnoj jedinici (Rahikj 2011).

5.1. Parlament

Rad obaveštajnih i bezbednosnih agencija prate dva parlamentarna odbora: (1) Odbor za nadzor rada Obaveštajne agencije i Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove i (2) Odbor za nadzor primene tehnika presretanja komunikacije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu odbrane (Nadzorni odbor za presretanje komunikacija).

Članovima Nadzornog odbora za presretanje komunikacija nedostaje neophodna stručnost za nadzor Obaveštajne agencije i Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove (poslanik 2011). Ovo posebno važi za posete na terenu, za koje je potrebno imati više specifičnih informacija i iskustva (funkcioner Obaveštajne službe 2011). Osim jednog službenika, odbori ne zapošljavaju savetnike koji bi njihovim članovima pružili podrobnije informacije i ekspertizu. Ovaj nedostatak kapaciteta ide zajedno sa nedostatkom političke volje članova odbora. Radi povećanja nezavisnosti i delotvornosti parlamentarnih odbora, u Poslovniku Parlamenta propisano je da predsedavajući svakog odbora treba da bude poslanik opozicije. To bi trebalo da doprinese nezavisnosti odbora. U praksi, međutim, sve se odluke donose konsenzusom, posebno u Odboru za nadzor obaveštajnih agencija. To znači da većina članova odbora (koji su pripadnici vladajuće partije) ne želi da se protivi, niti da obavlja išta što bi prevazilazilo „ceremonijalnu“ funkciju. Nadzorni odbor za presretanje komunikacija predstavlja izuzetak, jer ga čini većina poslanika iz opozicije.

Godišnji izveštaji Obaveštajne agencije i Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove veoma su šturi i nedostaju im brojne informacije iz različitih oblasti, kao što su informacije o budžetskim linijama ili o dogovorima o nabavkama. Šef Odbora za nadzor obaveštajnih agencija primetio je da postoji nedostatak odgovornosti u oblasti finansija, jer ne postoje objašnjenja za velike sume novca koje su potrošene za nabavku opreme namenjene Direktoratu za bezbednost i kontraobaveštajne poslove (Utrinski Vesnik 2011: 3).

Relevantna državna tela ne shvataju ozbiljno ove odbore. Direktor Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove propustio je brojne rokove za podnošenje izveštaja o programu rada. Članovi odbora su samo povremeno zahtevali od bezbednosnih i obaveštajnih službi da im podnesu vanredne izveštaje.

Odbor za nadzor presretanja komunikacija radi malo bolje od Odbora za nadzor obaveštajnih službi. Do sada su i Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo odbrane bili kooperativni kad je u pitanju podnošenje izveštaja ovom Odboru. Odbor za nadzor presretanja komunikacija, takođe, ima proširena ovlašćenja, uključujući u to i odlazak na teren i pristup poverljivim podacima, ali ih do sad nije koristio. Na plenarnim sednicama, posebno na onim namenjenim za pitanja poslanika, ministar unutrašnjih poslova redovno je ispitivan o radu direktora Direktorata za bezbednost i kontraoba-

veštajne poslove. Mnoga od pitanja bila su vezana za navodne zloupotrebe posebnih istražnih mera. Izgleda da sva „osetljiva“ pitanja postavljaju predstavnici opozicionih partija.

5.2. Predsednik

Pošto predsednik imenuje i razrešava direktora Obaveštajne agencije, on/ona predstavlja protivtežu Vladi. Prema ovom sporazumu o raspodeli ovlašćenja, Obaveštajna agencija je obavezna da pre svega izveštava predsednika. Naimenovanje šefa Obaveštajne agencije predstavlja kontroverznu proceduru. Imenovanje osoba koje imaju politički pedigree i koje su iz određenih partija na poziciji kao što je, na primer, mesto šefa Obaveštajne agencije, izazvalo je reakciju javnosti i eksperata.

5.3. Državna revizorska kancelarija

Državna revizorska kancelarija ne kontroliše zasebno trošenje budžeta Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove i Jedinice za kontraobaveštajne poslove Vojne obaveštajne agencije. Stoga, ovde takođe postoji ranije opisan odnos između Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane i Državne revizorske kancelarije. Jedina revizija Obaveštajne službe obavljena je 2006. godine (Državna revizorska kancelarija 2006). U nalazima Državne revizorske kancelarije ne spominju se nepravilnosti u radu Obaveštajne agencije. Pokazalo se da ona radi u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Uokvireni tekst 2: Navodna zloupotreba ovlašćenja i prisluškivanje bez prethodno nabavljenog sudskog naloga

Opozicioni lider Branko Crvenkovski objavio je 2002. godine podatke kojima je sugerisao da je ministarka unutrašnjih poslova Dosta Dimovska zloupotrebila svoj položaj i naredila Aleksandru Cvetkovu (šefu Jedinice za presretanje komunikacija) da presreće komunikacije novinara i partijskih aktivista. Ovo je učinjeno bez sudskog naloga (Utrinski Vesnik 2007). Kancelarija javnog tužioca pokrenula je istragu zasnovanu na materijalu koji je pribavila opozicija. Bivši predsednik Trajkovski je potom iskoristio svoje pravo i amnestirao Dimovsku i Cvetkova. Dimovska je nakon toga postavljena za direktorku Obaveštajne agencije.

5.4. Ombudsman

Ombudsman nije dovoljno aktivno koristio svoja ovlašćenja za nadzor sektora bezbednosti.⁹⁴ U njegovim nalazima o policiji i Oružanim snagama ne pominje se posebno Direktorat za bezbednost i kontraobaveštajne poslove ili Jedinica za kontraobaveštajne poslove Vojne obaveštajne agencije. Iako ima ovlašćenja, Ombudsman već tri godine nije posetio Direktorat za bezbednost i kontraobaveštajne poslove, Obaveštajnu agenciju ili Jedinicu za kontraobaveštajne poslove Vojne obaveštajne agencije.⁹⁵

Prema mišljenju portparola Ombudsmana, ovo telo je u nadzoru obaveštajnih službi delovalo reaktivno (Pirovska 2011). Do sad na adresu Ombudsmana nisu stizale pritužbe na rad obaveštajnih agencija (osim slučajeva vezanih za radna i građanska prava). Ovo se može objasniti time što Ombudsman javnosti nije predočio ulogu koju treba da ima u nadziranju rada obaveštajnih službi, istaknuvši umesto toga svoj rad s ranjivim i marginalizovanim grupama. Međutim, činjenica da Direktorat za bezbednost i kontraobaveštajne poslove i Jedinica za kontraobaveštajne poslove Vojne obaveštajne agencije mogu primeniti posebne istražne mere (kao što je presretanje komunikacija) nosi u sebi rizike po ljudska prava. Priroda ovih mera je tajna, pa osoba koja je pod nadzorom najčešće nije svesna upotrebe ovih mera.

Nedostatak saradnje doveo je do zategnutih odnosa. Ovlašćenja Ombudsmana za nadzor obaveštajnih službi, premda postoje u Ustavu i zakonima, ne mogu biti potpuno ispunjena zbog međusobnog nepoverenja. „Čak i ako nam obaveštajne službe otvore vrata i dopuste da pregledamo dokumentaciju o njihovom radu, podaci do kojih dodemo biće prerađeni i neće nužno odražavati realnost“ (Pirovska 2011).

Tokom prošle decenije otkriveni su slučajevi koji su ukazivali na kršenja ljudskih prava, kao što su nezakonito prisluškivanje (Utrinski Vesnik 2007) ili pritvaranje osumnjičenih lica u policijskim stanicama, pri čemu zaposleni Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove nisu o tome vodili pismene evidencije (Geteva 2010). Bilo je čak i slučajeva koji ukazuju na postojanje tajnih pritvorskih prostorija (Evropski komitet za sprečavanje torture 2008). Ombudsman tokom poseta policijskim stanicama, međutim, nije otkrio takve slučajeve. S obzirom na to da su sve njegove posete tokom 2010. godine bile unapred najavljene zaposlenima u MUP-u, ovi nalazi dovode u sumnju celokupan proces. Proširena ovlašćenja Ombudsmana, koja je dobio kroz Nacionalni preventivni mehanizam, uključuju i obilazak tajnih pritvorskih prostorija. Međutim, do sad nije obavljena nijedna takva poseta. Po rečima portparola Ombudsmana, poseta nije bilo zato što nije bilo konkretnih indikacija o postojanju nezakonite prakse (Pi-

94 Ombudsman je bio nešto aktivniji samo 2002. i 2003. godine kada je preporučio ubrzanje procedure dobijanja makedonskog državljanstva. Prema proceduri, Direktorat za bezbednost i kontraobaveštajne poslove trebalo je da iznese mišljenje o podobnosti lica koje se prijavljuje za dobijanje makedonskog državljanstva (odnosno o tome da ono ne predstavlja pretnju po bezbednost zemlje). Pokazalo se da je ova procedura veoma dugo trajala, te je izmenjena Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o državljanstvu Republike Makedonije („Закон за измена и дополнување на законот за државјанство на Република Македонија.“ *Službeni glasnik*, br. 8/2004).

95 Na raspolaganju podaci za 2008, 2009. i 2010. godinu.

rovska 2011). Sve u svemu, Ombudsman sumnja u to da se preventivnim aktivnostima može unaprediti njegovo učestvovanje u nadzoru obaveštajnih službi.

5.5. Ustavni sud

Ustavni sud poništio je dve odredbe Zakona o obaveštajnoj agenciji. Obe su se odnosile na mogućnost zapošljavanja i na jednak pristup.

6. Zaključci

Mnoge reforme koje su pokrenute u proteklih dvadeset godina, bez sumnje su značajno doprinele modernom izgledu današnjeg sektora bezbednosti, posebno ukoliko ga posmatramo iz perspektive demokratske i civilne uprave. Proces zasnivanja normativnog okvira i institucija gotovo je završen, uz potrebu sprovođenja određenih modifikacija (npr. zastareli Zakon o obaveštajnoj agenciji). Posvećenost ideji učlanjenja u EU i NATO postavlja sektor bezbednosti u centar pažnje, jer je demokratsko upravljanje preduslov za učlanjenje.

Većina problematičnih pitanja koja su pokrenuta u ovom poglavlju su sistemska, što znači da su ugrađena u sistem i da imaju dugu tradiciju bez obzira na to koja je politička partija na vlasti. Glavni razlozi zbog kojih postoje neki od navedenih nedostataka u ukupnom učinku institucija koje nadziru rad bezbednosnog sektora jesu sledeći:

- Nedostatak političke volje poslanika i nezavisnih državnih institucija da sprovedu sveobuhvatan nadzor ostavlja mogućnost da princip odgovornog upravljanja bude izostavljen iz osetljivih oblasti, u kojima se javljaju zloupotreba finansijskih sredstava, upotreba preterane sile, kršenje ljudskih prava itd.
- Nedovoljna saradnja nadzornih institucija i bezbednosnih aktera (npr. Ombudsmana i Sektora za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde ili parlamentarnih odbora i Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove) ometa slobodan protok informacija i sprečava zajedničko sprovođenje brojnijih aktivnosti.
- Nedostatak stručnosti poslanika u oblasti sektora bezbednosti i dalje predstavlja problem, uprkos stalnim pozivima da se ovaj nedostatak otkloni povećanjem kako broja zaposlenih, tako i resursa. Sektorom bezbednosti, posebno kad su nadzor i odgovornost u pitanju, u godinama koje dolaze dominiraće naponi državnih institucija da primene relevantne zakone, koji garantuju potpunu upotrebu nadzornih mehanizama. Istovremeno, uloga civilnog društva postaće značajnija, što će doprineti delotvornoj kontroli i temeljnom ispitivanju rada makedonskih bezbednosnih institucija.

7. Preporuke

7.1. Parlament

- Prilikom odlučivanja o izboru poslanika za imenovanje u određene odbore, posebno ako je reč o odborima koji se bave nadzorom sektora bezbednosti, trebalo bi birati one poslanike koji su stvarno zainteresovani za ovu oblast i koji imaju neko pravno iskustvo.
- Članovi odbora trebalo bi da prođu specijalno osmišljenu obuku, naročito o ispitivanju budžeta, načinu rada obaveštajnih službi i organizovanju mirovnih operacija.
- Parlament bi trebalo da angažuje savetnike koji bi pomagali Odboru za nadzor presretanja komunikacija, Odboru za odbranu i bezbednost i Stalnom istražnom odboru za zaštitu građanskih sloboda i prava. Uz to, sva tri odbora trebalo bi da imaju odvojene budžete. Odbori koji prate rad Obaveštajne agencije, Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove i Vojne jedinice za obaveštajne i kontraobaveštajne poslove, trebalo bi, u saradnji s relevantnim ministarstvima i agencijama (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane i Obaveštajna agencija), da sačine godišnji plan obuke kako bi poboljšali kompetencije poslanika. Odbor za odbranu i bezbednost i ostali relevantni odbori trebalo bi da insistiraju na organizovanju javnih rasprava i na saslušanjima o nacrtima zakona.
- Trebalo bi оформiti parlamentarnu radnu grupu, koja bi ispitivala završne izveštaje Državne revizorske kancelarije.

7.2. Parlament / Vlada

- Trebalo bi usvojiti specijalni zakon o mirovnim operacijama.
- Izmenama i dopunama Ustava ili usvajanjem zakona o Ustavnom sudu trebalo bi proširiti ovlašćenja Ustavnog suda koja se odnose na građanska prava i slobode kako bi u njegovu ulogu i nadležnosti bila uključena i druga ustavna prava.

7.3. Predsednik / Vlada

Trebalo bi da, prilikom imenovanja direktora Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove i Obaveštajne agencije, predsednik i Vlada imaju rukovodeću ulogu.

7.4. Državna revizorska kancelarija

Državna revizorska kancelarija bi trebalo češće da vrši kontrolu budžeta bezbednosnih institucija, posebno Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane i Obaveštajne agencije. Trebalo bi da bolje koristi svoja ovlašćenja i da javnom tužilaštvu podnosi prijave zbog zloupotrebe javnih finansija.

7.5. Ombudsman

Ombudsman bi trebalo da koristi svoje pravo da obavlja nenajavljene inspekcije bezbednosnih institucija. Trebalo bi da organizuje i sprovede kampanje koje bi se usredredile na rad Oružanih snaga i zaštitu ljudskih prava.

Literatura

Primarni izvori

1. „Закон за одбрана.” *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 42/2001, 1. 6. 2001.
2. „Закон за Собранието на Република Македонија.” Br. 104/2009, 20. 8. 2009.
3. „Деловник на собранието на Република Македонија,” 18. 7. 2008.
4. „Закон за народниот правобранител.” *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 60/2003, 22. 9. 2003.
5. „Закон o izmenama i dopunama Zakona o Ombudsmanu.” *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 114/2009.
6. „Закон за државна ревизија.” *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 73/04, 21.10. 2004.
7. „Деловник за работа на Народниот Правобранител.” <http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Delovnik.PDF> 18. 3. 2010.
8. „Закон за Агенција за разузнавање.” *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 19/ 1995.
9. „Закон за Полиција.” *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 114/2006.
10. „Закон за Внатрешни работи.” *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 92 / 2009.
11. „Закон за јавни набавки.” *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 136/7.
12. „Pravilnik o delovanju Odbora za nadzor primene tehnologije za presretanje komunikacija pri Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu odbrane.”
13. „Pravilnik o radu Ustavnog suda.”
14. „Закон за ратификација на Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување.” *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 165/2008.
15. „Закон за измена и дополнување на законот за државјанство на Република Македонија.” *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 8/2004.

Sekundarni izvori

1. „Скандал во АРМ, разрешен генералот Димов.“ *Alfa TV*, 29.10. 2010. <<http://vesti.alfa.mk/default.aspx?mld=36&egId=6&eventId=29523>>.
2. Balkan Insight (2011) „Makedonci protestuju zbog smrtonosnog prebijanja, počinilac policajac.“ 7. 6. 2011. <<http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonians-protest-after-police-murders-youngster>>.
3. Evropska Komisija. „Izveštaj o napretku Makedonije za 2008. godinu.“ <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_progress_report_en.pdf>.
4. Evropska komisija. „Izveštaj o napretku Makedonije za 2009. godinu.“ <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/mk_rapport_2009_en.pdf>.
5. Evropski komitet za sprečavanje torture i drugih vidova surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg ponašanja ili kažnjavanja. „Izveštaj za Vladu Republike Makedonije o poseti Evropskog komiteta za sprečavanje torture i drugih vidova surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg ponašanja ili kažnjavanja Republici Makedoniji, obavljenoj od 15. do 26. 5. 2006.“ 2008: 22. <<http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2008-05-inf-eng.pdf>>.
6. Institut za ljudska prava. „Улогата на уставниот суд на Република Македонија во заштита на слободата и правата на човекот и граѓанинот повредени со поединечен акт или дејство.“ 2011a. <<http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br3>>.
7. Institut za ljudska prava. „Причини за неизвршување на одлуките на уставниот суд.“ 2011b. <<http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br3/131-privini-za-neizvrsuvanje-na-odlukinte-na-ustavniot-sud>>.
8. Međunarodna krizna grupa. „Izveštaj br.109, Makedonsko pitanje: reforma ili pobuna.“ 5. april 2001. <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/macedonia/109-the-macedonian-question-reform-orrebellion.aspx>>.
9. Gateva, Katerina. „Новите разузнавачи ќе добијат полициски овластувања.“ *A1 Nacionalna TV stanica*, 28. septembar 2010.
10. Makedonski centar za međunarodnu saradnju. „Довербата во Македонија.“ decembar 2010. <<http://www.mcms.org.mk/images/docs/2011/doverbata-vo-makedonija-2010.pdf>>.
11. Makedonska Informativna Agencija. „Кевано од ИРИ: Константно високо ниво на поддршка за ЕУ и НАТО.“ 2010. [Online] <<http://www.mia.com.mk/default.aspx?mld=125&vld=68223853&lId=1&title=%D0%95%D0%92%D0%A0%D0%9E-%D0%90%D0%A2%D0%9B%D0%90%D0%9D%D0%A1%D0%9A%D0%98+>>

- %D0%98%D0%9D%D0%A2%D0%95%D0%93 %D0%A0%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%98>. 3. 8. 2011.
12. Ministarstvo unutrašnjih poslova. „Извештај за работата на MBP во текот на 2010.“ 2010. <<http://sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?Id=ac75f72b-6e74-45f3-a8f3-2019ae464f77>>.
 13. „Словенците штедат на чланарина, Македонија плаќа се.“ *Nova Makedonija*, 21. 10. 2010. <<http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetail.asp?vest=102110109429&id=9&prilog=0&setIzdanie=22113>>.
 14. Ombudsman. „Годишен извештај 2009.“ 2009. <<http://ombudsman.mk/upload/documents/Godisen%20izvestaj-2009.pdf>>.
 15. Ombudsman. „Годишен извештај 2010.“ 2010. <http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Izvestaj%202010-MK.pdf>.
 16. Državna revizorska kancelarija. „Završni revizorski izveštaj za 2003. godinu – Ministarstvo unutrašnjih poslova.“ 2003. <www.dzr.gov.mk/uploads/mvr.pdf>.
 17. Državna revizorska kancelarija. „Završni revizorski izveštaj za – Ministarstvo unutrašnjih poslova.“ 2004. <<http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2007%20-%20MVR%20-%20Budzetska%20smetka.pdf>>.
 18. Državna revizorska kancelarija. „Završni revizorski izveštaj za 2006. godinu – Ministarstvo unutrašnjih poslova.“ 2006. <<http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2006%20-%20Ministerstvo%20za%20odbrana%20-%20Budzetska.pdf>>.
 19. Državna revizorska kancelarija. „Završni revizorski izveštaj za 2007. godinu – Ministarstvo unutrašnjih poslova.“ 2007. <<http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2007%20-%20MVR%20-%20Budzetska%20smetka.pdf>>.
 20. „Извештаји са состанка Оdbора за надзирање рада Обавештајне агенције, Директората за безбедност и контраобавештајне послове и Војне јединице за обавештајне и контраобавештајне послове.“
 21. Ministarstvo odbrane SAD. „NATO nudi članstvo dvoma od tri kandidata s Balkana.“ 2008. [Online] <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=49463>> 3. 8. 2011.
 22. „Прва пресуда за ‘Големото Уво’, новинарите го добија процесот за прислукувањето.“ *Utrinski Vesnik*, 16. 6. 2007.
 23. „Još uvek postoje brojna kršenja ljudskih prava.“ *Utrinski Vesnik*, 18. 4. 2009. <<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fombudsman.mk%2Fupload%2Fd>>

ocuments%2FIntervju-Utrinski-18-20.04.09-mak.doc&ei=N9DQTon9Kcyp-ga55KmyDg&usg=AFQjCNHns4a3wmw5w-Owq6exuGOWYj-miA>.

24. „Koj da ги следи Мијалков и Јанкуловска.“ *Utrinski vesnik*, 21. 11. 2011.

Intervjui

1. „Intervju s Esadom Rahikjem – bivšim predsednikom parlamentarnog Odbora za nadzor nad Obaveštajnom agencijom i Direktoratom za bezbednost i kontra-obaveštajne poslove (2006–2008).“ Intervju vođen 4. 3. 2011.
2. „Intervju s jednim od poslanika – članom Odbora za nadzor rada Obaveštajne agencije i Direktorata za bezbednost i kontraobaveštajne poslove.“ Intervju vođen 4. 11. 2011.
3. „Intervju s Anetom Stančevskom – direktorkom Sektora za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde (Ministarstvo unutrašnjih poslova).“ Intervju vođen 6. 11. 2011.
4. „Intervju s funkcionerom Obaveštajne službe.“ Intervju vođen u avgustu 2011.
5. „Intervju s Uranijom Pirovskom – državnom sekretarkom za međunarodne javne odnose, kancelarija Ombudsmana.“ Intervju vođen 6. 12. 2011.
6. „Intervju s Kirilom Efremovim – koordinatorom za odnose s javnošću – Pokret protiv policijske brutalnosti u Makedoniji.“ Intervju vođen 7. 12. 2011.

Poglavlje 6 – Crna Gora

Autori: Rajko Radević i Emir Kalač⁹⁶

⁹⁶ Rajko Radević je osnivač Centra za studije bezbjednosti – Crna Gora. Emir Kalač je istraživač u Centru za demokratiju i ljudska prava.

Skraćenice i akronimi

CDS	Savjet za odbranu i bezbjednost
SOOB	Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu
DPS	Demokratska partija socijalista
EK	Evropska komisija
ZSPI	Zakon o slobodnom pristupu informacijama
MANS	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NATO	Sjevernoatlantski savez
ANB	Agencija za nacionalnu bezbjednost
PZP	Pokret za promjene
DRI	Državna revizorska institucija
SDP	Socijaldemokratska partija

1. Uvod

Ovo poglavlje ima za cilj da pruži uvid u trenutno stanje reforme sektora bezbjednosti u Crnoj Gori i, ujedno, da kritički sagleda ovaj proces radi određivanja ključnih trendova, dostignuća i problema. Analiza će se usredsrijediti na modele demokratske odgovornosti u sektoru bezbjednosti.

Opšti zaključak analize jeste da je Crna Gora postigla napredak u oblasti parlamentarne kontrole sektora bezbjednosti, ali da značajni izazovi još uvek postoje u dijelu finansijske transparentnosti.

Istraživanje se u velikoj mjeri zasniva na kvalitativnoj analizi, pri čemu je istraživački tim bio posvećen iznalaženju tačnih i preciznih podataka. Kritička analiza zakonodavstva dopunjena je pregledom dodatnih podataka i izvora.⁹⁷ Brojni intervjui bili su posebno važan metod istraživanja. Činjenica da literatura i ekspertske analize o ovoj temi u Crnoj Gori ne postoje ili su malobrojne predstavljala je prepreku, ali u isto vrijeme i određen pozitivan izazov. Druga prepreka nam je bila sama priroda aktera sektora bezbjednosti, koji su institucije zatvorenog karaktera (iako je primijećen određen napredak u ovoj oblasti). Ponekada je za odgovore na upitnike i zakazivanje razgovora sa predstavnicima institucija bilo potrebno mnogo više vremena nego što smo očekivali, a nekada smo i ostajali bez njih. Na kraju treba dodati da smo istraživanjem željeli da obuhvatimo sve aktere u sektoru bezbjednosti (vidjeti Aneks 1), sa posebnim osvrtom na tradicionalne aktere (policiju, vojsku i obavještajne službe).

Analizu započinjemo osnovnim informacijama koje pružaju pregled postojećih mehanizama nadzora i aktera u sektoru bezbjednosti Crne Gore, stavljajući u isto vrijeme analizu u kontekst (CEDEM 2010). U narednom dijelu koji govori o modelima demokratske odgovornosti sektora bezbjednosti analiziramo ulogu Skupštine u ovom procesu. Skupština ima važnu ulogu u uspostavljanju pravnih i zakonskih parametara. Ona usvaja budžet i ključne strategijske dokumente i, generalno, zadužena je da nadgleda aktivnosti u sektoru bezbjednosti (Born 2003). Usredsrijedićemo se i na relevantne odbore koji vrše parlamentarnu kontrolu sektora i u kratkim crtama uporediti njihove karakteristike sa sličnim tijelima iz drugih zemalja regiona Zapadnog Balkana. Zatim, govorimo o nezavisnim institucijama koje su zadužene za nadzor sektora.

Na ovom mjestu došli smo do saznanja da većina nezavisnih institucija za nadzor, koje obično pronalazimo u demokratskim državama, postoji i funkcioniše u Crnoj Gori, i to već nekoliko godina. Takođe, Crna Gora ima i neke jedinstvene institucije, kao što je Savjet za građansku kontrolu rada policije. U narednom dijelu istražujemo u kojoj

97 Pregledom godišnjeg izvještaja Ombudsmana, Državne revizorske institucije, Agencije za zaštitu ličnih podataka, Uprave policije, Skupštine, intervjua, istraživanja javnog mnjenja, izvještaja organizacija civilnog društva itd. Rezultati iznijeti u ovoj analizi proizvod su trogodišnjeg regionalnog projekta pod nazivom „Izgradnja kapaciteta civilnog društva za mapiranje i praćenje reforme sektora bezbjednosti na Zapadnom Balkanu“. Tom prilikom je sedam regionalnih nevladinih organizacija (engl. think tanks) mapiralo i vršilo praćenje mjesnih sektora bezbjednosti u odnosu na zadate kriterijume: vladavinu prava, nadzor koji vrše nezavisna državna tijela, sudsku kontrolu i nadzor, parlamentarnu kontrolu i nadzor, izvršnu kontrolu i nadzor, opštu transparentnost, finansijsku transparentnost i reprezentativnost.

mjeri se primjenjuju i postoje mehanizmi za unutrašnju kontrolu glavnih aktera sektora bezbjednosti, što ujedno predstavlja važan dio opšteg kontrolnog mehanizma nad akterima u sektoru. Nakon toga istražujemo da li ustavno pravo na slobodan pristup informacijama funkcioniše u praksi, iako ne postoji mehanizam, odnosno institucija koja je nadležna da nadzire to da li se ovo pravo građana i sprovodi. Takođe, razmotrićemo i kako su nove institucije i mehanizmi za zaštitu ličnih podataka uvedeni u sistem. Nakon toga slijedi analiza finansijske i sudske kontrole aktera u sistemu. Na kraju će uslijediti preporuke kako se (po našem mišljenju) može unaprijediti demokratska i civilna kontrola sektora bezbjednosti Crne Gore.

2. Pregled reforme sektora bezbjednosti i mapiranje bezbjednosnih aktera

Većina reformi u sektoru bezbjednosti u Crnoj Gori započeta je nakon obnove državnosti, tj. posle referenduma o nezavisnosti 2006. godine. Proces RSB-a počeo je uz podršku međunarodne zajednice i morao je da uzme u obzir dugovječnost elite na vlasti.⁹⁸ To je važno naglasiti, pošto je nesmjernjivost elite snažno uticala na samu reformu. Crna Gora je među posljednjim zemljama Zapadnog Balkana koja je započela reformu sektora bezbjednosti. Sam proces se uglavnom odnosio na reorganizaciju, a ne toliko na suštinsku reformu. Možemo da kažemo da je direktna spoljna prijetnja bezbjednosti Crne Gore nestala padom Miloševićevog režima 2000. Ipak, policija koja je najznačajni akter u sektoru ostala je nepromijenjena, što je negativno uticalo na reformu, te dovelo do njenog sporog napredovanja. Iz ove perspektive čini se da je vladajuća partija imala apsolutnu kontrolu nad snagama bezbjednosti i da nije željela da liši sebe te potpune kontrole. Takvo stanje se nastavilo čak i nakon 2000, a prisutno je do danas. Upravo su to glavni razlozi zbog kojih reforma, uopšteno govoreći, napreduje veoma skromnim tempom.

Nadalje, diskusije o reformi uvijek karakterišu kritike kako samog sektora bezbjednosti, tako i vlade koja bi trebalo da ga reformiše. Opozicija koristi svaku priliku da kritikuje učinak aktera sektora bezbjednosti i redovno postavlja pitanja o neriješenim ubistvima, osumnjičenima za navodnu korupciju i nepotizam u sektoru. Takođe, bilo je i optužbi (uglavnom su to činile opozicione stranke) protiv vladajuće elite, kada je implicirano o njenoj navodnoj povezanosti sa pojedincima iz kriminalnog miljea.

Proces RSB-a imao je više aspekata: reformisanje postojećih struktura (policije, obavještajnih službi); uspostavu novih aktera u sistemu bezbjednosti, kao što je vojska, i stvaranje institucionalnih mehanizama za spoljnu i unutrašnju kontrolu.

⁹⁸ Crna Gora je jedina postsocijalistička zemlja iz regiona Zapadnog Balkana, koja nije promijenila vladajuću stranku. Demokratska partija socijalista (DPS), uz podršku manjih koalicionih partnera, na vlasti je od početka 1990-ih godina (9. decembra 1990) do danas.

Slika 1: Državni akteri sektora bezbjednosti ovlašćeni da koriste sredstva prinude



Glavni akteri u sektoru koji imaju ovlašćenje da primjenjuju silu su: policija, Agencija za nacionalnu bezbjednost i vojska. Nadalje, Savjet za odbranu i bezbjednost komanduje vojskom, analizira i ocenjuje bezbjednost države, na osnovu čega donosi odluke i/ili preduzima određene mjere. Članovi Savjeta za bezbjednost i odbranu su predsjednik države, predsjednik skupštine i premijer.

Na osnovu broja pripadnika⁹⁹, kao i pregleda budžeta (Tabela 1) vidimo da je policija najveći bezbjednosni akter u zemlji. Sadašnje zakonske odredbe (Zakon o policiji 2005: član 5) stavljaju policiju pod administrativnu kontrolu Ministarstva unutrašnjih poslova, tj. ministar predlaže Skupštini kandidata za mjesto direktora policije. Između brojnih nadležnosti, policija je dužna da štiti bezbjednost, ustavna prava i slobode građana.

⁹⁹ Trenutni broj lica u službi u policiji iznosi 5.313 (na osnovu Strategije za reformu policije, dokumenta koji se odnosi na period 2011–2013). Strategija je dostupna na: <http://www.upravapolicije.com/fajlovi/upravapolicije/editor_fajlovi/pdf_fajlovi/Strategija_reforme_policije.pdf>. Sa druge strane, Vojska bi trebalo da ima 2.631 pripadnika u službi do 2014. Nismo mogli da ustanovimo tačan broj zaposlenih u Agenciji za nacionalnu bezbjednost, ali smo na osnovu intervjua zaključili da ANB ima znatno manje od 1.000 zaposlenih.

<i>Tabela 1: Ukupan budžet za 2011. namenjen državnim akterima u sektoru bezbjednosti</i>		
Institucija	€	%
Uprava policije	64.190.201,15	42,0
Ministarstvo unutrašnjih poslova	8.341.646,71	5,5
Polijska akademija	1.355.076,00	0,9
Ministarstvo pravde	1.261.553,23	0,8
Tužilaštvo	5.364.839,00	3,5
Sudstvo	19.256.218,38	12,6
Zatvorski sistem	8.407.196,68	5,5
Uprava za sprečavanje pranja novca	519.057,62	0,3
Agencija za nacionalnu bezbjednost	5.904.174,07	3,9
Ministarstvo odbrane	38.252.279,53	25,0
Ukupno	152.852.242,37	100

Vojska je drugi po veličini bezbjednosni akter. Reforma vojske počela je nakon što je Crna Gora stekla nezavisnost 2006. godine kada je počelo stvaranje vojske, a ovaj proces još uvijek traje. Kao što je predviđeno glavnim strategijskim dokumentima, vojska bi do juna 2014. trebalo da ima dvije hiljade šesto trideset i jednog pripadnika (vidjeti Tabelu 1). Po Ustavu, Vojska je zadužena za zaštitu suvereniteta i teritorijalnog integriteta Crne Gore i nalazi se pod demokratskom civilnom kontrolom (Ustav 2007: član 129).

Na kraju, Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB), u skladu sa zakonima koji su na snazi, predstavlja civilnu obavještajnu i kontrobavještajnu službu kreiranu da štiti nacionalne interese zemlje (Zakon o ANB 2005: član 1). Ovaj Zakon nalaže da Agencija bude pod demokratskom civilnom kontrolom.

Prilikom istraživanja nismo bili u mogućnosti da identifikujemo ključne debate koje su oblikovale reformu sektora bezbjednosti u Crnoj Gori. Jedan od razloga bio je visok nivo nezainteresovanosti javnosti, koja nema želju da preuzme aktivnu ulogu kako bi ova pitanja bila vidljiva. Ovo možemo da posmatramo u okviru šireg, ranije spomenutog konteksta, u kome je reforma sektora bezbjednosti počela da se razvija u Crnoj Gori. Štaviše, Vlada je primjenila pristup „od vrha prema dolje“, tj. nije uključila druge učesnike u rasprave i razmjene mišljenja o reformi. Nadalje, činjenica je i da Vlada nije nikada jasno definisala krajnje ciljeve reforme ili predložila koherentni akcioni plan za njeno sprovođenje. Drugim riječima, Vlada nije naznačila kojim tačno sredstvima planira da ostvari zadate ciljeve reforme, niti je uradila analizu troškova i koristi (tzv. *cost benefit* analizu) reforme ili prognozirala dužinu njenog trajanja. Dakle nedostaje tzv. 'plan reforme' (Hadžić 2009). Sve to ukazuje da je bilo je malo vjerovatno da će se bez jasnog plana i smjernica voditi ozbiljna rasprava o RSB-u.

Tabela 2: Strateški pregled odbrane (2010) Trenutna i projektovana veličina i broj zaposlenih u MO i Vojski Crne Gore.

	Ministarstvo odbrane				Vojska Crne Gore					
Tre- nutno stanje	Državni službenici i državni činovnici	Oficiri	Podoficiri	TOTAL (bez zaposlenih u Generalštabu)	Oficiri	Podoficiri	Civili	Vojnici po ugovoru	UKUPNO – VOJSKA	Ukupno (Vojska i MO)
Tre- nutno stanje	135	65	7	207	328	900	314	580	2.122	2.314
Projek- tovana veličina (2014)	231	43	1	275	350	905	301	800	2.356	2.631

Procesi evropskih i evroatlantskih integracija (konačan cilj učlanjenje u EU i NATO), kao i naponi da se usvoje zakoni u skladu sa međunarodnim standardima pomogli su da se unaprijedi reforma. Ipak, ne smijemo zanemariti specifični lokalni kontekst države. Nažalost, u praksi je ova greška učinjena. Kao što je to bio slučaj u brojnim postkomunističkim zemljama, Crna Gora je uglavnom usvajala zakonske standarde zapadnih zemalja bez uzimanja u obzir lokalnog konteksta i potreba sektora bezbjednosti. Kao rezultat toga, pomenuti zakoni se kontinuirano mijenjaju i dopunjuju, što predstavlja veliki teret i trošak za državne resurse, kako ljudske, tako i materijalne. Na primer, kada govorimo o glavnim strateškim dokumentima države, kao što je Strategija nacionalne bezbjednosti, očigledna je želja da se ispune svi neophodni preduslovi za pristupanje NATO Savezu, pri čemu se skoro nimalo ne vodi računa o potrebama i izazovima, koji proističu iz nacionalnog konteksta. Strategija nacionalne bezbjednosti je važan dokument, čija je glavna svrha da definiše moguće bezbjednosne izazove, rizike i prijetnje. Umjesto da govore o izazovima koji su specifični za Crnu Goru i Zapadni Balkan, neke definicije su samo prekopirane iz strateških dokumenata NATO. Regioni, kao što je Bliski istok i Kavkaz koji su glavni prioriteti NATO, ali ne i Crne Gore, uvršteni su u ovu Strategiju. Dokument, takođe, navodi da je organizovani kriminal u Crnoj Gori samo spoljnja prijetnja. Dakle, ponovo se ignoriše lokalni kontekst, zato što strategija isključuje mogućnost da organizovani kriminal može da ima svoje korijene i/ili bude prisutan u zemlji. Ovo naprosto nije u skladu sa brojnim izvještajima međunarodnih i lokalnih organizacija, na primer, sa izvještajem EU, koja u svojim sedam tačaka (zahtjeva) za započinjanje pregovora o pridruživanju sa Crnom Gorom navodi, kao jedan od najvažnijih problema koje treba riješiti, borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije.

3. Modeli demokratske odgovornosti sektora bezbjednosti

Središnji dio ove analize posvećen je pregledu mehanizama koji obezbjeđuju demokratsku i civilnu kontrolu sektora bezbjednosti u Crnoj Gori. Zakonski okvir utvrđen je tako da postavlja različite mehanizme nadzora. Glavni su: Ombudsman, Državna revizorska institucija, skupštinski Odbor za odbranu i bezbjednost (SOOB), Savjet za građansku kontrolu rada policije i Agencija za zaštitu ličnih podataka. Opšti utisak je da je potrebno ojačati kapacitete svih ovih institucija. Do ovoga zaključka dolazimo, između ostalog, i na osnovu glavnih preporuka iz posljednjeg izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore: „Trenutni finansijski i ljudski resursi kancelarije Ombudsmana nisu dovoljni kako bi efikasno izvršavao/la svoje zadatke. Kapacitete Ombudsmana i DRI bi trebalo poboljšati.” (Evropska Komisija 2010: 9–10)

U ovom poglavlju ispitali smo i saradnju između samih nadzornih organa. Ukratko, zaključak je da nedovoljno sarađuju, a kada to i čine, onda je to obično *ad hoc* i nesistematična saradnja. Kasnije ćemo prikazati kako bi bolja saradnja učinila da ovi nadzorni organi postanu efikasniji. Kao jedno od mogućih objašnjenja za njihovu neefikasnost nameće se činjenica da sami procesi nisu bili inicirani iznutra, već da su ova tijela stvorena kao rezultat zahtjeva i preduslova nametnutih spolja.

3.1. Uloga Skupštine

Skupština Crne Gore je dobro polazište za analizu mehanizama nadzora sektora bezbjednosti. Vjerujemo da je najveći napredak postignut upravo na ovom mjestu, dok se učinak same ustanove poboljšao vremenom kako po pitanju efikasnosti, tako i po pitanju transparentnosti. Crna Gora ima sveobuhvatan zakonski okvir o parlamentarnom nadzoru sektora bezbjednosti. Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu zadužen je da nadgleda rad cjelokupnog sektora. Rad ovog odbora ima potporu u sveobuhvatnom pravnom okviru, koji je nedavno upotpunjen i poboljšan usvajanjem Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane. Ovaj zakon proširuje ovlaštenja poslanika i ohrabruje ih da preduzmu inicijative, tako što obavezuje članove Odbora da sačine godišnji akcioni plan za kontrolu i nadzor. Pošto je Zakon skoro usvojen, nemamo uvida u to kako se on primenjuje u praksi. Ovaj Zakon ne zabranjuje članovima SOOB-a da pozovu i druge nadzorne organe na sastanke ili da traže savjet od njih. Takođe, Zakon nalaže da se održi po jedan sastanak u toku redovnih zasijedanja Skupštine o određenoj temi, pri čemu je potrebno da se jedna trećina članova odbora složi sa organizovanjem zasijedanja. Jasno je da ovo povećava nezavisnost Odbora kako bi mogao da nadzire cjelokupni sektor. To nije bio slučaj u prošlosti kada je njegov rad regulisan isključivo Poslovnikom Skupštine. Nadalje, poslanici su prošli veliki broj obuka i bili u brojnim studijskim posjetama kako bi učili o najboljim praksama zapadnih zemalja.¹⁰⁰ Rad Skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu

¹⁰⁰ Razgovor sa poslanicima, februar 2011.

prate i mediji, a odnedavno je bilo i uspješnih aktivnosti uključivanja građanskog društva u njegov rad.¹⁰¹

U skladu sa Zakonom, šefovi bezbjednosnih institucija podnose izvještaje Odboru. Ukoliko postoji potreba za vanredno saslušanje, zvaničnici su vrlo ažurni u pojavljivanju kako bi odgovarali na pitanja poslanika. Ovo je veliki korak naprijed u reformi, koji vodi ka većoj odgovornosti. Takođe je važno da napomenemo da članovi SOOB-a imaju pravo pristupa svim informacijama, bez obzira na stepen njihove povjerljivosti. Ovo je veliki napredak u poređenju sa dostupnošću informacija drugim skupštinskim odborima, a za cilj ima to da dovede do veće transparentnosti sektora bezbjednosti.

U toku ovog istraživanja identifikovali smo i određen broj slabih tačaka parlamentarnog nadzora sektora bezbjednosti. Na primer, članovi Odbora, uopšteno govoreći, ne koriste u potpunosti svoja ovlašćenja. Ovo je bio slučaj i prije usvajanja novog Zakona kada je ova oblast regulisana Poslovnikom o radu, kao i drugim zakonskim odredbama.

Utisak je da se Poslanici iz vladajuće stranke uzdržavaju rasprava koje bi mogle da se protumače kao kritika rada Vlade. Ne postoji dovoljno mehanizama koji bi ograničili uticaj partijskih politika ili stvorili preduslove da za djelovanje u sinergiji sa opozicionim političkim akterima kako bi se doprinijelo zajedničkom dobru sprovođenjem demokratske i civilne kontrole aktera u sistemu bezbjednosti. Čini se da su članovi Odbora vođeni isključivo političkim interesima svojih stranaka i usredsređeni više na praćenje politike svoje partije, nego na propitivanje, istraživanje, nadgledanje i uspostavljanje moguće saradnje sa drugim poslanicima (iz opozicije ili vladajuće partije kada je to potrebno) kako bi držali sektor bezbjednosti odgovornim, transparentnim i pod demokratskom i civilnom kontrolom.

Tekst 1: Utisak o debati

„Skupština Crne Gore nije nikada održala plenarnu sjednicu o pitanjima ukupne bezbjednosti zemlje; većina u Odboru za bezbjednost i odbranu uvek je sprečavala realizaciju ovakve inicijative.“ Razgovor sa poslanikom Skupštine Crne Gore; Podgorica, februar 2011.

Naša analiza otkrila je ozbiljne propuste u radu Odbora. Do sada ovo tijelo nije kontrolisalo planiranje budžeta ili troškove institucija bezbjednosti (poslanik 2011). Ovaj Odbor propustio je da, u nekoliko navrata, ozbiljno razmotri i reaguje na izvještaje Državne revizorske institucije po pitanju nepravilnosti prilikom potrošnje budžeta relevantnih ministarstava (Državna revizorska institucija 2007).

¹⁰¹ Na primjer, nevladina organizacija (NVO) Institut Alternativa iz Podgorice sprovela je analizu na temu „Komentari na predlog Zakona o parlamentarnoj kontroli u oblasti bezbjednosti i sistema odbrane“. Ovaj dokument je bio dostavljen članovima Odbora. Neki od komentara bili su usvojeni prilikom pisanja finalne verzije Zakona.

Svakako, čini se da je pravni okvir za parlamentarni nadzor sada kompletan, ali praksa još uvijek zaostaje kada govorimo o efikasnoj primjeni ovlaštenja koja su na raspolaganju Odboru. Postoje i neki pozitivni primjeri nadzora, kao kada su manje političke partije učinile pokušaj da preuzmu inicijativu. Ovo je bio slučaj kada je Socijaldemokratska partija (SDP) (manji koalicioni partner) inicirala prvu, ikada učinjenu, posjetu ANB-u radi kontrole primjene specijalnih istražnih mjera. Ipak, uticaj ovakvih pojedinačnih inicijativa je ograničen i ne garantuje u potpunosti efikasan nadzor bezbjednosnih insitucija.

Istraživanje je, takođe, otkrilo da skupštinski odbori imaju vrlo ograničenu administrativnu podršku na raspolaganju. Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu zapošljava samo jednog savjetnika i ima podršku skupštinskog sekretarijata. Ovo nije dovoljno da bi se garantovalo to da Odbor funkcioniše na pravi način. Uz to, poslanici su članovi po nekoliko odbora u isto vrijeme, što im onemogućava da se usredsrede samo na rad u SOOB-u. I na kraju, povjerenje javnosti u rad skupštine jeste na niskom nivou (CEDEM 2002–2011). Za takvo stanje ima više uzroka. Neodovoljan nadzor sektora bezbjednosti mogao bi da bude jedan od njih.

3.2. Kontrola i nadzor koji vrše nezavisne državne institucije

Skupština je osnivač nekoliko nezavisnih insitucija, koje su dužne da joj podnose izvještaje o radu. Pregledom odgovarajućih zakona saznali smo da postoji pravni okvir za funkcionisanje ovih institucija, kao i da u Crnoj Gori postoje mehanizmi jedinstveni u regionu, kao što je Savjet za građansku kontrolu rada policije.

Savjet za građansku kontrolu rada policije ima nadležnost da vrši civilni nadzor nad radom policije, kontroliše i nadgleda sprovođenje policijskih ovlaštenja, zaštitu ljudskih prava, primjenu Zakona o policiji iz 2005. godine, kao i drugih odgovarajućih pravnih akata. Može da razmatra žalbe građana i policijskih službenika ili da pokrene sopstvene istrage. Ovo tijelo je specifično po tome što ga je osnovala Skupština, a čine ga članovi građanskog društva. Savjet se sastoji od pet članova koji su predstavnici različitih institucija: Udruženja pravnika, Ljekarske komore, Univerziteta, Advokatske komore, kao i nevladinog sektora. Odluke (preporuke) koje usvoji Savjet prosljeđuju se direktoru policije. Ukoliko Savjet nije zadovoljan mjerama koje preduzme direktor, može o tome da obavijesti javnost i Skupštinu. Članovi Savjeta su vrlo aktivni. U periodu od 2005. do 2008, Savjet je obradio više od sto pedeset slučajeva (Savjet za građansku kontrolu rada policije 2008). Aktivnosti ovog tijela vidljive su i u medijima, što je dokaz da je ono u stalnom kontaktu sa građanima. Odbor za bezbjednost i odbranu ima mogućnost da uključi njegove članove u svoj rad, ali to do sada nije činio. Bolje povezivanje ove dvije institucije najvjerovatnije bi dovelo do stvaranja pozitivne sinergije i uslovalo jačanje odgovornosti bezbjednosnog sektora.

Ombudsman i Državna revizorska institucija predstavljaju dvije institucije koje su po zakonu obavezne da sarađuju sa Skupštinom podnošenjem redovnih izvještaja (najmanje jednom godišnje). Kao i slična tijela u ostalim zemaljama Zapadnog Balkana, nemaju mandat koji se direktno odnosi na aktere u sektoru bezbjednosti. Međutim,

to nije problematično, pošto njihova ovlaštenja obuhvataju cjelokupnu javnu administraciju. Za sada je aktivnost ove dvije institucije ograničena na predstavljanje godišnjih izvještaja ili ukazivanje na pojedinačne slučajeve nepravilnosti u radu određenih organa. U dosadašnjoj praksi nisu uspjele da učine dodatne napore kako bi kontinuirano nadgledale to do koje mjere izvršna vlast sprovodi njihove preporuke. Jedan od mogućih razloga za ovakve rezultate jesu nedovoljna finansijska sredstva za rad, kao i neadekvatan radni prostor (posebno u slučaju Ombudsmana). Svakako, nedovoljno finansiranje i neadekvatan kancelarijski prostor mogli bi da se smatraju vidom pritiska, tj. uticaja politike na njihov rad. Na kraju, ne možemo da zanemarimo i mogući uticaj političara na izbor Ombudsmana, što jasno prepoznaje i izvještaj EK o napretku 2010. godine, u kome se navodi da je nezavisnost Ombudsmana dovedena u pitanje, jer se bira prostom većinom u Skupštini.

Uloga Državne revizorske institucije (DRI) važna je u lancu nezavisnog nadzora. Državna revizorska institucija sprovodi svoja ustavna ovlaštenja kontrole potrošnje državnog budžeta. Njen portfelj pokriva sva pravna lica za koja država ima finansijski interes. Državna revizorska institucija sama određuje subjekte revizije, vrijeme i njen opseg. Bezbjednosni akteri su bili nekoliko puta predmet posebnih revizija. Ipak, glavni problem u radu DRI predstavlja to što Vlada i njena ministarstva kasne sa sprovođenjem preporuka ili ih uopšte i ne sprovode (Mirjačić 2011).

Evropska komisija je u svom prošlogodišnjem izvještaju o napretku naglasila potrebu da se posebna pažnja obrati na dalje unaprijeđenje uloge Ombudsmana i Državne revizorske institucije (pogledati Tekst 2).

Tekst 2: Izvještaj Evropske komisije o napretku, 9. novembar 2010.

„Aktivnosti Ombudsmana se trenutno uglavnom odnose na rad sudstva. Broj mjera preduzetih na njegovu inicijativu je mali (ispod 2,3%) i nedovoljno je uključen u unaprijeđenje pravnog okvira koji se odnosi na ljudska prava. Uprkos skorašnjim poboljšanjima na ovom polju, svijest o ulozi Ombudsmana trebalo bi da se dodatno ojača, posebno na lokalnom nivou. Saradnja Ombudsmana sa NVO po pitanju nadgledanja poštovanja osnovnih prava i sloboda, i unaprijeđenja pravnog okvira još uvijek je slaba.”

„... Državna revizorska institucija (DRI) napreduje u institucionalnoj reformi, ali još uvijek nije u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima. Crna Gora je osnovala Revizorski organ za kontrolu EU fondova kao tijelo u okviru DRI. To ugrožava operativnu nezavisnost DRI u sprovođenju svoje uloge spoljnog revizora izvršne vlasti (čiji je dio i Revizorski organ).“ (Evropska komisija 2010: 24)

3.3. Mehanizmi unutrašnje kontrole

Od samog početka tranzicije vidan je napredak kod uspostavljanja mehanizama unutrašnje i izvršne kontrole državnih bezbjednosnih aktera. Svi učesnici sektora bezbjednosti, u manjoj ili većoj mjeri, imaju mehanizme unutrašnje kontrole. Njihova ovlaštenja uključuju mogućnost davanja preporuka i predlaganja korektivnih mjera. Ipak, diskutabilno je to koliko ova tijela mogu biti djelotvorna i efikasna, s obzirom na visoko politiziranu i podijeljenu prirodu crnogorskog društva. Nije rijedak slučaj da su dijelovi državne administracije podijeljeni na osnovu prijeizbornih ili posleizbornih dogovora.¹⁰² Ukoliko postoji nerazumijevanje između političkih partija, onda ove institucije trpe posljedice. Ovo je bio slučaj već nekoliko puta. Na primjer, krajem 2009. godine došlo je do rasprave oko toga gdje bi trebalo da bude Jedinica unutrašnje kontrole policije, da li u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova ili u Upravi policije. Ovaj dugotrajni nesporazum doveo je do toga da je unutrašnja kontrola bila nefunkcionalna određeni vremenski period. Zakon o policiji je nakon toga izmijenjen i dopunjen decembra 2009. godine, a Jedinica unutrašnje kontrole stekla je sve uslove da počne rad tek u februaru 2011. Ovakvi primjeri predstavljaju ozbiljno nazadovanje u procesu reforme i prepreku njenom budućem napretku. Sličan nesporazum dogodio se između Jedinice unutrašnje kontrole (u okviru MUP-a, pod kontrolom SDP-a) i direktora policije (naklonjenog DPS-u). Prema tvrdnjama zvaničnika MUP-a, DPS je uskratio Unutrašnjoj kontroli pristup bazi podataka policije (Lakić 2011). Ovaj problem riješen je tek nakon što je Agencija za zaštitu ličnih podataka reagovala i preporučila da bi policija trebalo da dozvoli pristup Jedinici unutrašnje kontrole.¹⁰³

Institucijama zaduženim za unutrašnju kontrolu neophodni su veći ljudski i materijalni resursi kako bi uspješnije sprovodile nadležnosti koje su im povjerene.¹⁰⁴ Od suštinske je važnosti za odgovarajuće funkcionisanje i kredibilitet ovih mehanizama to da su na ključnim upravljačkim mjestima kompetentni pojedinci. Ipak, poslijednjih godina i mediji i civilno društvo iznose tvrdnje da zvaničnici koji obavljaju ove dužnosti nijesu za njih kvalifikovani.¹⁰⁵ Visoki rukovodni kadar se postavlja na položaje po političkoj liniji, a ne po principu zasluga u radu. Nepostojanje pouzdanog i kredibilnog rukovodećeg kadra ozbiljno utiče na moral i produktivnost zaposlenih.¹⁰⁶ Sumnje u njihovu objektivnost i profesionalizam donekle manje iznenađuju kada se pogledaju rezultati rada odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije, vojske i ANB. Do sada nijedan viši državni službenik nije bio pod istragom. Izvještaji se uglavnom bave službenicima nižih činova

102 Prijereferendumska podjela između onih koji su bili za nezavisnost i onih koji su bili protiv nje još uvijek je vidljiva u svakodnevnom političkom životu. Na primjer, usvajanje Ustava Crne Gore dovelo je do političkog zastoja oko riješavanja pitanja, kao što su ime zvaničnog jezika itd.

103 Odgovor Agencije za zaštitu ličnih podataka na zahtjev Uprave policije. Dostupno na adresi: <<http://azlp.me/index.php/sr/miljenja>>

104 Gdin Šaranović, načelnik Jedinice unutrašnje kontrole policije. „Broj zaposlenih i uslovi rada su slabe tačke Odjeljenja unutrašnje kontrole.“ <<http://www.pobjeda.me/arhiva/?datum=2010-11-04&id=194347>>.

105 Razgovor sa predstavnicima nadležnih nezavisnih institucija za nadzor. Podgorica, februar 2011.

106 Isto.

i na nižim položajima. Štaviše, izvještaji ovih odjeljenja se uopšte ne bave time kako akteri sistema bezbjednosti troše budžetska sredstva.¹⁰⁷

3.4. Transparentnost i uloga civilnog društva

Participiranje organizacija civilnog društva (NVO) u demokratskoj kontroli ključ je za obezbjeđivanje javne odgovornosti i transparentnosti sektora bezbjednosti. Angažovanje organizacija civilnog društva u domenu politike bezbjednosti značajno doprinosi odgovornosti i dobroj upravi. Nevladine organizacije nisu samo kontrolori rada Vlade, već i pokazatelj toga koliko su građani zadovoljni učinkom ovih institucija. Na ovaj način oni dijele odgovornost po pitanju javne bezbjednosti (Caparini & Cole 2008: 5). Postoje brojne prednosti rada NVO, kao dodatnog, nezvaničnog stuba za upravljanje sektorom bezbjednosti. Na primjer, čest je slučaj u zemljama u tranziciji da političke elite drže monopol nad procesom reforme. Nevladine organizacije mogu da sprovedu svoju ulogu kontrolora na veliki broj načina, na primjer, tako što će sprovoditi istraživanja, obavještavati javnost putem organizovanja dijaloga i debata o pitanjima politike bezbjednosti, sprovođenjem programa obuke političara i donosilaca odluka i stavljanjem problema reforme sektora bezbjednosti na politički dnevni red. Ipak, organizacijama civilnog društva potrebne su određene 'alatke' za sprovođenje ovih zadataka. One obuhvataju slobodan pristup informacijama, dobre veze sa zvaničnim nadzornim tijelima, kao i mogućnost podnošenja žalbi u slučaju da im pripadnici sektora bezbjednosti ili zvaničnih nadzornih tijela ne pruže informacije koje su ovlašćeni da po zakonu dobiju. Stoga je transparentnost jedan od glavnih preduslova za rad NVO i za njihovo sprovođenje nadzora.

Ako se sada sa teoretskih razmatranja fokusiramo na situaciju 'na terenu' u Crnoj Gori, vidjećemo da je RSB počela bez neophodnog učestvovanja civilnog društva.¹⁰⁸ Civilno društvo bi zakonodavcima pružilo bolje razumjevanje konteksta, okolnosti i potreba zemlje i omogućilo im da bolje sagledaju državne potrebe u ovoj oblasti. Štaviše, pet godina nakon sticanja nezavisnosti, nivo učestvovanja i doprinosa civilnog društva i dalje nije zadovoljavajući, uprkos nekim učinjenim pomacima (uključujući u to i osnivanje nekoliko organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima reforme sektora bezbjednosti i kvalifikovanih novinara). Čini se da su i danas prisutni ostaci predašnjeg načina razmišljanja, u kome su bezbednosna pitanja bila striktno rezervisana za izvršnu vlast, te civilno društvo tu nije imalo šta da istražuje ili da dovodi u pitanje.

Učinak civilnog društva zavisi od zakona koji garantuju slobodan pristup informacijama. Slobodan pristup informacijama garantuju Ustav Crne Gore i Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Broj zahtjeva poslat državnim institucijama po ovom pitanju povećao se poslednjih nekoliko godina. Većina zahtjeva potiče od organizacija civilnog društva, dok su manji broj uputili sami građani. To ukazuje da se poboljšala transparentnost sektora bezbjednosti, kao i da je javnost spremnija da koristi svoje pravo da dobije traženu informaciju. Još jedan dokaz veće transparentnosti ogleda

107 Za više informacija vidjeti: „Izvršetak o izvršenoj kontroli sektora bezbjednosti.“ CEDEM, 2010.

108 Organizacija civilnog društva, građana, stručnjaka za bezbjednost.

se u saradnji predstavnika sektora bezbjednosti i civilnog društva u formi zajedničkih sastanaka, konsultacija, obuka, seminara itd.

S druge strane, naše istraživanje identifikovalo je i ozbiljne nedostatke u primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Činjenica da Crna Gora nema nezavisno tijelo koje bi se bavilo samo obezbjeđivanjem primjene ovoga Zakona stvara brojne probleme. Na primjer, veoma često institucije ne žele da daju informacije pod izgovorom da su povjerljive. Nakon toga, pojedinac ili grupa ljudi koja je podnela zahtjev može podneti žalbu sudu. U velikom broju slučajeva institucija za koju je sud utvrdio da je nezakonito odbila da obezbjedi pristup informacijama ne poštuje sudsku odluku i za to ne trpi nikakve negativne posljedice (predstavnik NVO 2011). Jednostavno rečeno, pravo na slobodan pristup informacijama garantovano je u teoriji, ali često se ne poštuje u praksi, bez ikakvih posljedica po institucije koje krše zakon. Ukratko, iako je transparentnost bezbjednosnog sektora unaprijeđena, još uvijek se ne nalazi na zadovoljavajućem nivou.

3.5. Finansijski nadzor i kontrola

Crna Gora je posljednjih godina preduzela veliki broj aktivnosti kako bi povećala finansijsku transparentnost sektora bezbjednosti. Usvojeni su zakoni, a uspostavljeni su i funkcionišu kontrolni mehanizmi za njihovu kontrolu i primjenu. Državna revizorska institucija je osnovana za kontrolu pravilnosti, efikasnosti i djelotvornosti korišćenja budžeta i upravljanja državnom imovinom. Ova institucija je do sada sprovodila i posebne revizije aktera sistema bezbjednosti¹⁰⁹, ali takva praksa nije ni česta ni redovna. Finansijsku transparentnost sektora zasigurno ometa činjenica da su policija, vojska i ANB izuzete iz redovnog procesa javnih nabavki.¹¹⁰ Ovo može da dovede do zloupotrebe fondova sa javnim nabavkama, koje ne spadaju u ovu kategoriju povjerljivih nabavki, a za koje se netačno tvrdi da jesu takve prirode. Jedan od primjera jeste izgradnja nove zgrade Uprave policije, koja je koštala 13 miliona evra bez javnog tendera (Vijesti 2011). Druga ozbiljna prepreka ovom procesu jeste to što skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu ne informiše javnost o tome da li akteri sektora bezbjednosti koriste ili ne koriste svoje resurse u skladu sa zakonom. Državna revizorska institucija i Komisija za javne nabavke do sada nisu pokretale krivične istrage, dok je i sama policija za tri godine podnijela svega tri krivične prijave koje se odnose na moguće zloupotrebe zvaničnih položaja u procesu javnih nabavki (Institut Alternativa, str. 5–6). Javnost nije obaviještena o tome kako su sudovi odlučili u ovim slučajevima.

3.6. Nadzor sudstva

Važnost nezavisnog, objektivnog i funkcionalnog sudstva u kontroli sektora bezbjednosti radi obezbjeđivanja odgovornosti jeste presudna. Ovo se posebno odnosi na

109 Revizije policije, Ministarstva odbrane, Policijske akademije itd.

110 Kako je predviđeno Ukazom o spoljnotrgovinskim fondovima za specijalne svrhe. Usvojila ga je Vlada Crne Gore 21. oktobra 2010.

ulogu sudstva prilikom donošenja presuda po pitanju ustavnosti zakona, koje se odnose na reformu sektora bezbjednosti, kao i prilikom odlučivanja u slučajevima protiv aktera u sektoru bezbjednosti. Takođe, treba napomenuti važnost koju sudstvo ima kod žalbi na odluke nadzornih tijela sektora bezbjednosti, kao i kod odlučivanja o davanju odobrenja za upotrebu specijalnih istražnih mjera koje će koristiti ANB i policija.

Tokom posljednjih petnaest godina bilo je mnogo pokušaja reforme crnogorskog sudstva. Obim ovih reformi je ograničen. Dio razloga jeste to što su sudske institucije trpjele uticaj prošlih konteksta, u kojima je dnevna politika direktno uticala na njihov rad.

Loše funkcionisanje sudstva u Crnoj Gori pokazatelj je određenih problema sa kojima se suočavaju sve državne institucije u zemlji. Zakonodavna i izvršna vlast često su kritikovane zbog nepoštovanja sudstva kao posebne grane vlasti. Prilikom istraživanja registrovali smo veliki broj slučajeva u kojima državne institucije, posebno policija, nisu postupale u skladu sa sudskim odlukama. Na primjer, takvo je ignorisanje odluke o pritvoru, najčešće bez objašnjenja. Kao dodatak tome, u složenim slučajevima dešava se da policija i tužilaštvo ne predaju dokaze odbrani.

4. Zaključci

Od početka tranzicije, a posebno odmah nakon sticanja nezavisnosti, preduzet je veliki broj koraka kako bi se domaći sektor bezbjednosti stavio pod demokratsku i civilnu kontrolu. Ipak, ostalo je još mnogo nedovršenog posla. Pozitivno je to što je Crna Gora završila izradu pravnog okvira i osnovala određen broj institucija za kontrolu i nadzor. Uloga skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu mora se posebno istaći, jer je znatno napredovala od osnivanja Odbora 2005. godine. Sa druge strane, državne institucije moraju u budućnosti da naprave mjerljive rezultate na ovom planu. Njihovo nesmetano, uspješno i efikasno funkcionisanje, zajedno sa kontinuiranom primjenom zakona, ostaće ključni izazov za predstojeći period. Ispunjavanja ovog zadatka jeste od izuzetne važnosti za zemlju i za dobrobit njenih građana, ali i za oprijedjeljenje Crne Gore da postane članica EU i NATO.

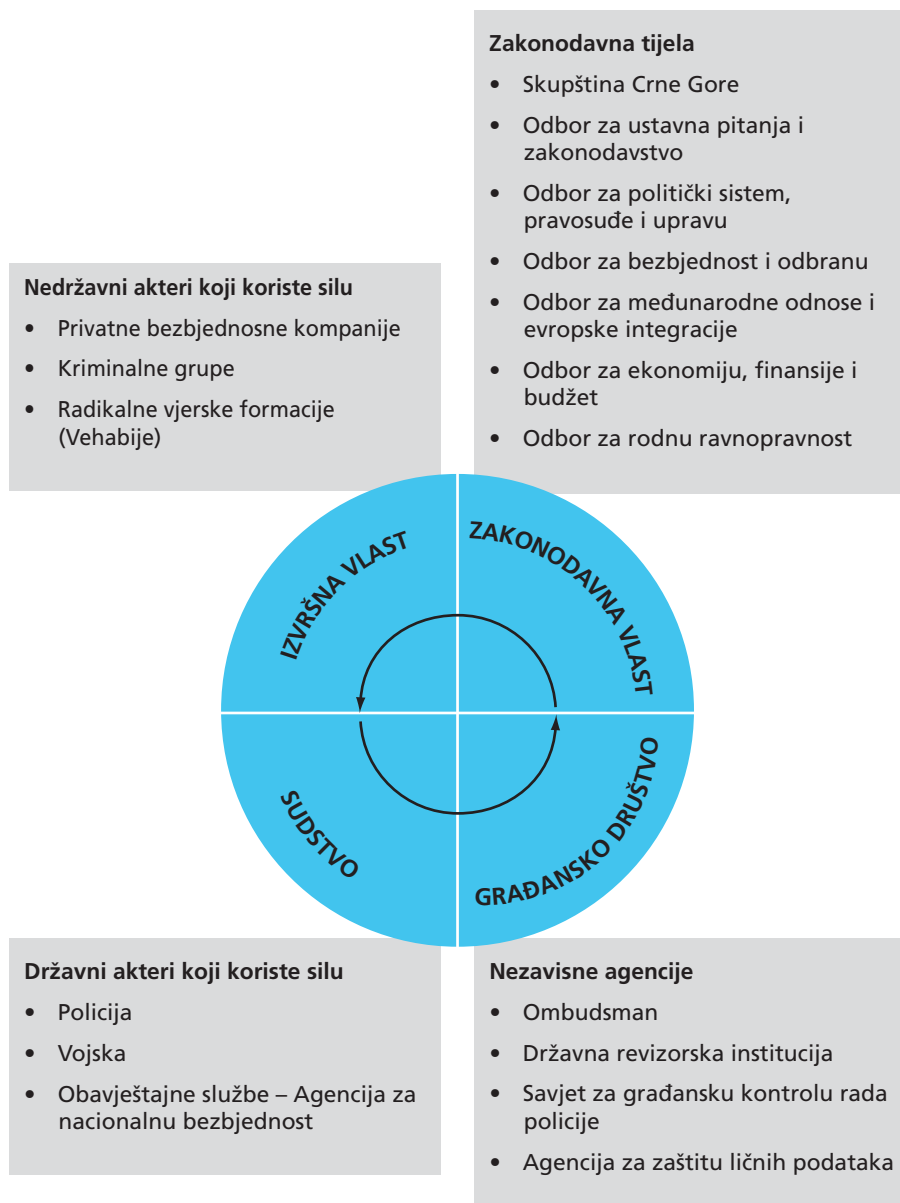
5. Preporuke

- **Vlada (nadležna ministarstva, tj. Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo odbrane)** trebalo bi da naprave sveobuhvatni plan reforme sektora bezbjednosti, koji obuhvata: učesnike reforme, sredstva, odnos troškova i dobiti, kao i sve druge relevantne informacije. Takav dokument bi trebalo da bude dostupan za javnu raspravu, drugim riječima potrebno je izbjeći pristup 'od vrha ka dolje', što je bila prethodna praksa u reformi sektora bezbjednosti. Kao dodatak tome, plan bi trebalo razmatrati u okviru skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu. Na kraju, Skupština bi trebalo da izglasa ovaj dokument, koji će postaviti jasne smjernice i putanju reforme.

- **Rad na jačanju uloge skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu** ne smije se prekidati. Sami poslanici, kao i organizacije civilnog društva, treba da doprinesu ovom procesu. Potrebni su novi i praktični predlozi, koje će dati Odbor. Mogući katalizator ovakve promjene bilo bi uvođenje novih poslanika u rad Odbora. Takođe, godišnje planove koji se odnose na nadzor koji vrši Odbor trebalo bi usvajati na vrijeme, te sprovoditi konkretne korake koji će voditi ka njenoj implementaciji. Parlament bi trebalo da obezbijedi bolje uslove rada za članove Odbora i da nastavi da jača materijalne i ljudske resurse koji su mu na raspolaganju.
- **Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu mora da počne da vodi istrage u oblasti finansija.** Odbor bi trebalo da pruži javnosti informacije koje se odnose na rezultate ovih istraga kako bi građani bili upoznati sa tim kako se troši novac prikupljen od poreza. Odbor bi mogao samostalno da sprovodi istrage, ali bi takođe trebalo da sarađuje sa Državnom revizorskom institucijom. Hitno je potrebno pronaći odgovarajući mehanizam, koji bi smanjio uticaj politike u ovoj oblasti. Svakako da je određeni uticaj politike neizbježan, ali je neprihvatljivo pretvarati skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu u arenu za rješavanje političkih pitanja, a sve na račun kontrole sektora bezbjednosti.
- **Trebalo bi obezbijediti više ljudskih i materijalnih resursa** za skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu i za druge odbore, ali i za druge nezavisne državne institucije (kao što su Ombudsman, DRI itd.).
- **Nadzorni organi bi trebalo bolje da komuniciraju i koordinišu svoj rad.** Ovo je od suštinske važnosti za njihov učinak. Jedan od načina da se postigne bolja komunikacija jeste potpisivanje memoranduma o razumijevanju između nadležnih institucija. Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu mogao bi biti inicijator ovakve prakse.
- **Osnovni nivo transparentnosti neophodan je preduslov** za to da spoljni akteri mogu adekvatno da kontrolišu sektor bezbjednosti. Nije dovoljno proklamovati ta prava u Ustavu i donijeti odgovarajuće zakone. Analizom smo došli do zaključka da je potrebno osnovati jednu nezavisnu instituciju (ili dodijeliti nova, posebna ovlaštenja postojećim), koja bi garantovala poštovanje prava na slobodan pristup informacijama.
- **Vladina Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene trebalo bi da bude izmijenjena i dopunjena** tako da, tamo gdje je to moguće, akteri sektora bezbjednosti budu u okvirima opštevažećih pravila javnih nabavki.

Kombinovani efekat ovih promjena (ukoliko budu sprovedene) doveo bi do veće odgovornosti rada mjesnog sektora bezbjednosti i direktno služio dobrobiti crnogorskih građana. Ipak, ne smijemo zanemariti prepreke na putu implementacije reformi, uključujući u to i prisustvo dugovječne elite na vlasti i duboko podijeljeno društvo. Ostaje, međutim, otvoreno pitanje da li je realno očekivati da državni akteri u sistemu bezbjednosti prihvate i otpočinu reforme, kao i da li su političke okolnosti pogodne za ubrzano sprovođenje tog procesa. Nažalost, ne postoji prost i direktan odgovor na ova pitanja. Nadamo se da će vrijeme pred nama pružiti neke odgovore i da će se proces reforme nastaviti (kako vjerujemo da je on nepovratan) u pravom smjeru i odgovarajućim tempom.

Aneks: Holistička matrica aktera sektora bezbjednosti u Crnoj Gori



Literatura

Zakonodavstvo

1. Vlada. „Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene.“ Vlada Crne Gore, 21. oktobra 2010.
2. Skupština Crne Gore. „Strategija odbrane.“ *Službeni glasnik*, br. 79/08. Podgorica, 2002.
3. Skupština Crne Gore. „Zakon o sudovima.“ *Službeni glasnik*, br. 5/02. Podgorica, 2002.
4. Skupština Crne Gore. „Zakon o zaštiti lica i imovine.“ *Službeni glasnik*, br. 01-470/2. Podgorica, 2005.
5. Skupština Crne Gore. „Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost.“ *Službeni glasnik*. Podgorica, 2005.
6. Skupština Crne Gore. „Ustav Crne Gore.“ *Službeni glasnik*, br. 01-514/21. Podgorica, 2007.
7. Skupština Crne Gore. „Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore.“ *Službeni glasnik*, br. 75/08. Podgorica, 2008.
8. Skupština Crne Gore. „Zakon o odbrani.“ *Službeni glasnik*, br. 47/07 (7. 8. 2007); 86/09 (25. 12. 2009); 88/09 (31. 12. 2009). Podgorica, 2009.
9. Skupština Crne Gore. „Zakon o vojsci Crne Gore.“ *Službeni glasnik*, br. 01-993/23. Podgorica, 2009.
10. Skupština Crne Gore. „Zakon o policiji Crne Gore.“ *Službeni glasnik*, br. 28/2005. Podgorica, 2009.

Izvještaji i žurnali

1. Born, Hans. Parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti. Principi, mehanizmi i praksa. (*Parliamentary oversight of the Security Sector. Principles, mechanism and practice.*) DCAF i PU, 2003.
2. Bryden, Alan and Hanggi, Heiner (eds.). *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. DCAF Yearbook 3, 2005.
3. Caparini, Marina & Cole, Eden. Slučaj javnog nadzora sektora bezbjednosti: koncepti i strategije. U: *Javni nadzor sektora bezbjednosti – Priručnik za organizacije*

građanskog društva. Bratislava: UNDP Bratislava regionalni centar and DCAF, 2008: 5–25.

4. Centar za demokratiju i ljudska prava (engl. CEDEM). *Istraživanje javnog mnjenja*. 2002–2011. <<http://www.cedem.me/index.php?IDSP=1249&jezik=eng>>
5. Centar za demokratiju i ljudska prava (engl. CEDEM). *Analiza konteksta reforme sektora bezbjednosti Crne Gore, 1989–2009*. 2010a.
6. Centar za demokratiju i ljudska prava (engl. CEDEM). *Izvršna kontrola sektora bezbjednosti*. 2010b.
7. Centar za demokratiju i ljudska prava (engl. CEDEM) (2010c). 'Context of Security Sector Reform in Montenegro'.
8. Centar za demokratiju i ljudska prava (engl. CEDEM). „Izveštaj o nadzoru sudstva u Crnoj Gori.” 2011. <http://www.cedem.me/fajlovi/attach_fajlovi/pdf/izvjestaj-o-izvršenom-monitoringu-2011-10-3.pdf>
9. Savjet za građansku kontrolu rada policije. „Izveštaj Savjeta za građansku kontrolu rada policije, 2005–2008.” 2008. <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/gradj_kontrola_policije_u_cg_2005-2008.pdf>
10. Evropska komisija. „Analitički izveštaj za Crnu Goru, 9. novembar 2010.” 2010. <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mn_rapport_2010_en.pdf>
11. Institut Alternativa. *Javne nabavke u Crnoj Gori – transparentnost i odgovornost*. Bez datuma: 5–6.
12. Institut Alternativa. „Komentar na tekst predloga Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane usvojenog na sjednici Odbora za odbranu i bezbjednost Skupštine Crne Gore dana 22. 11. 2010.” 2010. <<http://www.institut-alternativa.org/wp-content/uploads/2011/02/komentari-instituta-alternativa-na-zakon-o-parlamentarnom-nadzoru.pdf>>
13. Ministarstvo unutrašnjih poslova i državne uprave. „Strategija reforme policije za period 2011–2013.” 2010. <http://www.upravapolicije.com/fajlovi/upravapolicije/editor_fajlovi/pdf_fajlovi/Strategija_reforme_policije.pdf>
14. Lakić, Olivera. „Veljović ukinuo jedinici unutrašnje kontrole policije pristup elektronskoj bazi podataka.” *Vijesti*, 23. 2. 2011. <<http://www.vijesti.me/vijesti/veljovic-ukinuo-unutrasnjaj-kontrolielektronske-baze-podataka-clanak-7828>>
15. Mirjačić, Marija. „Državna revizorska institucija: Vlada loše sprovodi preporuke revizora.” *Vijesti*, 17. 3. 2011.

16. Uprava policije. „Godišnji izvještaj o radu policije i stanju bezbjednosti, 2008.“ 2008. <www.upravapolicije.com.>
17. Državna revizorska institucija. „Izvještaj Državne revizorske institucije o Reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja Ministarstva odbrane.“ 2007.
18. *Vijesti*, 2011. <<http://www.vijesti.me/vijesti/mup-besplatno-koristi-zgradu-koju-je-kupio-aco-dukanovic-clanak-11168>.>
19. Inicijativa mladih za ljudska prava. „Godišnji izvještaj za 2009.“ 2009. <www.yihr.me.>

Intervjui

1. Predstavnik nezavisne institucije za nadzor. Podgorica, februar, 2011.
2. Poslanici Skupštine Crne Gore. Podgorica, februar, 2011.
3. Predstavnici istaknutih NVO. Podgorica, februar, 2011.

Poglavlje 7 – Srbija

Autori: Predrag Petrović, Gorana Odanović, Đorđe Popović, Marko Savković i Jelena Radoman¹¹¹

¹¹¹ Predrag Petrović je istraživač koordinator u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku (www.bezbednost.org); Gorana Odanović, Đorđe Popović i Marko Savković su istraživači u Centru. Jelena Radoman je bila istraživač Centra, a sada radi u Centru za istraživanje javne politike.

Skraćenice i akronimi

ZKP	Zakon o krivičnom postupku
OOB	Odbor za odbranu i bezbednost Narodne skupštine Republike Srbije
VSS	Visoki savet sudstva
PSUP	Policijski sektor za unutrašnje poslove
IBK	Interna i budžetska kontrola
GI	Generalni inspektor
ZBS	Zakon o budžetskom sistemu
MF	Ministarstvo finansija
VOA	Vojnoobaveštajna agencija
VPI	Vojni policijski inspektor
VBA	Vojnobezbednosna agencija
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
UJN	Uprava za javne nabavke
PJN	Portal javnih nabavki
PNS	Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije
DRI	Državna revizorska institucija
BIA	Bezbednosno-informativna agencija

1. Uvod

Sektor bezbednosti može predstavljati jednu od najvećih prepreka za konsolidovanje demokratije u postautoritarnoj i postkonfliktnoj zemlji kao što je Srbija. Osnovna pitanja kojim ćemo se baviti u ovom poglavlju jesu šta je postignuto u sektoru bezbednosti Srbije, koje su njegove slabosti, te kako to utiče na demokratiju. Usredsredićemo se na dve komponente odgovornosti: na usklađenost pravnih akata i poštovanje ljudskih prava, te na transparentnost raspodele i trošenja sredstava. Posebno ćemo se zadržati na odgovornosti koju bezbednosne institucije imaju u odnosu na Vladu, ministarstvo kome pripadaju (vertikalna odgovornost), kao i u odnosu na ostale ogranke Vlade (horizontalna odgovornost). Odabrali smo ova dva aspekta, zato što naša istraživanja ukazuju na to da primena u tim oblastima nije potpuna, ali i zato što su poštovanje ljudskih prava i finansijska odgovornost bitni za uspostavljanje odgovorne državne uprave. Razmotrićemo i demokratsku odgovornost aktera u sektoru bezbednosti, uključujući u to i mehanizme nadzora, njihov razvoj i funkcionisanje, njihov učinak i nivo odgovornosti, kao i njihova postignuća i slabosti.

Prema jednom od glavnih nalaza ovog istraživanja, Srbija je prošla kroz prvu fazu reforme sektora bezbednosti: pravni okvir kojim se ovaj sektor reguliše uglavnom je uspostavljen¹¹²; postoje institucije za nadzor i kontrolu, a ceo sektor nalazi se pod demokratskom civilnom kontrolom. Druga faza reforme od svih aktera sektora bezbednosti zahteva da potpuno primenuju i poštuju zakonski okvir.¹¹³

2. Kontekst

Kada je 2006. godine¹¹⁴ Srbija stekla državnost, bili su ispunjeni svi preduslovi neophodni za stvaranje pravnog okvira kojim se reguliše sektor bezbednosti. U to vreme usvojen je novi Ustav, kojim je postavljen temelj za pravno regulisanje nadležnosti, misija i zadataka institucija sektora bezbednosti u Srbiji, kao i za uspostavljanje jasnog i demokratskog lanca komandovanja ovim institucijama.

Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane usvojene su nakon usvajanja relevantnih zakona: Zakona o odbrani (2007), Zakona o Vojsci Srbije, Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji (2002) i Zakona o policiji (2005). Ovi zakoni bili su usvojeni pre Ustava i trebalo bi da predstavljaju pravni okvir kojim se regulišu sektor bezbednosti i odbrana Srbije. Međutim, oni su prilično nejasni i nekoherentni.

112 Naime, ne postoji zakon kojim bi bio regulisan rad privatnih bezbednosnih kompanija.

113 Više o reformi sektora bezbednosti pogledati u: Edmunds, Timoti. *Reforma sektora bezbednosti: koncepti i implementacija*. U: Fluri, Filip i Hadžić, Miroslav. (eds.) *Reforma sektora bezbednosti*. Ženeva, Beograd: DCAF, CCMR, 2004: 50–53.

114 Savezna Republika Jugoslavija postojala je do 2003. godine kada je osnovana Državna zajednica Srbija i Crna Gora. Na referendumu 2006. godine Crna Gora je proglasila nezavisnost, okončavši tako postojanje savezne zajednice dve države.

Razlog za to je nedostatak konsenzusa političkih elita o osnovnoj strategiji spoljne i bezbednosne politike i njenih prioriteta, uprkos postavljenom cilju evropskih integracija. Ovo je uticalo na kvalitet strateških dokumenata, koji su sastavljeni u skladu s politikom vladajućih partija. Propuštena je prilika da se stvori nov, koherentan i detaljan strateški okvir.

Slabosti ovih zakona postaju uočljive tokom njihove primene. Premda su usvojeni propisi koji se odnose na odgovornost aktera u sektoru bezbednosti, u praksi se to ne oseća. Izvršna vlast i dalje kontroliše sektor bezbednosti. Svim primarnim zakonima vezanim za sektor bezbednosti obezbeđeni su i mehanizmi pomoću kojih Vlada može kontrolisati njegove aktere. Zakon o Vojsci Srbije iz 2007. godine uvodi nosioce kontrole, kao što je to, na primer, Inspektorat odbrane. Izmenama i dopunama ovog zakona uvedeno je 2009. godine i telo koje kontroliše vojnu policiju (Vojni policijski inspektor).

Rad vojnoobaveštajnih službi (Vojnoobaveštajna agencija i Vojnobezbednosna agencija) regulisan je Zakonom o bezbednosnim službama Savezne Republike Jugoslavije 2002. godine. Ovaj Zakon bio je usklađen s međunarodnim standardima, ali nikad nije implementiran.¹¹⁵ Novi zakon kojim se reguliše rad ovih službi usvojen je 2009. godine.¹¹⁶ Premda su njime uvedeni novi mehanizmi kontrole vojnih obaveštajnih službi, kao što je, na primer, Generalni inspektor, njihova ovlašćenja nije uvek pratio neophodan sistem povratnog nadzora. Na primer, svaki predstavnik Vojnobezbednosne agencije može pristupiti bilo kojoj bazi podataka bilo kog državnog tela bez sudskog naloga, odnosno bez ikakve kontrole.¹¹⁷

Zakoni koji regulišu rad policije i Bezbednosno-informativne agencije usvojeni su pre usvajanja Ustava iz 2006. godine. Zakonom o policiji (2005) uvedena je unutrašnja kontrola rada policije. Međutim, Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji (2002) nije obezbeđena dovoljna kontrola bezbednosne obaveštajne agencije, o čemu će biti više reči u daljem tekstu. Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti delimično je ustanovljena Ustavom, kojim je propisano da Skupština treba da nadzire i kontroliše rad bezbednosno-obaveštajnih agencija (Ustav Srbije, čl. 99). Uloga Skupštine u kontrolisanju ovih službi preciznije je definisana u čl. 16 i 20 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije iz 2007. godine. Ova ovlašćenja dalje su razrađena u Zakonu o Narodnoj skupštini iz 2010. godine i u Poslovniku Skupštine.

Sudska kontrola sektora bezbednosti i dalje nije adekvatna. Iako imaju mehanizme kojima mogu kontrolisati rad aktera sektora bezbednosti, sudovi oklevaju da ih upotrebe. To se može videti i u tekućoj reformi pravosudnog sistema, koju je, među ostalima, kritikovala i Evropska komisija.¹¹⁸ Reforma je uticala na to da se sudije koje bi trebalo da budu odgovorne za kontrolu osećaju nesigurno. Sve sudije prošle su pro-

115 Milosavljevic B. i Petrovic P. 2009. Godisnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji. BCSP, pp. 229-230.

116 „Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji” i „Zakon o Vojnoobaveštajnoj agenciji.” *Službeni glasnik* br. 88/09.

117 Član 9.

118 Evropska komisija. „Godišnji izveštaj o napretku Srbije.” 2010: 11–12.

blematičnu proceduru reizbora. Evropska komisija istakla je brojne nedostatke ovog procesa. Čitava procedura je ponovljena, ali se pred Ustavnim sudom i dalje nalaze predmeti vezani za ovaj reizbor.

Državni sektor bezbednosti biće u potpunosti odgovoran onda kada nove institucije zadužene za nezavisni nadzor – uključujući u to i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka (Poverenik), Zaštitnika građana (Ombudsman) i Državne revizorske institucije – počnu da izvršavaju svoja ovlašćenja. Rad svakog od ovih nezavisnih nadzornih tela regulisan je drugim zakonom.¹¹⁹ U njima su detaljnije definisani nadzor sektora bezbednosti i zaštita ljudskih prava, kao i razlika između informacija koje treba da ostanu poverljive radi zaštite privatnosti ili radi nacionalne bezbednosti i informacija koje ne treba da budu tajne. Još jedan bitan zakon jeste Zakon o Zaštitniku građana iz 2005. godine. Institucija Zaštitnika građana ustanovljena je Ustavom i ima zadatak da štiti ljudska prava. Ombudsman kontroliše to da li vladine institucije rade u skladu sa zakonom i da li su zaštićena ljudska prava (čl. 17). Iako su državni organi dužni da sarađuju s Ombudsmanom, njegove odluke nisu obavezujuće. Kontrola državnih finansija regulisana je Zakonom o budžetu, Zakonom o budžet-skom sistemu i Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji iz 2005. Državna revizorska institucija nije započela svoj rad sve do 2009. godine zbog nedostatka sredstava. Ovoj instituciji, nažalost, i dalje nedostaje stručnost kako bi kontrolisala finansije sektora bezbednosti.

Konačno je 2008. godine donošenjem Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije uvedeno još jedno nezavisno, antikorupcijsko telo. Slično ostalim nezavisnim nadzornim institucijama, i Agenciji za borbu protiv korupcije nedostaju sredstva. Uz to, ova Agencija nema istražna ovlašćenja, što umanjuje njenu ulogu i otežava pravilno funkcionisanje. Svim pomenutim zakonima u Srbiji su prvi put uspostavljena nezavisna nadzorna tela i preduslovi za to da akteri sektora bezbednosti za svoj radu budu potpuno odgovorni građanima.

3. Odgovornost za zakonitost rada i za poštovanje ljudskih prava

3.1. Kontrola i nadzor izvršne vlasti

Izvršna vlast ima široka ovlašćenja kada je u pitanju nadzor sektora bezbednosti. Ta ovlašćenja podrazumevaju usmeravanje i koordinaciju rada bezbednosnih institucija, odobravanje njihove unutrašnje organizacije, kao i postavljanje i razrešavanje njihovih rukovodilaca i direktora. Akteri sektora bezbednosti dužni su da izvršnoj vlasti

¹¹⁹ Treba posebno napomenuti Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2004. godine, Zakon o zaštiti ličnih podataka iz 2008. godine i Zakon o poverljivosti podataka iz 2009. godine.

podnesu godišnje izveštaje u kojima će prikazati rezultate svoga rada, kao i preduzete mere.

Unutrašnja kontrola i inspektorati predstavljaju najvažnije mehanizme pomoću kojih izvršna vlast kontroliše zakonitost rada i poštovanje ljudskih prava.

Najpouzdaniji podaci o nezakonitim aktivnostima aktera sektora bezbednosti najčešće potiču upravo iz samih tih institucija.¹²⁰ U tom smislu, Srbija sporo, ali stalno napreduje. Tokom demokratske tranzicije koja traje više od deset godina usvojeni su skoro svi zakoni vezani za sektor bezbednosti¹²¹ i uvedeni mehanizmi unutrašnje kontrole u skoro sve bezbednosne institucije. Zakonima su telima unutrašnje kontrole data dovoljna ovlašćenja za efikasno obavljanje zadataka. Ova tela imaju pravo da pristupaju prostorijama i dosijeima i da sakupljaju, čuvaju i objavljuju podatke. Takođe, mogu da uzimaju izjave od zaposlenih, od oštećenih strana i od svedoka. Uspostavljeni su kanali kojima građani i zaposleni u sektoru bezbednosti mogu podnositi žalbe.

Međutim, iako su uvedene pravne promene, one nisu potpuno primenjene u praksi. Tako, rad tela unutrašnje kontrole nije dovoljno dobar, iako neka od ovih tela rade već duže vreme. Na primer, u periodu između 2006. i 2007. godine Sektor unutrašnje kontrole policije (SUKP) primio je i obradio više od trinaest hiljada žalbi i drugih dokumenata, u kojima postoje pritužbe na rad policije, ali počinioci koji pripadaju srednjem i višem nivou upravljanja nisu pozvani na odgovornost. To potvrđuju i reči načelnika Sektora unutrašnje kontrole Dragoljuba Radovića: „Polijski službenici na rukovodećim pozicijama donedavno nisu bili pod lupom unutrašnje kontrole. Sada je drugačije, jer će njihova odgovornost biti prvi put ozbiljno razmatrana. Ovo je veliki korak za Sektor unutrašnje kontrole, iako rezultati tek treba da pristignu.“¹²² Nedavni skandali (videti uokvireni tekst 1) pokazuju da ova nadzorna tela imaju ograničena ovlašćenja i da u policiji još uvek postoje 'nedodirljivi' pojedinci, koje je teško pozvati na odgovornost.¹²³

Za ovakvo stanje postoje dva moguća objašnjenja. Prvo se odnosi na nedostatke koji postoje u Zakonu o policiji iz 2005. godine. Prema njemu, na primer, ministar unutrašnjih poslova ima pravo da preuzme predmete na kojima radi SUKP i da ih preda drugom telu ukoliko zaključí da bi ono bolje obavilo taj posao. Ovo narušava autonomiju SUKP-a i implicitno delotvornost mehanizama unutrašnje kontrole. Drugo, SUKP ima veoma ograničene resurse. Prema informacijama MUP-a, u ovom sektoru zaposleno

120 Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable*, DCAF, University of Durham, Parliament of Norway, 2005, p.26.

121 Zakon o privatnom obezbeđenju nije donesen više od sedamnaest godina, što van efektivne kontrole državnih institucija ostavlja tri hiljade privatnih bezbednosnih kompanija, koje zapošljavaju između četrdeset i šezdeset hiljada ljudi. Više o preprekama vezanim za usvajanje Zakona o privatnom obezbeđenju videti u: Petrović, Predrag. „Rezervisani domeni kao prepreke normativnom regulisnu privatnog sektora u Srbiji.“ Radni dokument br.1, 2011.

122 „Unutrašnja kontrola zavodi red u MUP-u.“ *Politika online*, 26. septembar 2010. <<http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Unutrasnja-kontrola-zavodired-u-MUP-u.lt.html> (unofficial translation)>.

123 „Istraga o tajnim uređajima generala kasnila zbog svađe.“ *Blic*, 10. avgust 2011. <<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/249892/Istraga-o-tajnim-uredjajima-general-a-kasnila-zbog-svadje>>.

je samo šezdeset osam procenata planiranog kapaciteta zaposlenih, a nedostaju mu i oprema i prostor. U mnogim regionalnim centrima, na primer, postoji samo jedna kancelarija i ne postoji prostorija u kojoj bi mogli biti vođeni razgovori. Može se tako desiti da građani žalbu protiv policajca podnose u prostorijama u kojima taj policajac radi.

Uokvireni tekst 1: 'Nedodirljivi' u policiji

Krajem aprila 2011. godine Srbiju je uzdrmao policijski skandal. Otkriveno je da je Bratislav Bata Dikić, komandant Žandarmerije, bio pod istragom i tajnim policijskim nadzorom zbog krivičnog dela prisluškivanja drugih viših zvaničnika Žandarmerije. Dikićevi telohranitelji primetili su da ih prati vozilo kriminalističke policije, čime je istraga bila ugrožena. Nakon toga došlo je do ozbiljnog sukoba između Dikića i Rodoljuba Milovića, šefa Uprave kriminalističke policije. Odlučeno je da bude oformljena posebna komisija koja će detaljno istražiti slučaj. Međutim, komisija je formirana tek nakon dva dana, jer je bilo neslaganja oko toga ko će se naći u njenom sastavu. Za to vreme mogli su biti uklonjeni svi dokazi, kao što je, na primer, oprema za prisluškivanje.

I bez razmatranja konkretnih činjenica vezanih za ovaj slučaj i njihovih političkih implikacija, pomenuti incident pokreće dva važna pitanja: Da li su postojeći mehanizmi unutrašnje kontrole delotvorni? Imaju li viši zvaničnici dovoljno snage da kontrolišu sve pojedince i jedinice kojima rukovode?

Slična situacija je i sa Unutrašnjom i budžetskom kontrolom Bezbednosno-informativne agencije (BIA). Ova institucija postoji već duže vreme, ali nema dovoljno autonomije u svom radu. Osnivanje i ovlašćenja Unutrašnje i budžetske kontrole regulisani su poverljivim podzakonskim aktima. Njih donosi direktor BIA, kome za svoj rad odgovora Unutrašnja i budžetska kontrola. Ni izvršna vlast ni Skupština nemaju direktnu nadležnost nad Unutrašnjom i budžetskom kontrolom. Stoga se ne može tačno utvrditi koliko je rad ovog tela nezavisan, odnosno koliko je ona samostalna u odnosu na ostatak BIA. Time bi se trebalo pozabaviti u novom Zakonu o Bezbednosno-informativnoj agenciji, kojim bi, između ostalog, trebalo da bude uvedena i institucija Generalnog inspektora Bezbednosno-informativne agencije. Njega će imenovati Skupština, a on će njoj odgovarati za svoj rad.

Ostala tela unutrašnje kontrole su nova, te nemaju dovoljno dugu praksu. Njima će biti potrebno vreme da se razviju. Konkretno, Unutrašnja kontrola Vojnoobaveštajne agencije (VOA) osnovana je u januaru 2010. godine, kancelarija Vojnopolicijskog inspektora¹²⁴ u julu 2010, a Generalni inspektor Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije u februaru 2011. godine. Vojnopolicijski inspektor još uvek nije sproveo kontrolu Vojne policije, već se umesto toga bavi razmatranjem izveštaja Vojne policije i izučavanjem slučajeva koje vode Direktorat Vojne policije i Kriminalističko-istražna grupa.¹²⁵

124 Institucija Vojnopolicijskog inspektora ustanovljena je dopunom Zakona o vojsci, Službeni glasnik br. 88-09.

125 Odgovori Ministarstva odbrane na upitnik BCBP-a 2010.

Organizaciona kultura institucija bezbednosti predstavlja još jednu prepreku za sprovođenje delotvorne unutrašnje kontrole. Na jednoj od radionica¹²⁶ istraživački tim BCBP-a saznao je od zaposlenih u institucijama bezbednosti da su spremni da prijave svoje kolege i nadređene za nezakonito ili neprimereno postupanje jedino ukoliko postoji verovatnoća da će biti optuženi za neprijavlivanje takvih slučajeva i da će zbog toga trpeti posledice. Zaposleni, zapravo, ne veruju dovoljno u funkcionisanje unutrašnje kontrole. Na pitanje kojoj bi se instituciji ili organizaciji obratili za pomoć ukoliko ne bi bili zadovoljni funkcionisanjem unutrašnje kontrole, većina je smesta odgovorila da bi se obratila medijima. Samo nekolicina je pomenula da bi se obratila Zaštitniku građana. Ovo pokazuje da zaposleni u institucijama bezbednosti ne veruju dovoljno državnim institucijama za nadzor i kontrolu.

Konačno, gotovo da ne postoji saradnja različitih institucija koje treba da nadziru zakonitosti rada aktera u sektoru bezbednosti. Prema istraživanju BCBP-a, samo je Inspektorat odbrane nedavno uspostavio neku saradnju sa drugim sličnim institucijama¹²⁷, dok saradnja tela unutrašnje kontrole sa nezavisnim državnim institucijama još uvek nije uspostavljena. Ovo ne iznenađuje ukoliko u vidu imamo to da postoji duga kultura nesaradnje različitih državnih institucija u Srbiji, što je dovelo do raslojavanja sektora bezbednosti. Ovo je bilo izraženije u prvim godinama tranzicije kada je uspostavljen hibridni politički sistem, takozvana 'partiokratija'.¹²⁸ Partiokratija je definisana kao demokratija u kojoj postoji politizacija državnih institucija i organa. Partije, pri tome, nastoje da ostvare potpunu kontrolu nad njima tako što svoje kadrove postavljaju na određene pozicije u tim ustanovama.¹²⁹

3.2. Parlamentarna kontrola i nadzor

Nadzor koji vrši Parlament predstavlja jednu od najslabijih karika u lancu odgovornosti aktera sektora bezbednosti. Za to postoji više razloga. Prvo, postautoritarno i postkonfliktno nasleđe otežava stavljanje sektora bezbednosti pod demokratsku civilnu kontrolu, tj. otežava uvođenje efikasne i efektivne parlamentarne kontrole i nadzora. Zbog postojanja savezne države do 2006, Savezna skupština imala je ograničena ovlašćenja za kontrolu i nadzor vojnih i bezbednosnih službi, dok je Skupština Srbije imala ovlašćenja za nadzor i kontrolu rada policije i civilne službe bezbednosti.¹³⁰ Nakon 2006. godine, Savezna skupština dobila je šira ovlašćenja za kontrolu i nadzor rada aktera sektora bezbednosti, ali ih nije redovno i potpuno primenjivala. Pravni preduslovi za uspostavljanje delotvorne parlamentarne kontrole i nadzora sektora

126 Predstavnicu institucija testirani su metodologijom koju je BCBP ustanovio za merenje napretka reforme sektora bezbednosti. BCBP <<http://www.ccmr-bg.org/News/3976/Institutions%92+representatives+have+tested+Centre%92s+methodology+of+measuring+progress+in+security+sector+reform.shtml>> 12. avgust 2011.

127 Isto. Ne raspolažemo informacijama o rezultatima saradnje.

128 Golubović, Zagorka. „Sociološko-antropološka analiza deficita tranzicionog procesa u Srbiji.“ *Filozofija i društvo*, 2006/2.

129 Isto., 2009: 35.

130 Pogledati više u: Hadžić, M. et al. *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.

bezbednosti ostvareni su 2010. godine kada su usvojeni Zakon o Narodnoj skupštini i novi Poslovnik.¹³¹ Odredbe Poslovnika koje se odnose na organizaciju i funkcionisanje skupštinskih¹³² odbora biće primenjene tek nakon narednih izbora (2012), a do tada će važiti odredbe starog Poslovnika (čl. 43–73). Ovo je posebno važno kada je reč o Ministarstvu odbrane, jer Poslovnikom nije propisano da je ono u obavezi da redovno podnosi izveštaje Skupštini i Odboru za odbranu i bezbednost. Ministarstvo odbrane tako nije Skupštini podnosilo izveštaje u periodu 2006–2010. godine. To je najveći nedostatak demokratske civilne kontrole vojske.

Odbor za odbranu i bezbednost uglavnom razmatra redovne izveštaje institucija sektora bezbednosti (Ministarstva unutrašnjih poslova i službi bezbednosti) i do sada ih je uvek usvajao skoro jednoglasno. Retko se sprovodi kontrola upotrebe sredstava prinude. Odbor za odbranu i bezbednost nije raspravljao o onim delovima godišnjih izveštaja Ministarstva unutrašnjih poslova, u kojima se analizira upotreba sredstava prinude (iako je povećano korišćenje ovih mera¹³³). Skupština pak nije zahtevala od MUP-a da podnese izveštaj o radu Sektora za unutrašnju kontrolu policije iako za to ima ovlašćenja.

Odbor za odbranu i bezbednost nije od Sektora za unutrašnju kontrolu zahtevao da podnese *ad hoc* izveštaje, čak ni onda kada je dolazilo do zloupotreba policijskih ovlašćenja i do kršenja ljudskih prava.¹³⁴ Takođe, ovaj Odbor nije razmatrao žalbe i pritužbe građana na rad bezbednosnih institucija iako je 2010. godine porastao broj žalbi koje su građani podneli Ombudsmanu.¹³⁵ Iako je to u njegovoj nadležnosti, Odbor za odbranu i bezbednost nije raspravljao ni o žalbama i pritužbama zaposlenih u sektoru bezbednosti na uslove rada, kršenja prava i nepravilnosti u radu institucija.¹³⁶

Kontrola i nadzor upotrebe posebnih istražnih mera vrše se takođe veoma retko. Prilikom kontrole i nadzora, Odbor za odbranu i bezbednost ne sarađuje s ostalim skupštinskim odborima, kao ni sa sudovima.¹³⁷ Stoga bi ovaj Odbor trebalo da razvije mehanizme za uspostavljanje redovne saradnje s ostalim odborima i sa sudovima, tako što će, na primer, održavati zajedničke sastanke, redovno razmenjivati informacije, obavljati konsultacije i slično. Iako su nedavno prošli obuku kako bi se bolje upoznali s

131 Tokom 2009. godine, Skupština je usvojila primarne zakone i strateška dokumenta (Nacionalnu strategiju bezbednosti i Strategiju odbrane) koji se odnose na odbranu i bezbednost, uspostavivši demokratsku civilnu kontrolu i jasnu podelu uloga među različitim akterima sektora bezbednosti.

132 Novim Poslovnikom predviđeno je osnivanje dva nova skupštinska odbora: *Odbora za finansije, budžet i trošenje javnih sredstava* i *Odbora za kontrolu službi bezbednosti*.

133 Prema odgovorima MUP-a na upitnik BCBP-a.

134 Odbor za odbranu i bezbednost, na primer, nije raspravljao o dva slučaj koja su privukla veliku pažnju javnosti. Prvi se odnosi na slučaj u kome je policajac pucao u jednog mladića u martu 2010. godine, za šta je kasnije bio osuđen na trinaest godina zatvora. U drugom slučaju policijska patrola je juna 2009. godine upotrebila prekomernu silu protiv grupe mladića. U MUP-u je osnovana posebna komisija koja je istraživala ovaj slučaj, ali ona još uvek nije iznela svoje zaključke. „Policija i građani – smrt Zorana Zarića: Interventna tragedija.” *Vreme*, br. 951, mart 2009.

135 Tokom 2009. godine podneto je samo sto devedeset osam žalbi na rad policije, a 2010. dvesta šezdeset četiri. „Izveštaj Ombudsmana za 2010.” <http://www.ombudsman.rs/attachments/1304_Izveštaj%20narativni%20deo%20%282%29.pdf>.

136 Odgovori parlamentaraca na upitnik BCBP-a, oktobar 2010.

137 Isto

radom bezbednosnih institucija¹³⁸, poslanici i dalje nerado koriste svoja ovlašćenja. Trenutno, poslanici su najviše zainteresovani za rad službi bezbednosti, što je očigledno iz poseta na terenu.¹³⁹ Međutim, još uvek ne postoje godišnji plan rada Odbora, jasne procedure za realizovanje poseta na terenu i izveštavanje o njima, procedure organizovanja javnih rasprava, kao ni pravila o podnošenju izveštaja i preporuka Skupštini. Uz to, vlast je mahom u rukama izvršnih tela, dok Skupština obično služi za političku legalizaciju odluka koje su ranije donesene u partijskim rukovodstvima. Zbog ovakve situacije, poslanici iz većinskih partija oklevaju da preispitaju rad funkcionera, čime se otežavaju efektivna kontrola i nadzor sektora bezbednosti.

Uokvireni tekst 2: Privatne bezbednosne kompanije i državni akteri s policijskim ovlašćenjima izuzeti su iz parlamentarne kontrole i nadzora

Privatni sektor bezbednosti u Srbiji ostao je van parlamentarne kontrole i nadzora. Nacrt zakona kojim bi bila regulisana ova oblast predstavljen je javnosti 2010. godine. Međutim, u njemu ne postoje odredbe koje policiju (ili Agenciju za aktivnosti privatnog sektora) obavezuju na to da relevantnom skupštinskom odboru predaje redovne izveštaje o rezultatima nadzora privatnih bezbednosnih kompanija (Petrović et al. 2010: 8). Uz to, izvan parlamentarnog nadzora nalaze se i državni akteri s policijskim ovlašćenjima, kao što su, na primer, Uprava carine, Poreska policija i Uprava za sprečavanje pranja novca. Shodno tome, niko nije zadužen za to da nadzire kako ova tela koriste svoja ovlašćenja i kako to utiče na ustavom zagarantovana prava građana.

3.3. Sudski nadzor i kontrola

Sudski nadzor sektora bezbednosti značajan je za očuvanje vladavine prava i za zaštitu individualnih sloboda. On postaje još značajniji ukoliko ostali interni ili međusektorski¹⁴⁰ mehanizmi kontrole i nadzora nisu dovoljno uspešni ili efikasni. Sudstvo mora biti u stanju da odlučuje slobodno, nepristrasno i u skladu sa zakonom. Postojeći zakonski okvir uglavnom podržava nezavisnost sudstva, ali će kredibilitet sudova zavisiti od toga kako sistem praktično funkcioniše. Najveći izazov za pravosudni sistem bio je opšti (re)izbor sudija 2009. godine.

138 Tokom proteklih nekoliko godina poslanici i zaposleni u Odboru za odbranu i bezbednost učestvovali su u brojnim seminarima i obukama o kontroli i nadzoru državnih aktera sektora bezbednosti. Seminare i obuke najčešće organizuje Misija OEBS u Srbiji, USAID i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, kao i organizacije civilnog društva.

139 Članovi Odbora za odbranu i bezbednost obišli su u dva navrata službe bezbednosti. Tada su sa predstavnicima ovih službi razgovarali o načinima da se poboljša „kvalitet nadzora koji Odbor za odbranu i bezbednost vrši nad službama bezbednosti“. Prema izveštajima sa sastanaka Odbora za odbranu i bezbednost, koji se mogu naći na: <http://www.parlament.gov.rs/content/lat/aktivnosti/skupstinske_odbor_lista.asp?id=43>.

140 Na primer, kontrola koju vrši izvršna vlast, zakonodavna vlast ili mešovita tela.

3.3.1. Sudski nadzor upotrebe sile državnih institucija u sektoru bezbednosti

Upotrebu sile državnih institucija u sektoru bezbednosti sudovi su najčešće razmatrali reaktivno, baveći se optužbama za zloupotrebu ovlašćenja iz krivičnog, građanskog ili ustavnog prava. Slučajevi u kojima je došlo do preterane upotrebe sile, posebno tokom hapšenja (gde je mahom uključena policija), obično se krivično procesuiraju.¹⁴¹ Dolazi ponekad do ometanja istrage¹⁴², kao i do institucionalne zaštite lica suočenih s optužbama. Postoje takođe i izveštaji o tome da su sudski službenici zataškavali krivična dela policije.¹⁴³ Stoga se postavlja pitanje koliko predmeta koji se odnose na nepropisno ponašanje policije sud zaista razmatra. Sudski postupci o tim slučajevima traju dugo, a ponekad dolazi i do zakonske zabrane krivičnog gonjenja zbog zastarevanja.¹⁴⁴ Tokom trajanja istražnog postupka optuženi službenici često nisu suspendovani, što je još jedan primer loše prakse.¹⁴⁵

Zabrinutost izaziva i to što je u Srbiji rasprostranjena praksa produženog zadržavanja u pritvoru bez podizanja optužbe. Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja uočio je 2007. godine da u Srbiji pritvorenici ostaju dugo u pritvoru, što dovodi do toga da su kaznene institucije prenatrpane. Pored toga, izgleda da su sudovi skloni tome da produže pritvor i onda kada, prema evropskim standardima¹⁴⁶, to više nije opravdano, što predstavlja svojevrsni vid maltretiranja pritvorenika.

141 Na primer, policajci su samo tokom 2009. godine počinili sedamdeset četiri krivična dela nasilja, uključujući u to i jedno ubistvo i jedan slučaj saučesništva u izvršenju teškog ubistva. Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, broj takvih incidenata se ipak smanjuje: <http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/informator.h.>.

142 Generalni inspektor MUP-a žalio se 2006. godine na to da pripadnici Žandarmerije ometaju istragu o preteranoj upotrebi sile protiv navijača na košarkaškoj utakmici: <<http://bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/Ljudska%20prava%20u%20srbiji%202006.pdf>>.

143 Istražni sudija iz Smederevske Palanke optužena je 2006. godine za krivotvorenje izveštaja o povredama koje je tokom istrage zadobio optuženi. Bila je prisutna kada su policajci pretukli optuženog, ali je u izveštaju navela da je do povreda došlo zbog pada. Beogradski centar za ljudska prava. *Ljudska prava u Srbiji*. Beograd, 2006: 211.

144 U poslednjem incidentu ubijen je dvadesetttrogodišnji mladić. Njega je u martu 2009. godine usmratio policajac Interventne jedinice. Sudski postupak još traje. Apelacioni sud je poništio presudu suda prve instance i naložio ponovno suđenje, jer sud prve instance nije ustanovio sve relevantne činjenice pre donošenja presude. Presuda, po svoj prilici, neće biti donesena pre kraja 2011. godine. <<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/235498/Raičević-ponovo-negira-krivicu-za-ubistvo-Zariča>>.

145 Komitet Ujedinjenih nacija za sprečavanje torture je u svojim završnim zapažanjima o Inicijalnom izveštaju o implementaciji Konvencije UN za sprečavanje mučenja u Srbiji istakao da ovakva praksa veoma zabrinjava (UNCAT 2009, Razmatranje izveštaja koje su podnele države članice prema članu 19 Konvencije; završna zapažanja Komiteta za borbu protiv mučenja, paragraf 10). Prema važećim odredbama Zakona o policiji, suspenzija s radnog mesta predstavlja mogućnost, ali ne i obavezu (čl. 165 Zakona o policiji).

146 Prema svojoj sudskoj praksi, Evropski sud za ljudska prava navodi da ne može svaka odluka o produženju pritvora biti zasnovana na istom sledu činjenica i dokaza i da mora postojati obrazloženje opravdanosti produženja pritvora u datim okolnostima. Pogledati ECtHR, Labita protiv Italije, prijava br. 26772/95, presuda od 6. aprila 2000, paragraf 152–154; W protiv Švajcarske, prijava br. 14379/88, presuda od 26. januara 1993. i Mansur protiv Turske, prijava br. 16026/90, presuda od 8. juna 1995, paragraf 55).

Zbog nedostatka statističkih podataka o nepropisnom postupanju prema pritvorenici-ma, nemoguće je steći preciznu sliku o tome koliko je ovakvih slučajeva sud procesu-irao. Takođe, prema prijavljenim incidentima nije moguće sa sigurnošću utvrditi da li je ovakvo postupanje podjednako prisutno u policijskom pritvoru ili u sudski naloženom pritvoru, odnosno da li je prisutnije u jednom od ova dva pritvora, iako se čini verovat-nijim to da je prisutnije tokom prvog.

3.3.2. Nadzor upotrebe mera za tajno prikupljanje podataka

Nadzor prikupljanja tajnih podataka predstavlja jednu od najvažnijih uloga koju sud-stvo ima u kontroli zakonitosti rada državnih aktera sektora bezbednosti. U Srbiji postoje dva pravna režima kojima je regulisana upotreba pomenutih mera, a time postoje i dva načina sudske kontrole i nadzora državnih aktera sektora bezbednosti ovlašćenih za primenu ovih mera. Prvi je definisan Zakonom o krivičnom postupku (ZKP), u kom je propisano da službe bezbednosti i policija¹⁴⁷ moraju od sudije dobiti nalog za primenu svake mere tajnog prikupljanja podataka koja je navedena u Za-konu. Mere se mogu primenjivati najduže šest meseci, a njihova upotreba može biti produžena najviše dva puta po tri meseca. Svaki akter koji koristi ove istražne mere dužan je da o tome podnese izveštaj sudiji, a sudija odlučuje o tome šta će od priku-pljenog materijala biti upotrebljeno tokom suđenja. Ukoliko se protiv lica koje je bilo podvrgnuto istražnim merama ne pokrene postupak, sakupljeni podaci moraju biti uništeni, a pomenuto lice obavešteno o tome da je bilo podvrgnuto posebnim istraž-nim merama.

Drugi pravni režim za tajno prikupljanje podataka definisan je zakonima kojima je regulisan rad službi bezbednosti.¹⁴⁸ U ovom pravnom režimu službe bezbednosti mogu tajno prikupljati podatke radi prevencije, ali ne i radi krivičnog gonjenja počinilaca zločina. Za to im je potrebna saglasnost predsednika Kasacionog suda¹⁴⁹ ili ovlašćenog sudije tog suda. Nakon što dobiju odobrenje, mogu sprovoditi mere najviše šest mese-ci, a na osnovu novog zahteva mere mogu produžiti jednom, i to najviše za šest mese-ci. Glavna slabost ovog pravnog režima jeste to što sudovi nemaju nikakvu kontrolu ni tokom primene tajnih mera, a ni nakon okončanja njihove primene. Ostaje nejasno to kada je i da li je obustavljena upotreba ovih mera, kao i šta se dešava sa priku-pljenim materijalom, te da li se on zauvek čuva ili se nakon nekog vremena uništava.

Postojeći podaci, međutim, ukazuju na to da sudovi koriste svoja prava tokom odo-bravanja i nadzora tajnog prikupljanja podataka. Statistički podaci pokazuju da su-dovi češće odbijaju zahteve za tajno prikupljanje podataka radi zaštite nacionalne bezbednosti, nego zahteve za primenu posebnih mera čiji će se nalazi koristiti tokom krivičnog postupka. Razumljiva je stroža sudska kontrola ovakvih zahteva, s obzirom na to da je koncept nacionalne bezbednosti i odbrane često nejasan.

147 Zakonom o krivičnom postupku ovlašćenja za tajno prikupljanje podataka data su sledećim ak-terima sektora bezbednosti: Bezbednosno-informativnoj agenciji, Vojnoobaveštajnoj agenciji i policiji.

148 Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji i o Vojnoobaveštajnoj agenciji.

149 Kasacioni sud je apelacioni sud najviše instance.

Međutim, nalazi nekih istraživanja¹⁵⁰ pokazuju da sudovi ne razmatraju temeljno sve zahteve za tajno prikupljanje podataka. Statistički podaci pokazuju da su sudovi izdali veliki broj naloga za uništavanje materijala prikupljenih posebnim istražnim merama, što sugeriše da nisu dobro procenili da li će upotreba pomenutih mera poslužiti svrsi zbog koje je odobrenje ovih mera zahtevano.

Ovo se može objasniti činjenicom da sudije nemaju dovoljno stručnosti za odobravanje posebnih istražnih mera.¹⁵¹ Pored toga, sudije mogu odobriti upotrebu posebnih istražnih mera prilikom suđenja za teška krivična dela, čime sebe dovode u opasnost. Institucije koje treba da ih zaštite od kriminalaca jesu iste one koje podnose zahteve za upotrebu posebnih istražnih mera. To je razlog zbog kog su pojedine sudije 'meke' prema agencijama za sprovođenje zakona.¹⁵²

U periodu između 2007. i 2009. godine¹⁵³ podneto je osamnaest predmeta u kojima su pojedinci tvrdili da su nezakonito bili pod prismotrom. Međutim, optužnica je bila podignuta samo jedanput i bila je odbačena tokom sudskog postupka. Prema nekim izvorima, policijski organi povremeno primenjuju posebne istražne mere koje su u suprotnosti sa zakonom.¹⁵⁴

3.3.3. Pravosuđe u senci izvršne vlasti

Mnogi stručnjaci brinu da je nezavisnost sudstva ugrožena političkim uticajima izvršne vlasti.¹⁵⁵ Ovaj problem trebalo je da bude rešen reorganizovanjem sudova, ali je ovo daleko od istine. Novi sistem izbora sudija uveden je Ustavom iz 2006. godine. Formiran je Visoki savet sudstva, koji je većinom sastavljen od sudija odabranih tajnim glasanjem. On ima zadatak da imenuje sudije.¹⁵⁶ Ta promena se uglavnom doživljava kao napredak u obezbeđivanju veće sudske nezavisnosti, jer će oni kao pravni zastupnici biti zaduženi za rešavanje najvažnijih kadrovskih pitanja.¹⁵⁷

150 Tim BCBP-a došao je do ovih podataka tokom implementacije projekta o ulozi sudstva u kontroli upotrebe posebnih istražnih mera u Srbiji. Projekat je obuhvatio održavanje brojnih radionica i razgovore s istražnim sudijama i tužiocima koji su zaduženi za kontrolu upotrebe posebnih istražnih mera. BCBP. „Nadzor sektora bezbednosti u Srbiji koji vrše sudovi i tužilaštvo,” Beograd, 5. januar – 31. maj 2009.

151 Isto

152 Isto

153 Republika Srbija, Zavod za statistiku. *Odrasli počinioči krivičnih dela – izveštaji o optužnicama i presudama. 2007–2009.* U raspoloživim podacima ne mogu se naći podaci o navodnim „počiniočima”, tj. o tome da li su delo počinile državne institucije ovlašćene da vrše nadzor, a ako jesu, o kojim je institucijama reč.

154 Jolić, Jelena. *Sudska kontrola sektora bezbednosti.* U: Hadžić, Miroslav (ed.). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2011.* Beograd: BCBP, 2011.

155 Ejodus, Filip. *Democratic Security Sector Governance in Serbia.* PRIF-Reports No. 94. Frankfurt: Peace Research Institute, 2010.

156 Čl. 147 Ustava.

157 Čl. 147 i 154 Ustava.

Postoji zabrinutost zbog uloge koju je Narodna skupština imala u imenovanju novih sudija.¹⁵⁸ Venecijanska komisija Saveta Evrope navodi da takvo rešenje može podriti sveukupne napore, jer će Visoki savet sudstva moći na stalna nameštenja da postavi samo ljude koje je prethodno izabrala Narodna skupština.¹⁵⁹

Proces reizbora sudija započet je 2009. godine, a sve sudije morale su da se prijave za radna mesta u novim sudovima. Ako ne bi bili izabrani, automatski bi gubili svoj mandat.¹⁶⁰ Proces nije bio dovoljno transparentan, nikakva objašnjenja za odbijanje prijave nisu data, a kandidati nisu imali pravo na žalbu. Bilo je ozbiljnih optužbi da bezbednosne agencije u ime izvršne vlasti prikupljaju informacije o kandidatima. Stav Ustavnog suda bio je da čitav proces ima puno nedostataka, pa su usvojene izmene i dopune Zakona o sudijama, prema kojima novoformirani Visoki savet sudstva dobija ovlašćenje da ispita sve odluke o reizboru.¹⁶¹ Činjenica da pozicija sudija u tolikoj meri zavisi od volje političke elite utiče na to da se sudije osećaju nesigurno i da nisu spremne da ispituju odluke aktera sektora bezbednosti, kojima rukovodi ista ta elita.

3.3.4. Nezavisne državne institucije koje doprinose odgovornosti aktera sektora bezbednosti

Nezavisne državne institucije koje nadziru transparentnost i zaštitu ljudskih prava – Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) i Zaštitnik građana Srbije (Ombudsman) – osnovane su tek nedavno. Uprkos tome, uspele su da postanu relevantne za sektor bezbednosti. To su, pre svega, postigle time što su sastavljale godišnje izveštaje, u kojima su postojali pregled žalbi na rad bezbednosnih institucija i odgovori tih institucija na žalbe. Drugo, predlagale su amandmane na zakone i pokrenule javnu raspravu o predlozima propisa vezanih za sektor bezbednosti. Treće, najviši predstavnici ovih institucija bili su prisutni u medijima, promovišući prava i standarde odgovornog upravljanja i transparentnosti. Veliki deo svoje reputacije ove ustanove duguju ličnom ugledu svojih najviših predstavnika, koji se ističu svojim kredibilitetom i nepristrasnošću.

Nezavisne institucije postale su relevantni bezbednosni akteri time što deluju u okviru svojih opštih nadležnosti. Prema njima, Poverenik je zadužen da nadzire i podržava primenu ustavnih i pravnih normi, koje regulišu prava građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka.

Poverenik je drugostepeni organ koji postupa po pritužbama građana i institucija u slučaju da su njihove žalbe odbijene ili da nisu rešene, tj. da na njih nisu dobili od-

158 Prema Ustavu iz 2006. godine, osobe koje su izabrane na mesto sudije prvi put ne dobijaju mandat automatski, već moraju da prođu probni rad, koji traje tri godine. Posle toga im Visoki savet sudstva ili daje stalno zvanje ili napuštaju sudstvo (čl. 146–148 Ustava).

159 Za primer pogledati: Venecijanska komisija. „Komentari o Ustavu Srbije (Odeljci V, 7–9, Vi i VIII).“ 6. mart 2007: 3. <<http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL%282007%29005rev-e.pdf>> 27. april 2010.

160 Iako su ga ozbiljno kritikovale Venecijanska komisija Saveta Evrope i stručna udruženja sudija, reizbor je obavljen u skladu s unapred sačinjenim planom.

161 „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama.“ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 101/10.

govor.¹⁶² Ombudsman je nadležan za zaštitu i unapređenje prava i sloboda građana, kao i za kontrolu rada državne uprave.¹⁶³ Obe institucije podnose Narodnoj skupštini izveštaj o ostvarenom napretku i izazovima sa kojima se suočava državna uprava kada su u pitanju prava koja štite.

Mandat Ombudsmana da štiti prava građana ovlašćuje ovu instituciju da oceni zakonitost rada državnih bezbednosnih institucija, postupajući ili po pritužbama građana ili na sopstvenu inicijativu.¹⁶⁴ Iako se izveštaj Ombudsmana iz 2010. godine najviše odnosio na prava pritvorenika i osuđenika¹⁶⁵, kao i na prava na privatnost¹⁶⁶, većina žalbi koje dobija Ombudsman odnosi se na pravo građana da imaju dobro regulisanu javnu upravu. Pored toga, Poverenik može da pomogne pojedincima da dođu do informacija od javnog značaja (garantovano je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2004. godine), što doprinosi tome da bezbednosne institucije budu odgovorne i da njihov rad bude transparentan. Takođe, mandat Poverenika da štiti lične podatke omogućava ovoj instituciji uvid u podatke koje poseduju bezbednosne institucije, kao i u način na koji su ti podaci prikupljeni.

3.3.5. Odgovornost u praksi

Koristeći svoja ovlašćenja, nezavisne institucije postale su relevantni faktori u sektoru bezbednosti. Svojim radom podigle su standarde transparentnosti i odgovornosti.

Bile su posrednici između građana, organizacija civilnog društva, medija, te ostalih državnih i nedržavnih institucija, s jedne strane, i državnih bezbednosnih institucija, s druge strane. Sve veći broj zahteva koje su građani i organizacije civilnog društva upu-

162 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, čl.35. Zakon o zaštiti ličnih podataka, čl. 44.

163 Zakon o zaštiti građana, član 1.

164 U januaru/februaru 2010. godine Ombudsman je nenajavljeno posetio Bezbednosno-informativnu agenciju kako bi procenio zakonitost rada ove institucije i posebno njen uticaj na prava i slobode građana. Posetu je iniciralo strahovanje javnosti da je BIA bila uključena u kontroverzni reizbor sudija tokom 2009/2010. godine. Ombudsman je u svom izveštaju naveo da nije pronašao dokaze da je BIA na bilo koji način protivpravno umešana u taj proces. Izveštaj je završio spisom preporuka upućenih kako Bezbednosno-informativnoj agenciji, tako i ostalim zainteresovanim stranama. Ombudsman. „Izveštaj o preventivnoj kontrolnoj poseti Bezbednosno-informativnoj agenciji.“ Beograd, 16. februar 2010.

165 Ombudsman je u svom godišnjem izveštaju za 2010. godinu dao pregled životnih uslova osuđenika i pritvorenika, kao i njihovih prava tokom boravka u policijskom pritvoru i u socijalnim i medicinskim ustanovama za lečenje mentalno obolelih. Ombudsman je neodgovarajuće životne uslove označio kao glavni problem, koji dovodi do nečovečnog i ponižavajućeg postupanja prema pritvorenicima i osuđenima, ističući da tortura ne predstavlja sistemski problem. Ombudsman. „Redovni godišnji izveštaj za 2010.“ Beograd, 2010: 33–34.

166 Ombudsman i Poverenik su 30. septembra 2010. godine, na inicijativu nekoliko organizacija civilnog društva, zahtevali od Ustavnog suda mišljenje o članu 128 Zakona o elektronskim komunikacijama, kao i o članovima 13 i 16 Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji. Prema žalbi, ovi članovi nisu u skladu s članom 41 Ustava Republike Srbije, jer obaveštajnim službama omogućavaju upotrebu specijalnih istražnih mera, što je protiv principa poverljivosti komunikacije, koji je propisan Ustavom. Po zakonu je ove mere moguće koristiti i pre dobijanja sudskog naloga. <<http://www.ccmrbg.org/Novo/3847/Zastitnik+gradjana+i+Poverenik+pokrenuli+postupak+za+ocenu+ustavnosti+delova+Zakona+o+el.+komunikacijama+i+Zakona+o+VBA+i+VOA.shtml>> 30. septembar 2010.

tili nezavisnim institucijama¹⁶⁷ pokazuje da su oni upoznati s mogućnostima koje im nude nedavno usvojeni zakoni, što im omogućava da imaju značajnu ulogu u nadzoru sektora bezbednosti.

Aktivan pristup nezavisnih institucija, što se može videti i po godišnjim izveštajima Poverenika, uticao je na to da akteri sektora bezbednosti poboljšaju svoju evidenciju vezanu za pravo pristupa informacijama. Bezbednosno-informativna agencija bila je 2008. godine institucija koja je najmanje odgovarala na zahteve Poverenika. Prema izveštaju iz 2009. godine, situacija je sada bolja.¹⁶⁸ Ministarstvo unutrašnjih poslova je, ipak, institucija koja prima najviše zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Građani su tokom 2010. godine najviše bili zainteresovani za podatke o veoma kontroverznom reizboru sudija i tužilaca. Prema izveštaju Poverenika, Ministarstvo pravde i Vrhovni savet sudstva prate nalaze Poverenika vezane za ovo pitanje.¹⁶⁹ I dalje postoje velike prepreke u oblasti zaštite ličnih podataka zbog velikog broja neregistrovanih podataka prikupljenih bez saglasnosti građana na koje se te informacije odnose.

Kako su navele u svojim godišnjim izveštajima, nezavisne institucije su do sada sve rezultate postigle skromnim sredstvima, tj. na ograničenom radnom prostoru i sa nedovoljnim brojem zaposlenih. Veliki broj zahteva upućenih nezavisnim institucijama, koje već imaju ograničene kapacitete, utiče na to da na sve žalbe ne može biti odmah odgovoreno. Upravo zbog toga nezavisne institucije nisu u stanju da obavljaju sve svoje nadležnosti.¹⁷⁰ One stoga u svakom godišnjem izveštaju ukazuju na nedostatak sredstava, o čemu su izvestile i Evropsku komisiju, koja je urgirala da Srbija obezbedi bolje uslove rada.¹⁷¹ Pored ove opšte napomene, treba dodati i to da nezavisne institucije nemaju osoblje specijalizovano za kontrolu i nadzor bezbednosnih institucija. Delimičan izuzetak predstavlja Ombudsman kad je reč o kontroli zatvorskog sistema.

Rad ovih institucija dodatno otežavaju prigovori državnih bezbednosnih aktera da su zahtevi za transparentan i odgovoran rad, kao i nezavisni nadzor samo teret koji ometa njihovu efektivnost.¹⁷²

Dokle god državni akteri sektora bezbednosti nezavisne institucije doživljavaju kao „uljeze“ koje bi trebalo da tolerišu, postoji opasnost da će pokušati da izbegnu kontrolne mehanizme. Ovo bi, zajedno s nekonzistentnom vladinom podrškom poštova-

167 Podaci iz kancelarije Poverenika pokazuju da se broj zahteva za pristup informacijama u 2010. godini povećao za 55,5% u odnosu na 2009. godinu. „Izveštaj o poštovanju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti ličnih podataka za 2010.“ Beograd, 2010: 44.

168 „Izveštaj o poštovanju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti ličnih podataka za 2009.“ Beograd, 2009: 11.

169 „Izveštaj o poštovanju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti ličnih podataka za 2010.“ Beograd, 2010: 10.

170 „Izveštaj o poštovanju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti ličnih podataka za 2009.“ Beograd, 2009: 4–5.

171 Evropska Komisija. „Izveštaj o razvoju Srbije za 2010.“ novembar 2010: 8. <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf>.

172 Razgovori s predstavnicima Bezbednosno-informativne agencije, Vojnoobaveštajne agencije i Vojnobezbednosne agencije, jun 2010 – april 2011.

nju preporuka koje su sačinile nezavisne institucije¹⁷³, moglo ozbiljno ugroziti efekte rada ovih institucija.

3.3.6. Pokušaji da se zaobiđu nezavisne institucije

Postoje dve ozbiljne slabosti u uređenju nadzora bezbednosnih institucija koji vrše nezavisne institucije. Prvo, postoji niz propusta u zakonima kojima se uređuje transparentnost rada. Jedan od njih je nedostatak podzakonskih akata, koji bi trebalo da prate Zakon o poverljivosti podataka (2009). Takođe, Zakon o zaštiti podataka (2008) i ustavne norme nisu dovoljne za precizno i transparentno upravljanje prikupljanjem podataka. Ovo će predstavljati problem sve dok ne budu postojali zakoni kojima će biti regulisani upotreba video-kamera na javnim mestima, upravljanje biometrijskim podacima, te aktivnosti privatnih bezbednosnih i detektivskih agencija, kao i upravljanje podacima koje su ove agencije prikupile. Pored toga, Srbija ne nudi pravnu zaštitu „duvačima u pištaljku“, što je i ranije bilo istaknuto kao nedostatak Zakona o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja.

Zabrinjava i postojanje trenda suzbijanja ovlašćenja nezavisnih institucija i ograničavanja njihovog uvida u rad sektora bezbednosti. U više navrata bilo je pokušaja da se zaobiđu nadležnosti nezavisnih nadzornih institucija prilikom izrade nacrtu novih zakona. Ovo je bilo očigledno tokom usvajanja Zakona o elektronskim komunikacijama juna 2010. godine. Poverenik je, tek nakon amandmana koje je na nacrt zakona priložio Ombudsman, dobio pravo pristupa prikupljenim elektronskim podacima o građanima. Ista namera da se nezavisnim institucijama ograniči pristup podacima mogla se uočiti tokom usvajanja Zakona o poverljivosti podataka. Još veći razlog za brigu predstavlja predlog Ministarstva pravde da zabrani odredbe o nadzornim nadležnostima nezavisnih državnih institucija, tako što će im ograničiti pravo pristupa tajnim podacima. To je izazvalo burno reagovanje nezavisnih institucija i civilnog društva, koje su kritikovale ovakvo postupanje.¹⁷⁴

4. Odgovorno trošenje budžetskih sredstava

Zakonom o budžetskom sistemu (2009) ustanovljena su tri mehanizma budžetske kontrole: prvi je finansijsko upravljanje i kontrola, drugi je interna revizija, a treći budžetska inspekcija koju sprovodi Ministarstvo finansija.

Narodna skupština Republike Srbije (NSRS) takođe vrši nadzor, dok nezavisna tela – posebno Državna revizorska institucija – imaju veoma važnu ulogu.

¹⁷³ „Izveštaj o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama i zaštiti ličnih podataka za 2009. godinu.“ Beograd, 2009: 20

¹⁷⁴ „Ekspertska rasprava o nacrtu Zakona o poverljivosti podataka.“ <<http://www.ccmr-bg.org/Novo/3479/Stručna+rasprava+o+Predlogu+zakona+o+tajnosti+podataka.shtml>> 25. avgust 2009.

Važan aspekt finansijskog upravljanja i kontrole predstavlja obaveza aktera sektora bezbednosti da pripreme godišnje predloge finansijskih planova. Od trenutka kada je usvojen Zakon o budžetskom sistemu (ZBS), akteri moraju da prilože i trogodišnju projekciju prihoda i rashoda, naznače koja je njihova svrha i posebno prikažu izvore finansiranja. Ovo predstavlja značajnu promenu, posmatrano sa stanovišta transparentnosti. Prvi put se svaka nova preduzeta aktivnost javnih zvaničnika mora odnositi na konkretan prioritet Vlade Republike Srbije (Stojiljković 2010: 11–12).

Jedinica zadužena za unutrašnju kontrolu koja se nalazi u okviru svake institucije mora, pre svega, kontrolisati potrošnju te institucije. U Srbiji su to sledeće institucije: Inspektorat odbrane, Generalni inspektor (zadužen za rad Vojnoobaveštajne agencije i Vojnobezbednosne agencije), Unutrašnja i budžetska kontrola Bezbednosno-informativne agencije, Odeljenje za unutrašnju kontrolu Uprave carina i Grupa za unutrašnju kontrolu Poreske uprave. Samo u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) telo unutrašnje kontrole nema ova ovlašćenja.

Kao institucija koja je dužna da proceni da li se sredstva zakonito troše, Budžetska inspekcija Ministarstva finansija ima ovlašćenja koja se odnose na ceo sektor bezbednosti Srbije. Ona ima pristup svakom dokumentu ili izveštaju koji smatra bitnim. Ovlašćena je čak i za to da ministru finansija preporuči obustavu prenosa budžetski dodeljenih finansijskih sredstava, s izuzetkom plata (Zakon o budžetskom sistemu, čl. 90, paragraf 8). Nezavisna je u odnosu na tela koja nadgleda i odgovorna je isključivo ministru finansija, kome podnosi izveštaje sa osnovnim nalazima i preporučenim merama.

U periodu između 2006. i 2008. godine Budžetska inspekcija (BI) obavila je inspekciju upravljanja finansijama državnih bezbednosnih aktera u samo pet navrata¹⁷⁵ i nijednom posle toga. O ovim inspekcijama BI nije dala podatke Beogradskom centru za bezbednosnu politiku. Podatke su dali Bezbednosno-informativna agencija (u septembru 2010) i Ministarstvo odbrane (u februaru 2010). U svom odgovoru BCBP-u, oni su istakli da u inspekcijским izveštajima nije bilo nepravilnosti. Budžetska inspekcija utvrdila je da je samo u slučaju Ministarstva unutrašnjih poslova u nekoliko policijskih uprava, kao i u Višoj školi unutrašnjih poslova i Policijskoj akademiji došlo do zloupotrebe sredstava, ali nije iznela dodatno objašnjenje.¹⁷⁶

Narodna Skupština Republike Srbije kontroliše trošenje sredstava posredstvom Odbora za finansije (Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 15). Takođe, trošenje sredstava kontroliše se raspravom o završnom računu budžeta i, najzad, razmatranjem godišnjeg izveštaja Državne revizorske institucije (DRI). Iako je u čl. 16 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti iz 2007. godine propisano da bi Odbor za odbranu i bezbednost trebalo da „nadgleda zakonitost trošenja budžeta“, u novom Poslovniku NSRS, usvo-

¹⁷⁵ Budžetska inspekcija kontrolisala je upravljanje finansijama u Ministarstvu odbrane 2006. godine, Upravi carina 2007. godine, Poreskoj upravi 2007. godine, Ministarstvu unutrašnjih poslova 2008. godine i Bezbednosno-informativnoj agenciji 2008. godine.

¹⁷⁶ Odlukom Vlade Republike Srbije iz jula 2006. godine ove dve institucije su spojene u jednu, koja nosi naziv Kriminalističko-policijska akademija.

jenom 2010. godine, ne postoji odredba kojom se ovakva nadležnost daje bilo kom skupštinskom odboru.

Oba navedena skupštinska odbora propustila su u više navrata priliku da vrše nadzor. Odbor za odbranu i bezbednost nije raspravljao o finansijskim predlozima aktera sektora bezbednosti, niti o bilo kom drugom ključnom budžetskom dokumentu, dok Odbor za finansije nije nadležan da analizira predloge finansijskih planova institucija, niti da o njima odlučuje. Čini se da to što sredstva namenjena akterima sektora bezbednosti čine 16% državnog budžeta (121 milijarda dinara od ukupno 763 milijarde), ne brine previše NSRS.

Zaposleni u Skupštini smatraju da broj službenika u skupštinskim odborima nije dovoljan, kao i da su, što je još važnije, ti službenici prošli skromnu obuku o kontrolisanju državne potrošnje.¹⁷⁷ Odeljenje za informisanje i istraživanje Narodne skupštine, u kome je zaposleno samo petoro ljudi, uspeo je da sačini jednu publikaciju pod naslovom „Parlamentarna kontrola budžetskih sredstava“.¹⁷⁸ U ovoj publikaciji date su samo osnovne informacije o ulozi koju bi Skupština trebalo da ima u kontroli i nadzoru, kao i uvid u praksu drugih zemalja.

4.1. Javne nabavke

Mnogi aspekti politike javnih nabavki u Srbiji nisu dobro uređeni. Tako je Zakon o javnim nabavkama iz 2009. godine kritikovan zato što sadrži previše izuzetaka.¹⁷⁹ Najveći nedostatak predstavlja nepostojanje spoljašnjeg kontrolnog tela koje bi trebalo da bude obavešteno o obavljenoj nabavci, čime se ozbiljno ugrožava efikasna kontrola. Izuzetak predstavljaju nabavke male vrednosti (koje ne premašuju tri hiljade evra u dinarskoj protivvrednosti). Poverljive nabavke su, takođe, izuzete iz Zakona o javnim nabavkama, dok se svaka nabavka može proglasiti poverljivom i podvrgnuti samo internoj kontroli. Uprava za javne nabavke (UJN) nema nikakva ovlašćenja kada je ovo u pitanju. Oružje i zaštitna oprema, oprema za telekomunikacije, balistička oprema, pa čak i prevozna sredstva mogu biti svrstani u poverljive nabavke.¹⁸⁰ Budući da se većina nabavki obavlja putem otvorenih procedura, redovno izveštavanje UJN ostaje

177 Tokom ekspertskih konsultacija koje je BCBP organizovao u Vršcu, Srbija, obavljen je 10. marta 2011. godine razgovor sa jednim od zaposlenih u Skupštini. Dodatne informacije potražiti na: <<http://www.bezbednost.org/Bezbednost/1031/Drzavne-institucije-testirale-metodologiju.shtml>> 21. novembar 2011.

178 Isto

179 Više o izuzecima Zakona pročitati u članu 7. O oceni sadržaja Zakona više u: OECD SIGMA. Srbija, procena: javne nabavke. U: *Podrška poboljšanju upravljanja i rukovođenja*, 2010: 2–3. <<http://www.oecd.org/dataoecd/19/47/47075563.pdf>> 21. novembar 2011.

180 Postoje tri posebna propisa: jedan za Ministarstvo odbrane i Vojsku Srbije, drugi za Ministarstvo unutrašnjih poslova i treći za Bezbednosno-informativnu agenciju.

najvažniji mehanizam kontrole. Naime, svaki akter sektora bezbednosti dužan je da šalje kvartalne izveštaje o potpisanim ugovorima.¹⁸¹

Uprava za javne nabavke prikuplja ove izveštaje i najvažnije nalaze objavljuje u godišnjem izveštaju.¹⁸²

Još jedna karakteristika sistema javnih nabavki u Srbiji jeste pribegavanje tzv. „hitnim“ ili „vanrednim“ nabavkama. U tom slučaju, akter u roku od tri dana treba da obavesti UJN i da obrazloži zahtev za pokretanje postupka nabavke po ubrzanoj proceduri. Uprava za javne nabavke o tome obaveštava BI i DRI. Ovo je uobičajena praksa, u kojoj se „hitnost“ koristi kao izgovor za skraćivanje procedure i za započinjanje pregovora s unapred odabranim ponuđačem. Ukoliko neki ponuđač smatra da je, prema ZJN, izgubio na tenderu bez osnovanih razloga, može podneti žalbu Komisiji za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki. Ova komisija može da obustavi postupak dok ne bude doneta odluka o toj žalbi (Zakon o javnim nabavkama, čl. 108). Pokretanje upravnog postupka predstavlja poslednje sredstvo koje je ponuđačima na raspolaganju.

Obaveza slanja zahteva za nabavke, kao i obaveza postavljanja podataka o potpisanim ugovorima na Portalu javnih nabavki predstavlja posredan mehanizam nadzora. Ovaj Portal nastao je 2008. godine kako bi se potencijalnim ponuđačima omogućio uvid u sve oglase za nabavke u vrednosti preko trideset hiljada evra (bez PDV-a). Privatne kompanije mogu da koriste Portal kako bi pratile obaveštenja o nabavkama, proverile da li poseduju kompletnu dokumentaciju, kao i kako bi se informisale o statusu svoje ponude. Portal za javne nabavke ne objavljuje „crnu listu“ korumpiranih kompanija. Ovakva praksa omogućava ponuđačima koji imaju sumnjivu istoriju poslovanja da nastave nadmetanja na tenderima. Podaci o sukobima interesa se takođe ne mogu naći na Portalu, već njima treba da se bavi Agencija za borbu protiv korupcije. Agencija, međutim, nije rešavala nijedan slučaj vezan za javne nabavke.

Uprava za javne nabavke bi trebalo da kontroliše i nabavke male vrednosti. Nabavkama male vrednosti BIA pribegava pet puta češće od ostalih aktera sektora bezbednosti, dok MO i MUP to čine deset puta češće. Ove brojke nisu pouzdane, jer su neke druge institucije, poput Poreske uprave, realizovale nabavke male vrednosti svega osamnaest puta u periodu od 2006. do 2010. godine (u poređenju sa 999 slučajeva standardnih nabavki).¹⁸³ Drugo, nabavke male vrednosti sve češće se koriste za kupovinu dobara koja su označena kao poverljiva. Samo je MUP zaključio 25 takvih ugovora u prvoj polovini 2010. godine.¹⁸⁴ Ovo pribegavanje aktera sektora bezbednosti nabavkama male vrednosti svedoči o potrebi da se izbegnu dugotrajne procedure. U

181 Ovi izveštaji moraju u odvojenim kolonama da sadrže podatke o: postupku, predmetu, vrednosti nabavke u dinarima, odabranom ponuđaču, broju primljenih prijava, kao i vremenu i načinu objavljivanja informacija o nabavci. Izveštaji moraju sadržati i podatke o tome koliko postupaka nabavke nije uspešno okončano, kao i zašto je do toga došlo (Zakon o javnim nabavkama, čl. 94).

182 Ovaj godišnji izveštaj mora biti završen do 31. marta svake godine (Zakon o javnim nabavkama, čl. 96).

183 Isto

184 Isto

kontekstu u kome je ustanovljen nedostatak kontrole, ovakva postupanja bi trebalo da budu razlog za brigu.

Pored izvršne vlasti, pravo da ispituje naručioce o poverljivim nabavkama ima samo DRI. Zakon kojim je osnovana DRI sadrži odredbu (u članu 36) kojom se ovoj instituciji odobrava pristup svim traženim podacima i dokumentima (uključujući u to i one poverljive) radi sprovođenje revizije.

Državna revizorska institucija će veoma važnu procenu svrsishodnosti troškova moći da obavlja tek nakon pet godina revizorskog rada, što je u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (skr. INTOSAI).

Pored sprovođenja unutrašnje kontrole u institucijama sektora bezbednosti, nema dokaza da je u Srbiji uspostavljen nezavisni nadzor poverljivih nabavki. Tri uredbe koje se odnose na nabavku poverljivih roba i usluga¹⁸⁵ uspešno uspevaju da spreče javnost da pristupi podacima o uslovima pod kojima su potpisani ugovori. Ovo je jedan od razloga zbog kog je organizacija Transparentnost Srbija zatražila od Ustavnog suda da donese presudu o zakonitosti ovih propisa. Međutim, Ustavni sud je doneo odluku da su pomenuti propisi u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

5. Zaključci

Srbija sporo, ali stalno napreduje u izgradnji sistema odgovornosti aktera u sektoru bezbednosti. Tokom proteklih šest godina (2006–2011) usvojeni su osnovni propisi i uvedeni mehanizmi i instrumenti pomoću kojih institucije bezbednosti mogu biti pozvane na odgovornost.

Uprkos ovim dostignućima, treba istaći i važne nedostatke. Najpre, vladajuća elita u Srbiji nije uspeła da donese Zakon o privatnim bezbednosnim kompanijama. Ovo je dovelo do toga da tri hiljade ovih firmi, koje zapošljavaju pedeset hiljada ljudi, ostane izvan zakonskog okvira, te izvan efektivne kontrole bilo koje državne institucije.

Iako postoje pravni preduslovi za vršenje nezavisne kontrole i nadzora državnih aktera sektora bezbednosti, državni zvaničnici ne koriste u potpunosti uspostavljene mehanizme. Zato su u kontroli i nadzoru bezbednosnih institucija ostvareni vrlo skromni rezultati. Organi unutrašnje kontrole razmatrali su samo manja kršenja zakona, dok su van njenog zahvata ostali krupniji slučajevi, kao i viši rukovodioci u institucijama bezbednosti.

¹⁸⁵ Tri pomenuta propisa su: Propis o mobilnoj robi posebne namene (*Službeni glasnik* br. 29/2005), kojim se pravno obavezuje Ministarstvo odbrane, Propis o robi posebne namene (*Službeni glasnik* br. 82/2008), kojim se pravno obavezuje Ministarstvo unutrašnjih poslova, i Propis kojim se određuje roba posebne namene i kojim se pravno obavezuje Bezbednosno-informativna agencija (*Službeni glasnik* br. 21/2009).

Parlamentarna kontrola i nadzor nisu efikasni, jer je Skupština, umesto da bude osnov odgovornosti i demokratije, jedna od najslabijih institucija u Srbiji. Nadzor koji vrši Skupština, a posebno Odbor za odbranu i bezbednost, ograničen je nepostojanjem poslaničke inicijative, nedostatkom jasno definisanih procedura izveštavanja o obavljenim inspekcijama tokom poseta na terenu, kao i nepostojanjem godišnjeg plana rada kojim bi bili definisani prioriteti rada odbora.

Navedeni problemi mogu se objasniti pomoću nekoliko faktora. Prvo, uspostavljeni mehanizmi demokratske civilne kontrole i nadzora predstavljaju novinu u sistemu, pa je potrebno da protekne izvesno vreme pre nego što budu u potpunosti primenjeni, posebno ako u obzir uzmemo nasleđe u kome je decenijama postojala autoritarna vlasti. Drugo, u Srbiji je zbog vrlo kompleksne istorije uspostavljen specifičan, hibridni demokratski režim koji bismo mogli nazvati partiokratijom. Karakterišu ga višepartijski sistem i slobodni izbori, ali i nedostatak unutarpartijske demokratije i političkih dogovora vladajućih partija, tj. ministarstava i agencija o „podeli plena“. Ovo pak dovodi do toga da članovi iste partije ne žele da preispitaju rad svojih partijskih kolega u različitim ministarstvima i agencijama, niti pripadnici vladajuće koalicije žele da kontrolišu rad svojih kolega kako ne bi poremetili koalicionu ravnotežu. Konačno, mnogi postojeći propisi imaju nedostatke.

Takav sistem pruža mogućnosti za različite zloupotrebe vlasti, posebno kad je reč o raspodeli budžeta i potrošnji. Stoga, opravdano je zapitati se da li postoji sistematična i efektivna kontrola i nadzor načina na koji akteri sektora bezbednosti u Srbiji troše sredstva iz budžeta. Naravno, to se možemo zapitati, zato što organi unutrašnje kontrole imaju ograničene kapacitete i nadziru samo zakonitost trošenja sredstava, ali ne i svrsishodnost. Takođe, u ovoj oblasti ne postoji parlamentarna kontrola, a Državni revizor i dalje nema resurse koji bi mu omogućili da kontroliše to da li bezbednosne institucije zakonito troše sredstva. Na kraju, treba istaći i to da većina institucija koje treba da nadziru i kontrolišu sektor bezbednosti nema dovoljno zaposlenih, niti raspolaze dovoljnim materijalnim i finansijskim sredstvima za obavljanje svojih funkcija.

Sudstvo nije dovoljno efikasno da bi aktere sektora bezbednosti pozvalo na odgovornost. Posebno je važno istaći da je nezavisnost sudstva, što je osnovni cilj pravosudne reforme, ugrožena uticanjem izvršne vlasti na proces reorganizacije sudova i reizbora sudija, kao i na svakodnevni rad sudova.

Nasuprot tome stoji učinak nezavisnih državnih institucija, posebno Zaštitnika građana i Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ove dve institucije pokazuju izuzetnu posvećenost i spremnost da vrše nadzor i kontrolu aktera sektora bezbednosti, iako ne raspolazu dovoljnim sredstvima i iako izvršna vlast ometa ili ne podržava njihov rad. To sugerise da bi ove institucije trebalo da budu pokretači kontrole i nadzora bezbednosnih institucija, ali i uzor koji bi mogao poslužiti ostalim državnim institucijama u obavljanju njihove nadzorne uloge.

6. Preporuke

6.1. Odgovornost za zakonitost rada i poštovanje ljudskih prava

6.1.1. Izvršna vlast

- Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji nije potpuno u skladu sa savremenim demokratskim standardima i principima. Neophodno je da Skupština usvoji novi Zakon o BIA i da uvede instituciju Generalnog inspektora Agencije, kao i da potpuno i precizno odredi njegov mandat i ovlašćenja.
- Privatni sektor bezbednosti u Srbiji nije zakonski regulisan punih sedamnaest godina, te izvršna vlast nad njim nema gotovo nikakav nadzor. Stoga je neophodno usvojiti poseban zakon kojim bi ovaj sektor bio potpuno i precizno regulisan.
- Sektor unutrašnje kontrole policije nema dovoljno zaposlenih, kao ni dovoljno materijalnih i finansijskih resursa. Trebalo bi popuniti radna mesta i izdvojiti kancelarije iz policijskih stanica kako bi Sektor postao pristupačniji građanima i zaposlenima u policiji koji imaju pritužbe na rad policije.
- Sektor unutrašnje kontrole policije nema dovoljnu autonomiju rada u odnosu na ministra unutrašnjih poslova, koji ima diskreciono pravo da istrage koje vodi Sektor preda bilo kojoj drugoj organizacionoj jedinici u MUP-u. Trebalo bi zato uneti izmene i dopune u Zakon o policiji kako bi ministru bilo oduzeto pomenuto diskreciono pravo.
- Unutrašnja i budžetska kontrola Bezbednosno-informativne agencije trebalo bi da podigne svest građana o njihovom pravu da se žale na nezakonito postupanje pripadnika Agencije. To bi moglo biti postignuto i objavljivanjem brošura u kojima bi bilo objašnjeno za kakve je pritužbe ovo telo nadležno, kao i na koji se način žalbe podnose.

6.1.2. Parlament

- Sve dok na snagu ne budu stupile odredbe novog Poslovnika (čl. 46–67) i dok ne bude osnovan Odbor za odbranu i unutrašnje poslove koji treba da razmatra izveštaje Ministarstva odbrane (podnose se Skupštini svaka tri meseca), Skupština bi od Ministarstva odbrane trebalo da, u skladu sa članom 36 Zakona o Vladi, zahteva izveštaje o radu.
- Odbor za odbranu i bezbednost trebalo bi da sačini polugodišnji i godišnji plan rada i odredi prioritete oblasti svojih aktivnosti.
- Odbor za odbranu i bezbednost trebalo bi da razvije mehanizme redovne saradnje s ostalim skupštinskim odborima (Odborom za finansije, Administrativnim odborom, Odborom za spoljne poslove itd.), kao i da održava s njima zajedničke sastanke i konsultacije, redovno razmenjuje informacije i sl.

6.1.3. Sudstvo

- Predmete u kojima je reč o navodnom nezakonitom postupanju zaposlenih u sektoru bezbednosti sudovi bi trebalo da rešavaju nepristrasno i da suđenje završe bez nepotrebnog odlaganja.
- Institucije sektora bezbednosti trebalo bi da obezbede to da one optužbe za nezakonito postupanje zaposlenih koje očigledno nisu neosnovane podležu sudskom razmatranju. Takođe, treba da obezbede to da oni službenici koji se krivično gone ne obavljaju svoje dužnosti dok postupak protiv njih traje, posebno u slučajevima gde se optužbe odnose na zloupotrebu svakodnevnih ovlašćenja.
- Sistem sudske kontrole vremena provedenog u pritvoru trebalo bi proširiti i ojačati, između ostalog, uvođenjem: obaveznog sudskog preispitivanja svih odluka o pritvoru, periodičnih sudskih poseta pritvorskim jedinicama, proceduralnih pravila o sudskom prosleđivanju optužbi o zlostavljanju nadležnim organima, kao i pravila o izvršenju sudskih preporuka koje se odnose na tretman pritvorenika i uslove u pritvoru (izmenom i dopunama Zakona o krivičnom postupku, Zakona o izvršenju pritvorskih sankcija, Zakona o prekršajima, Zakona o policiji i drugih zakona).
- Različiti sistemi upotrebe specijalnih istražnih mera trebalo bi da budu usklađeni sa zakonima i podzakonskim aktima koji regulišu organizaciju i funkcionisanje institucija u sektoru bezbednosti, kao što su, na primer, Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji. Ovo bi trebalo da osigura ulogu sudova u odobravanju korišćenja ovakvih mera i u nadgledaju njihove primene i njihovog prestanka, kao i u nadgledanju uništavanja informacija koje neće biti korišćene.
- Sve institucije uključene u proces odobravanja i upotrebe posebnih istražnih tehnika (npr. institucije koje zahtevaju takve mere, koje ih odobravaju ili izvršavaju) trebalo bi da obezbede čuvanje evidencija i statističkih podataka o upotrebi ovih mera, kao i da ustanove mehanizme zaštite ličnih podataka, u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka.
- Sudovi bi trebalo da osiguraju veću transparentnost sudskog nadzora nad sektorom bezbednosti, tako što će, objavljivanjem godišnjih izveštaja, statističkih podataka i izjava za štampu o ishodu sudskih postupaka onda kada je to moguće, obezbediti javnosti uvid u informacije o kontroli.

6.1.4. Nezavisne državne institucije

- Vlada bi trebalo da obezbedi praćenje poštovanja i izvršenja nalaza i preporuka nezavisnih državnih institucija, posebno tamo gde se te institucije, kao što je slučaj sa Poverenikom, u potpunosti oslanjaju na Vladu.
- Vlada bi nezavisnim državnim institucijama trebalo da obezbedi veće materijalne i ljudske resurse kako bi u okviru svojih ovlašćenja efikasnije kontrolisale i nadzirale funkcionisanje sektora bezbednosti.
- Nezavisne institucije trebalo bi češće da sarađuju s organizacijama civilnog društva i medijima kada je reč o sektoru bezbednosti. Tako će postati bitnije i prisutnije u javnosti, te steći bolju podršku javnosti i privući više pažnje.

- Nezavisne institucije trebalo bi da razviju politike upravljanja ljudskim resursima, koje bi službenicima zaduženim za bezbednosna pitanja omogućile da se razvijaju i da povećaju kapacitete za kontrolu i nadzor aktera sektora bezbednosti.

6.2. Odgovorno trošenje budžeta

- Ministarstvo finansija bi, u skladu sa zakonom, trebalo da skicira i predloži načine sankcionisanja institucija koje (a) ne poštuju rokove određene budžetskim kalendarom; (b) prekoračuju odobrene troškove tokom tri godine i (c) ne zasnivaju svoje rashode na strategijama, akcionim planovima, zakonima i podzakonskim aktima.
- Ministarstvo finansija trebalo bi da inicira uvođenje izmena u Krivični zakon kako bi svaka zloupotreba budžetskih sredstava koja bi dovela do gubitaka većih od dve hiljade evra bila smatrana krivičnim delom. Ovaj iznos odgovara maksimalnom iznosu koji može biti potrošen na nabavku male vrednosti.
- Ministarstvo finansija trebalo bi da inicira uvođenje izmena u Zakon o javnim nabavkama, kojima bi sve poverljive nabavke bile pokrivene ovim zakonom i tako bile pod kontrolom Uprave za javne nabavke.
- Ukoliko bi poverljive nabavke ušle u zahvat Zakona o javnim nabavkama, Uprava za javne nabavke trebalo bi da pripremi „Uputstva za izveštavanje o ugovorima potpisanim radi pribavljanja poverljivih (osetljivih, posebne namene) roba i usluga“ i da ga podeli svim akterima sektora bezbednost.
- Ministarstvo finansija trebalo bi da inicira uvođenje izmena u Zakon o javnim nabavkama, koje bi sve aktere obavezale na to da Upravu o javnim nabavkama izveštavaju o tačnom broju i ukupnoj vrednosti ugovora o nabavkama male vrednosti, koje su potpisale s odgovarajućim ponuđačima. Ukoliko predložene mere ne bi dovele do povećanja transparentnosti i odgovornijeg planiranja, Ministarstvo finansija bi trebalo da pokrene inicijativu da se ukinu nabavke malih vrednosti.
- Na osnovu odluke koju je prethodno usvojio ministar ili direktor određene institucije, svi akteri sektora bezbednosti u Srbiji trebalo bi da usvoje posebne propise kako bi definisali uslove pod kojima mogu biti dozvoljene hitne nabavke ili nabavke direktnim pregovorima.

Literatura

Primarni izvori

1. Evropski sud za ljudska prava. *Labita vs. Itaija*, predstavka br. 26772/95, presuda od 6. 4. 2000.
2. Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova na upitnik BCBP-a, oktobar 2010.
3. Odgovor Narodne skupštine na upitnik BCBP-a, oktobar 2010.
4. Republika Srbija. Ministarstvo odbrane. *Strategija nacionalne bezbednosti*. Beograd, 2009.
5. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji.“ *Službeni glasnik*, br. 42/02.
6. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.“ *Službeni glasnik*, br. 120/04.
7. Republika Srbija. Narodna skupština. *Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije*. Beograd, 2005.
8. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o državnoj revizorskoj instituciji.“ *Službeni glasnik*, br. 101/05.
9. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o policiji.“ *Službeni glasnik*, br. 101/05.
10. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o zaštitniku građana.“ *Službeni glasnik*, br. 79/05.
11. Republika Srbija. Narodna skupština. *Ustav Republike Srbije*. Beograd: Službeni glasnik, 2006.
12. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o odbrani.“ *Službeni glasnik*, br. 116/07.
13. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.“ *Službeni glasnik*, br. 116/07.
14. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o Vojsci Srbije.“ *Službeni glasnik*, br. 116/07.
15. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.“ *Službeni glasnik*, br. 97/08.

16. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.“ *Službeni glasnik*, br. 97/08.
17. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o tajnosti podataka.“ *Službeni glasnik*, br. 104/09.
18. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o Vojnoobaveštajnoj i Vojnobezbednosnoj agenciji. *Službeni glasnik*, br. 88/09.
19. Republika Srbija. Narodna skupština „Zakon o Vojsci Srbije.“ *Službeni glasnik* br. 116/07.
20. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.“ *Službeni glasnik*, br. 97/08.
21. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.“ *Službeni glasnik*, br. 104/09.
22. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o tajnosti podataka.“ *Službeni glasnik*, br. 104/09.
23. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o zabrani diskriminacije.“ *Službeni glasnik*, br. 22/09.
24. Republika Srbija. Narodna skupština. „Zakon o Narodnoj skupštini Republike Srbije.“ *Službeni glasnik*, br. 9/10.

Sekundarni izvori

1. Beogradski centar za ljudska prava. <<http://bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/Ijudska%20prava%20u%20srbiji%202006.pdf>>
2. Golubović, Z. Sociološko-antropološka analiza deficita tranzicionog procesa u Srbiji. U: *Filozofija i društvo*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 2/2006.
3. Evropska komisija. *Godišnji izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu*.
4. Interplanetarna unija, DCAF. *Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti: Principi, mehanizma i prakse*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2003.
5. „Izveštaj Zaštitnika građana za 2010.“ <http://www.ombudsman.rs/attachments/1304_Izvestaj%20narativni%20deo%20%282%29.pdf>
6. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije. <<http://www.mup.rs/>>

7. Narodna skupština Srbije. <<http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.871.html>.>
8. UNCAT. „Razmatranje izveštaja država članica shodno članu 19 Konvencije: zaključne primedbe Komiteta za borbu protiv torture 2009.” <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4986bc0e0.html>.>
9. Report of the Ombudsperson for 2010. http://www.ombudsman.rs/attachments/1304_Izvestaj%20narativni%20deo%20%282%29.pdf.
10. Hadžić, M., Milosavljević, B., Stojanović, S. i F. Ejduš (ur.). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.
11. Flury, Phillip and Hadžić, Miroslav (eds.). *Sourcebook on Security Sector Reform*. Geneva, Belgrade: DCAF, CCMR, 2004.

Mediji

1. *Vreme*, mart 2009, br. 951.
2. *Blic*. <<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/235498/Raicevic-ponovo-negira-krivicu-za-ubistvo-Zarica>.>

Dodatak: Tabela – Odgovornost

Odgovornost za zakonitost rada i poštovanje ljudskih prava						
	Mini-starstvo unutrašnjih poslova, Policija	Bezbedno-sno-infor-mativna agencija	Mini-starstvo odbrane, Vojska	Vojna policija	Vojnobez-bednosna agencija Vojnooba-veštajna agencija	Privatne bezbed-nosne kompanije
Izvršna vlast	Sektor unutrašnje kontrole policije	Vlada	Inspektorat odbrane	Generalni inspektor vojne policije	Generalni inspektor	-
Parlament	Odbor za odbranu i bezbednost *					-
Sudstvo	Visoki sudovi Osnovni sudovi	Visoki kasacioni sud Visoki sudovi	Visoki sudovi	Visoki sudovi	Visoki kasa-cioni sud Visoki sudovi	-
Nezavisne državne institucije	Zaštitnik građana (Ombudsman) Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti					-
Odgovornost za trošenje budžetskih sredstava u Srbiji						
	Mini-starstvo unutrašnjih poslova, Policija	Bezbedno-sno-infor-mativna agencija	Mini-starstvo odbrane, Vojska	Vojna policija	Vojnobez-bednosna agencija Vojno-obaveštajna agencija	Privatne bezbedno-sne kompanije
Izvršna vlast	Ministarstvo finansija, budžetska inspekcija					-
	Uprava za javne nabavke, stručno vladino telo					-
	-	Interna kontrola budžeta (interni organ u okviru agencije)	Inspektorat odbrane	Generalni inspektor	-	
Parlament	Odbor za finansije, Odbor za odbranu i bezbednost					-
Nezavisne državne institucije	Državna revizorska institucija					-

* Nakon parlamentarnih izbora, zakazanih za proleće 2012, Odbor za odbranu biće podeljen na dva nova odbora: Odbor za kontrolu službi bezbednosti i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove.

Odgovornost statutarnih bezbednosnih aktera na Zapadnom Balkanu

Autor: Miroslav Hadžić¹⁸⁶

¹⁸⁶ Miroslav Hadžić je predsednik Upravnog odbora Beogradskog centra za bezbednosnu politiku u Srbiji i profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Skraćenice i akronimi

ARS	Armija Republike Srpske
BiH	Bosna i Hercegovina
EU	Evropska unija
FRJ	Federalna Republika Jugoslavija
JNA	Jugoslovenska narodna armija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NATO	Severnoatlantski savez (eng. North-Atlantic Treaty Organization)
NO i KDS	Nacionalna odbrana i Koncept društvene samozaštite (eng. ND and SSPC – National Defence and Social Self-Protection Concept)
NBP	Nacionalna bezbednosna politika
NSB	Nacionalna strategija bezbednosti
OSSiCG	Oružane snage Srbije i Crne Gore
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
ADB	Agencija za državnu bezbednost
RSB	Reforma sektora bezbednosti
DZ SCG	Državna zajednica Srbija i Crna Gora

1. Uvod

U ovom tekstu će uporedno biti predstavljeni i razmatrani samo neki od glavnih nalaza regionalnog istraživanja reforme sektora bezbednosti u zemljama Zapadnog Balkana. Želimo da saznamo dokle se to u njima stiglo u primeni načela demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti. U ovoj prilici, ključni će pokazatelji za to biti posedovanje, kao i primena postupaka kojima se osigurava odgovornost državnih aktera za izvršavanje svojih bezbednosnih misija i zadataka. Sastavni deo toga čine postupci kojima se postiže da ovi akteri budu za svoje (ne)činjenje odgovorni pred legitimnim nosiocima vlasti i građanima date države. Ovde će biti analizirani samo nalazi o postignućima ovako shvaćene odgovornosti vojske, policije i službi bezbednosti, kao i njihovih civilnih nadlogodavaca, koji uzeti zajedno tvore državni deo sektora bezbednosti.

U prvom odeljku će sažeto biti prikazana glavna obeležja konteksta RSB-a u zemljama Zapadnog Balkana. Tom će prilikom biti provereno da li postoje, uprkos svim međusobnim razlikama, neke sličnosti u ovim kontekstima, a potom i to da li su iz eventualnih sličnosti u kontekstima proistekle neke sličnosti u reformi sektora bezbednosti. Dobijeni nalazi govore da su tokovi političke demokratizacije i dometi RSB-a u izabranim zemljama (bili) međusobno veoma povezani. Deo razloga za to ističe iz činjenice da su se ove promene u zemljama ZB odvijale u postautoritarnom i postkonfliktnom kontekstu (Hanggi 2004). Dodatne uvide o vezi između konteksta i reforme sektora bezbednosti steći ćemo razmatranjem glavnih tokova i načina stvaranja i/ili preoblikovanja državnih aparata sile u zemljama ovog regiona. Tome će biti posvećen drugi odeljak ovog rada.

Potom će u trećem odeljku biti razmatrani uporedni nalazi o uređenosti postupaka, nadležnosti i ovlašćenja za demokratsku civilnu kontrolu i nadzor nad državnim pružiocima bezbednosti. To stoga što su postojanje i primena ovih postupaka ključni preduslovi za uspostavljanje odgovornosti državnih aktera u sektoru bezbednosti. Zato je analizirana prikupljena evidencija o rezultatima primene kontrolnih i nadzornih ovlašćenja u zemljama Zapadnog Balkana. Tome su pridodate svodne procene o opštoj i finansijskoj transparentnosti državnog dela njihovog sektora bezbednosti.

Pomenute studije slučaja su za potrebe ovog teksta podvrgnute kvalitativnoj analizi sadržaja. One ovde ujedno služe kao primarni izvor i rezervoar empirijskih podataka. Korišćena su, takođe, saznanja iz analiza konteksta¹⁸⁷, kao i iz analiza politika nacionalne bezbednosti (Hadžić, Timotić, Petrović 2010), koje su ranije izrađene u okviru istog projekta. Prikupljeni podaci, koji su inače dostupni u priloženim studijama, ovde neće biti navođeni *in extenso*, već će biti korišćeni u meri potrebnoj da se potkrepe glavni nalazi uporedne analize.

Da bi nalazi iz pojedinačnih studija bili međusobno uporedivi, autori su bili dužni da se pri pisanju svojih izveštaja pridržavaju zajedničkih uputa. Od njih se, pored toga,

187 Svaka je članica Konzorcijuma svoju analizu konteksta (CA) objavila kao posebnu publikaciju, čiji su bibliografski podaci navedeni u spisku literature na kraju ovog teksta.

očekivalo da iz serije prethodnih analiza¹⁸⁸ izdvoje, a potom sažmu nalaze i podatke za završnu debatu o razmerama odgovornosti državnih aktera bezbednosti u svojoj zemlji. Istraživači su prilikom razmatranja i vrednovanja dometa ove odgovornosti uživali punu autonomiju. Odatle im pripada odgovornost za nalaze i ocene koje su predložili u svojim studijama. Kao što, uostalom, i ovaj autor snosi svu odgovornost za kvalitet uporedne analize, te za svoje tumačenje njihovih nalaza i ocena.

Tekst koji sledi trebalo bi da bude nešto više od puke kompilacije glavnih nalaza iz studija slučaja. Ovaj je autor zato prikupljene nalaze sumirao i tumačio, pre svega, po meri svog razumevanja političke i bezbednosne dinamike u zemljama Zapadnog Balkana. U tome se rukovodio potrebom da se dodatno osvetle dubinski procesi koji su presudno uticali na tokove, sadržaj i domete RSB-a u ovim zemljama. Reč je, dabome, samo o jednom od načina za tumačenje sličnosti i razlika, te dostignuća i manjkavosti u osiguravanju odgovornosti njihovih državnih aktera bezbednosti.

2. Sličnosti u kontekstima

Konstrukat „Zapadni Balkan“ počiva na pretpostavci po kojoj zemlje ZB, uprkos međusobnim razlikama, poseduju brojne sličnosti. Međutim, ispitivanje tokova nastanka, sadržaja i značenja diskurzivno oblikovane slike o ovom regionu, kao i pripadnim mu zemljama, nadilazi mogućnosti i potrebe ovog rada. Stoga ćemo ovde usvojiti gornju pretpostavku i potom je podupreti skicom važnih sličnosti i presudnih razlika između zemalja Zapadnog Balkana. Izdvojićemo, pri tom, one sličnosti na osnovu kojih mesni konteksti RSB-a mogu biti upoređivani bez veće greške. Gde god za to bude prilike, notiraćemo varijetete koji ističu iz sličnosti u razlikama, odnosno iz razlika u sličnostima između ovih konteksta.

Kontekst reforme sektora bezbednosti u zemljama Zapadnog Balkana ovde ćemo predstaviti kao višeslojni, a socijalno konstruisani konglomerat. On je sastavljen od niza međusobno povezanih i prožimajućih diskurzivnih naslaga, koje se pak jedna na drugu talože po povesnom i događajnom redosledu. Međutim, formativna snaga i eksploratorna vrednost svakog od slojeva presudno zavisi od značaja koji mu pridaju sadašnji tvorci dominantnog diskursa o kontekstu i reformi sektora bezbednosti, a ne od rednog mesta koje on zauzima u povesnom nizu.¹⁸⁹

Kontekst reforme sektora bezbednosti u zemljama Zapadnog Balkana tvore, uprošćeno rečeno, ideaciona i materijalna komponenta. Preko prve u kontekst, posredstvom

188 U okviru ovog projekta tokovi i dometi RSB-a u svakoj od zemalja ZB analizirani su primenom sedam kriterijuma i posebno skrojenih klastera indikatora. Više o tome videti u odeljku u kome je izložen metodološki pristup i postupak.

189 O tome svedoči i hotimično brisanje obe Jugoslavije iz novostvorenog kolektivnog pamćenja u svim zemljama koje su iz nje potekle, te izvođenje nacionalnog i političkog identiteta iz naslaga nastalih u predjugoslovenskim vremenima.

politike (PNB) i strategije nacionalne bezbednosti (SNB)¹⁹⁰, stižu vrednosna, ideološka, interesna i politička obeležja, kao i aspiracije matičnog društva. Njihova kompozicija pak u velikoj meri zavisi od tipa preovlađujuće strateške kulture u datoj zemlji (Toje 2009). Utoliko bezbednosna politika može biti shvaćena kao poseban nosač (simbola, značenja, poruka) na koji su mesne elite upisale svoje viđenje društvenog i političkog bića države koju zastupaju. U jezgru se ovog zapisa, stoga, nalazi konstrukt vladajućih elita ne samo o identitetu sopstvene etnije i države već i o važnom Drugom, uz pomoć koga i spram koga se to Sopstvo konstituiše. Zato bezbednosna politika zemalja ZB, kao i svih drugih uostalom, predstavlja jedno od centralnih polja u kome svaka od njih ozbiljuje, ali i obnavlja, te posledično menja svoju predstavu o Sebi, kao i o Drugima (Neumann 2011).

U skladu sa tim, ideacioni sastojci konteksta bivaju potom dopunjeni materijalizovanim produktima konkretne bezbednosne politike i strategije, kao i tekućih zahvata u postojeći sektor bezbednosti. Izgled je ovih produkata pak primarno određen ustavnim, zakonskim i sistemskim rešenjima, na osnovu kojih je u datoj zemlji oblikovan državni sektor bezbednosti. Po meri ovih rešenja bivaju potom ustrojani i skrojani aparati državne sile, koji bi rečenoj zemlji trebalo da osiguraju očuvanje i/ili dostizanje poželjne bezbednosti.

Bazične sličnosti između konteksta reforme sektora bezbednosti u zemljama ZB mogu biti, uz nužna uopštavanja, otkrivane uzduž nekoliko međusobno povezanih linija. Duž jedne su smeštene naslage i derivati bliže i dalje prošlosti, u središtu kojih se nalazi nedemokratsko političko nasleđe svake od njih. Ono je pak rezultatni produkt dominacije autoritarnog poretka u njima tokom XIX i XX veka. To je pak, uzduž druge linije, presudno uticalo na prirodu odnosa između rodnog društva i države, te njenih aparata sile. Jednu od konstanti tog odnosa činio je klijentski status, vazda politizovanih i ideologizovanih, aparata državne iznude. U skladu sa tim je onda i odsudna odbrana trenutnog režima – Vođe, vladajuće klase i ideologije – bila neizmenjivi deo njihove misije. Demokratski su deficiti, potom duž treće linije, višestruko uvećani i izvedeni do krajnjih konsekvenci tokom boravka ovih država u porecima koji su se (samo)legitimisali ideologijom socijalizma. Međutim, negativno dejstvo ovih deficita nije u njima prestalo nakon urušavanja i/ili odbacivanja starog poretka. Odatle se u temeljima diskurzivno (pre)oblikovane slike konteksta u zemljama ZB, te u temeljima aktuelne zamisli i prakse reforme državnih aparata sile nalaze skriveni zasadi njihovog ukupnog, političkog i bezbednosnog, nasleđa.

Ovovremenski kontekst RSB-a u zemljama Zapadnog Balkana ipak je presudno, kao što to ilustruje *Tabela 1*, oblikovan tokom poslednje dve decenije. Njegov je sadašnji izgled pak plod udruženog i istovremenog dejstva nekoliko procesa dužeg trajanja. Početni je impuls za radikalne promene konteksta istekao iz sloma sistema socijalizma krajem 80-ih i početkom 90-ih godina prošlog veka. Potom je skidanje blokovskog prekrivača (Buzan, Wever 2003) sa Balkana pogodovalo nastanku drugačije političke

190 Pojmom „nacija” ovde označavamo državom obuhvaćenu političku zajednicu, a ne etničku skupinu.

i bezbednosne dinamike u zatečenim (i nastajućim) državama, kao i u celom regionu (Hadžić 2001). To je pak u ovim zemljama, a u sadejstvu sa krahom delegitimisanih režima, dovelo do eksplozivne erupcije dugo potiskivanih, a temeljnih protivurečnosti.

Tom su prilikom na videlo izbile njihove ključne – ekonomske, političke i bezbednosne – manjkavosti. One su u drugoj Jugoslaviji krajem 80-ih godina prošlog veka kristalizovane i antagonizovane duž unutrašnjih etnoverskih linija. Zato je njeno ratno rasturanje tokom 90-ih okončano nastankom novih, uglavnom etnički očišćenih, država ili državolikih entiteta. Usledili su, potom, oružani sukobi na Kosovu, koji su okrunjeni vojnom intervencijom NATO 1999. godine. Time su ujedno stvorene ključne pretpostavke za kasnije proglašenje nezavisne države Kosovo.¹⁹¹

<i>Tabela 1: Faze promena u kontekstima sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu</i>			
Zemlja	Formiranje države i aparatura moći	Normalizacija i stabilizacija	Demokratizacija
Albanija	Pad komunizma i kolaps stare državne strukture (1991–1997)	Povratak na normalno stanje i reforme orijentisane ka evroatlantskim integracijama (1997–2000)	Jačanje institucija sektora bezbednosti i nadzora (2000–2009)
BiH	Prvi period (novembar 1990 – decembar 1997)	Drugi period (januar 1998 – januar 2006)	Treći period (februar 2006 – decembar 2009)
Hrvatska	Početna faza građenja države (1990–1995)	Era nedostatka demokratije (1995–2000)	Zemlja na putu reformi (2000 – do danas)
Kosovo	Početak razvoja sektora bezbednosti (1999–2005)	Postepen prenos nadležnosti na lokalne vlasti (2005–2008)	Nova arhitektura bezbednosti (2008 – do danas)
Makedonija	Od nezavisnosti do sukoba (1991–2001)	Od Ohrida do Bukurešta (2001–2008)	Nacionalizam nakon veta (2008)
Crna Gora	Kraj socijalizma i sociopolitičkog konteksta (1989–1997)	Od raskola u vladajućoj partiji do nezavisne države (1997–2006)	Građenje institucija i evroatlantske integracije (2006–2009)
Srbija	Miloševićeva era (1989–2000)	Demokratske promene – Put bez povratka? (2000–2003) početak prve generacije RSB-a (2003–2006)	Reforme naspram promena u spoljnoj politici? (2006–2009)

Na tom je talasu tokom 2001. godine u Makedoniji počelo situaciono izvođenje etnoverskih posledica yu-ratova i njihove Kosovske epizode. Međutim, intervencijom spoljašnjih umešača, začeti etnički oružani sukob je zaustavljen u ranoj fazi, a potom i zamrznut (Koneska i Kotevska 2011: 5–6, 17). Za razliku od zemalja yu-porekla, krajnje posledice kraha socijalizma u Albaniji izvedene su tek tokom 1997. godine. Tada je u njoj, zbog urušavanja države i pratećeg sistema, nastala realna opasnost od izbijanja

191 Imamo, pri tom, na umu to da Srbija ovaj akt ne priznaje, te da Kosovo i Metohiju tretira kao deo svoje teritorije. Budući da je Kosovo u ovom projektu bilo jedna od jedinica analize, mi ćemo referisati o tokovima SSR na njemu, jer rasprava o statusu Kosova izlazi izvan okvira ovog rada.

građanskog rata. Prelivajući yu-ratovi, kao i slom države u Albaniji su, uz to, prizvali i olakšali nepovratnu penetraciju EU i NATO, odnosno SAD na (Zapadni) Balkan, nad kojim je od tada raskriljen evroatlantski prekrivač.

Zbog svega ovog, kontekst, tempo, sadržaji i dometi RSB-a u zemljama Zapadnog Balkana bili su, i još uvek jesu, presudno obeleženi trima važnim sličnostima. Prva je iznedrena iz učestvovanja pet zemalja regiona – Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Kosova, Crne Gore, Srbije¹⁹² – u yu-ratovima, odnosno iz direktne izloženosti dve preostale – Albanije i Makedonije – njihovim posledicama. Druga je pak proizvod činjenice da su tri nove države (BiH, Hrvatska, Kosovo), kao i njihovi aparati sile, nastajale i bile oblikovane u uslovima masivne, unutrašnje i/ili spoljašnje, upotrebe oružane sile. Odnosno, činjenice da su država i njeni aparati sile u Makedoniji bili stvarani, a u Crnoj Gori i Srbiji¹⁹³ menjani pod direktnim, a u Albaniji pod indirektnim, uticajem neposrednog ratnog okruženja (Dyrnishi i dr. 2011: 7–11).

Iz prve dve iznikla je pak treća važna sličnost između konteksta RSB-a. Ona je posledica činjenice da je nepovratni izlazak zemalja ZB iz socijalizma bio, zbog ratova i/ili unutrašnjih sukoba, prvo sprečen i/ili odložen, a potom znatno usporen i višestruko otežan. U prilog tome išlo je, pored ostalog, odsustvo unutrašnjeg konsenzusa oko potrebe, ciljeva, načina i tempa ukidanja starog poretka. Stoga je u ovim zemljama tokom 90-ih godina ekonomska i socijalna cena postsocijalističke tranzicije – uključujući u nju i troškove stvaranja, odnosno reforme vojske, policije i službi bezbednosti – enormno narasla. Srazmerno tome, opadala je spremnost mesnih žitelja na to da pristiglu cenu dragovoljno plate. Da bude teže, ova je cena, budući u međuvremenu uvećana za ratne gubitke i troškove, višestruko nadišla platežne sposobnosti žitelja lokalnih država. Stoga je stalni rast broja gubitnika tranzicije, u sadejstvu sa pristižućim posledicama ratova, pogodovao generisanju snažnih unutrašnjih pretnji po ličnu i kolektivnu bezbednost. U tome treba tražiti neke od razloga zbog kojih su vlasti u ovim zemljama bile veoma obazrive prilikom reorganizacije i/ili reforme stečene (zatečene) vojske, odnosno policije ili službi bezbednosti.

Utoliko je formativna faza bila presudna za kasnije, doduše nejednake, tokove i domete RSB-a u zemljama Zapadnog Balkana. To nadasve zato što je u njima, za razliku od zemalja iz Centralne Evrope, a zbog ratnog stanja i/ili okruženja, znatno odložen i otežan radikalni raskid sa starim poretkom. Odatle je boravak zemalja ZB u raljama autoritarnog poretka, kome su mesni vlastodršci pokušavali sve vreme da pribave novi i/ili drugačiji legitimitet¹⁹⁴, bio znatno produžen. Ne čudi onda to što su se u njima procesi početne i/ili fingirane demokratizacije i RSB često odvijali na dva zasebna koloseka.

192 Ovdje ostavljamo po strani raspravu o krivcima za yu-ratove, odnosno rasprave o agresorima i žrtvama. Isto tako, u ovu skupinu smo uvrstili Crnu Goru i Srbiju, jer su one, nezavisno od tvrdnji svojih ondašnjih i sadašnjih vlasti, učestvovala u svim ovim ratovima do aprila 1992. godine preko SFRJ, a potom preko Federalne Republike Jugoslavije (1992–2003).

193 Podsećamo da su one od 1992. godine bile članice Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), a od 2003. pa do 2006. Državne zajednice Srbija i Crna Gora (DZ SCG).

194 Videti takođe: Knezović i Staničić 2011: 14–16. Oni to opisuju kao polupredsednički sistem sa manjkom demokratije.

Sve ovo je tokom 90-ih godina pogodovalo produženom opstanku i mutaciji etnocentričnog autoritarnog poretka u Srbiji (Popović i dr. 2011: 9–11) i Crnoj Gori (FRJ, DZ SiCG) (Radević i Raičević 2011: 7–10), odnosno pogodovalo je njegovoj uspostavi u slučaju Hrvatske.¹⁹⁶ U oba je slučaja plebiscitarno delovao pod okriljem fasadnog demokratskog sistema, te su centralni posjednici vlasti i moći svoj legitimitet sticali i obnavljali na redovnim, ali ne nužno i regularnim, izborima. Iz istih su razloga u entitetima BiH, uprkos spolja instaliranoj demokratskoj ornamentici, još uvek na delu autoritarni obrasci vladanja lokalnih etnoverskih elita (Hadžović i dr. 2011: 9–16). Nema velikih odstupanja od ovog modela ni u slučaju Kosova, jer su sržna moć i vlast u njemu još uvek pod kontrolom jednonacionalnih (fisovskih) elita, koje su iznikle iz rata. (Qehaja and Vrajolli 2011: 12–14). U Albaniji je pak za to vreme pod vlašću Demokratske partije, a nakon izbornog poraza 1992. godine bivših komunista okupljenih u Socijalističkoj partiji, nastajao novi oblik autoritarizma. On je, pored ostalog, bio praćen jačanjem lične vlasti političkih vrhovnika nad državnim aparatima bezbednosti (Dyrnishi i dr. 2011: 8). Za razliku od toga, legitimitet novom poretku i državnim aparatima sile u Makedoniji su, sve do Ohridskog sporazuma (2001), odricali pripadnici mesne zajednice etničkih Albanaca. Zaoštrene etničke podele su pak direktno umanjivale, inače skromne, demokratske kapacitete novonastalih institucija u njoj (Koneska i Kotevska 2011: 7–13).

3. Pojava i oblikovanje bezbednosnih institucija

Slom socijalizma i ratni mizanscen su umnogome, kao što je već notirano, odredili način nastajanja i oblikovanja državnih aparata sile u zemljama ZB. Ovde ćemo ukazati samo na činioce od kojih su zavisili njihov izgled, socijalno i profesionalno biće, te društvena pozicija i moć.

Zemlje ZB mogu po startnoj poziciji biti razvrstane u dve grupe. U prvu ulaze Hrvatska, Makedonija i Kosovo, jer su samostalnost stekle tokom raspada Jugoslavije. U njima su aparati sile stvarani u (pred)ratnoj iznudici, pa su korišćeni, pre svega, za oružano sticanje i/ili očuvanje nove države.

Ovoj grupi, dabome, pripada i BiH, u kojoj su etnopolitičke zajednice Srba, Hrvata i Muslimana stvarale u predvečerje rata svoje oružane formacije. One su, potom, bile glavni nosioci svestranog međusobnog rata.¹⁹⁵ Zbog toga je BiH tek Dejtonskim sporazumom stvorena kao zasebna a dvoentitetska država. Potom su u skladu sa njegovim odredbama prekražani zatečeni i stvarani novi aparati državne sile.

Krajnji ciljevi sukobljenih strana, kao i (pred)ratna dinamika diktirali su tempo stvaranja, te odredili prirodu aparata sile u ovoj grupi. Zajedničko im je to što su, kako podvlače pisci studija slučaja, ovi aparati, kao i država uostalom, stvarani od nule. Čini se, ipak, da je na delu bio nešto složeniji proces. Tačnijom se stoga čini tvrdnja po kojoj su aparati sile u ovim državama bili produkt dva simultana i povezana procesa.

195 Armija BiH, Armija Republike Srpske, hrvatsko Vijeće obrane.

Naime, nove su države u momentu proklamacije već imale pod svojom kontrolom mesnu policiju i civilnu službu bezbednosti, te njihove baze podataka i mreže saradnika.¹⁹⁶ Dabome, one su im tom prilikom radikalno izmenile namenu, simbole, legitimitet, vezivnu ideologiju, te etnički i personalni sastav. Uoči i/ili tokom rata iz mesnih rezervoara su uporedo stvarane nove vojske.¹⁹⁷ Uprkos tome, u ove su države – zahvaljujući mutaciji autoritarnog poretka a preko preuzetih pripadnika bivše vojske, policije i službe bezbednosti – usput uneti stari obrasci civilno-vojnih i civilno-policijskih odnosa.¹⁹⁸ Ujedno je sačuvan, u neokrnljenom obliku, poseban status tajnih službi. Istom prilikom u nove su aparate sile stigli, da bi tu bili prerađeni, supstrati institucionalne kulture njihovih jugoslovenskih prethodnica.¹⁹⁹

U drugu grupu spadaju Albanija, te Srbija i Crna Gora – prvo zajedno kao konstituensi SRJ, odnosno DZ SCG, a potom odvojeno kao nezavisne države. Zajedničko im je to što su one aparate sile, sve sa njihovim socijalnim i profesionalnim prtljagom, nasledile od prethodne države i/ili bivšeg režima. Međutim, ovi su aparati u SRJ, za razliku od Albanije, menjani pod okriljem neobjavljenog ratnog stanja, odnosno tokom njihove skrivene upotrebe u Hrvatskoj i u BiH, te javne u ratu na Kosovu.

Zato između tokova (pre)oblikovanja državnih aparata sile u Srbiji i Crnoj Gori (SRJ), odnosno u Hrvatskoj (Edmunds 2007), BiH i Kosovu postoje neke važne sličnosti. Kao što je isključenost iz yu-ratova ove tokove u Makedoniji i Albaniji učinila donekle sličnim. Dok je Makedoniji u prvim godinama samostalnosti prioritet bio da stvori i opremi nove i/ili drugačije aparate sile, Albanija je bila zaokupirana pokušajima da nasleđene aparate prvo sačuva od raspada, a potom da ih privede potrebama najavljenog demokratskog poretka.

Treba, zato, podsetiti da su sukobljene strane yu-ratove predstavljale kao priliku – koju su doduše uvek nametnuli oni drugi – za namirivanje istorijskih računa između naroda okupljenih u Jugoslaviji. A u sklopu toga, i kao šansu za konačno sticanje etničke države, te za potpuno razgraničenje od Drugih. Ne čudi stoga da su tad svi drugi – susedni jugoslovenski narodi, kao i prve komšije – bili centralni objekti sveopšte sekuritizacije. Onda su, po meri projektovane države, stvarani i/ili oblikovani novi aparati sile. Njihovi su pak pripadnici bili, pod krinkom patriotizma, socijalizovani u šovinističko-ksenofobičnom kodu, te im je i borbeni moral proizvođen iz tog izvora.

To je u SRJ vodilo etničkom čišćenju nasleđene vojske, policije i službi bezbednosti, dok su u Hrvatskoj, entitetima BiH i Kosovu za potrebe nove države stvarane etnički čiste bezbednosne formacije. Njihova je ratna upotreba u oba slučaja bila legitimisana odsudnom oružanom borbom za opstanak svoje nacije i države. Pozivanje na državni

196 U Hrvatskoj i BiH to se dogodilo nakon prvih višestranačkih izbora (1990), na kojim su pobedile nekomunističke elite, dok su ovi organi na Kosovu začeti krajem 90-ih sa nastankom OVK.

197 Tako je jezgro Vojske Hrvatske stvoreno unutar Zbora narodne garde, koji je tada bio u sastavu policije.

198 U formativnoj fazi jezgro vojske Makedonije činili su oficiri bivše JNA. Videti takođe: Koneska i Kotevska 2011: 11.

199 U postdejtonsku Vojsku BiH je nasleđe JNA pristiglo preko pripadnika bivše VRS, koja je inače nastala iz zapadnih ostataka bivše JNA.

razlog bilo je nacionalnim vođama ujedno pokriće za sticanje apsolutne vlasti tokom rata. Zahvaljujući tome, oni i njima potčinjeni aparati sile bili su oslobođeni od svake odgovornosti, te zaštićeni od ikakve, pogotovo institucionalne, kontrole i nadzora. Odatle su i mesni zakoni o vojsci, policiji i službama bezbednosti sadržavali niz odredaba, kojima su ovim vrhovnicima dodeljena brojna diskreciona ovlašćenja.²⁰⁰

Povrh toga, tokom ratova u ovim je državama zacarilo (nepisano) pravilo po kome je dozvoljena i opravdana upotreba svih sredstava ako se njima postiže krajnji cilj. Na tom je temelju u njima ojačavana (pred)ratna, a interesna sprega između mesnih političkih, bezbednosnih i kriminalnih elita. Time su ujedno otvorena vrata za bezobalna kršenja ljudskih prava, koja su vrhunila ratnim zločinima u izvedbi raznih formacija svake od sukobljenih strana. Ovo tim lakše, jer su u jednom smeru iz regularnih sastava, ili uz njihovu direktnu pomoć, u svakoj od ovih zemalja nastajale brojne paravojne i parapolijske jedinice. Dok su u drugom, iz raznih paraformacija postepeno iznicali sastavi regularnih aparata državne sile.²⁰¹

I pored toga, tokom ratova ove su države na strateškom nivou imale čvrsti lanac civilnog komandovanja, pa su mesne vojske, policije i tajne službe bile izravno potčinjene čelnom naredbodavcu. One su tom prilikom izgubile svoju profesionalnu autonomiju, te su postale puki izvršioci političke i ratne (zlo)volje svog vrhovnika.²⁰²

Time je postavljen kamen temeljac za njihovo kasnije prerastanje u pretorijansku gardu mesnog Vođe (Žunec 1998; Hadžić 2000). Spuštanjem niz hijerarhijsku lestvicu rapidno je pak rasla operativna autonomija nižih i manjih jedinica. Stoga je na taktičkom nivou borbeno dinamika direktno zavisila od (samo)volje lokalnih ratovođa i njihovih neposrednih izvršilaca. Tim pre, jer su ove jedinice u lokalu ratovale, ali i činile zločine, u sadejstvu sa paraformacijama. Iz tog je čvorišta ujedno krenula opsežna i prekogranična kriminalizacija yu-ratova i nemalog broja njihovih učesnika.

Spolja iznuđeno okončanje yu-ratova zahtevalo je od zemalja učesnica da svoje vojske, policije i službe bezbednosti privedu mirnodopskim uslovima i potrebama. Na dnevni red su stigle demilitarizacija, demobilizacija, dekriminalizacija i depolitizacija. To pak nije bilo moguće uraditi bez prevođenja mesnog društva iz ratnog u mirnodopsko stanje. Tom je prilikom ratno nasleđe bilo važan interferirajući činilac. Ono je, međutim, u svakoj od ovih zemalja imalo drugačiji sadržaj i značenje, te je na različite načine uticalo na zahvat i sadržaje tekuće i buduće reforme zatečenih aparata državne sile.

Ovi su poduhvati u BiH i na Kosovu sve vreme obavljani, ali ne i okončani, uz učestvovanje, i pod budnom paskom, snaga NATO i raznovrsnih poverenika UN, EU i OEBS-a. Za razliku od toga, rekonfiguracija se državnog dela sektora bezbednosti u Hrvat-

200 Tako su, na primer, zakoni o vojsci i odbrani u SRJ doneti tek 18 meseci nakon njenog nastanka.

201 Na primer, tokom rata, a pod okriljem službe državne bezbednosti (SDB), od paravojnih formacija – koje su krstarile po Hrvatskoj i BiH – stvorena je, po zlu čuvena, Jedinica za specijalne operacije (JSO) MUP-a Srbije.

202 O tome, na primeru JNA (VJ, VRS), svedoče sa vojnog stanovišta neopravdana blokada i razaranje Vukovara, odnosno bombardovanje Dubrovnika, kao i višegodišnja opsada Sarajeva, te kasnije uvođenje VJ u rat sa NATO.

skoj i SRJ – sve do smrti Franje Tuđmana, odnosno do izbornog svrgavanja Slobodana Miloševića 2000. godine – odvijala autonomno. Važna sličnost između njih isticala je iz činjenica da je u obe zemlje, nakon „Oluje“, odnosno nakon Dejtonskog sporazuma, usledila cezaristička involucija autoritarnog poretka. Ključna je pak razlika bila proizvod činjenice da je Hrvatska izašla iz rata kao pobednik, a da je SRJ bila ratni gubitnik.

Oružane i bezbednosne formacije Hrvatske su tokom rata stekle veliku moć i ugled, te su nakon njega imale povlašćen položaj u doobi ratnih dobiti i vlasti. Povrh toga, ratne zasluge i lojalnost Tuđmanu izuzele su ih iz bilo kakvih, a pogotovo radikalnih, promena. Obol domobranitelja i državotvoraca ih je, povrh svega, štitio od bilo kakve odgovornosti za zločine počinjene u ratu. Odatle su, nakon odlaska Tuđmana, bezbednosne elite, u sadejstvu sa partijama desnice, bile glavna prepreka za radikalnu reformu sektora bezbednosti. One su, štaviše, predstavljale političku pretnju po svakog njegovog sledećeg naslednika, pogotovo kada bi se usudio da im značajnije izmeni stečenu poziciju i/ili da im ograniči moć.

Slobodan Milošević je pak iz ratnog poraza svoje politike stekao, dakako privremeno, višestruke dobiti. Tokom rata on je sve nasleđene državne aparate sile neopozivo stavio pod svoju direktnu kontrolu i vlast. Njihovu je lojalnost nakon rata osigurao time što ih je zaštitio od bilo kakve odgovornosti za poraze, kao i time što je zaključao i pohranio njihov ratni – zločinački i kriminalni – dosije. To je centralni razlog što su bezbednosne elite, i ovde u sadejstvu sa partijama desnice, nakon smene Miloševića bile ne samo ključna prepreka za radikalnu reformu sektora bezbednosti već i glavna pretnja po vlast i život nosilaca demokratizacije u Srbiji.²⁰³

Dodajmo ovome i činjenicu da je Crna Gora u drugoj polovini 90-ih, tokom Miloševićeve zaokupljenosti Kosovom i očuvanjem svoje vlasti, postavljala temelje za svoju buduću samostalnost. U tom je cilju Milo Đukanović, između ostalog, mesnu policiju postepeno pretaкао u unutrašnju vojsku, koja je trebalo da odvрати, odnosno da spreči potencijalnu vojnu intervenciju iz Beograda (Radević i Raičević 2011: 16).

Utoliko se može reći, da Hrvatska, Srbija i Crna Gora stižu tek 2000. godine na reformsku kotu, na kojoj su se ranije već našle Albanija i Makedonija. Na istu kotu je pristigla i BiH, nakon što je stavljena pod protektorat tzv. međunarodne zajednice. Njima se tu kasnije pridružuje i Kosovo, čiji aparati sile nakon 1999. godine bivaju, takođe, oblikovani pod patronatom spoljašnjih umešača. Time u ovim zemljama, nezavisno od različitog vremena pristizanja na rečenu kotu, počinje faza normalizacije i stabilizacije, tokom koje su stvarane pravne, sistemske i političke pretpostavke za reformu zatečenih aparata državne sile.

²⁰³ O tome neporecivo svedoči ubistvo premijera Đinđića (2003) u izvedbi pripadnika tajnoslužbujućih i kriminalnih formacija.

4. Obrasci demokratske odgovornosti statutarinih bezbednosnih aktera

Nalazi iz studija slučaja sugerišu da je državni deo sektora bezbednosti zemalja ZB sada formalno ustrojen po uzusima demokratskih i razvijenih društava. Takođe, sugerišu da su one u tom cilju dopunile stara i/ili usvojile nova ustavna i zakonska rešenja. Vidljivo je, takođe, da rečene zemlje ubrzano napuštaju državocentrični koncept bezbednosti, odnosno da postepeno usvajaju koncept bezbednosti kao javnog dobra, te da u skladu sa tim svoj sektor holistički oblikuju. Odatle je tokom poslednjih deset godina znatno izmenjena njegova struktura. Dakako, ne u istoj meri i ne na isti način u svakoj od ovih zemalja. Ipak, ovaj sektor svuda sada ima veoma razuđenu i složenu kompoziciju, jer su klasičnim aparatima sile pridodati još neki organi i tela javne uprave (Dodatak, Tabela 2).

Strukturne promene su, uz ostalo, posledica simultane diverzifikacije i specijalizacije zatečenih i nastajućih aparata državne sile. Ovi su pak trendovi podstaknuti radikalnim izmenama bezbednosnog konteksta na globalnom, regionalnom i nacionalnom nivou tokom zadnjih dvadeset godina. Odnosno, nastankom na svim ovim nivoima nove političke i bezbednosne konfiguracije, spram koje je onda konstruisana izmenjena lista izazova, rizika i pretnji po bezbednost svetske zajednice i pripadnih joj država, kao i njihovih građana.²⁰⁴

U želji da valjano odgovore na novopristigle pretnje, zemlje ZB uvećale su broj državnih pružalaca bezbednosti. Potom su neka od policijskih ovlašćenja dodelile, na primer, carini, finansijskim i poreskim organima, kao i jedinicama za sprečavanje pranja novca. Ovi su organi, uz to, ovlašćeni da za svoje potrebe obavljaju neke od obaveštajnih i kontraobaveštajnih poslova. Ujedno je čuvanje državne granice izuzeto iz delokruga vojske i povereno graničnoj policiji. Na istom su talasu usledile promene u vojsci, policiji i službama bezbednosti, pa su im delimično redefinisane misije i zadaci.²⁰⁵ Ovo je tim potrebnije, jer su zemlje ZB u međuvremenu uvele profesionalnu vojsku. U sastave klasičnih aparata su, takođe, uvedene raznovrsne specijalne jedinice, koje su namenjene borbi protiv terorizma, organizovanog kriminala, pranja novca, korupcije i tome slično. Ujedno su izmenjena doktrinarna načela za upotrebu vojske, policije i službi bezbednosti. Zato se i u ovim zemljama postepeno brišu oveštale granice između vojnih i policijskih poslova, te svedočimo delimičnoj policizaciji vojske, odnosno militarizaciji policije. Kao što, uostalom, danas službe bezbednosti ovih zemalja sve češće obavljaju neke od policijskih poslova za potrebe specijalizovanih pravosudnih organa.²⁰⁶ Dodatne podsticaje svim ovim promenama dalo je aktivno uključanje ovih zemalja u međunarodnu bezbednosnu saradnju, te ulazak nekih od njih u NATO i/ili u EU, odnosno pripremanje ostalih za taj korak.

204 Kako je ta lista konstruisana u zemljama Zapadnog Balkana, videti: Hadžić i Timotić, Petrović 2010.

205 Tako je, na primer, iz misija Vojska Srbije isključena njena izričita obaveza da štiti teritorijalnu celovitost zemlje. Videti: *Ustav Republike Srbije*. Beograd: Službeni glasnik, 2006: član 139.

206 Imamo na umu specijalna tužilaštva za ratne zločine, kao i ona za organizovani kriminal.

Pristigle promene su primorale zemlje ZB da izvrše preraspodelu nadležnosti, te da razgraniče i preciziraju ovlašćenja svojih bezbednosnih aktera. Radi toga su revidirani i dopunjeni postojeći, odnosno usvojeni novi zakoni (Dodatak, Tabela 3). Politički i konceptualni oslonac za to nađen je u strategijama nacionalne bezbednosti, koje su usvajane tokom poslednje decenije (Dodatak, Tabela 4). Iz istog su izvora, potom, istekle brojne tematske i namenske strategije, te operativni i akcioni planovi za otklanjanje pojedinih pretnji nacionalnoj bezbednosti. U tom cilju je saradnja kako između sve brojnijih posrednika državne sile, tako i između nadležnih ministarstva i drugih organa javne uprave, naložena zakonom. Utoliko se čini da je sada u zemljama ZB formalno osigurana horizontalna i vertikalna raspodela upravljačkih nadležnosti između nosilaca izvršne vlasti. Zbog svega toga je upravljanje, pogotovo demokratsko upravljanje državnim delom sektora bezbednosti u njima postalo veoma složen i zahtevan proces. Zahvaljujući tome, a paradoksu uprkos, načelno su narasli izgledi za to da aparati državne sile odgovorno obavljaju svoje misije i zadatke, te da za to ujedno budu odgovorni pred svojim vlastima i građanima. Time su pak stvorene dodatne pretpostavke za demokratsko (pre)oblikovanje ne samo ovog sektora već i njegovih aktera.

Naime, zbog pojave novih aktera, trajno su načeti bezbednosni monopol i ekskluzivizam klasičnih aparata državne sile. Uporedo sa tim započeta je seoba nacionalne bezbednosti iz polja visoke politike u domen javnih politika. Odatle je danas u zemljama ZB parlament jedini nadležan za definisanje strategije nacionalne bezbednosti, dok je izvršna vlast obavezana da na osnovu nje kreira i sprovodi tekuću bezbednosnu politiku. Radi toga je u ovim zemljama ustrojen jasan lanac civilnog komandovanja (Dodatak, Tabela 5). Uporedo su razvijene linije za integrisano i koordinirano upravljanje aparatima državne sile. Tom je prilikom formalno osigurana i ojačana profesionalna autonomija vojske, policije i službi bezbednosti.²⁰⁷ Uz to je, zbog postepenog ulaska neuniformisanih eksperata u nadležna ministarstva, ojačana civilna supremacija u upravljačkim poslovima. Na taj je način, donekle, ograničen uticaj korporativnih interesa bezbednosnih elita na upravljanje, te na dimenzioniranje ovih aparata, kao i na njihovu upotrebu. Ka tom cilju vodi i započeta profesionalizacija javne uprave u ovim zemljama, kojom se hoće, uz ostalo, ograničiti uticaj političke klase na upravljanje ovim sektorom. Osnovano se, zato, može ustvrditi da legitimni nosioci izvršne vlasti danas u zemljama ZB poseduju sva potrebna ovlašćenja i sredstva za čvrstu kontrolu nad državnim aparatima sile. Daleko je važnije to što je ovaj oblik kontrole, za razliku od nasleđenog autoritarnog modela, sada zasnovan, barem izrekom, na demokratskim procedurama i uzusima. Odatle su svi ovi upravljači i izvršioci zakonom obavezani da deluju transparentno, te da u skladu sa zakonskim odredbama o tajnosti budu dostupni na uvid mesnoj javnosti.

Ključna je pak korist za demokratsko upravljanje istekla iz činjenice da je sada – zbog većeg broja aktera, te naraslog broja upravnih i komandnih instanci – postupak za upotrebu aparata sile postao veoma složen. Dodatne je dobiti donelo instaliranje organa i procedura za unutrašnju kontrolu u svakom od ovih aparata. Ovo stoga što su oni, uz ostalo, nadležni za proveru i ocenu spremnosti i sposobnosti jedinica i pripad-

207 Radi toga je, na primer, uveden institut direktora, kao i javni konkurs za izbor nosioca te funkcije.

nika datog aparata. Oni su, takođe, ovlašćeni da kontrolišu zakonitost njihovog rada, kao i način korišćenja dodeljenog im budžeta. Organi unutrašnje kontrole su ujedno obavezani da sistematski ispituju to da li ovi aparati u svom postupanju poštuju ljudska prava građana, ali i prava svojih pripadnika.

Osnovano je, stoga, ustvrditi da su upravljačke i komandne nadležnosti u ovim zemljama sada razdvojene između raznih organa i tela izvršne grane vlasti. Svedok tome je, na primer, obaveza mesnog ministarstva nadležnog za finansije da sistematski kontroliše tokove novca u državnom delu sektora bezbednosti. To je još jedan dokaz na osnovu koga se može oceniti da su u zemljama ZB započete sistemska dekoncentracija, preraspodela i ograničavanje bezbednosne moći. Odatle se ova opasna moć formalno više ne nalazi u isključivom posedu ijednog državnog čelnika ili upravljačke grupe. O tome svedoči, uz ostale, činjenica da mesne službe bezbednosti više ne mogu da primenjuju posebne mere bez pismenog odobrenja suda. Bez veće se greške odatle može zaključiti da je danas u zemljama ZB znatno umanjena opasnost od proizvoljne – unutrašnje ili spoljašnje – upotrebe, odnosno od zloupotrebe mesnih aparata državne sile.

Da sve to ipak ne bi zavisilo od (zlo)volje i moći trenutnih naredbodavaca i upravljača, a pogotovo ne od slobodne volje krajnjih izvršilaca, u ovim je zemljama stvorena razuzdana infrastruktura za demokratsku kontrolu i javni nadzor nad posednicima državne sile. U skladu sa time, osigurana je formalna podela bezbednosnih nadležnosti i ovlašćenja između izvršne, zakonodavne i sudske grane vlasti. Zbog toga su ova kontrola i rečeni nadzor, kao što je to naglašeno u studijama slučaja, uzdignuti na nivo ustavnog, odnosno zakonskog principa. Tako je, na primer, u Crnoj Gori čak donet poseban zakon o tome.

U skladu sa navedenim, ključne su ovlasti za kontrolu i nadzor date mesnom parlamentu. One se pak temelje na njegovim nadležnostima da definiše strategiju nacionalne bezbednosti, da odlučuje o ratu i miru, kao i o uvođenju vanrednog stanja, te da usvaja budžet. Uz to, on odobrava učestvovanje svoje zemlje i njenih kontingenata u međunarodnim bezbednosnim misijama, kao što ratifikuje i ugovore, uključujući u to i one o razmeni poverljivih podataka, sa NATO i EU. Drugi je oslonac kontrolnoj moći parlamenta građen na njegovom suverenom pravu da bira i/ili smenjuje vladu i njene ministre. To ga onda, dakako, obavezuje da neprekidno kontroliše i nadzire njihov rad. Radi toga on, pored ostalog, razmatra i usvaja (odbija) godišnje izveštaje nadležnih ministarstava i njima potčinjenih državnih aparata sile. Parlamenti u zemljama ZB su, kao i drugde uostalom, zakonom i/ili poslovnikom ovlastili svoje odbore da – primenom različitih postupaka i raznovrsnih sredstava i metoda – neposredno kontrolišu i nadziru državne aktore bezbednosti (Dodatak, Tabela 6). Ukoliko tom prilikom otkriju da je kršen zakon, ovi odbori mogu zatražiti od parlamenta da utvrdi i politički sankcioniše odgovornost civilnih naredbodavaca i upravljača zbog učinjenih (ne)dela.

Za razliku od toga, sudski organi u ovim zemljama imaju poslednju reč pri utvrđivanju i odmeravanju ustavnosti i zakonitosti rada državnih aparata sile i njihovih pripadnika. Oni stoga, nasuprot parlamentu, imaju pravnu snagu, koja im omogućava da u slučajevima kršenja zakona ne samo autonomno sankcionišu počinioca već i da nalože povratak u prethodno stanje. U kontrolnom zahvatu sudova zemalja ZB nalazi se, pre

svega, zaštita ljudskih prava građana, ali i prava pripadnika ovih aparata. Zato su oni izričito obavezani da nadziru i kontrolišu rad mesnih službi bezbednosti u slučajevima kada one primenjuju sredstva kojima se narušavaju ili ograničavaju neka od ustavom zagarantovanih prava građana.

Presudni iskorak iz autoritarnog modela civilne kontrole ove su zemlje učinile uvođenjem nezavisnih državnih organa (Dodatak, Tabela 7). U njima je, stoga, nezavisnost ovih organa osigurana ustavom i/ili zakonom. Pored toga, čelnike ovih organa bira parlament, kome su oni pak jedino odgovorni za svoje delovanje. Pošto im mandat traje duže od izbornog ciklusa, dodatno je ojačana njihova formalna nezavisnost od nosilaca izvršne vlasti. Mapa područja delovanja nezavisnih organa u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana jasno indicira kritične tačke u njihovoj demokratizaciji, odnosno u reformi sektora bezbednosti: (1) slobodan pristup podacima od javnog značaja, kao i zaštita podataka o ličnosti; (2) zaštita ljudskih prava i sloboda; (3) kontrola trošenja budžeta i (4) borba protiv korupcije. Odatle su za svaku oblast u većini ovih zemalja ustrojeni zasebni organi, koji kontrolišu i nadziru delovanje nosilaca izvršne vlasti. U njihovom se zahvatu, stoga, nalaze i državni akteri iz mesnog sektora bezbednosti.²⁰⁸ U BiH se otišlo i korak dalje, pa je uveden poseban zaštitnik ljudskih prava pripadnika tamošnje vojske.

Sudeći po nalazima iz studija slučaja, čini se da su u zemljama ZB mesne vojne, policijske i bezbednosno-obaveštajne elite, kao i njihovi potčinjeni, prihvatili sve ključne norme i konsekvence izborne demokratije. U skladu sa tim, oni su se voljno potčinili legalnim vlastima i civilnim naredbodavcima. Tom su se prilikom ove elite, čini se bespovratno, povukle sa javne političke scene, te su državni aparati sile sada i formalno depolitizovani. Nesporno je, isto tako, i to da nosioci civilne vlasti u ovim zemljama u potpunosti i bez vidljivih smetnji koriste svoje nadležnosti nad aparatima državne sile.

Međutim, za pouzdanu procenu napretka zemalja ZB u reformi sektora bezbednosti, te u postizanju odgovornosti državnih pružalaca bezbednosti, potrebno je imati na umu ulogu koju su u tome odigrali i još uvek igraju EU, NATO i SAD. Ova je uloga pak direktna posledica njihovog mešanja u političku i bezbednosnu dinamiku u ovom regionu, kao i u pojedinačnim zemljama. Prvi je krug vojnog i političkog mešanja okončan zabranom rata, odnosno nametanjem mira. Na taj je način izmenjen lokalni bezbednosni kontekst, te su stvorene pretpostavke za postepenu transformaciju ZB iz konfliktne formacije u bezbednosni režim. U sledećem je krugu usledila svestrana podrška normalizaciji i stabilizaciji ovih zemalja, te njihovoj početnoj demokratizaciji. U sklopu toga, pristigla je obilna savetodavna i donatorska pomoć za reformu mesnog sektora bezbednosti i zatečenih aparata državne sile. Efikasnost i efektivnost svoje podrške ovi su umešaci prvo osigurali, a potom i višestruko uvećali, primenom politike uslovljavanja, na zemlje ZB koje su se spremale, ili se tek spremaju, za ulazak u NATO, odnosno u EU.

²⁰⁸ Po Ustavu Srbije (član 138) iz ovakve kontrole je izuzet, na primer, predsednik Republike iako on komanduje vojskom u ratu i miru.

Iz svega ovog zemljama ZB pristigle su brojne – ekonomske, političke i bezbednosne – koristi. Čini se, ipak, da su glavnu dobit iz toga do sada izvukle njihove vladajuće elite. Naime, politika je uslovljavanja, ma koliko proizvoljna bila, ovdašnjim nosiocima vlasti dala alibi za riskantne rezove u državnom delu sektora bezbednosti. Usredsređenost na dostizanje NATO i/ili EU standarda isto je tako podstakla mimikriju kod političkih i bezbednosnih elita. Odatle su se one više bavile reorganizacijom i modernizacijom svojih aparata, nego njihovom radikalnom reformom. Zato je njima bilo mnogo važnije da uvedu nove regule i organe, nego da dosledno primenjuju usvojene zakone ili da podignu demokratske kapacitete nastalih institucija. Ne čudi stoga što su ponegde prosto preuzimani strani modeli i rešenja²⁰⁹, na šta upozoravaju i pojedini pisci studija slučaja. O tome, uz ostalo, svedoči bezrezervno unošenje u nacionalne strategije bezbednosti diskursa NATO i SAD o terorizmu. Odatle terorizam u većini zemalja ZB sada figurira kao jedna od najvećih pretnji za njihovu bezbednost. Ne može se, stoga, izbeći utisku po kome spremnost za ulazak u NATO – pogotovo ako je ona poduprta slanjem trupa u Avganistan ili Irak – može da prikrije i/ili nadomestiti temeljne nedostatke ne samo u reformi sektora bezbednosti već i u konsolidaciji demokratskog poretka u ovim zemljama.

Odatle izviru neki od razloga što su političke i bezbednosne elite u ovim zemljama brzo i uspešno usvojile demokratsku frazeologiju. Neupućenom bi se posmatraču zato moglo učiniti da su odnosi u trouglu „vlast–posednici sile–građani“ u ovim zemljama lišeni ozbiljnih napetosti. To bi ga čak moglo navesti da zaključi kako iz mesnog sektora više ne mogu pristići ozbiljne pretnje po demokratski poredak i ličnu bezbednost domicilnih građana.

5. Zaključak

Na oprez ipak zovu, kao što to beleži većina priloženih studija²¹⁰, brojne nesaglasnosti između proklamovanog i ostvarenog u zemljama ZB. Važna su odstupanja uočena u brojnim tačkama RSB-a, kao i u pribavljanju odgovornosti aktera iz ovog sektora. Vidno je, na primer, da nova pravna i sistemska struktura sama po sebi ne garantuje odgovorno i demokratsko postupanje državnih posednika sile i njihovih nadogradavaca. O tome, uz ostalo, svedoči olaka podrška vlasti ovih zemalja povećavanju ovlašćenja službi bezbednosti za primenu posebnih mera, kao i za trajan nadzor elektronskih komunikacija. Nije, isto tako, lako otkriti kako su to mesne vlasti navodno uspele da reformišu svoje aparate sile, a da pre toga nisu izvršile lustraciju, niti su otvorile tajne arhive službi bezbednosti. Povrh toga, u zemljama yu-porekla još uvek dominira politika sećanja, po kojoj su prethodni ratovi, dakako iz oprečnih razloga a uprkos brojnim zločinima, bili ne samo legitimni već i potrebni. Odatle je, umesto raspakivanja ratnog

209 O tome svedoči i nekritičko usvajanje NATO koncepta civilno-vojnih odnosa, koji je, u suštini, namenjen vršenju okupacijske vlasti, jer je oblikovan za NATO misije u Avganistanu i Iraku pod vođstvom SAD.

210 Izuzetak predstavlja Hrvatska u kojoj su, ako se sudi po nalazima pisaca studije, dostignuti najviši standardi tokom RSB-a, kao i u osiguravanju odgovornog delovanja državnih posednika sile. Videti: Knezović i Staničić 2011.

prtljaga, te utvrđivanja i sankcionisanja jedinačne odgovornosti za ratove i zločine, usledila serija međusobnih izvinjenja čelnika ovih država. Ima zato mesta za sumnju da pripadnici državnih aparata sile u njima još uvek bivaju socijalizovani na ideološkim i vrednosnim zasadima jedva okončanih ratova. Samo što su ti zasadi sada zaogrnuti demokratskim narativima.

Ništa manji jaz postoji između instaliranog sistema za demokratsku kontrolu i njegovih stvarnih učinaka u praksi. On postaje vidljiv pri pomnijoj analizi učinaka parlamentarne kontrole i nadzora. U većini studija uočeni nedostaci su obrazloženi manjkom „političke volje“ vladajućih partija. Tome je, potom, pridodata i nespornost poslanika većine da kontrolišu svoje partijske drugove, koji obnašaju vlast u ministarstvima nadležnim za aparate sile. Među dodatnim razlozima su se našli, na primer, malobrojnost stručnih službi parlamenta, te istovremeno učestvovanje poslanika u radu više odbora. U sličnom su tonu prikazane i razne vrste opstrukcija, kojima nosioci izvršne vlasti otežavaju rad nezavisnih državnih organa u ovim zemljama.

Odatle je u većini ovih zemalja, po našem sudu, umesto demokratske odgovornosti na delu organizovano i prikriveno istiskivanje lojalnosti državnih aparata sile prema vladajućim partijama i njihovim namesnicima u nadležnim ministarstvima. Utoliko je pre reč o partijskoj i/ili ličnoj, nego o demokratskoj kontroli nad ovim aparatima i njihovim pripadnicima. Štaviše, partijski su namesnici još uvek opskrbljeni znatnim diskrecionim ovlašćenjima, te suvereno odlučuju, na primer, o poverljivim i/ili hitnim nabavkama, o konverziji vojne industrije ili o sudbini državne imovine koju koriste ovi aparati. Uobičajilo se, stoga, u ovim zemljama da nakon izborne promene vlasti sledi kadrovska čistka u nadležnim ministarstvima, kao i u aparatima sile.

Koliko god svi predočeni razlozi bili tačni, oni nisu dovoljni za objašnjenje uzroka zbog kojih izostaje puna i demokratska odgovornost državnih pružalaca bezbednosnih usluga. Uvereni smo, stoga, da rodno mesto ovih manjkavosti, ovde samo letimično pobrojanih, treba tražiti u prirodi poredaka koji postoje u zemljama ZB. Njihova je pak narav presudno određena činjenicom da je postkonfliktna i postautoritarna tranzicija ovih zemalja još uvek tegobna i ne previše uspešna. Štaviše, istraživanja Fridom hausa (*Freedom Hous*) upozoravaju da ona još uvek nije okončana (Dodatak, Tabela 8).²¹¹ Odatle su Hrvatska, Srbija, Makedonija i Crna Gora svrstane u polukonsolidovane demokratije (sa ocenom 3–3,99). Bosna i Hercegovina se pak našla, pošto ima ocenu 4–4,99 u grupi tranzicionih vlada ili hibridnih režima. Kosovo, koje ima ocenu 5–5,99, nalazi se u grupi polukonsolidovanih autoritarnih režima.

Ako je tako, razumno je zaključiti da RSB u zemljama Zapadnog Balkana može biti uspešno izvedena samo ako novonastala demokratska infrastruktura u njima postane prohodna. Tek se pod tom pretpostavkom može očekivati da pružaoci bezbednosnih usluga, te njihovi kontrolori i nadzornici obavljaju svoje poslove odgovorno i po meri potreba rodnog društva i svojih sugrađana.

211 Tabelu 8 napravila je Gorana Odanović, istraživač Beogradskog centra za bezbednosnu politiku.

Dodatak

Tabela 2: Statutarni bezbednosni akteri

Albanija	BiH	Hrvatska	Kosovo	Makedonija	Crna Gora	Srbija
Oružane snage	Oružane snage BiH	Oružane snage	Kosovske bezbednosne snage	Oružane snage	Vojaska Crne Gore	Vojaska Srbije
Državna policija	Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA)	Policija	Policija Kosova	Policija	Policija	Policija
Vojna policija	Obaveštajno-sigurnosna agencija BiH	Državna obaveštajna agencija	Obaveštajna agencija Kosova	Obaveštajna agencija	Agencija za nacionalnu bezbednost	Bezbedno-sno-oba-veštajna agencija
Zatvori Policija	Sudska policija	Vojaska Bezbedno-sno-oba-veštajna agencija	Carina	Vojna obaveštajna i kontra-obaveštajna jedinica	Carina	Vojnobez-bednosna agencija
Državna obaveštajna služba	Granična policija	Antitero-ristička jedinica		Carina	Uprava za sprečavanje pranja novca	Vojno-obaveštajna agencija
Vojnoobaveštajna služba	Policija Republike Srpske	Državna carina				Carina
Republička garda	Policija Federacije BiH	USKOK				Poreska policija
Finansijsko-obaveštajna jedinica	Odeljenja kantonalne policije	Granična policija				
Uprava carina	Policija distrikta Brčko	Obalska straža				
Poreska uprava	Sudska policija entiteta/kantona/distrikta Brčko					
Obalska straža						

Tabela 3: Novi zakonski okvir							
Zakoni	Albanija	BiH	Hrvatska	Kosovo	Makedonija	Crna Gora	Srbija
Vojska	Zakon o Oružanim snagama Republike Albanije, 1998.	Zakon o službi u Oružanim snagama, 2005.	Zakon o odbrani, 2002. Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, 2002.	Zakon o Kosovskim bezbednosnim snagama, 2008.	Zakon o odbrani, 2008. Zakon koji reguliše vojnu službu, 2010.	Zakon o vojsci, 2009.	Zakon o vojsci Srbije, 2007. Zakon o odbrani, 2007.
Policija	Zakon o Državnoj policiji, 2007.	Zakon o Upravi za koordinisanje organa policije BiH i Agencija za podršku policijskoj strukturi, 2008.	Zakon o policiji, 2000.	Zakon o policiji, 2008.	Zakon o policiji, 2009.	Zakon o policiji, 2009.	Zakon o policiji, 2005.
Civilne obaveštajne i kon- traobaveštajne agencije	Zakon o Državnoj obaveštajnoj službi, 1999.	Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji, 2004.	Zakon o sigurnosnim službama Republike Hrvatske, 2002. Zakon o sigurnosno-obaveštajnom sustavu Republike Hrvatske, 2006.	Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova, 2008.	Zakon o Obaveštajnoj agenciji, 1995.	Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbednost, 2011.	Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, 2002.
Vojne obaveštajne i kon- traobaveštajne agencije	Zakon o Vojnoj obaveštajnoj službi, 2003.		Zakon o sigurnosnom i obaveštajnom sustavu Republike Hrvatske, 2006.				Zakon o vojno-bezbednosnoj agenciji i vojno-obaveštajnoj agenciji, 2009.
Granična policija		Zakon o službi Granične policije, 2001.		Zakon o integrisanom upravljanju i kontroli državne granice, 2008.		Zakon o državnoj granici, 2005.	
Carina	Carinski zakon Republike Albanije, 1999.	Zakon o carinskoj politici Bosne i Hercegovine, 2004.	Zakon o carini, 2010.		Zakon o carini, 1992.	Zakon o carini, 2008.	Zakon o carini, 2010.
Finansijska i/ili poreska policija							
Državni organi za sprečavanje pranja novca	Zakon o borbi protiv pranja novca i borbi protiv finansiranja terorizma, 2008.	Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, 2009.	Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala		Zakon o sprečavanju pranja novca i drugih prihoda ostvarenih putem kriminala, 2004.	Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, 2009.	Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma 2010.

Tabela 4: Politički i strateški okvir*						
Albanija	BiH	Hrvatska	Kosovo	Makedonija	Crna Gora	Srbija
Dokument o strategiji bezbednosti, 2000. (2004)	Opšti okvir mirovnog sporazuma, 1995.	Nacionalna strategija sigurnosti, 2002.	Nacionalna strategija bezbednosti (koja treba da se usvoji 2010)	Okvir Ohridskog sporazuma, 2001.	Nacionalna strategija bezbednosti, 2006. (2008)	Nacionalna strategija bezbednosti, 2009.
Dokument o odbrambenoj politici, 2000. (2007)	Bezbednosna politika, 2006.	Odbrambena strategija, 2002.	Strategija Policije Kosova, 2008.	Koncept nacionalne bezbednosti i odbrane, 2003.	Strategija odbrane, 2007. (2008)	Odbrambena strategija, 2009.
Vojna strategija, 2002. (2005)	Odbrambena politika, 2001. (2008)	Vojna strategija, 2003.	Nije usvojena Strategija Kosovskih bezbednosnih snaga.	Revizija strateške odbrane – politički okvir, 2003.		Revizija strateške odbrane, 2009.
Strategija sektora Ministarstva odbrane, 2007.	Vojna strategija, 2009.	Revizija strateške odbrane, 2005.	Nacionalna strategija za integrisano upravljanje granicom, 2009.	Nacionalna strategija bezbednosti, 2008.		Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, 2005.
Nacionalna strategija za integrisano upravljanje granicom, 2007.	Vojna doktrina, 2003.	Dugoročni razvojni plan Oružanih snaga, 2006.		Strategija odbrane, 1999. (2010)		Nacionalna strategija protiv pranja novca i finansiranja terorizma, 2008.
Nacionalna strategija za sektor održavanja javnog reda i mira i Državnu policiju, 2007.	Revizija odbrane, 2009. (u toku)			Bela knjiga odbrane, 1998. (2005)		Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala, 2009.
Nacionalni akcioni plan za borbu protiv nezakonite trgovine ljudima u vozilima, 2008.	Bela knjiga odbrane, 2005.			Strategija reformi u policiji, 2003. (2004)		
Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala i trgovine ljudima i borbu protiv terorizma, 2008.	Strategija za borbu protiv terorizma, 2006.			Nacionalna strategija za integrisano upravljanje granicom, 2003.		

* Tabela je nastala na osnovu podataka iz zbornika radova: Hadžić, Miroslav i Milorad Timotić, Predrag Petrović. (ur.) *Bezbednosna politika Zapadnog Balkana*. Beograd: CCVO, 2010. Godina kada je izvršena revizija dokumenta i/ili kada je izmenjen i dopunjen, data je u zagradi.

Tabela 4 – drugi deo: Politički i strateški okvir

Albanija	BiH	Hrvatska	Kosovo	Makedonija	Crna Gora	Srbija
	Strategija za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorističkih aktivnosti BiH, 2009.					
	Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala, 2009.					
	Strategija za borbu protiv korupcije, 2009.					
	Strategija za kontrolu, sprečavanje i borbu protiv trgovine drogom, 2009.					
	Strategija protivminskog delovanja, 2002. (2009)					

Tabela 5: Civilno rukovođenje i upravljanje

Albanija	BiH	Hrvatska	Kosovo	Makedonija	Crna Gora	Srbija
Predsednik	Predsedništvo BiH	Predsednik republike	Predsednik Kosova	Predsednik	Savet za odbranu i bezbednost	Predsednik republike
Premijer	Veće ministara BiH	Premijer	Premijer	Premijer	Premijer	Premijer
Veće ministara	Ministarstvo odbrane BiH	Veće ministara	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Veće ministara	Vlada	Vlada
Ministar odbrane	Ministarstvo bezbednosti BiH	Ministar odbrane	Ministarstvo Kosovskih bezbednosnih snaga	Ministar odbrane	Ministar odbrane	Ministar odbrane
Ministar unutrašnjih poslova	Predsednici entiteta	Ministar unutrašnjih poslova	Ministarstvo ekonomije i finansija	Ministar unutrašnjih poslova	Ministar unutrašnjih poslova	Ministar unutrašnjih poslova
Ministar finansija	Entitetske/ kantonalne vlade	Ministar finansija	Ministarstvo pravde	Ministar finansija	Direktor Agencije za nacionalnu bezbednost	Ministar finansija
Ministar pravde	Ministarstva unutrašnjih poslova entiteta/ kantona	Ministar pravde	Direktor Obaveštajne agencije Kosova	Ministar pravde		Ministar pravde
Direktor Državne obaveštajne službe		Direktor Bezbednosno-informativne agencije		Direktor Obaveštajne agencije		Direktor Bezbednosno-informativne agencije

Tabela 6: Parlamentarna kontrola i organi nadzora						
Albanija	BiH	Hrvatska	Kosovo	Makedonija	Crna Gora	Srbija
Odbor za nacionalnu bezbednost	Udruženi odbor za odbranu i bezbednost	Sudski odbor	Odbor za unutrašnje poslove i bezbednost	Odbor za bezbednost i odbranu	Parlamentarni odbor za bezbednost i odbranu	Odbor za odbranu i bezbednost
Odbor za pravna pitanja, državnu administraciju i ljudska prava	Udruženi odbor za nadzor rada Obaveštajno-sigurnosne agencije BiH	Odbor za unutrašnju politiku i nacionalnu bezbednost	Odbor za Obaveštajnu agenciju Kosova	Stalni istražni odbor		
Odbor za ekonomiju i finansije	Odbor za bezbednost Parlamenta Federacije BiH	Odbor za odbranu		Parlamentarni odbor za nadzor Obaveštajne agencije i Uprave za bezbednost i kontra-obaveštajne poslove		
	Odbor za bezbednost Narodne skupštine Republike Srpske	Odbor za civilni nadzor bezbednosno-obaveštajnih agencija				

Tabela 7: Nezavisne državne institucije						
Albanija	BiH	Hrvatska	Kosovo	Makedonija	Crna Gora	Srbija
Narodni advokat	Institucija ombudsmana za zaštitu ljudskih prava BiH	Državni ured za reviziju	Ombudsman institucije	Ombudsman institucije	Ombudsman institucije	Ombudsman institucije
Vrhovna državna revizorska institucija	Parlamentarni vojni predstavnik	Ombudsman institucije	Kancelarija generalnog revizora	Državna revizorska kancelarija	Državna revizorska institucija	Državna revizorska institucija
Poverenik za zaštitu ličnih podataka	Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH	Državni poverenik za nadzor procedura javnih nabavki	Antikorupcijska agencija		Odbor za civilnu kontrolu rada policije	Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka
Poverenik za zaštitu od diskriminacije	Državni revizor		Državna agencija za zaštitu ličnih podataka		Agencija za zaštitu privatnih podataka	Antikorupcijska agencija
Visoki inspektorat za deklaraciju i reviziju imovine	Antikorupcijska agencija BiH					
Advokat za nabavku						

Tabela 8: Ocene za demokratiju*								
Godina	Albanija	Bosna	Hrvatska	Makedonija	Crna Gora	Kosovo	Srbija	Prosečna ocena za Zapadni Balkan 2011.
2008.	3,82	4,11	3,64	3,86	3,79	5,21	3,79	4,07
2009.	3,82	4,18	3,71	3,86	3,79	5,11	3,79	
2010.	3,93	4,25	3,71	3,79	3,79	5,07	3,71	
2011.	4,04	4,32	3,64	3,82	3,82	5,18	3,64	

* Ocene su zasnovane na godišnjim izveštajima Freedom house (eng. Freedom House) pod nazivom „Nacije u tranziciji”. Izvor: Freedom House. Nations in Transit. <<http://www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit>>. Ocene su date na skali od 1 do 7, gde 1 predstavlja najviši nivo demokratskog napretka, a 7 najniži.

Literatura

1. Žunec, Ozren. *War and Society*. Naklada Jesenski i Turk, 1998: 143–175.
2. Knezović, Sandro and Staničić, Mladen. *Analiza konteksta reforme sektora bezbednosti u Hrvatskoj 1989–2009*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose, 2011.
3. Kolodziej, Edward A. *Bezbednost i međunarodni odnosi*. Zagreb: Fakultet političkih nauka, 2005.
4. Koneska, C. and Kotevska, B. *Context Analysis of the Security Sector Reform in Macedonia 1991–2008*. Skopje: Analytica Think Tank, 2011.
5. Neumann, Iver B. *Korišćenje drugih*. Beograd: Službeni glasnik, BCBP, 2011.
6. Popović, Đorđe. et al. *Analiza konteksta reforme sektora bezbednosti u Srbiji 1989–2009*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2011.
7. Radević, Rajko i Raičević, N. *Analiza konteksta reforme sektora bezbednosti u Crnoj Gori 1989–2009*. Podgorica: Centar za demokratiju i ljudska prava – CEDEM, 2011.
8. Toje, Asle. „Strateška kultura kao analitički instrument.” *Bezbednost na Zapadnom Balkanu*, broj 14, jul–septembar, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009: 3–23.
9. *Ustav Republike Srbije*. Beograd: Službeni glasnik FRJ, 2006.
10. Hadžić, Miroslav. Civilna kontrola Jugoslovenske armije. U: *Civilna kontrola vojske i policije*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2000: 31–79.
11. Miroslav Hadžić i Milorad Timotić, Petrović, Predrag. (ur.) *Bezbednosna politika na Zapadnom Balkanu*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2010.
12. Hadžović, Denis i dr. *Analiza konteksta reforme sektora bezbednosti u Bosni i Hercegovini 1990–2009*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije, 2011.
13. Dyrnishi, A. et al. (2011). *Context Analysis & Chronology of the Security Sector Reform in Albania 1991–2009*. Tirana: Institute for Democracy and Mediation, 2001.
14. Edmunds, Timothy. *Security Sector Reform in Transforming Societies, Croatia, Serbia and Montenegro*. Manchester University Press, 2007.
15. Edmunds, Timothy. Security Sector Reform: Concepts and Implementation. In: *Sourcebook on Security Sector Reform*. Geneva: DCAF; Belgrade: CCMR, 2004: 45–60.

16. Hänggi, Heiner. Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. In: *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Lit Verlag Munster, 2004: 3–18.
17. Qehaja, F. and Vrajolli, M. *Context Analysis of the Security Sector Reform in Kosovo 1999–2009*. Pristina: Kosovar Centre for Security Studies (KCSS), 2011.

Projektna metodologija i ocene: Mapiranje i praćenje reformе sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu

Indeks reformisanosti sektora bezbednosti kao alatka za merenje napretka demokratizacije

Autorka: Sonja Stojanović²¹²

212 Sonja Stojanović je direktorka Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (www.bezbednost.org). Ona je i autorka metodologije za merenje RSB-a, koja je korišćena u ovom istraživanju. Ima veliko iskustvo u merenju RSB-a u društvima u tranziciji iz perspektive građanskog društva.

Skraćenice i akronimi

BiH	Bosna i Hercegovina
CEDEM	Centar za demokratiju i ljudska prava, Podgorica
CSS	Centar za sigurnosne studije, Sarajevo
DAC	Odbor za razvojnu pomoć OECD
DCAF	Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga
EU	Evropska unija
IDM	Institut za demokratiju i medijaciju, Tirana
IRSB	Indeks reforme sektora bezbednosti
IMO	Institut za međunarodne odnose, Zagreb
KCSS	Kosovski centar za bezbednosne studije, Priština
NATO	Organizacija severnoatlantskog ugovora
OCD	Organizacije civilnog društva
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PBK	Privatne bezbednosne kompanije
RSB	Reforma sektora bezbednosti
UN	Ujedinjene nacije

„Nije sve što se može izbrojati vredno, niti se sve što je vredno može izračunati“
Albert Einstein

1. Uvod

Iako su nastojanja da se uspostavi nadzor i odgovornost nad onima koji su zaduženi za bezbednost stari koliko i samo proučavanje demokratizacije, interesovanje međunarodne zajednice za pružanje pomoći reformama sektora bezbednosti u drugim zemljama noviji je fenomen. Reforma sektora bezbednosti bila je tokom protekle dve decenije u središtu pažnje međunarodnih organizacija i vlada razvijenih zemalja.²¹⁴ Zapadni Balkan bio je jedan od regiona u kom su testirani modeli međunarodne pomoći reformama u sektoru bezbednosti. Krajnji cilj bila je stabilizacija regiona (ponovnim) uspostavljanjem funkcionalnih državnih ustanova bezbednosti i mehanizama kontrole. Međutim, mnogo je manje bilo aktivnosti koje su težile tome da razvijaju sposobnosti građanskog društva kako bi ono moglo da nadzire državne i nedržavne pružaoce bezbednosti i njihove kontrole. Mnogo je uobičajeniji bio državocentrični pristup reformama u sektoru bezbednosti, tj. usredsređivanje na reforme koje sprovode same državne ustanove, bez uključivanja drugih činilaca, poput medija, građanskog društva ili privrede. Nedostajao je celovit pristup reformama, koji uočava da je građansko društvo važan stub dobre uprave i da ono treba da učestvuje u ovom procesu. Time što vrši demokratsku kontrolu i nezavisan nadzor aktera bezbednosti, te promoviše javnost rada državnih ustanova, građansko društvo doprinosi povećanju odgovornosti rada državnih ustanova bezbednosti.

Upravo se u takvom kontekstu pojavila motivacija za razvijanje stroge i sistematične metodologije za mapiranje i nadzor sektora bezbednosti iz perspektive organizacija civilnog društva (OCD). U ovom poglavlju biće predstavljen okvir za merenje²¹⁵ kvaliteta demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti u zemljama koje su u procesu demokratizacije. Ovaj okvir razvijen je unutar jedne OCD, a namenjen je i drugim organizacijama civilnog društva, koje će ga koristiti za analizu reforme i tako osnažiti lokalno vlasništvo nad reformom sektora bezbednosti. Ova metodologija razvijena je u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku (BCBP), nezavisnom naučno-istraživačkom centru (eng. *think tank*), sa sedištem u Srbiji. Ona je od 2006. godine korišćena za mapiranje i nadzor reformi sektora bezbednosti u Srbiji.²¹⁶ Metodologija je zatim

213 Prema Williams 2011.

214 Više o razlozima zainteresovanosti za koncept reforme sektora bezbednosti u razvijenim zapadnim zemljama videti u: Stojanović, Sonja. „Reforma sektora bezbednosti i EU.“ U: *Uvod u bezbednosnu politiku EU*. (kursu koji je moguće pratiti posredstvom interneta) Beograd, 2009.

215 „procena (eng. *assessment*) podrazumeva prikupljanje podataka kako bi se opisali i bolje razumeli problemi, merenje (eng. *measurement*) predstavlja proces kvantifikacije podataka prikupljenih tokom procene, istraživanje (eng. *research*) podrazumeva korišćenje podataka za potrebe opisivanja, predviđanja i kontrole kao sredstva za bolje razumevanje posmatranog fenomena, a ocenjivanje (eng. *evaluation*) podrazumeva poređenje podataka sa standardima radi procene vrednosti ili kvaliteta.“ Huitt, W., Hummel, J., & Kaeck, D. 2001.

216 Za rezultate ove faze istraživanja videti: Hadžić, Miroslav i Milosavljević, B.; Stojanović, S; Ejđus, F; (ur.) *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008*. Beograd: CCVO & Dangraf, 2009.

proširena i unapređena tokom zajedničkog istraživačkog projekta, koji je realizovao neformalni konzorcijum sastavljen od sedam OCD-a iz regiona Zapadnog Balkana²¹⁷, u periodu 2009–2012. godine. Svaka od članica konzorcijuma pojedinačno je uradila analizu i procenila svoj nacionalni kontekst reforme sektora bezbednosti. Širi cilj ovog regionalnog projekta bio je razvijanje instrumenta za istraživanje, na osnovu čijih rezultata bi OCD mogle da nadziru sektore bezbednosti u svojim zemljama i da javno zastupaju i predlažu mere za njihovo unapređenje. Stoga su merila za procenjivanje napretka reforme sektora bezbednosti izabrana u skladu sa nadzornom ulogom građanskog društva. Metodologija je konceptualizovana tako da odražava ključne izazove ove reforme u zemljama u tranziciji.

U ovom tekstu biće predstavljeni kratak istorijat razvoja metodologije i promene do kojih je došlo tokom dva ciklusa njene primene. Zatim sledi predstavljanje logike ocenjivanja i osnovnih elemenata koji su razmatrani prilikom davanja ocene o kvalitetu demokratskog upravljanja u sektoru bezbednosti. U tekstu su prikazane i metode korišćene za prikupljanje podataka i za proveru valjanosti nalaza. Potom sledi diskusija o njenoj originalnosti i o mogućnostima korišćenja metodologije za generisanje preporuka, koje treba da pomognu javnom zastupanju demokratizacije upravljanja u sektoru bezbednosti. Na kraju će biti predstavljeni ključni izazovi i ograničenja, kao i pouke izvedene iz iskustava tokom dva kruga istraživanja u Srbiji i u zemljama zapadnog Balkana, te ideje za dalja istraživanja.

2. Istorijat: Pregled indeksa

Probnu verziju metodologije (Stojanović, u: Hadžić i dr. 2009: 71–104) isprobao je istraživački tim BCBP-a tokom studije slučaja reforme sektora bezbednosti u Srbiji u periodu 2006–2008. Nalazi iz prve faze praćenja reforme sektora bezbednosti u Srbiji predstavljeni su u *Godišnjaku reforme sektora bezbednosti u Srbiji, 2008* (Hadžić, M. i dr. 2009). Kao polazište je poslužila Hangijeva definicija ideal-tipa reformisanog sektora bezbednosti, koji je osposobljen da „efikasno i delotvorno (efektivno) pruža ljudsku i državnu bezbednost u okvirima demokratske vladavine“ (Bryden and Hänggi 2004: 1). Na osnovu nje definisane su tri agregatne dimenzije reforme sektora bezbednosti: (1) demokratsko upravljanje; (2) efikasno pružanje bezbednosti i (3) delotvorno pružanje ljudske i nacionalne bezbednosti. Svaka od ove tri dimenzije dalje je raščlanjena na kriterijume i potkriterijume (vidi Tabelu 1). U *Godišnjaku* iz 2008. godine predstavljena je, na osnovu javno dostupnih podataka, ocena reforme sektora bezbednosti u odnosu na ove tri dimenzije.

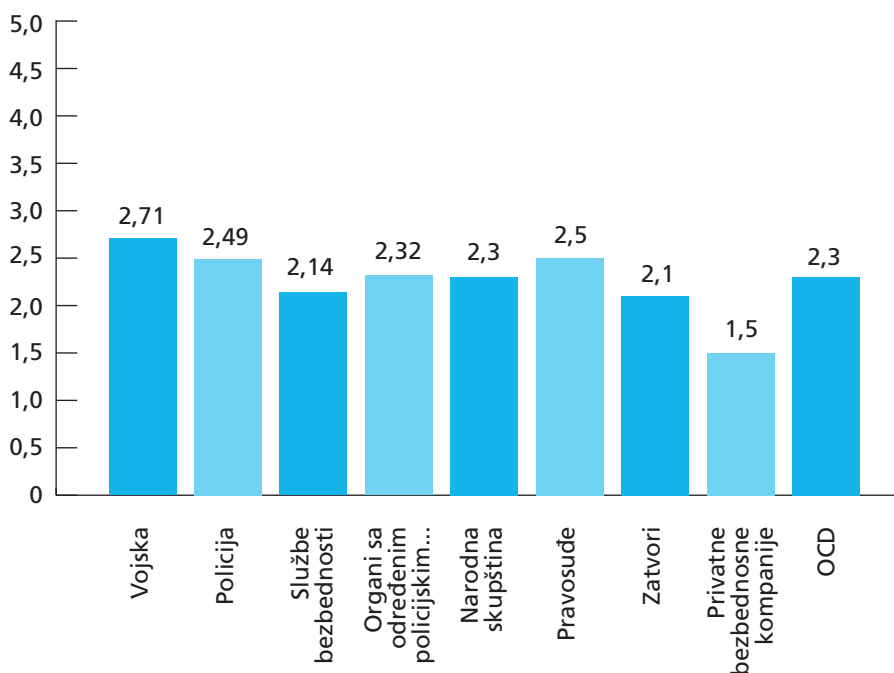
217 Partneri na projektu „Izgradnja kapaciteta građanskog društva za mapiranje i praćenje reforme sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu 2009–2011“ bili su organizacije Analytica, Skoplje; BCBP, Beograd; Centar za sigurnosne studije (CSS), Sarajevo; Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Podgorica; Kosovski centar za studije bezbednosti (KCSS), Priština; Institut za međunarodne odnose (IMO), Zagreb i Institut za demokratiju i medijaciju (IDM), Tirana. Projekat je podržao Ženevski centar za kontrolu oružanih snaga (DCAF), a finansiralo ga je Ministarstvo spoljnih poslova Norveške.

Tabela 1: Dimenzije, kriterijumi i potkriterijumi reforme sektora bezbednosti korišćeni tokom probnog istraživanja BCBP-a (2006–2008)

DIMENZJA	KRITERIJUM	POTKRITERIJUM	Ocene			
			AKTERI			
			Državni akteri koji primenjuju prinudu (policija, vojska, obaveštajne službe)	Državni akteri koji ne primenjuju prinudu (parlament, vlada, sudstvo)	Nedržavni akteri koji primenjuju prinudu (privatne kompanije za obezbeđenje)	Nedržavni akteri koji ne primenjuju prinudu (OCD, akademska zajednica itd.)
DEMOKRATSKO UPRAVLJANJE	Reprezentativnost	Zastupljenost žena	✓			
		Zastupljenost nacionalnih manjina	✓			
	Transparentnost (javnost u radu)	Opšta transparentnost	✓		✓	✓
		Finansijska transparentnost	✓			
	Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor	Kontrolna i nadzorna uloga izvršne vlasti	✓	Nadležnost, kapaciteti i resursi za vršenje kontrole nad pružaocima bezbednosti i njihovim rukovodiocima	✓	Kapacitet za nadzor nad državnim akterima u sektoru bezbednosti
		Parlamentarna kontrola i nadzor	✓		✓	
		Sudska kontrola	✓		✓	
		Kontrola i nadzor koju vrše nezavisne državne institucije (ombudsman, Agencija za borbu protiv korupcije itd.)	✓		✓	
	Vladavina prava	Pravna država	✓		✓	✓
		Zaštita ljudskih prava	✓		✓	✓
	Participativnost (učestvovanje građana i OCD)	Učestvovanje u kreiranju javne politike	✓			
		Učestvovanje u sprovođenju i ocenjivanju javne politike	✓			
EFIKASNOST	Dobro upravljanje		✓			
	Upravljanje ljudskim resursima		✓			
	Finansijsko upravljanje		✓			
EFEKTIVNOST (delotvornost – učinkovitost)	Integritetnost sektora bezbednosti		✓	✓	✓	✓
	Legitimnost sektora ili aktera		✓	✓	✓	✓
	Odnos ciljeva, resursa i ishoda		✓		✓	✓

U to vreme dominantnu jedincu analize činili su pojedinačni akteri ili komponente sektora bezbednosti. Svaki je akter posebno ocenjivan. Prikupljeni i analizirani podaci služili su za ocenjivanje sledećih aktera: vojske, policije, bezbednosno-obaveštajnih službi, institucija koje imaju neka policijska ovlašćenja (Uprava carina, poreska policija i Uprava za sprečavanje pranja novca), zatvora, privatnih bezbednosnih kompanija, kao i državnih i nezavisnih organa zaduženih za nadzor i kontrolu gorepomenutih aktera (uključujući u to i Narodnu skupštinu, sudstvo i organizacije civilnog društva). U Tabeli 2 numerički su prikazani nalazi prvog ciklusa primene ove metodologije.

Tabela 2: Rezultati primene Indeksa reformisanosti u Srbiji (2006–2008)



Godišnjak predstavlja prvi izvor u kome su predstavljene ocene kvaliteta upravljanja u celom sektoru bezbednosti. Stoga je on domaćim kreatorima javne politike i onima koji se bave pitanjima bezbednosti, kao i Evropskoj komisiji poslužio kao uvodni izvor za merenje napretka reforme sektora bezbednosti u Srbiji. Dodatna vrednost prvobitne metodologije bila je njena orijentisanost na ocenjivanje pojedinačnih aktera u sektoru bezbednosti. Ovakav pristup orijentisan na ocenjivanje rada pojedinačnih aktera bio je posebno pogodan za predstavljanje nalaza i preporuka unutar države, jer su i mediji i stručnjaci u oblasti bezbednosti najviše bili zainteresovani za to koja institucija je prema našem Indeksu „najbolja“, a koja „najgora“. Za prikazivanje rezultata

korišćena je skala ocenjivanja od 1 (nezadovoljava) do 5 (najbolji). Namerno je usvojen sistem ocenjivanja koji se koristi u školstvu u regionu kako bi sve bilo lako razumljivo i profesionalcima zaposlenim u sektoru bezbednosti i široj javnosti.

3. Promene u metodologiji

Kako bismo unapredili metodologiju, organizovali smo, nakon prvog ciklusa njene primene u Srbiji, reviziju i recenziju, to jest kritičku analizu u saradnji sa partnerskim organizacijama na regionalnom istraživanju i kroz predstavljanja praktičarima i stručnjacima za bezbednost i demokratizaciju na sastancima koji su organizovani u Beogradu, Briselu i Ženevi.²¹⁸ Rezultat ovog procesa bilo je donošenje odluke o tome da se precizira zahvat istraživanja. Zbog utvrđenih poteškoća koje su postojale u pilot-verziji, u drugoj fazi istraživanja odustalo se od procenjivanja svih elemenata efikasnosti i delotvornosti, jer su za to bili potrebni veća tehnička stručnost i pristup poverljivim podacima (Stojanović, S., u Hadžić, M. i dr. 2009: 96–98).

Da bi bila data ozbiljna ocena efikasnosti delovanja državnih aktera koji koriste silu (policija, vojska, parapolicijske ustanove i obaveštajne službe), neophodno je posedovati specijalistička znanja i tehničku stručnost. Na primer, kako bi bili definisani odgovarajući pokazatelji²¹⁹ efikasnosti policije u suzbijanju i prevenciji kriminala, neophodno je veliko predznanje iz oblasti kriminologije. Ova se pak stručnost teško može steći bez prethodnog rada u policiji ili bez specijalističke obuke, što je retkost među istraživačima iz građanskog društva. Drugi razlog je nedostatak javno dostupnih podataka koji bi omogućili preciznije merenje efikasnosti aktera zaduženih za pružanje fizičke bezbednosti građana. Na primer, borbena gotovost vojske obično se ocenjuje internim analizama i u svakoj zemlji predstavlja poverljivu informaciju. Teško je meriti delotvornost čitavih ustanova, naročito u sektoru bezbednosti. Tako se učinkovitost određenih državnih aktera u sektoru bezbednosti, kao što su vojska ili obaveštajne službe, ne može u potpunosti izmeriti u normalnim (mirnodopskim) okolnostima. Drugim rečima, delotvornost bilo kojih oružanih snaga može se sa sigurnošću ocenjivati samo tokom oružanog sukoba ili neposredno nakon njegovog završetka. Slično tome, delotvornost obaveštajnih službi može se, u načelu, ocenjivati samo na osnovu informacija koje objavljuju njihovi civilni naredbodavci ili rukovodioci tih obaveštajnih službi. To se najčešće dešava nakon što obaveštajne službe uspešno spreče određenu aktivnost koja je u njihovoj nadležnosti.

Zbog navedenih ozbiljnih ograničenja, koja se odnose na pristup podacima i na kontrolu kvaliteta tumačenja prikupljenog empirijskog materijala, odlučeno je da se u drugom ciklusu (2009–2012) **zahvat regionalnog istraživanja zadrži samo na proce-**

218 O nacrtu metodologije – uključujući u to i posebne komponente za mapiranje, praćenje i merenje reformisanosti sektora bezbednosti – detaljno je diskutovano sa stranim stručnjacima na dva sastanka. Prvi je održan u Evropskom političkom centru (EPC) u Briselu 17. marta 2009. godine, a drugi je održan u saradnji sa DCAF-om u Ženevi, u okviru Međunarodnog bezbednosnog foruma 20. maja 2009.

219 U tekstu se sa istim značenjem naizmenično koriste pojmovi *indikator* i *pokazatelj*.

ni kvaliteta demokratskog upravljanja u sektoru bezbednosti. To je bilo u skladu sa onom vrstom stručnog znanja koje najčešće postoji u građanskom društvu, kao i sa nadzornom ulogom građanskog društva i ključnim izazovima reformama, tipičnim za društva u demokratskoj tranziciji. Krajnji cilj bio je da se istraživačima omogući da Indeks koriste kao platformu za sistematično prikupljanje dokaza na osnovu kojih mogu ciljano praktikovati javni nadzor celokupnog sektora bezbednosti u svojim društvima.

Druga velika izmena u metodologiji jeste **pomeranje sa pristupa koji je bio orijentisan na ocenjivanje pojedinačnih aktera na pristup koji je orijentisan na ocenjivanje celokupnog sektora.** Tokom prve studije postalo je jasno da neki kriterijumi reforme nisu podjednako važni za sve aktere i da se ne mogu jednako primenjivati. Na primer, ne možemo očekivati da će privatne bezbednosne kompanije (PBK) poštovati iste standarde transparentnosti rada kao i ustavom ovlašćeni državni akteri koji primenjuju silu (policija, vojska itd.). Osnovni podaci o privatnim bezbednosnim kompanijama, kao i o svim drugim privrednim subjektima, trebalo bi da budu dostupni javnosti. Ipak, kao privatna preduzeća one nemaju obavezu da njihov rad bude transparentan u onoj meri u kojoj to imaju ustanove koje finansiraju poreski obveznici (osim ako ih nije angažovala neka državna ustanova). Državni akteri bezbednosti, kao korisnici državnog budžeta, deluju u okvirima društvenog ugovora sa građanima i građankama i time imaju veću obavezu da podatke o svom radu učine dostupnim. Slično tome, bilo bi besmisleno očekivati da će građani učestvovati u formulisanju i sprovođenju bezbednosne politike privatnih kompanija, pošto su one privredni nedržavni subjekti. Štaviše, ukoliko bismo koristili model u kojem ocenjujemo sve aktere posebno, mogli bismo bespotrebno primeniti kriterijume nadzora na same nadzorne organe (na primer, na skupštinu, sudstvo, izvršnu vlast i nezavisne državne institucije ili OCD). Ovakav postupak nam verovatno ne bi pružio nove uvide u ostvarenost prevashodnog cilja reforme sektora bezbednosti – dostizanje delotvorne kontrole nad državnim i nedržavnim akterima koji pružaju fizičku bezbednost. Tokom istraživanja mnogo smo više želeli da utvrdimo da li organi nadzora obavljaju nadzor, nego da li su oni pod nečijim nadzorom. Drugi razlog za promenu pristupa ističe iz toga što pristup orijentisan na sektor omogućava da se sazna koliko je bezbednosti pruženo građanima, nezavisno od toga ko je pruža. Ljudska bezbednost oličena je u osećanju sigurnosti i poverenja, koje je ishod istovremenog delovanja više ustanova. Na primer, unapređena metodologija više ne nalaže istraživačima da odvojeno procenjuju kakav kvalitet zaštite ljudskih prava pružaju postojeći mehanizmi u okviru policije, vojske ili obaveštajnih službi, već je od njih tražila da daju jednu ocenu za kvalitet zaštite ljudskih prava u okviru celokupnog sektora bezbednosti. Unapređena metodologija bila je inspirisana celovitim/holističkim pristupom reformi sektora bezbednosti, u okviru koga se nacionalna i ljudska bezbednost razmatraju kao ravnopravni ciljevi bezbednosne politike, te uočavaju doprinosi i nedržavnih i tradicionalnih državnih aktera u sektoru bezbednosti.

Kao i u prethodnom istraživanju, prvo su prikupljeni podaci za svakog pojedinačnog aktera. Zatim su tumačeni, te izdvajani zajednički trendovi, na osnovu kojih je za svaki od kriterijuma predstavljena jedna sveobuhvatna ocena. Grupisanje i tumačenje podataka urađeno je u skladu sa generičkim sistemom ocenjivanja, koji je detaljnije opisan u daljem tekstu. Prilikom prikupljanja i tumačenja podataka, istraživači su uzimali u obzir osobenosti pojedinih aktera na nivou pojedinačnih indikatora (na primer,

razlike u poželjnom nivou transparentnosti među agencijama koje se bitno razlikuju po svojim funkcijama). Uz to, razlike u opsegu i kvalitetu nadzora određenih ustanova objašnjene su u tekstu koji prati svaku ocenu. U ovim objašnjenjima među ocenjivanim državnim akterima identifikovani su „šampioni“ i „najlošiji daci“, što je potkrepljeno dokazima. Na taj smo način želeli da ukažemo na prioritete prilikom promene politike i da „pohvalimo“ one koji prednjače u reformama ključnim za demokratsko upravljanje u sektoru bezbednosti.

Tabela 3: Pristup orijentisan na aktere naspram šireg pristupa orijentisanog na sektor kojim se meri demokratsko upravljanje u sektoru bezbednosti

Pristup orijentisan na aktere	Pristup orijentisan na sektor
• Omogućava dublju i detaljniju analizu svakog od pojedinačnih aktera u sektoru bezbednosti (vojske, policije...). • Uočava različite funkcije različitih organizacija i podstiče razvoj indikatora relevantnih za pojedine aktere. • Interesantniji je domaćoj stručnoj i opštoj javnosti, te je zgodniji za javno zastupanje reformi unutar pojedinačnih država. Izazovi: • Teško je integrisati rezultate na nivou celog sektora, koji numerički prikazuju zaključke za različite tipove aktera. • Teško je odlučiti na osnovu čega su nalazi vezani za neke aktere važniji od nalaza vezanih za neke druge. Takođe, teško je rangirati aktere prema značaju.	• Svi kriterijumi nisu relevantni za svakog aktera. • Ljudska bezbednost shvaćena je kao ishod i usluga pružena građanima, bez obzira na to koji je akter pruža. • Bolje odražava uticaj šireg društvenopolitičkog konteksta u kom se reforma odvija (npr. nadmoć izvršne vlasti nad zakonodavnom i sudskom), jer u obzir uzima interakciju različitih aktera. • Bolje je prilagođen javnom zastupanju na međunarodnom i regionalnom nivou, jer grupiše podatke i nalaze za cele sektore pojedinih zemalja. Izazovi: • Pošto je inovativan i nedovoljno primenjivan okvir za merenje, još uvek postoji dosta izazova njegovom sprovođenju. • Potencijalno je manje zanimljiv za javno zastupanje unutar pojedinačnih država. • Može da odvuče pažnju sa dublje analize zašto su neki akteri primeri najbolje, a drugi najlošije prakse.

Tako je, u drugom ciklusu istraživanja (2009–2011) metodologija ojačana na dva načina: prvo, razvijene su nove procedure prikupljanja i provere podataka kako bi bila poboljšana validnost nalaza i drugo, Indeks je testiran i unapređen na osnovu primene ne samo u Srbiji, već i u istraživanjima širom zapadnog Balkana.²²⁰ „Indeks reforme sektora bezbednosti“ uporedo je koristilo i testiralo sedam nezavisnih naučno-istraživačkih centara, koje su nalaze vezane za svoj sektor bezbednosti predstavile u pojedinačnim publikacijama. Iako u ovoj publikaciji rezultati istraživanja nisu uporedno predstavljani, konzorcijum je koristio standardizovanu metodologiju kako bi isprobao njenu primenu u različitim kontekstima. To je unapredilo njen fokus i jasnije istaklo pokazatelje

220 U tu je svrhu BCBP održao obuku tokom koje su revidirani Indeks reformisanosti sektora bezbednosti i studije za svaku zemlju. Između treninga, tim BCBP-a (Hadžić i Stojanović) koordinirao je sprovođenje istraživanja i pružao mentorsku podršku ostalim učesnicama u projektu zajedno sa kolegama iz DCAF-a.

koji se mogu primeniti u različitim zemljama i zatim porediti. Posebna pažnja posvećena je utvrđivanju toga da li su zajedničke procedure i instrumenti primenljivi u celom regionu (na primer, da li ih je moguće proveriti ukoliko ih izložimo opovrgavanju, tj. falsifikaciji). Važne novine u prikupljanju podataka i metodama provere njihove valjanosti uključivale su i konsultacije sa novinarima i stručnim predstavnicima državnih institucija u Srbiji, kao i formiranje Ekspertskog odbora za ocenjivanje i recenziju, koji su činila tri nezavisna stručnjaka i dva rukovodioca istraživanja iz BCBP-a.²²¹

4. Ciljevi unapređene metodologije

Nedostaci i izazovi uočeni u prvom (pilot) istraživanju doveli su do metodoloških inovacija, koje su zauzvrat pomogle tome da se ponovo definišu ciljevi čitavog istraživanja. Unapređena metodologija razvijena je kako bismo:

1. stvorili metodološki instrument za merenje reforme sektora bezbednosti iz perspektive građanskog društva u zemljama u tranziciji;
2. omogućili sistematsko prikupljanje informacija o stanju demokratskog upravljanja u sektorima bezbednosti, kao i poređenje analiziranih podataka među sistemima čiji se napredak ocenjuje;
3. primenili integrisani pristup reformi koji je orijentisan na sektor i prikazali ishod interakcije pojedinačnih komponenti sektora bezbednosti;
4. ojačali potencijal građanskog društva za javno zastupanje, koje se zasniva na strogo prikupljenim i analiziranim dokazima i tako povećali njegove sposobnosti za jačanje demokratskog nadzora nad sektorom bezbednosti.

5. Komponente metodologije

Pre prikupljanja empirijskih podataka, istraživači su morali da pronađu odgovor na pitanje šta znači reformisan sektor bezbednosti. Kao što navodi Timoti Edmunds (2003), na ovo pitanje može se odgovoriti iz tri različite perspektive: (1) iz ugla ideal-tipa reformisanog sektora, (2) na osnovu regionalnih standarda reformisanosti i (3) na osnovu analize i ocene procesa reforme u određenoj zemlji u odnosu na stanje na početku reforme.

Prvi pristup zahteva da prethodno bude osmišljen generički okvir ili ideal-tip reformisanog sektora. Radi toga je u ovom istraživanju iskorišćena definicija koju je ponudio Hangi. Iz nje su potom izlučene tri agregatne *dimenzije* RSB: (1) demokratsko upravljanje, (2) efikasno pružanje bezbednosti i (3) efektivno ili delotvorno pružanje ljudske i nacionalne bezbednosti. Ove se dimenzije istovremeno mogu tumačiti i kao krajnji ciljevi svake RSB, iako oni još nisu potpuno dostignuti ni u razvijenim demokratijama. Kako navode Vilferd fon Bredov i Vilhem German (Wilfried von Bredow and Wilhelm

221 Način organizovanja konsultacija i angažovanja spoljnih eksperata detaljnije je predstavljen u delu teksta koje se bavi metodama prikupljanja podataka i provere nalaza.

N. Germann 2003: 167), u pitanju je „uspeh bez precizno definisanog kraja: optimalno uvećati zaštitnu ulogu sektora bezbednosti, a smanjiti rizik korišćenja prinudnih mera koje ugrožavaju demokratsku kulturu“. Zvuči paradoksalno, jer se uspeh obično meri u kriznim situacijama, čije je izbegavanje pak cilj ove reforme.

Gde je ovaj okvir primenljiv?

Ne postoji vrednosno neutralno merenje, pa tako ni metodologija koja je korišćena u okviru ovog istraživanja nije izuzetak. Instrumenti koji su odabrani za merenje zasnovani su na određenim vrednostima i normama, koje najčešće pripadaju onome u čije se ime vrši merenje. Logika prikladnosti kojom se rukovodio tim BCBP-a prilikom definisanja kriterijuma za svaku dimenziju i prilikom određivanja indikatora odražava normativnu pretpostavku da se „istinska“ reforma sektora bezbednosti odvija samo u onim zemljama koje su započele proces demokratizacije. Stoga, u ovoj metodologiji najniža ocena jedan (1) podrazumeva da su u zemlji čija se reforma ocenjuje održani bar prvi demokratski izbori. Za razliku od godišnje ankete Fridom hausa (Freedom House) pod nazivom „Sloboda u svetu“, mi ne dajemo ocenu „ne-slobodnim“ društvima, niti ocenjujemo reforme koje se odvijaju u nedemokratskim režimima. Pored toga, Indeks reformisanosti oslanja se na kontinentalno pravno i upravno nasleđe, kao i na standarde međunarodnih organizacija, pre svega, iz Evrope. U tom kontekstu, država se posmatra kao „dominantan pružalac bezbednosti“, a mehanizmi nadzora i nadležnosti nad sektorom bezbednosti dolaze „odozgo“ (od državnih institucija) i uređeni su pravom. Pošto se ideja o državi kao poželjnom modelu socijalnog organizovanja ovde podrazumeva, ovaj model verovatno ne bi bio potpuno primenljiv u regionima u kojima je koncept države nametnut spolja ili u kojima još uvek nije interiorizovan.

Naša metodologija, takođe, ima ograničenja kada se koristi u analizi federalnih država sa više nivoa vlasti i nadzornih struktura (uključujući u to, u našem regionalnom istraživanju, Bosnu i Hercegovinu).

Uzimajući u obzir to da je RSB proces bez jasnog kraja, pošli smo od stanovišta da je jedino moguće sa sigurnošću meriti nivo reformisanosti sektora bezbednosti u datom trenutku. Da bi nalaze bilo moguće upoređivati sa situacijom u drugim zemljama, potrebno je koristiti unapred utvrđenu skalu, koja je izrađena na osnovu modela idealno reformisanog sektora bezbednosti. Kako bi takva skala bila postavljena, potrebno je za svaku od dimenzija reforme dodatno precizirati *kriterijume* i ključne elemente njihovog sadržaja (*polja posmatranja*). Na umu smo imali i to da tri dimenzije navedene u definiciji RSB-a nisu apsolutne i da se ne ispoljavaju isto u svim zemljama. Stoga, one prilikom operacionalizovanja i pretakanja u specifične kriterijume i indikatore podležu subjektivnoj interpretaciji istraživača. Ovo tim pre, što opšta definicija RSB-a počiva na normativnoj pretpostavci o postojanju demokratskog političkog uređenja ili o voljnom kretanju ka njemu. Međutim, način na koji će ova norma biti sprovedena u delo u velikoj meri zavisi od dominantne političke kulture, kao i od tradicije javne uprave u datoj zemlji. Tako je, na primer, ista norma demokratskog nadzora bezbednosno-oba-veštajnih agencija različito „operacionalizovana“ u različitim zemljama, u zavisnosti

od odnosa koji postoji između izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, kao i od njihovog odnosa sa građanskim društvom. Podjednako je, odatle, demokratski i legitiman nadzor bezbednosno-obaveštajnih agencija koji vrši odbor koji je imenovala vlada (Velika Britanija), odnosno koji vrši poseban skupštinski odbor zadužen samo za ovu temu (Nemačka) ili koji je doneдавно vršio Odbor za odbranu i bezbednost u Srbiji, zadužen i za nadziranje i rad vojske i policije. Podjednako je opravdan i izbor da u skupštinski nadzor bude uključeno i posebno telo, koje čine predstavnici građanskog društva, poput Vijeća za građanski nadzor sigurnosno-obaveštajnih agencija u Hrvatskoj.

Počevši od normi validnih u Evropi, gde smo želeli da primenimo naš Indeks, odlučili smo se da različite dimenzije idealno reformisanog sektora bezbednosti operacionalizujemo u skladu sa standardima UN i regionalnih evropskih organizacija (OEBS, Savet Evrope, EU, NATO). Ovo je u skladu sa regionalnim pristupom merenju reformisanosti. Međutim, nedostatak ovog pristupa jeste u tome što ovi standardi ne pružaju adekvatne instrumente za celovito merenje reformisanosti sektora bezbednosti.²²² Ipak, naše osnovne analitičke jedinice nastale su iz minimuma zajedničkih standarda, koji su pretočeni u naše kriterijume reforme sektora bezbednosti. Tako je nastala prva verzija Indeksa reformisanosti, koja se sastojala od 22 različita kriterijuma. Nakon toga, o relevantnosti različitih kriterijuma diskutovalo se na radionicama koje su održane u Beogradu i u Oslu, uz učestvovanje međunarodnih stručnjaka.²²³ Sličnosti koje su postojale između 22 početna kriterijuma omogućile su da oni budu logično grupisani u manju grupu kriterijuma, za koje je počelo prikupljanje podataka tokom prvog ciklusa istraživanja.²²⁴ Nakon što je bilo predloženo nekoliko probnih (pilot) verzija, izabrano je dvanaest konačnih kriterijuma. U okviru regionalne komponente projekta izabrani su sledeći kriterijumi: (1) pravna država, (2) zaštita ljudskih prava, (3) opšta transparentnost, (4) finansijska transparentnost, (5) parlamentarna kontrola i nadzor, (6) sudska kontrola i nadzor, (7) nadzorna uloga nezavisnih državnih tela, (8) kontrola i nadzorna uloga izvršne vlasti. Pored toga, u Srbiji su u okviru dimenzije *demokratskog upravljanja* analizirani i sledeći kriterijumi: (9) reprezentativnost/zastupljenost žena i nacionalnih manjina, (10) participativnost (učestvovanje građana i njihovih udruženja) u kreiranju, sprovođenju i ocenjivanju bezbednosne politike, kao i po jedan kriterijum ključan za dimenziju *efikasnosti* – (11) upravljanje ljudskim resursima i za dimenziju *delotvornosti* i (12) legitimnost sistema i aktera.

222 Više o razlici u pristupima koje imaju određene međunarodne organizacije videti: Stojanović, u Hadžić, M. i dr. 2009: 72–73.

223 Pored doprinosa istraživača BCBP-a i saradnika kao što su Đorđe Vuković (CESID), Bogoljub Milosavljević i Devid Lo (DCAF), koji su bili uključeni u operacionalizaciju Indeksa, korisne komentare dobili smo i od istraživača Norveškog instituta za međunarodne poslove, nakon prezentacije održane u maju 2008, kao i od grupe studenata na programu postdiplomskih studija Međunarodne bezbednosti na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Naposljetku, testiranju metodologije pomogli su i učesnici DCAF-ovog regionalnog programa pod nazivom *Young Faces*.

224 Zanimljiv instrument za utvrđivanje nivoa značaja svakog od kriterijuma osmislio je tim Instituta za demokratizaciju, koji je radio na razvoju Indeksa otvorenog društva. U okvirima ovog istraživanja stručnjacima su podeljena dva upitnika sa listom kriterijuma otvorenosti društva. Prvi upitnik je korišćen kako bi se utvrdio nivo otvorenosti u Hrvatskoj. Drugi je sadržao skalu važnosti, prema kojoj su stručnjaci procenjivali važnost svakog kriterijuma za postizanje idealnog nivoa otvorenosti u bilo kom društvu. Za više detalja videti: Goldstein, Simon. *Index of Open Society*. Zagreb: DEMO, 2006.

Svaki kriterijum dalje je podeljen na *polja posmatranja*. Kako bi bio razvijen standardizovan instrument, svaki kriterijum ima najviše pet polja posmatranja. Prilikom definisanja različitih kriterijuma i njihovog daljeg raščlanjivanja na polja posmatranja, oslanjali smo se na međunarodno priznate norme demokratskog upravljanja bezbednošću, pokušavajući istovremeno da izbegnemo preklapanje definicija različitih kriterijuma. Na primer, da bismo analizirali „dostupnost podataka od javnog značaja“ moramo da razumemo i istražimo ključne izuzetke u odnosu na ovo pravo, tj. trebalo je ispitati ograničenja koja se odnose na zaštitu privatnosti, kao i ograničenja koja se odnose na tajnost podataka zarad zaštite nacionalne/javne bezbednosti. Stoga preporučujemo da je potrebno uporediti pravo na pristup informacijama od javnog značaja sa potrebom da se zaštiti privatnost i nacionalna bezbednost. U okviru kriterijuma koji se odnosio na finansijsku transparentnost analiziramo transparentnost planiranja, izvršenja, te izveštavanja o budžetu i, odvojeno, transparentnost javnih nabavki kao ključne oblasti, gde bi dostupnost podataka od javnog značaja trebalo da spreči korupciju i doprinese efikasnosti. Otuda u našem merenju pet polja posmatranja za kriterijum transparentnosti. Kada je reč o *opštoj transparentnosti*, ispitivaćemo tri međusobno povezana polja posmatranja: (1) pristup informacijama od javnog značaja, (2) zaštita podataka o ličnosti i (3) zaštita tajnosti podataka. Prilikom merenja *finansijske transparentnosti* ispitaćemo: (4) transparentnost budžeta i (5) transparentnost javnih nabavki.

Naša je namera bila da izbegnemo dvostruko računanje ili precenjivanje različitih faktora koje bi nastalo merenjem istih događaja nekoliko puta naspram različitih kriterijuma. Na primer, da bismo izbegli preklapanje kriterijuma, složili smo se da u okviru kriterijuma kojim se ocenjuje *pravna država* analiziramo samo postojanje sistemskih zakona, njihovu usklađenost i sprovodljivost²²⁵, dok je ocena za kvalitet sprovođenja ovih zakona praćena u svim drugim kriterijumima. Za svaki kriterijum sačinjeno je uputstvo koje sadrži definiciju kriterijuma, precizno razgraničavanje kriterijuma, listu ključnih indikatora, skalu ocenjivanja od 1 do 5 i predlog korisnih izvora za dalje istraživanje.

225 U okviru polja posmatranja *sprovodljivost zakona* analiziramo da li su odredbe pravnih dokumenata (Ustav i sistemski zakoni) jasne i potpune tako da omogućavaju primenu zakona. Takođe, analiziramo da li zakoni koji se odnose na sektor bezbednosti predviđaju sankcije za nedostatak poštovanja Ustava i zakona i da li postoje tela zadužena za sprovođenje sankcija.

Tabela 4: Matrica kriterijuma koji su analizirani u drugoj fazi istraživanja 2009–2011.

Naziv kriterijuma	Polja posmatranja				
Pravna država	Pravni okvir za regulisanje nadležnosti i ovlašćenja sektora bezbednosti (Ustav, sistemski zakoni za sve aktere, javni nadzor nad sektorom bezbednosti i zaštitu ljudskih prava i državnu upravu)	Pravna uredenost nadležnosti, misija i zadataka aktera bezbednosnog sektora, kao i uredenost civilnog lanca komandovanja, upravljanja i rukovođenja	Uskladenost sa međunarodnim normama demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava	Vertikalno i horizontalno harmonizovan (uskladen) pravni okvir koji reguliše sektor bezbednosti (sistemski zakoni)	Sprovedljivost zakona
Opšta transparentnost	Slobodan pristup informacijama od javnog značaja	Zaštita podataka o ličnosti	Tajnost podataka		
Finansijska transparentnost	Transparentnost budžeta	Transparentnost javnih nabavki			
Reprezentativnost/zastupljenost	Zapošljavanje žena	Dostupnost svih radnih mesta i nivoa rukovođenja ženama	Zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina	Dostupnost svih radnih mesta i nivoa rukovođenja pripadnicima nacionalnih manjina	
Kontrolna i nadzorna uloga izvršne vlasti	Kontrola i nadzor zakonitosti i poštovanja ljudskih prava	Kontrola i nadzor zakonitosti trošenja budžeta			
Parlamentarna kontrola i nadzor	Kontrola i nadzor zakonitosti rada i poštovanja ljudskih prava	Budžetska kontrola državnih aktera koji koriste sredstva prinude	Kontrola i nadzor primene vladinih politika	Kontrola i nadzor bilateralne i multilateralne bezbednosne saradnje i razmene podataka	
Sudska kontrola i nadzor	Sudski nadzor korišćenja ovlašćenja za upotrebu sile	Upotreba posebnih istražnih mera			
Kontrolna i nadzorna uloga nezavisnih državnih organa	Kontrola i nadzor zaštite ljudskih prava	Slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštita podataka o ličnosti	Kontrola trošenja budžetskih sredstava i borba protiv korupcije		

6. Logika ocenjivanja

Logika ocenjivanja odražava razliku između prve i druge generacije reformi sektora bezbednosti. Ocene od 1 do 3 odnose se na prvu generaciju reformi, dok se ocenama 4 i 5 opisuje druga generacija reformi.

Prema shvatanju Edmundsa (2003: 16–19), prva generacija reformi obuhvata donošenje ustavnih normi i osnovnih zakona, te uspostavljanje struktura neophodnih za stavljanje sektora bezbednosti pod kontrolu demokratski izabranih civilnih vlasti. To je, međutim, samo jedan od prvih koraka u procesu demokratizacije. Težište reformi tokom prve generacije jeste na uspostavljanju formalnih struktura civilne kontrole, kao i na jasnijoj podeli nadležnosti između različitih aktera sektora bezbednosti. Time bi ujedno trebalo da bude postavljen osnov za demokratsku civilnu kontrolu unutar ovog sektora. Isto tako, tokom prve generacije reformi trebalo bi da dođe do demilitarizacije i depolitizacije upravljanja sektorom bezbednosti. Takođe, trebalo bi da budu otklonjene potencijalne opasnosti od toga da državni ili nedržavni akteri sektora bezbednosti koji koriste silu dođu u situaciju da mogu da ugroze demokratsko funkcionisanje političke zajednice.

Stoga su ključni indikatori u Indeksu reformisanosti sektora bezbednosti (IRSB), na osnovu kojih raspoznamo to da je prva generacija reformi završena sledeći:

- Usvojeni su ključni sistemski zakoni za sva polja posmatranja, čije su odredbe u skladu sa međunarodnim standardima demokratske i civilne kontrole i poštovanja ljudskih prava.
- Loša praksa je značajno ograničena tako da se ona retko javlja, dok su teški slučajevi kršenja prava izuzetak. Postoji evidencija dobrih praksi, tj. postoje podaci o kontinuitetu u uspešnom pružanju određene usluge. Ovo najčešće zahteva da se sistemski zakoni sprovedu najmanje dve godine.

Druga generacija reformi podudara se sa procesom demokratske konsolidacije (Linc i Stepan 1998: 6).²²⁶ Ovo, naravno, važi pod pretpostavkom da je u zajednici dovršeno formiranje države i da su otklonjene pretnje po njen opstanak. Ukoliko je tako, očekuje se da će tokom druge generacije građansko društvo (u međuvremenu osnaženo), pored političara, postati aktivni učesnik u demokratskoj civilnoj kontroli i nadzoru. To bi pak trebalo znatno da doprinose socijalnoj legitimizaciji ustanova bezbednosti u matičnom društvu. Uporedo se očekuje da reforme sprovedene u prvoj generaciji budu konsolidovane i na nižim nivoima upravljanja, te da se srednji upravljački kadar identifikovao sa reformom. Zahvaljujući tome, trebalo bi da osnovne demokratske vrednosti postanu deo organizacione i profesionalne kulture pripadnika državnih aparata sile. Ovi bi aparati ubuduće trebalo da deluju oslanjajući se na načela poli-

226 Huan Linc i Alfred Stepan navode pet arena konsolidovane demokratije: (1) autonomno političko društvo, (2) uslovi za slobodno organizovanje građana i građanskog društva, (3) vladavina prava, (4) institucionalizacija ekonomske sfere, (5) postoje administrativni kapaciteti izvršne vlasti koji je čine sposobnom da kreira i sprovodi novu politiku. Linz, H. i Stepan, A. *Problemi demokratske tranzicije i konsolidacije*. Beograd: Filip Višnjić, 1998.

tičke i interesne neutralnosti. U ovoj fazi, glavno pitanje više nije to da li treba reformisati sektor bezbednosti ili to zašto ga treba reformisati, već kako najdelotvornije i najefikasnije sprovesti reforme. Zbog toga je tokom druge faze reformi neophodno izgraditi takozvane administrativne kapacitete državnih službi za upravljanje resursima unutar sektora bezbednosti. To zahteva da državni službenici i institucije budu osposobljeni za učinkovito planiranje, budžetiranje, programiranje, praćenje, nadziranje i sprovođenje mera reforme.

Zato su ključni indikatori za drugu generaciju reforme sektora bezbednosti (u Indeksu označeni ocenama 4 i 5) usredsređeni na:

- visok nivo institucionalizacije dobre prakse razvojem odgovarajućih administrativnih i upravljačkih kapaciteta (zadataka/poslova/organizacionih jedinica, podzakonskih akata i unutrašnjih procedura), kao i dodeljivanjem dovoljnih ljudskih i materijalnih resursa);
- promenu ponašanja i stavova zaposlenih u sektoru bezbednosti, koja treba da dovede do toga da njihova organizaciona kultura interiorizuje norme demokratskog upravljanja. Da društvo ovo uočava, vidi se po tome što građani ponovo počinju da veruju institucijama i što im se slobodno obraćaju. Ove promene društvo mora prepoznati, na šta ukazuje poverenje koje javnost ima u institucije, kao i to da građani ne osećaju strah kada treba direktno da ulože žalbu ili pritužbu.

Napomena: Ne postoji država koju je u svim poljima posmatranja moguće oceniti ocenom 5. U stvarnosti se čak i konsolidovane demokratije muče sa nesavršenim sistemima upravljanja, odnosno čak ni njima ne polazi za rukom da „isporuče“ usluge, zato što druga generacija reformi nema jasno definisan krajnji cilj. Međutim, za svaki pojedinačni kriterijum trebalo bi da postoji barem jedna država koja može poslužiti kao model za ocenu 5, i to zato što je njena praksa široko prihvaćena kao najbolja. Na primer, za primer standarda najbolje prakse vezane za finansijsku transparentnost oslanjali smo se na ocenu dobijenu primenom međunarodno priznatog Indeksa otvorenosti budžeta²²⁷, u kome je više godina Južna Afrika izdvajana po transparentnosti budžeta u sektoru bezbednosti.

7. Aspekti koji su analizirani u svakom od polja posmatranja

Razlikovanje prve i druge generacije reformi sektora bezbednosti omogućilo je istraživačima da jasnije obrazlože ocene koje su dali za svaki kriterijum. Pored toga, omogućilo im je da sistematično primene skup četiri generičke komponente ocenjivanja. To su elementi na osnovu kojih je izvođena ocena na nivou kriterijuma, sa izuzetkom

²²⁷ Rangiranje transparentnosti budžeta velikog broja zemalja dostupno je na: <<http://international-budget.org/what-we-do/open-budget-survey/rankings-key-findings/rankings>>.

kriterijuma „pravne države“ i „legitimnosti“.²²⁸ U okviru svih polja posmatranja analizirani su sledeći **generički elementi ocenjivanja**:

1. Ustavni i zakonski okvir
2. Praksa (rezultati sprovođenja)
3. Administrativni i upravljački kapaciteti
4. Vrednosti

I. „Ustavni i zakonski okvir“ predstavlja komponentu koja se odnosi na postojanje i kvalitet ustava i sistemskih zakona vezanih za aktere, kriterijume i državnu upravu. Sistemski zakoni su oni kojima se uspostavlja osnov za uređenje neke oblasti rada vlade i drugih subjekata, kao i oni na osnovu kojih se dalje preciziraju nadležnosti pojedinih delova sistema. *Sistemski zakoni za aktere* osnovni su zakoni kojima su definisana pitanja ključna za rad i upravljanje akterima u sektoru bezbednosti. U njima su određene njihove nadležnosti, mandat i mesto koje imaju u sektoru. Primeri sistemskih zakona za aktere su Zakon o policiji, Zakon o privatnim bezbednosnim kompanijama, Zakon o odbrani i Zakon o vojsci. *Sistemski zakoni za kriterijume* ključni su za svaki od kriterijuma. Trebalo bi da budu primenljivi na sve aktere sektora bezbednosti (npr. Zakon o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja ili Zakon o tajnosti podataka). *Sistemski zakoni za državnu upravu* ključni su za regulisanje rada svih državnih tela koja čine državnu upravu (npr. Zakon o državnoj upravi, Zakon o vladi, Zakon o državnim službenicima, Zakon o ministarstvima).

U okviru ocenjivanja komponente „ustavni i zakonski okvir“ istraživači su analizirali (ne)postojanje ključnih (sistemskih) zakona za svaki od kriterijuma i proveravali su to da li su u skladu sa standardima demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava. Analizi sistemskih zakona bila je ograničena na:

- Postojanje odredaba u ustavu kojima se propisuje određeno pravo (npr. zaštita od torture i nehumanog postupanja). Međutim, važno je „ne tražiti previše“ od ustava, jer i u mnogim razvijenim demokratijama ustavi ne sadrže eksplicitno definisane odredbe o demokratskoj civilnoj kontroli ili o novijoj generaciji prava (npr. pravo na slobodan pristup informacijama).
- Postojanje ključnih/sistemskih zakona koji se odnose na svaki od kriterijuma (npr. zakoni koji se odnose na opštu transparentnost jesu Zakon o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti).
- Utvrđivanje toga da li je neki kriterijum ugrađen u ključne zakone koji se odnose na aktere (npr. Zakon o odbrani, Zakon o policiji, Zakon o BIA) i zakone o javnoj upravi (npr. Zakon o državnim službenicima, Zakon o ministarstvima). Na primer,

228 Za objašnjenje različitih jedinica analize između kriterijuma „pravna država“ i komponente pregleda zakona u okviru drugih kriterijuma pogledati završni deo odeljka „Komponente metodologije“ u ovom poglavlju. Kriterijum „legitimnost“, generička komponenta „(ne)poverenje u državne aktere“ analizirana je na osnovu rezultata istraživanja javnog mnjenja, uključujući u to i istraživanja o viktimizaciji.

istraživači su analizirali da li je opšte pravo pristupa podacima od javnog značaja adekvatno regulisano sistemskim zakonima koji se odnose na aktere (npr. zakonom o policiji, vojsci itd.) ili je ono uvedeno tako da neopravdano ograničava pristup informacijama (npr. kada postoji odredba da će samo „opravdani zahtevi za pristup informacijama biti odobreni“, kao što je to slučaj u Zakonu o policiji u Srbiji).²²⁹

Istraživači nisu analizirali to da li postoje zakoni koji nisu suštinski važni za uvođenje određene norme na sistemskom nivou, niti zakone koji samo delimično regulišu aktivnosti aktera (npr. Zakon o prometu naoružanja i vojne opreme, Zakon o municiji).

Postojanje ključnih sistemskih zakona je diskriminatorni indikator za ocene 1–3. Da bi bila data ocena 3, metodologija je zahtevala da budu usvojeni svi sistemski zakoni za sva polja posmatranja u jednom kriterijumu. Na primer, ukoliko su usvojena dva od tri sistema zakona za kriterijum „opšte transparentnosti“ (Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti), istraživač taj kriterijum ne bi mogao da oceni ocenom 3. Sve dok se ne usvoje i ne sprovedu sva tri zakona, ne može se govoriti o postojanju adekvatnog jemstva koje bi garantovalo slobodan pristup informacijama. Na primer, često se događa da zakoni o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja budu usvojeni, ali se ne primenjuju u potpunosti, jer ne postoje odgovarajući zakoni koji se odnose na tajnost podataka, odnosno na zaštitu privatnih podataka, čime bi bili jasno definisani svi izuzeci vezani za slobodan pristup informacijama.

II. „Praksa“ predstavlja komponentu koja se odnosi na učestalost, kvantitet i kvalitet loše/dobre prakse, kao i na ustanovljenu primenu dobre prakse. Postojanje loše prakse služi kao diskriminativni indikator za ocene 1–3. Prilikom analize primera loše prakse razmatraju se:

- Učestalosti: često, povremeno, izuzetak;
- Kvantitet: široko rasprostranjeno, umereno, retko;
- Kvalitet: ozbiljni primeri loše prakse (npr. ozbiljni slučajevi kršenja prava), umereno loša praksa ili primeri manje loše prakse.

Da bismo kontinuitet dobre prakse ocenili visokom ocenom, oslanjali smo se na iste indikatore: učestalost, kvantitet i kvalitet, kao i trajanje/kontinuitet primene dobre prakse.

Da bi bila data ocena 3, primeri loše prakse treba da budu retki, a primeri ozbiljno loše prakse (npr. upotreba prekomerne sile koja za posledicu ima smrt) izuzetak. Pored toga, morala bi da postoji evidencija o kontinuitetu primene dobre prakse (najmanje dve godine). Zahtev da postoji kontinuitet u primeni dobre prakse postavljen je kako visoke ocene ne bi bile date novousvojenim normama koje još nisu primenjene. U okviru ove komponente ocenjivanja još uvek mogu da postoje primeri loše prakse, ali

229 Za više detalja videti u: Stojanović, Sonja. *Reforma policije*. U: Hadžić, M. i dr. *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008*. Beograd: CCVO i Dangraf, 2009: 165–210.

samo kao izuzetak. Čak i u najnaprednijim konsolidovanim demokratijama pojedinci nekada mogu da prekrše društvene norme i da izazovu ozbiljne incidente. Međutim, takva praksa više ne bi smela da bude redovna pojava utemeljena u organizacionoj kulturi, jer kad je to slučaj dodeljuje se najlošija ocena 1.

III. „Administrativni i upravljački kapacitet“ predstavljaju komponentu koja analizira postojanje institucionalnih preduslova za efikasno i efektivno upravljanje dobrom praksom. Ovaj element ocenjivanja ključan je za dobijanje viših ocena (4 i 5), jer se samo kod ocena 4 i 5 očekuje da administrativni kapaciteti budu unapređeni do nivoa da usluga postane predvidiva, zahvaljujući unapređenom upravljanju.

Neki od indikatora jesu:

- Postojanje i kvalitet podzakonskih akata i internih propisa (podzakonskih propisa, uputstava, procedura, pravilnika, kodeksa...).²³⁰ Podzakonski i unutrašnji propisi treba da budu u skladu sa međunarodnim standardima demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava. Potrebno je, takođe, da budu usvojene i procedure kojima se garantuje pružanje usluga u skladu sa principima demokratskog upravljanja.
- Postojanje definisanih zadataka u opisu poslova, radnih mesta i organizacionih jedinica zaduženih za pružanje određene usluge (npr. jedinica koje se bave razmatranjem predstavi građana) ili za nadzor sprovođenja kriterijuma (npr. ombudsman zadužen za nadzor zaštite ljudskih prava). Za neke kriterijume nismo tražili dokaz o postojanju posebnog radnog mesta ili organizacione jedinice, već samo to da li je određeni zadatak popisan kao odgovornost u okviru postojećeg opisa posla. Primer za ovaj indikator bio bi to da li je na nivou nekog ministarstva uočeno da zaposleni na nekim radnim mestima imaju obavezu da odgovaraju na zahteve civilnog društva. Ovaj indikator važan je da bi se shvatilo koja osoba ili organizaciona jedinica ima zadatak da pruža određenu uslugu.
- Postojanje odgovarajuće raspodele i upravljanja materijalnim i ljudskim resursima, koji su neophodni za sprovođenje kriterijuma. Takođe, potrebno je obezbediti dovoljno resursa, kao i efikasno upravljanje ljudskim i materijalnim resursima koji su značajni za sprovođenje prava na koje se odnosi kriterijum. Ovo smo istraživali tako što smo analizirali da li određena organizaciona jedinica poseduje materijalne i ljudske resurse odgovarajućeg kvaliteta, koji su neophodni za uspešno obavljanje zadataka.
- Za institucionalizaciju kriterijuma na način koji je opisan obično je potrebno najmanje pet godina sprovođenja. Ovaj vremenski okvir odabran je kako bi period sprovođenja nove norme bio duži od tipičnog mandata jedne vlade (četiri godine), na osnovu čega bismo mogli zaključiti da postoji rešenost da nova norma bude institucionalizovana.

²³⁰ Takođe poznati i kao „pravo usvojeno ispod nivoa nadležnosti parlamenta“ (podzakonski akti koje izvršna vlast donosi radi sprovođenja odredaba definisanih zakonima). Nasuprot tome postoji „pravo koje usvaja parlament“, odnosno zakoni.

Ovaj skup indikatora važan je za davanje viših ocena (4 i 5). Dok određeni institucionalni preduslovi za sprovođenje neke norme mogu postojati i u okviru nižih ocena, samo u okviru ocena 4 i 5 administrativni i upravljački kapacitet je unapređen, pa je pružanje usluga postalo predvidivo zahvaljujući boljem upravljanju. Ključna razlika između ocena 4 i 5 jeste u tome što je u oceni 5 upravljanje usmereno na prevenciju i aktivnu „znanjem vođenu“ praksu (npr. veće oslanjanje na analizu, obaveštajne podatke, strateško planiranje, ocenjivanje učinka...).

IV. „Vrednosti“ predstavljaju komponentu koja analizira da li su nove norme interiorizovane u organizacionoj kulturi aktera bezbednosti i u percepciji društva. Prihvatanje vrednosti reforme sektora bezbednosti ključni je indikator za davanje viših ocena (4 i 5). U okviru ovog skupa indikatora analizirali smo:

- Organizacionu kulturu, odnosno to da li je ona interiorizovala nove norme ili predstavlja „utočište“ za odsustvo odgovornosti za kršenje normi demokratske i civilne kontrole i zaštite ljudskih prava. Dokazi za ovo su indirektno prikupljeni, analizom prakse (npr. broj odbijenih zahteva građana, nekažnjavanje pripadnika viših nivoa rukovodstva, zaštita pripadnika od sprovođenja sankcije za određeni prekršaj, politizacija određene funkcije), ili direktno intervjuom, organizovanjem fokus grupa, sprovođenjem internih anketa i beleženjem zapažanja učesnika. Takođe, za analiziranje promene u organizacionoj kulturi bila je ključna analiza promena vrednosti koje se promovisu u nastavnim sadržajima i tokom obuke (osnovne, ali i kasnije redovne obuke), kao i kriterijumi i procedure za unapređenje i sankcionisanje, koji su predviđeni unutrašnjim propisima.
- Stavove/percepciju društva, u okviru čega smo razmatrali da li je nova norma (npr. pristup informacijama) zaživela, odnosno da li je sprovedena tako da građani veruju da će im državne institucije pružiti uslugu u skladu sa njihovim pravima. To, takođe, znači da je novo ponašanje onih koji pružaju usluge bezbednosti postalo legitimno u celom društvu.
- Ispunjavanje ovog niza indikatora zahteva duži vremenski period. Da bi zaživeo u praksi, često je neophodno da dođe do promene generacije unutar državnih ustanova.

Dostizanje odgovarajućih „vrednosti“ predstavlja ključni indikator za dobijanje visokih ocena (4 i 5). Tek onda kada je kriterijum ocenjen ocenom 5, norme su potpuno interiorizovane u organizacione kulture relevantnih državnih institucija i prihvaćene kao legitimne u celom društvu.

8. Izvlačenje ocene na nivou kriterijuma

Posle obimnog istraživanja rezultati su kvalitativno sumirani, te je za svaki od kriterijuma dodeljena ocena. Ocene su se morale nalaziti na skali koja sadrži cele poene i polupoene (za razliku od kontinuirane decimalne skale koja je upotrebljavana u pilot-istraživanju). Ocene su dodeljivane za čitav kriterijum, a polja posmatranja nisu pojedinačno ocenjivana. Konačne ocene nisu predstavljale jednostavan prosek različitih

komponenti svakog kriterijuma, već je kriterijum sagledavan celovito, a ne samo kao zbir sastavnih delova. Treba napomenuti da u konačne ocene nisu uključene namere zaposlenih i rukovodilaca u analiziranim ustanovama, koliko god da su bile dobre. Istraživači nisu ocenjivali količinu napora uložениh u reformu, već njihov ishod. Uprkos kritikama koje smo dobili od onih čiji je rad procenjivan, a koje su se odnosile na to da Indeks reformisanosti ne sagledava sve napore i napredak učinjen na godišnjem nivou, više ocene su, zbog validnosti rezultata, davane samo onda kada su uloženi naponi doveli do poboljšanja.

Ocena 3 označava prekretnicu između prve i druge generacije reformi i posebno je važna za razumevanje logike ocenjivanja.²³¹ Da bi bila data ocena 3, ili više ocena, određena prava moraju biti zagarantovana ustavom i moraju biti usvojeni sistemski zakoni za sva polja posmatranja. Na primer, u slučaju opšte transparentnosti to bi značilo da su slobodan pristup podacima od javnog značaja i zaštita podataka o ličnosti garantovani ustavom i da su usvojeni zakoni o slobodnom pristupu podacima, o tajnosti podataka i o zaštiti podataka o ličnosti. Ukoliko su pak pomenuti zakoni usvojeni, ali ne sadrže odredbe koje su u skladu sa međunarodnim standardima demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava, ne može se dati ocena 3. Na primer, ocena 3 ne bi bila adekvatna ukoliko postoji zakon o slobodnom pristupu podacima, ali se od onih koji traže pristup zahteva da obrazlože svoj zahtev.

Pored toga, zakoni moraju da se sprovedu najmanje dve godine. To obično znači da postoje neki administrativni i upravljački kapaciteti, uključujući u to i ključne podzakonske akte i unutrašnje propise (smernice za sprovođenje, standardizovani obrasci...). Takođe, potrebno je da u okviru zadataka postojećih radnih mesta i organizacionih jedinica bude definisano ko obavlja dužnosti koje su propisane zakonima ili da se radi toga formiraju nova radna mesta/organizacije jedinice. U slučaju opšte transparentnosti to bi značilo da bezbednosne ustanove imaju definisana radna mesta ili organizacije jedinice koje se bave zahtevima za pristup podacima od javnog značaja, tajnošću podataka i zaštitom podataka o ličnosti. Takođe, važno je da budu uspostavljene nezavisne državne ustanove za nadzor opšte transparentnosti (kao što su poverenik za slobodan pristup podacima od javnog značaja ili poverenik za zaštitu podataka o ličnosti). Nadležne ustanove možda nemaju dovoljno resursa za svoj rad, ali im moraju biti dodeljena sredstva da bi oni koji su zaduženi za pružanje usluga u okviru ovog kriterijuma mogli da počnu rad.

Rezultati koji se odnose na ove faktore najočigledniji su na nivou prakse i postepene promene vrednosti. U praksi to najčešće znači da se zakoni sprovedu barem dve godine. Primeri loše prakse možda još postoje, ali ozbiljno loša praksa predstavlja izuzetak. Sporadični primeri loše prakse mogu se javiti najčešće zbog nedostatka odgovarajućih resursa. Bezbednosne ustanove uglavnom poštuju odluke nadzornih tela. Podaci o ličnosti se prikupljaju, čuvaju i distribuiraju u skladu sa zakonom. Informacije se selektivno klasifikuju kao tajne, na osnovu jasnih kriterijuma tajnosti, koji su dostupni javnosti i koji se mogu osporiti u sudskom ili nadzornom postupku, u skladu sa odgovarajućim

231 Za širu diskusiju o svakom od nivoa ocenjivanja videti Aneks ovom tekstu.

zakonom o klasifikaciji podataka. Ne postoji otpor sprovođenju reformi, ali dominantna organizaciona kultura još uvek nije interiorizovala sve relevantne demokratske norme. U praksi to znači da nadležni u bezbednosnim ustanovama dostavljaju odgovarajuće podatke, ne zato što veruju u pravo građana da budu upoznati sa onim što je od javnog značaja, već zato što novi zakoni propisuju da tako treba da postupaju. Na ovom nivou reforme građani počinju da traže usluge od državnih ustanova, iako to još uvek nije široko rasprostranjeno i iako još uvek postoji određeno nepoverenje. Javnost je obaveštena o novim pravima, ali još nije dovoljno edukovana da ih rutinski koristi i ostvaruje.

Tabela 5: Generički sistem ocenjivanja														
	Ustavni i zakonski okvir		Praksa			Administrativni i upravljački kapaciteti			Vrednosti					
	Relevantne ustavne odredbe	Zakondavstvo	Ozbiljni primeri loše prakse	Loša praksa	Solidna praksa	Procedure i institucije, organizacione jedinice	Resursi (ljudski, finansijski, materijalni)		Organizaciona kultura				Prihvatanje javnosti	
1		?				?	?							
	Česta, široko rasprostranjena, drastično loša praksa, možda nema zakona													
2						?	?		?	?				
	Još uvek postoje primeri loše prakse, pokušaji da se regulišu odgovarajuća prava u okviru kriterijuma rezultirali su donošenjem nekih, ali ne svih zakona relevantnih za dato polje posmatranja													
3	Za sva polja posmatranja													
	Postoje zakoni i ključne institucije u svim poljima posmatranja, sporadični primeri loše prakse													
4														
	Mehanizmi u potpunosti funkcionišu (dokumentovano je kontinuirano uspešno pružanje neke usluge), institucionalizovani sekundarnim zakonodavstvom primeri loše prakse predstavljaju izuzetak													
5														
	Institucionalizacija postoji, u praksi je promovisana u svim indikatorima, prevencija predstavlja pravilo, postoji organizaciona kultura i prihvatanje u široj društvenoj zajednici													

9. Prikupljanje podataka

Pre nego što su dali ocene za svaki kriterijum, istraživački timovi obavili su značajno istraživanje. Ono je obuhvatalo prikupljanje i analizu primarnih i sekundarnih izvora. Zbog pionirske prirode ovog poduhvata, podaci su uglavnom prikupljeni iz primarnih izvora (zvanični zakoni, izveštaji, statistički pregledi itd.), kao i korišćenjem sledećih istraživačkih metoda: intervjui, upitnici i fokus grupe sa predstavnicima relevantnih državnih ustanova.

Analizom primarnih izvora otkriveno je da ne postoji dovoljan broj zvaničnih izveštaja koji se pre svega odnose na sektor bezbednost, kao i nezavisnih sekundarnih analiza. Najdostupniji su bili podaci o zakonodavstvu, a najmanje je bilo podataka o vrednostima zaposlenih u državnim ustanovama bezbednosti. Istraživači su se suočili i sa specifičnim izazovom, jer organi nadležni za kontrolu i nadzor državne uprave (poput državne revizorske institucije ili ombudsmana) nisu imali izdvojene podatke o sektoru

bezbednosti, već su rad ustanova u sektoru bezbednosti prikazali kao deo opštih trendova. Posebno je bilo teško doći do podataka o sprovođenju zakona i o administrativnim i upravljačkim kapacitetima. Tokom regionalnog istraživanja uočeno je da postoji velika razlika u količini dostupnih podataka o sektorima bezbednosti analiziranih sistema. Na primer, u Srbiji je bilo dostupno više empirijskih izvora, jer postoji veliki broj organizacija civilnog društva koje su specijalizovane za nadzor sektora bezbednosti, kao i jača nezavisna državna tela koja aktivno vrše nadzor. U Bosni i Hercegovini i na Kosovu i Metohiji, glavni izvori bili su izveštaji međunarodnih organizacija i konsultanata, te nisu uvek obuhvatali podatke vezane za odgovornost ustanova prema lokalnom stanovništvu. Svuda u regionu nije bilo dovoljno sekundarnih izvora, koje su sačinile nezavisne organizacije (druge OCD, akademska zajednica, javna glasila). Može se reći da je u svim slučajevima istraživanje o nekim aspektima demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti bilo istinsko putovanje na neistraženu teritoriju. Dobar primer ovakvih tema bile bi finansijska transparentnost, javne nabavke i kontrola izvršne vlasti u sektoru bezbednosti. Svuda nedostaju pouzdani statistički podaci, što je predstavljalo problem prilikom analize kvantiteta i kvaliteta sprovođenja.²³² Značajni deo podataka prikupljen je slanjem direktnih zahteva nadležnim organima, u skladu sa propisima o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja. Stoga je istraživački tim BCBP-a uputstva za istraživanje kriterijuma pretočio u upitnike. Organizacije koje su učestvovalе u regionalnom istraživanju koristile su ove upitnike i prilagodile ih svojim potrebama. Ova praksa slanja zahteva za slobodan pristup podacima bila je korisna i za posredno testiranje transparentnosti ustanova bezbednosti. Naišli smo i na neke poteškoće, kao što su nepoznavanje profesionalnog žargona koji se koristi u institucijama bezbednosti, praćenje zahteva na koje nije odgovoreno i trpljenje neformalnog pritiska zbog velikog broja pitanja poslatih na osnovu zakona o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja. U većini slučajeva bilo je teško dobiti saglasnost za obavljanje intervjua, iako je unapred obećano da će izvori ostati anonimni. Kada je projekat bolje promovisan slanjem zahteva na osnovu zakonu o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja, na koje je odgovarao veliki broj organizacionih jedinica, kao i posle objavljivanja preliminarne nalaza, neki istraživački timovi uspeali su lakše da dođu do korisnih sagovornika. Pokazalo se da su intervjui koristan metod za prikupljanje podataka o nedovoljno istraživanim temama, odnosno o temama koje nisu ni u ustanovama sektora bezbednosti do tada posebno praćene ili analizirane u posebnim izveštajima. Priroda uvida dobijenih tokom intervjua zavisila je od profila sagovornika. Opšti zaključak istraživača bio je da su zaposleni u skupštinama i stručnjaci koji rade u bezbednosnim ustanovama bili voljni da govore o konkretnoj praksi i da su pružali sadržajan uvid, dok su razgovori sa političarima bili korisni za uvid u kontekst i vrednosti unutar ustanova.

Nauk je da uspešna primena Indeksa reformisanosti radi prikupljanja i analize informacija o različitim aspektima sektora bezbednosti zahteva razvoj znanja i kreiranje mogućnosti da se primene odgovarajući instrumenti za prikupljanje podataka. Sve neophodne informacije nisu mogle biti dobijene iz jednog tipa izvora. To je bila jako

232 Primer je nestandardizovani obrazac za prikupljanje podataka o zastupljenosti žena u sektoru bezbednosti. Dešavalo se da se unutar iste ustanove tokom nekoliko godina primenjuju različiti standardi.

važna pouka koju smo izveli nakon početne faze primene Indeksa u regionu, tokom koje se projekat previše oslanjao na jedan istraživački metod – analizu dokumenata i primarnih izvora. Istraživanje se oslanjalo na primenu različitih istraživačkih metoda, kao i na analizu velikog broja izvora, te je dobijanje preciznih i upotrebljivih rezultata zahtevalo znatne ljudske resurse i vreme. Bile su primenjivane različite metode, koje su pratile različitost institucionalnih struktura i političkih konteksta.

10. Provera valjanosti instrumenata i nalaza istraživanja

Validnost nalaza istraživanja proverena je i unapređena tokom ekspertske konsultacije sa predstavnicima vlasti i novinarima. Takođe, sve radove su pregledali stručnjaci BCBP-a i DCAF-a, kao i stručnjaci partnerskih organizacija u okviru devet radionica, koje su organizovane u toku zajedničkog regionalnog istraživačkog projekta.

Na ovim radionicama istraživači, koji su obično radili u mešovitim timovima, imali su priliku da pregledaju radove i ocene koje su davale druge organizacije. Na poslednjoj radionici bile su organizovane posebne sesije kako bi ocene i recenzije tekstova nameњene ovoj publikaciji bile konačno pregledane.

11. Merenje nadzora iz perspektive organizacija civilnog društva

Značajna inovacija jeste u tome što je metodologiju osmislila jedna organizacija civilnog društva kako bi je koristile druge OCD. Cilj je bio da analize reforme sektora bezbednosti u društvima u kojima se reforma sprovodi obavljaju i domaći nedržavni akteri i da se tako osnaži lokalno poistovećivanje sa reformom. Većina metoda i instrumenata korišćenih za procenu reforme sektora bezbednosti izrađena je tako da odgovara potrebama i interesima donatora. Ovo se podjednako odnosi i na pojedinačne zemlje donatore²³³ i na međunarodne organizacije koje podržavaju reforme u zemljama koje traže članstvo (NATO, EU) ili na organizacije koje ohrabruju reforme u sopstvenim članicama (OEBS, UN)²³⁴. Ovo bi bar delimično moglo da objasni zašto nijedna od ovih organizacija nije razvila sveobuhvatni pristup merenja napretka reforme sektora bezbednosti ili, preciznije rečeno, zašto je pažnja korisnika usmeravana samo na određene aspekte reforme. Do sada je jedino OECD u dokumentu pod nazivom *Priručnik za reformu sistema bezbednosti: podrška bezbednosti i pravdi* iz 2007. godine izradio smernice i instrumentarijum za celovit pristup reformi sektora bezbednosti, kao i za merenje njenog napretka (OECD: 2007). U priručniku su navedena uputstva kojima bi

233 Većina konceptualnih tekstova o reformi sektora bezbednosti potiče iz Velike Britanije i Holandije. Za ključne izvore pogledati: Rynn i Hiscock 2009 i Rynn 2009.

234 Za detaljnu listu standarda i modela reforme sektora bezbednosti, koje promovišu različite međunarodne organizacije, pogledati: Law, D. (ur.) *Međuvladine organizacije i reforma sektora bezbednosti*. DCAF, 2007. Za literaturu druge generacije pogledati: Sedra, Mark. *Budućnost reforme sektora bezbednosti*. Ontario: CIGI, 2010.

veliki donatori, članovi Odbora za razvojnu pomoć OECD²³⁵, trebalo da se rukovode prilikom pružanja pomoći reformi sektora bezbednosti. Iako su autori priručnika koji je sačinio OECD tokom pripreme konsultovali veliki broj organizacija i pojedinaca iz nerazvijenih zemalja i zemalja u tranziciji, navedeni postupci i merila za ocenjivanje napretka RSB-a namenjeni su pre svega donatorima.

Dakle, parametri za procenjivanje napretka reformi sektora bezbednosti u gore opisanoj metodologiji odabrani su u skladu sa nadzornom ulogom građanskog društva tako da odslikavaju ključne izazove reforme u zemljama u tranziciji. Važno je istaći da su naša merenja dosta zavisila od javno dostupnih podataka.

12. Merenje kao sredstvo javnog zastupanja

Stvaranjem jasnih repera i pribavljanjem čvrstih empirijskih dokaza u okviru ovog metodološkog pristupa želeli smo da uvećamo potencijal građanskog društva za javno zastupanje unapređivanja demokratskog upravljanja u određenim područjima sektora bezbednosti u kojima je neophodno unaprediti demokratsku vladavinu. U tome smo se rukovodili uverenjem da se „može upravljati samo onim što je izmereno“ (Pollitt 2000: 121). Ovaj poznati aforizam o merenju učinka počiva na pretpostavci da tek tokom merenja postaje jasno šta treba uraditi kako bi se unapredio ili održao isti nivo kvaliteta rada. Iako ovo nije uvek tačno, a imajući u vidu da je svaki indikator moguće pokvariti, izrada našeg celovitog okvira za analizu u značajnoj je meri pomogla nezavisnim istraživačkim centrima koji su učestvovali u istraživanju da bolje upoznaju upravljanje u sektoru bezbednosti, kao i da dijagnostifikuju ključne probleme u sektorima svojih zemalja. Merenje je pomoglo i tome da se stekne bolji uvid u ključne probleme u regionalnom upravljanju sektorom bezbednosti, kao i tome da se razviju preporuke za praktičnu politiku u svakoj od zemalja učesnica.

Druga pretpostavka koja je u osnovi aforizma citiranog u prethodnom tekstu takođe se pokazala tačnom. Naime, merenje usmerava pažnju onih čiji se učinak meri.²³⁶ Promovisanjem nalaza ove studije želimo da privučemo pažnju vladama čiji je rad proučavan, kao i da pažnju javnosti usmerimo kako na dostignuća, tako i na slabosti demokratske kontrole u sektorima bezbednosti. Rezultati merenja bi onda mogli da posluže kao empirijski zasnovan i objektivan predložak za racionalniju raspravu o doprinosu dosadašnjih nosilaca vlasti u Srbiji napretku RSB-a, odnosno za raspravu o njihovoj odgovornosti za eventualne zastoje i propuste.

235 DAC – Odbor za razvojnu pomoć glavno je telo u okviru kojeg članice OECD-a definišu i prate globalne standarde u ključnim oblastima razvoja i koordiniraju svoju razvojnu pomoć (www.oecd.org/dac).
236 U trenutku kada je pisan ovaj rad, samo su BCBP i KCSS predstavili rezultate istraživanja onima čiji su rad ocenjivali. Beogradski centar za bezbednosnu politiku predstavio je rezultate prvog ciklusa istraživanja tokom serije događaja i u medijskoj kampanji kojom je promovisan *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*. U drugom ciklusu istraživanja, BCBP je organizovao grupu konsultanata (fokus grupe), koju su sačinjavali oni čiji je rad ocenjivan. Na osnovu istraživanja radenog u okviru ovog projekta, KCSS je predstavio posebnu publikaciju sa rezultatima za Kosovo i Metohiju, koja je privukla puno pažnje.

Sve to bi ujedno trebalo da suzi prostor za politizaciju i sekuritizaciju javnih zahteva da se redovno preispituju i ocenjuju dometi reformi u sektoru bezbednosti. Ovo je posebno važno, jer ova reforma spada u domen *visoke politike* (Hoffmann 1966: 892–908), tj. u oblast javne politike koja je posebno značajna za suverenost države i za zaštitu nacionalnog identiteta njenih žitelja. Utoliko se ona razlikuje od tzv. *niske politike*, to jest od mera javne politike, koje se bave svakodnevnim životom građana i u kojima su vlasti uglavnom spremnije da dozvole javno preispitivanje dometa svog delovanja, kao i da prihvate ograničenja nekih svojih nadležnosti u procesu međunarodnih integracija. U visoku politiku se najčešće ubrajaju politika nacionalne bezbednosti i spoljna politika. Pošto se obe oblasti, u krajnjoj instanci, bave očuvanjem fizičkog opstanka političke zajednice i legitimišu ga, često su izuzete iz javnog i kritičkog preispitivanja. Dodatnu prepreku javnom propitivanju čini i to što su ovo oblasti koje su veoma često nabijene emocijama, predrasudama, verovanjima i ideologijom. Da bi rasprava o ovim temama ipak bila zasnovana na racionalnim argumentima, potrebno je raspolagati sistematično prikupljenim podacima i jasnim kriterijumima za merenje uspeha i neuspeha u svakoj od ovih oblasti. Ovo je posebno važno za mlade demokratije kakva je srpska i za države Zapadnog Balkana, u kojima je postkonfliktni kontekst učinio da se o pitanjima bezbednosti još uvek razgovara uglavnom iz kolektivističkih i etnonacionalističkih perspektiva. Informacije o tome koji je bezbednosni akter nadležan za koji domen, koje su njihove nadležnosti, ko kontroliše različite činioce i koliki su njihovi budžeti nisu javno dostupne. Ovaj nedostatak transparentnosti ograničava nacionalni nadzor sektora bezbednosti (uključujući u to i nadzor građanskog sektora), a ograničava i izgradnju poverenja koje je neophodno za regionalnu saradnju u oblasti bezbednosti. Tako je nezavisno mapiranje sektora bezbednosti u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana bilo sastavni deo početne faze projekta, što je kasnije olakšalo merenje i ocenjivanje.

Društva Zapadnog Balkana nemaju dugu tradiciju građanskog učestvovanja u nadzoru upravljanja sektorom bezbednosti. Posledica toga je da tradicionalni akteri bezbednosti imaju znatno više kredibiliteta i iskustva nego većina organizacija civilnog društva. Nadamo se da će naš Indeks reformisanosti sektora bezbednosti (IRSB) doprineti rastu ugleda organizacija civilnog društva u stručnoj i široj javnosti u njihovim društvima. Stoga očekujemo da će iznošenje empirijskih podataka pomoći stvaranju okruženja u kojem je diskurs moguće zasnovati na racionalnim argumentima i na istraživanju koje je moguće ponoviti i time proveriti. Svaka preporuka zasnovana na našem istraživanju dobija kredibilitet, zahvaljujući činjenici da su dokazi sistematično prikupljeni i da su korišćeni jasni parametri za merenje uspeha ili neuspeha reforme sektora bezbednosti.

13. Izazovi i ograničenja primene metodologije

Glavni izazovi pred kojima smo se našli prilikom sprovođenja ovog metodološkog okvira bili su: zavisnost od javno dostupnih izvora, zbirno ocenjivanje čitavog sektora i sveobuhvatno razumevanje raznolikih obeležja različitih aktera u bezbednosnom sektoru.

Količina dostupnih podataka i vrste korišćenih izvora, a shodno tome i ocene koje su date, često su bile odraz nivoa transparentnosti rada različitih aktera u bezbednosnom sektoru. To znači da su ustanove koje su istraživačima omogućile pristup potrebnim podacima stekle priliku da njihov eventualni napredak u reformi bude javno pohvaljen i koliko-toliko objektivno vrednovan. Za razliku od toga, netransparentne ustanove rizikovale su to da javnost nema uvid u eventualne promene koje su sprovele, kao i da zbog manjka podataka dobiju niže ocene. Na primer, u toku prvog ciklusa istraživanja u Srbiji, Ministarstvo unutrašnjih poslova, bezbednosno-obaveštajne agencije, pravosuđe i zatvori nisu istraživačima dali podatke o broju zaposlenih u ovim ustanovama, niti su pružili ikakve podatke o upravljanju ljudskim resursima. Ovaj problem istraživači su pokušali da nadomeste prikupljanjem potrebnih podataka iz sekundarnih izvora, kao i ukrštanjem sa medijskim izvorima, te su svoje ocene o ovim akterima formirali tek nakon što su pribavili dostupne podatke. Samim tim, ocene koje su ovi akteri dobili niže su u odnosu na ocene onih aktera koji su pružili tražene podatke ili koji su ih objavili na svojim internet-stranama.

Najteži izazov predstavljalo je objedinjavanje podataka za čitav sektor. Za ovo je bio potreban visok stepen razumevanja svakog od činilaca (poput policije, vojske, obaveštajnih službi ili PBK-a), kao i razumevanje njihove međusobne povezanosti. Kako su literatura o kontekstu i empirijski podaci dostupniji za državne ustanove koje tradicionalno pružaju bezbednosne usluge (policiju, vojsku), konačni rezultati istraživanja sadrže neproporcionalno više podataka i analiza o ova dva „dežurna krivca” nego o ostalim akterima. U svim ispitivanim zemljama pokazalo se da je gotovo nemoguće sakupiti podatke o nedržavnim akterima (npr. privatnim bezbednosnim agencijama, organizacijama civilnog društva). Takođe, veoma je teško dati jednu ocenu tamo gde postoji velika razlika u kvalitetu demokratske vladavine. Na primer, nije neuobičajeno to da je kontrola rada policije koju vrši izvršna vlast razvijenija i transparentnija od one koju izvršna vlast vrši nad vojskom ili bezbednosno-obaveštajnim službama. Postoji mnogo više podataka o funkcionisanju jedinica unutrašnje kontrole i drugih tela koje se bave žalbama građana na rad policije ili koje istražuju policijsku korupciju ili prekršaje. Pored toga, u većini slučajeva parlament donekle nadzire policiju i vojsku, dok je nadzor obaveštajnih službi samo formalan, što je otežavalo procenjivanje i davanje sveobuhvatne ocene parlamentarnog nadzora. Ovakve dileme prvo su rešavali sami istraživači, a potom je o njima diskutovano na zajedničkim radionicama kako bi različiti istraživački timovi primenjivali iste standarde.

Konceptualno, prilikom ovakvog ocenjivanja postoji rizik da će biti propušten kontekst u kome se reforme odvijaju i da možda neće biti baš adekvatno predstavljena dinamika reformi, odnosno to koliko je sektor bezbednosti napredovao u odnosu na stanje pre početka reformi.²³⁷ Razgovaralo se i o tome da se poveća skala ocenjivanja kako bi odražavala veći broj potencijalnih ishoda (uključujući u to i neslobodna druš-

237 Pre nego što je započeta faza projekta u kojoj je obavljano merenje, partnerske organizacije objavile su zasebne analize konteksta reforme sektora bezbednosti, usredsređene na analizu društveno-političkog konteksta reforme sektora bezbednosti u svojim zemljama, počev od pada komunizma 1989. godine. Internet-linkovi za relevantne publikacije dati se u Uvodu ove publikacije. Za analizu konteksta reforme u Srbiji videti istoimenu publikaciju.

tva). Takođe, Indeks ne odražava jedinstvenosti postkonfliktne dinamike, koja postoji u određenim slučajevima, naročito ulogu međunarodnih aktera u Bosni i Hercegovini i na Kosovu i Metohiji. Dakle, možda su slične ocene, zasnovane na različitim kontekstima, date različitim dinamikama u različitim sistemima.

Na kraju, metodologija dobro odslikava nivo demokratske vlasti, naročito sektor bezbednosti u određenom trenutku (komponenta mapiranja). Štaviše, može da ukaže na najslabije i najjače karike u nadzoru i demokratskoj vladavini (komponenta praćenja ili dijagnostifikovanja). Primena ove metodologije ipak ne ukazuje nužno na razloge uspeha ili neuspeha reformi. S obzirom na to da je analiza dobijena primenom IRSB-a orijentisana na ocenjivanje rada državnih ustanova, ona ne obuhvata činioce iz neformalne sfere koji unapređuju ili kvare reforme. Na osnovu nalaza dobijenih mapiranjem i posmatranjem reforme sektora bezbednosti, moguće je osmisлити detaljnija istraživanja kojima bi se ispitala dinamika demokratskog upravljanja u svakoj od zemalja, te kojima bi se objasnili suptilniji faktori.

14. Zaključak

U ovom poglavlju ponuđen je kratak prikaz istorijata, motivacije, logike, ograničenja i aspiracija metodologije koja je korišćena tokom ovog istraživanja. Stvaranjem Indeksa reformisanosti sektora bezbednosti želeli smo da kombinujemo kvalitativne i kvantitativne istraživačke metode tako da osvetlimo dinamiku reforme sektora bezbednosti, identifikujemo kritične tačke i pružimo načine za longitudinalno praćenje ovog procesa u zemljama u kojima se konsoliduje demokratija. Realizacijom ovog projekta i izdavanjem ove publikacije želeli smo, prvenstveno, da doprinesemo razvoju praktične politike na Zapadnom Balkanu. Svi koji su doprineli ovom radu nadaju se da će empirijski podaci, kao i uvidi predstavljeni u ovoj publikaciji, podići svest čitalaca o potencijalnim poteškoćama merenja procesa, kao i da će podstaći dalja akademska istraživanja reforme sektora bezbednosti u zemljama u tranziciji.

Aneks I: Sistem ocenjivanja reforme sektora bezbednosti

POLJA POSMATRANJA		Polje 1	Polje 2	Polje 3	Polje 4	Polje 5
OCENA 1 Fokus je na pravnim normama i lošoj praksi	Ustavni i zakonski okvir (Ustav, sistemski zakoni za kriterijume i aktere i zakoni kojima se reguliše status državne uprave)	<i>Indikator – postojanje sistemskih zakona:</i> Sistemski zakoni za određeni kriterijum nisu usvojeni (npr. sistemski zakoni koji se odnose na opštu transparentnost nisu usvojeni: Zakon o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja, Zakon o tajnosti podataka ili Zakon o zaštiti podataka o ličnosti). <i>Indikator – sadržina sistemskih zakona nije u skladu sa standardima demokratske i civilne kontrole i poštovanja ljudskih prava:</i> Ukoliko pojedini sistemski zakoni postoje, ali njihove odredbe nisu u skladu sa međunarodnim standardima za određeni kriterijum, naročito standardima koji se odnose na demokratsku civilnu kontrolu i zaštitu ljudskih prava. U isto vreme, ako postoji sistemski zakon za taj kriterijum, vrlo je verovatno da sistemski zakoni koji se odnose na aktere (npr. Zakon o odbrani ili Zakon o policiji) nisu usklađeni, tako da je uvođenje ovog kriterijuma u praksi ograničeno.				
	Praksa (rezultati sprovođenja)	<i>Indikator – učestalost, kvantitet i sadržina loše prakse:</i> Loša praksa je raširena. Postoje sistemska i sistematična kršenja ljudskih prava. Institucije su vinovnici sistemskih kršenja, dok sistematična kršenja upućuju na učestalost i veliki broj kršenja. Slučajevi ozbiljnih prekršaja standarda česti su i predstavljaju manifestaciju loše prakse.				
	Administrativni i upravljački kapaciteti	<i>Indikator – postojanje i sadržina podzakonskih akata i internih propisa (uredbi, uputstava, pravilnika, smernica, kodeksa...):</i> relevantna podzakonska akta ili ne postoje ili ne sadrže odredbe koje bi garantovale pružanje usluga u skladu sa standardima demokratskog upravljanja, jer sistemski zakoni nisu u skladu sa standardima ili im nedostaju standardi demokratske i civilne kontrole i poštovanja ljudskih prava. <i>Indikator – ne postoje ključna radna mesta i organizacione jedinice</i> ili, ako postoje, svoju funkciju ne obavljaju u skladu sa standardima demokratskog upravljanja. <i>Indikator – odgovarajuća raspodela i upravljanje ljudskim i materijalnim resursima značajnim za kriterijum:</i> Organizacione jedinice ne raspolažu odgovarajućim ljudskim i materijalnim resursima, koji su neophodni za učinkovito obavljanje funkcije.				
	Vrednosti (zaposlenih u državnim institucijama i šire javnosti)	<i>Organizaciona (institucionalna) kultura</i> ne stimuliše kažnjavanje prekršaja ljudskih prava. Postoji aktivan otpor sprovođenju reformi. <i>Stavovi/shvatanja stanovništva:</i> Stanovništvo nema poverenja u državne ustanove i zato ne insistira na primeni kriterijuma (npr. žalbe se podnose organizacijama koje štite ljudska prava, a ne nadležnim državnim organima).				

POLJA POSMATRANJA		Polje 1	Polje 2	Polje 3	Polje 4	Polje 5
OCENA 2 Fokus je na pravnim normama i praksi	Ustavni i zakonski okvir	<i>Indikator – postojanje sistemskih zakona:</i> Postoji nekoliko sistemskih zakona, ali nisu sva polja posmatranja regulisana sistemskim zakonima. <i>Indikator – usklađenost sadržine sistemskih zakona sa standardima demokratske i civilne kontrole i poštovanja ljudskih prava:</i> Neki sistemski zakoni usklađeni su sa standardima demokratske i civilne kontrole i ljudskih prava, dok najveći broj sistemskih zakona ne sadrži dovoljne garancije.				
	Praksa (rezultati sprovođenja)	<i>Indikator – učestalost, kvantitet i sadržina loše prakse:</i> Još uvek postoje primeri loše prakse, ali i pokušaji da se uvede dobra praksa. Povremeno se javljaju primeri teških prekršaja. Dobra praksa nije rasprostranjena.				
	Administrativni i upravljački kapaciteti	<i>Postojanje i sadržina podzakonskih akata:</i> Budući da norme demokratske i civilne kontrole i poštovanja ljudskih prava nisu postale deo sistemskih zakona, ne primenjuju se ni u podzakonskim aktima. <i>Ključna mesta i organizacione jedinice zadužene za sprovođenje kriterijuma</i> ili ne postoje ili, ako postoje, ne obavljaju svoje funkcije u skladu sa standardima demokratskog upravljanja. Ako su neka tela i uspostavljena nakon usvajanja sistemskog zakona, institucionalna infrastruktura za sprovođenje kriterijuma nije dovoljna, niti je u potpunosti funkcionalna. <i>Resursi</i> ili nisu dodeljeni uopšte ili akteri nemaju na raspolaganju dovoljno materijalnih i ljudskih resursa za ostvarivanje prava propisanog kriterijumom.				
	Vrednosti (zaposlenih u državnim institucijama i šire javnosti)	Dominantna <i>organizaciona kultura</i> nije demokratska i postoji otpor prema sprovođenju reformi. <i>Raspoloženja/stavovi stanovništva:</i> Stanovništvo nema dovoljno poverenja u državne ustanove, pa se zato ne usuđuje da zahteva sprovođenje kriterijuma (npr. žalba se podnosi organizaciji za zaštitu prava, a ne državnom organu) ili počinje da se interesuje za pružanje određenih usluga i da ih zahteva, ali opet ne svih na koje ima pravo.				

POLJA POSMATRANJA		Polje 1	Polje 2	Polje 3	Polje 4	Polje 5
OCENA 3 Fokus je na postojanju sistemskih zakona usklađenih sa standardima demokratske i civilne kontrole, kao i na otpočinjanju njihovog sprovođenja	Zakonski okvir	<i>Indikator – postojanje sistemskih zakona: Postoje sistemski zakoni za sva polja posmatranja i sadrže odredbe koje su u skladu sa međunarodnim standardima demokratske i civilne kontrole i zaštite ljudskih prava.</i>				
	Praksa (rezultati sprovođenja)	Dobra praksa postoji već neko vreme. (Ovo znači da se zakoni sprovode najmanje 2 godine). Postoje primeri loše prakse, ali su teška kršenja ljudskih prava izuzetak.				
	Administrativni i upravljački kapaciteti	Ključni preduslov za početak sprovođenja jeste da su svi sistemski zakoni usvojeni. Ovo znači da su usvojeni zakoni za sva polja posmatranja. <i>Ključna podzakonska akta</i> su usvojena, čime je omogućen početak primene novih zakona. <i>Postojeća radna mesta i organizacione jedinice</i> zadužene su da obavljaju dužnosti koje su propisane sistemskim zakonima ili su radi toga uspostavljena <i>nova radna mesta i organizacione jedinice</i>. U svakom slučaju, počele su da rade i da obavljaju svoje dužnosti. Raspoređeno je nešto resursa tako da organizacione jedinice zadužene za pružanje usluga za određeni kriterijum mogu da počnu rad.				
	Vrednosti (zaposlenih u državnim institucijama i šire javnosti)	Ne postoji otpor sprovođenju reformi, ali dominantna <i>organizaciona kultura nije još uvek interiorizovala</i> sve demokratske norme. Institucije su počele da pružaju usluge u skladu sa sistemskim zakonima, ali u strahu od sankcije, a ne iz ubeđenja. <i>Raspoloženja/stavovi stanovništva</i>: Stanovništvo je počelo da zahteva usluge od državnih ustanova, ali selektivno, jer još uvek postoji izvesno nepoverenje u institucije.				

POLJA POSMATRANJA		Polje 1	Polje 2	Polje 3	Polje 4	Polje 5
OCENA 4 Fokus je na institucionalizaciji i na pozitivnim vrednostima	Zakonski okvir	Usvojeni su svi sistemski zakoni i saglasni su sa standardima demokratske i civilne kontrole.				
	Praksa (rezultati sprovođenja)	Postoji evidencija o <i>dobroj praksi koja se sprovodi najmanje pet godina</i> . Dobra praksa postala je pravilo, dok je loša praksa izuzetak. Loša praksa se redovno i adekvatno sankcioniše.				
	Administrativni i upravljački kapaciteti	Postoji <i>horizontalna i vertikalna usklađenost svih pravnih dokumenata važnih za sprovođenje određenog kriterijuma</i>. Ovo znači da nova norma nije usvojena samo u sistemskim zakonima za aktere <i>već je sastavni deo zakonodavstva koje reguliše rad javne uprave</i>. Usvojen je i <i>najveći deo relevantnih podzakonskih akata</i>. Harmonizacija je dovela do toga da norme u odgovarajućim sistemskim zakonima nisu kontradiktorne i da zajedno sa usklađenim podzakonskim aktima i internim pravilima obezbeđuju koherentnu pravnu platformu za sprovođenje kriterijuma. <i>Radna mesta i organizacione jedinice</i> zadužene za obavljanje poslova predviđenih sistemskim zakonima u potpunosti su funkcionalne i opremljene odgovarajućim resursima. Ukoliko je postojala <i>saradnja sa organizacijama civilnog društva</i> prilikom sprovođenja kriterijuma, ona više nije <i>ad hoc</i>, već postoji institucionalizovan niz procedura i prakse.				
	Vrednosti (zaposlenih u državnim institucijama i šire javnosti)	Ustanove su usvojile demokratske vrednosti. Loša praksa se redovno i adekvatno sankcioniše. Građani su informisani o svojim pravima i rezultatima rada ustanova. Posebna pažnja posvećena je informisanju građana o sankcijama koje se primenjuju na one koji su prekršili norme demokratske i civilne kontrole.				

POLJA POSMATRANJA		Polje 1	Polje 2	Polje 3	Polje 4	Polje 5
OCENA 5 Fokus je na usvojenim vrednostima	Zakonski okvir	Usvojeni su svi sistemski zakoni i saglasni su sa standardima demokratske i civilne kontrole.				
	Praksa (rezultati sprovođenja)	Značajni napor uložen je u preventivni i aktivni rad kako bi se smanjio prostor za pojavu loše prakse. Dobra praksa prisutna je u kontinuitetu barem 10 godina i rasprostranjena u svim delovima službe. Dok je ona pravilo, loša praksa je izuzetak. Loša praksa redovno se odgovarajuće sankcioniše.				
	Administrativni i upravljački kapaciteti	Postoji <i>horizontalna i vertikalna usklađenost</i> svih pravnih dokumenata neophodnih za sprovođenje kriterijuma. <i>Radna mesta i organizacione jedinice</i> zadužene za to da obavljaju funkcije propisane sistemskim zakonima u potpunosti su funkcionalne i opremljene odgovarajućim i dovoljnim resursima. Druga generacija reformi sprovedena je nakon što su izvedene najvažnije pouke iz prvih godina sprovođenja pojedinih reformi. Reforme su, uglavnom, <i>usmerene na unapređenje efikasnosti i učinkovitosti pružanja usluge</i> . Stoga se primenjuju nove procedure i praksa, koje čine mogućim strateško planiranje, upravljanje učinkom, budžetiranje i upravljanje uslugama neophodnim za viši nivo sprovođenja kriterijuma.				
	Vrednosti (zaposlenih u državnim institucijama i šire javnosti)	Ustanove u sektoru bezbednosti potpuno su interiorizovale demokratske vrednosti. Građani su usvojili ove vrednosti i uočili da državne ustanove funkcionišu u skladu sa standardima demokratskog upravljanja. Ne postoje značajnije razlike između percepcije većinskog stanovništva i manjinskih i marginalizovanih grupa (poput mladih, etničkih manjina...).				

Važne napomene

Svakom kriterijumu može se dodeliti samo jedna ocena. Dajemo **samo jednu ocenu za čitav kriterijum, a ne ocenu za svako polje posmatranja ili za element ocenjivanja**. Konačna ocena za dati kriterijum ne predstavlja prosečnu ocenu za svaki elemenat ocenjivanja, već je data na osnovu opšte logike ocenjivanja. Prilikom ocenjivanja nekog kriterijuma potrebno je u obzir uzeti sve specifičnosti, uključujući u to i značaj koji ima redosled elemenata ocenjivanja, na osnovu kojih se formira ocena. Molimo vas da imate na umu da onda kada se daje ocena koja je viša od ocene 3, sva polja posmatranja moraju biti obuhvaćena.

Kada se prilikom ocenjivanja koristi pola poena?

- Ukoliko je jedan element ocenjivanja veoma dobar (npr. zakonski okvir), ali loša praksa ne dozvoljava davanje više ocene, onda treba dati ocenu 2,5, a ne ocenu 3.
- Ukoliko se analizira i ocenjuje nekoliko ustanova, a neke ustanove su bolje od drugih (ali u svim poljima posmatranja mora da postoji kontinuitet dobre prakse). **Ocene koje sadrže pola poena treba zadržati. Može biti data samo ocena koja sadrži ili ceo poen (npr. 3) ili pola poena (npr. 3,5), ali ne i ocene poput 2,8 ili 2,33 itd.**

Literatura

1. Ball, N. and Bouta, T., Goor, van de V. *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector – An Institutional Assessment Framework*. The Hague: The Netherlands Ministry of Foreign Affairs/The Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2003.
2. Edmunds, Timothy. Security sector: Concept and implementation. In: Wilhelm N. Germann and Timothy Edmunds (eds.). *Towards security sector reform in Post Cold War Europe: A framework for assessment*. DCAF/BICC, 2003: 11–25.
3. Goldstein, Simon. *Index of Open Society*. Zagreb: DEMO, 2006.
4. Hadžić, Miroslav i Milosavljević, B., Stojanović, S., Ejduš, F. et al. *Godišnjak o reformi sektora bezbednosti u Srbiji 2008*. Beograd: CCVO & Dangraf, 2009. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/4992/Godisnjak-reforme-sektora-bezbednosti-u-Srbiji.shtml>> 25. decembar 2012.
5. Hänggi, Heiner. Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. In: Bryden, Alan and Heiner Hänggi. *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. DCAF, 2004: 1–11.
6. Hoffmann, S. „Obstinate or obsolete? The fate of the nation state and the case of Western Europe.” *Daedalus*, No. 95, 1966: 892–908.
7. Huitt, W. and Hummel, J., Kaeck, D. *Assessment, measurement, evaluation, and research. Educational Psychology Interactive*. Valdosta, GA: Valdosta State University, 2001. <<http://www.edpsycinteractive.org/topics/intro/sciknow.html>> 23. februar 2010.
8. Institute for Strategic and Development Studies. *Developing a Security Sector Reform Index (SSRI) in the Philippines: Towards Conflict Prevention and Peace-Building*. Diliman: ISDS, 2009.
9. Law, David. (ed.) *Intergovernmental organisations and security sector reform*. Geneva: DCAF, 2007.
10. Linz, J. & Stepan, A. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.
11. OECD-DAC. *Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice*. <www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr>. 16. mart 2009.
12. Pollitt, Christopher. How Do We Know How Good Public Services Are. In: Peters, Guy B. and Donald J. Savoie. (eds.) *Governance for the Twenty-First Century*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2000: 119–152.

13. Rynn, S. and Hiscock, D. *Evaluating for security and justice: Challenges and opportunities for improved monitoring and evaluation of security system reform programmes*. London: Saferworld, December 2009. <<http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Evaluating%20for%20security%20and%20justice.pdf>> 23. februar 2010.
14. Rynn, S. *Survey of key donors and multilateral organisations on monitoring and evaluation of security sector reform: United Kingdom case study*. Saferworld, January 2009. <www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/UK_survey.pdf> 25. februar 2012.
15. Sedra, Mark. *The Future of SSR*. Ontario: CIGI, 2010. <<http://www.ssrresourcecentre.org/ebook>> 25. februar 2012.
16. Stojanović, Sonja. Pristup mapiranju i nadzoru reforme sektora bezbednosti. U: Hadžić i dr. *Godišnjak reformi sektora bezbednosti u Srbiji 2008*. Beograd: CCVO & Dangraf, 2009: 71–104. <http://www.bezbednost.org/upload/document/%286%29_stojanovic_2009_pristup_mapiranju.pdf> 25. decembar 2012.
17. Stojanović, Sonja. Reforma policije. U: Hadžić, M. i dr. *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008*. Beograd: CCVO & Dangraf, 2009: 165–210. <http://www.bezbednost.org/upload/document/%289%29_stojanovic_2009_policija.pdf> 25. decembar 2012.
18. Stojanović, Sonja. Reforma sektora bezbednosti i EU. (lekcija dostupna na internetu). U: Stojanović, Sonja. (ur.) *Uvod u bezbednosne politike EU*. Beograd: CCVO, 2009. <http://ccmr-bg.org/eubezbednost/?page=cource&lang=srp&subaction=showfull&id=1259669947&archive=&start_from=&ucat=6&> 25. decembar 2012.
19. Von Bredow, Wilfried and Germann, Wilhelm N. Assessing success and failure: practical needs and theoretical answers. In: Wilhelm N. Germann and Timothy Edmunds (eds.). *Towards security sector reform in Post Cold War Europe: A framework for assessment*. DCAF/BICC, 2003: 161–174.
20. Williams, Gareth. „What makes a good governance indicator?” *Policy Practice Brief* 6, January 2011. <<http://www.thepolicypractice.com/papers/17.pdf>> 25. februar 2012.

Ocene parlamentarne kontrole i nadzora, opšte transparentnosti i finansijske transparentnosti

Uvod

Tekst koji sledi kompilacija je ocena datih za tri od osam kriterijuma koji su korišćeni kao indikatori u metodologiji projekta pod nazivom „Izgradnja kapaciteta civilnog društva za mapiranje i nadzor reforme sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu 2009–2011.” To su sledeća tri kriterijuma: 1) parlamentarna kontrola i nadzor; 2) opšta transparentnost i 3) finansijska transparentnost. Informacije date u ovom odeljku svakako nisu sveobuhvatne i namenjene su samo tome da pokažu ograničen izbor rezultata ovog projekta.

Ocenjivanje je u ovom projektu imalo dvostruki cilj. Prvo, standardizovana metodologija ocenjivanja primorala je istraživače da budu sistematični i da dokaze prikupljaju na osnovu jasnih, opšteprihvaćenih standarda. Zahvaljujući tome, omogućena je jednoobrazna procena napretka RSB-a u celom regionu. To je istraživačima koji potiču iz različitih konteksta ujedno omogućilo da koriste iste metode i da ih upoređuju, kao i da uče na međusobnim iskustvima.

Drugo, upotrebivši skalu koja je poznata i onima koji kreiraju politiku i široj javnosti, ocenjivanje je trebalo da skrene pažnju na ključna postignuća i ograničenja reformi, kao i da pomogne pokretanje dijaloga o pokretačima reforme, o onima koji sprječavaju reforme, kao i o sveukupnoj koristi demokratske civilne kontrole nad sektorom bezbednosti.

Uloženi su svi naponi kako bi se došlo do potpunih informacija iz primarnih izvora. Da bi bilo osigurano dosledno korišćenje skale ocenjivanja, rađene su interne recenzije u okviru istraživačkog tima.²³⁸

Konačno, diskreciono pravo za ocenjivanje prepušteno je istraživačima koji su proučavali reformu sektora bezbednosti u svojim zemljama. Njihovo poznavanje lokalnih prilika i njihova stručnost daju kredibilitet datim ocenama. Na neki način, ovakva jednoobrazna skala ocenjivanja imala je i neka ograničenja. Naime, istraživači su bili prinuđeni da napredak reformi prosuđuju na osnovu raspoloživih dokaza, kojih u nekim slučajevima nije bilo dovoljno. Uprkos ograničenjima, nadamo se da će ove ocene poslužiti kao koristan instrument procenjivanja RSB-a u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana, kao i da će poslužiti promovisanju dijaloga između civilnog društva, bezbednosnih i nadzornih institucija i javnosti.

Ocene navedene u tekstu utvrdili su sami istraživači, svaki u svojoj zemlji, a na osnovu nalaza svojih istraživanja. Iako proističu iz zajedničke metodologije, ocene ni u kom slučaju ne treba da budu upotrebljene kako bi se upoređivale zemlje. U tekst su uključeni i zaključni izveštaji detaljnijih studija slučajeva, koje su pripremile sve one organizacije civilnog društva koje su učestvovalе. Njihove nezavisne publikacije tek predstoje. Podaci i informacije na osnovu kojih su date ocene dostupne su javnosti na zahtev upućen relevantnoj OCD, čiji su kontakti uključeni u ovo izdanje.

238 Kolege nisu završile reviziju ocena, a nije završen ni zaključni izveštaji za IMO. Njihove ocene odražavaju viđenje autora i lokalno vlasništvo nad analizom.

Tabela: Merenje tri kriterijuma RSB-a u zemljama Zapadnog Balkana			
Albanija	PARLAMENTARNA KONTROLA I NADZOR	ocena:	2
	Zaključni izveštaj Kontrola i nadzor sektora bezbednosti koju vrši Parlament u Albaniji uglavnom su formalni i nedelotvorni. U Ustavu postoje utvrđene odredbe koje se odnose na parlamentarnu kontrolu i nadzor izvršne vlasti, ali se one delimično sprovode. Parlament kontroliše usvajanje zakona, politike i budžeta, ali samo delimično nadzire njihovo sprovođenje. Pored toga, Parlament prihvata predloge izvršne vlasti, a da u njih unosi malo ili nedovoljno izmena. Zakoni o institucijama sektora bezbednosti sadrže odredbe o odgovornosti, ali ne postoje zakoni koji regulišu međusobno delovanje Parlamenta i ovih institucija tokom njihovog sprovođenja. Nepotpuni zakonski okviri i loša praksa sprečili su razvoj administrativnih mogućnosti, koje bi bile u stanju da adekvatno podrže nadzor. Postoje tri stalna odbora koja obavljaju kontrolu i nadzor, ali je koordinacija njihovog rada loša. Nemogućnost Parlamenta da uspešno ispuni svoj mandat dovela je do toga da izvršna vlast postane glavna i da ima prilično neizbalansiranu kontrolu nad bezbednosnim institucijama.		
	Preporuke • Treba usvojiti zakone koji bi Parlamentu omogućili da bude nezavisniji u svom radu i da izbalansira uticaj izvršne vlasti. • Treba usvojiti zakone koji bi obezbedili postojanje standardnih procedura parlamentarnog nadzora svih bezbednosnih institucija. • Treba poboljšati administrativne kapacitete Parlamenta, koji će podržavati parlamentarne odbore. • Treba da postoji bolja koordinacija rada stalnih odbora koji su odgovorni za kontrolu i nadzor bezbednosnih aktera. • Treba u važeće zakone uneti izmene i dopune kako bi se Parlamentu omogućilo da bude dovoljno uključen u proces planiranja budžeta bezbednosnih aktera. • Treba izvršiti reviziju važećih zakona kako bi bila precizirana uloga Parlamenta u kontroli trgovine oružjem.		
	OPŠTA OCENA: TRANSPARENTNOST	ocena:	2
	Zaključni izveštaj Tokom poslednjih deset godina u povećanje transparentnosti državnih institucija u Albaniji uloženo je dosta napora. Pri tome, tokom ovog procesa bilo je dosta prepreka, ali i napretka. Novi zakonski okvir doneo je značajno poboljšanje transparentnosti praksi, ali su mu još uvek potrebne revizije i pojašnjenja kako bi se dobio jasan prikaz izuzetaka koji se odnose na neobjavljivanje informacija, zaštitu „duvača u pištaljku“ i sisteme za bolje vođenje evidencije. S druge strane, mogu se primetiti da se neke odredbe Zakona o pristupu službenim informacijama i Zakona o informacijama klasifikovanim kao državna tajna sukobljavaju, jer drugi zakon ne priznaje pravo društva da bude upoznato sa pitanjima od javnog značaja, koje bi moglo da nadjača klasifikaciju Vlade. Štaviše, klasifikacija informacija, kao i omogućavanje dostupnosti podataka još uvek nisu transparentni, odnosno sakriveni su od javnosti.		

Albanija	Uprkos naporima da se poboljša transparentnost institucija sektora bezbednosti uspostavljanjem primarnih zakona, koji su u okviru Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima, dvanaest godina nakon usvajanja ovog Zakona još uvek nije urađeno vertikalno usklađivanje pravnog okvira. Retko kad se primarni zakoni odnose na standarde transparentnosti, dok privatne organizacije koje obavljaju javne funkcije, kao što su PBK, nisu obuhvaćene postojećim zakonom. Uprkos napretku u uspostavljanju administrativnih kapaciteta tokom prethodnih godina, situacija ne obećava, posebno kada je reč o sprovođenju Zakona o pristupu službenim informacijama. Iako su građani postali svesniji primene ovog Zakona, izveštaji ukazuju da postoje problemi u vezi sa dobijanjem informacija od državnih i vladinih institucija. Nepostojanje jedinstvenih institucionalnih standarda koji se odnose na transparentnost praksi u institucijama sektora bezbednosti dovelo je do fragmentarnog pristupa standardima transparentnosti. Preporuke • Treba izvršiti reviziju važećih zakona o pristupu informacijama kako bi se građanima obezbedile garancije za primenu prava na pristup službenim podacima, kao i da bi bilo garantovano da državne vlasti imaju obavezu da pružaju pravovremene i celovite informacije. • Važeći zakoni o transparentnosti treba da budu usklađeni sa osnovnim zakonima svih institucija sektora bezbednosti, bez izuzetaka. • Institucije sektora bezbednosti treba da testiraju interesovanje javnosti kako bi mogle da procene zvaničnu klasifikaciju informacija, jer Zakon o pristupu službenim informacijama treba da bude primaran: transparentnost je pravilo, a klasifikacija izuzetak. • Zakon o pristupu službenim dokumentima treba jasno da uredi obaveze privatnih bezbednosnih organa da transparentno obavljaju javne funkcije.	
	FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST	ocena: 2
	Zaključni izveštaj U toku proteklih nekoliko godina, u sklopu procesa integracije u EU, uloženo je dosta napora da se poboljša finansijska transparentnost, ali rezultati nisu ujednačeni. Nedavno usvojen Zakon o sistemu upravljanja budžetom u skladu je sa većinom međunarodnih standarda, ali još uvek nedostaju odredbe koje bi osigurale transparentnost tokom sve četiri faze upravljanja budžetom. Zbog lošeg sprovođenja zakona, finansijska transparentnost u Albaniji i dalje je na veoma niskom nivou. Neki od veoma važnih dokumenata koji se odnose na transparentnost nisu objavljeni ili nisu dostupni javnosti, dok je kvalitet pruženih informacija loš. Usvajanje sekundarnih zakona teče sporo, dok loše usklađivanje otežava njihovo sprovođenje. Uglavnom, postoje administrativni kapaciteti, ali su kvalifikacija, nivo profesionalne nezavisnosti i saradnja struktura koje su uključene u četiri faze planiranja budžeta još uvek loši. Sektor bezbednosti se pridržava opšteg regulatornog okvira, ali odražava probleme celokupnog sistema. Kada je reč o transparentnosti javnih nabavki, treba napomenuti da je izvršena revizija zakonskog okvira radi usklađivanja sa direktivama EU. Ipak, zakoni su samo delimično usklađeni sa <i>acquis communautaire</i>. Uvođenje novih procedura za kontrolu i mehanizama nadzora sistema javnih nabavki doveli su do razvoja institucionalne transparentnosti. Međutim, postoje ozbiljne prepreke, posebno	

Albanija	tokom sprovođenja, gde je nivo transparentnosti primene javnih nabavki i evaluacije i dalje nizak. Posebno je značajno to što zakonski okvir ne definiše transparentnost i posledice nadzora vezane za javne nabavke „poverljivih dobara” zbog zaštite nacionalnih interesa, gde ne postoje jasne procedure nadzora i istraživanja ovih aktivnosti. To ostavlja prostora za nezakonito postupanje i korupciju.
	Preporuke • Treba izvršiti reviziju Zakona o sistemu upravljanja budžetom kako bi bile date odredbe koje zahtevaju da Vlada objavljuje ponovni proračun budžeta i polugodišnju reviziju, kao i da kreira i objavljuje budžet građana. • Vlada bi trebalo da poboljša kvalitet informacija koje objavljuje u svojim dokumentima. • Parlament bi trebalo bolje da koristi svoja ovlašćenja i da od izvršne vlasti i Vrhovne državne revizorske institucije zahteva da poboljšaju svoju finansijsku transparentnost. • Revizija sekundarnih zakona treba da bude usmerena na potpuno usklađivanje sa <i>acquis communautaire</i>. • Revizija Zakona o javnim nabavkama trebalo bi da razjasni „poverljive procedure” javnih nabavki, koje se zasnivaju na zaštiti nacionalne bezbednosti. • Institucije koje nadziru javne nabavke treba da dobiju ovlašćenja da utvrđuju i kažnjavaju potencijalno kršenje procedure.

Bosna i Hercegovina	PARLAMENTARNI NADZOR I KONTROLA ocjena: 3
	Zaključni izvještaj Parlamentarna ovlašćenja za nadzor i kontrolu sektora sigurnosti većim dijelom su utvrđena poslovnikom Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, kao i zakonima koji regulišu rad sigurnosnih aktera. Pored Parlamenta na državnom nivou, parlamenti entiteta – Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i Narodna skupština Republike Srpske – posredstvom svojih komisija i odbora, takođe imaju ovlašćenja za nadzor sektora sigurnosti. Zakonska rješenja daju parlamentima BiH dobru osnovu za sprovođenje kvalitetne demokratske kontrole nad sektorom sigurnosti. Usvajanje Zakona o parlamentarnom nadzoru sektora sigurnosti na državnom nivou, koji je trenutno u parlamentnoj proceduri, dodatno bi poboljšao zakonski okvir na državnom nivou. Neophodno je uskladiti zakone koji se odnose na nadzor sektora sigurnosti koji su doneti na državnom nivou i na nivou entiteta kako bi se izbjeglo preklapanje ovlašćenja, kao i kako bi se dodatno unaprijedio kvalitet nadzora. Treba da budu ojačani administrativni kapaciteti parlamentarnih komisija, posebno ljudski resursi i stručnost. Nedostatak stručnosti i nedovoljni ljudski resursi izraženiji su u komisijama na nivou entiteta, gdje obje imaju samo jednu zaposlenu osobu koja je sekretar komisije. Kapaciteti parlamentarnih komisija na državnom nivou su pak mnogo snažniji, iako bi dodatni stručni kadar još više unaprijedio kvalitet rada ovih komisija. Međunarodne organizacije, kao što su OSCE i DCAF, koje su prethodno podržavale parlamentarne odbore na nivou entiteta, odigrale su značajnu ulogu u obučavanju komisija na državnom nivou nakon što su one uspostavljene. Osim njih, pomoć su pružili i USAID Groningen institut (USAID Groningen institute), te Evropski centar za sigurnosne studije.

Rad parlamentarnih komisija je stalan i transparentan. Prikupljeni podaci i redovni godišnji izvještaji parlamentarnih komisija, objavljeni na zvaničnom sajtu Parlamentarne skupštine, svjedoče o tome da ove komisije svoj posao obavljaju u okviru relevantnih zakonskih rješenja, koristeći sve vrste pravno dostupne kontrole. Treba izdvojiti rad Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost i Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije (OSA) Bosne i Hercegovine, obje uspostavljene 2004. godine, jer je ocijenjen veoma dobro i u skladu je sa zakonom i demokratskim nadzorom sektora sigurnosti. Ipak, saradnja parlamentarnih komisija sa izvršnim organima, a posebno saradnja Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA sa Vijećem ministara Bosne i Hercegovine, nalazi se trenutno ispod potrebnog nivoa i treba da se unaprijedi.

Analiza rada parlamentarnih komisija ukazuje na to da je njihov rad sveukupno dosegao zadovoljavajući nivo, naročito ako se uzme u obzir komplikovani ustavni sistem ove države, koji se često pojavljuje kao prepreka u radu ovih komisija. Neophodno je popraviti ugled koji Parlament ima u javnosti, s obzirom na to da je javnost rijetko informisana o radu i dostignućima Parlamentarne skupštine. Saradnja parlamentarnih komisija sa organizacijama civilnog društva i medijima još uvijek nije dostigla zadovoljavajući nivo. Unaprijeđivanje ove saradnje moglo bi da izmeni stavove javnosti o radu Parlamenta.

Preporuke

- Kako bi bio unaprijeđen zakonski okvir, Parlamentarna skupština BiH treba da usvoji Zakon o parlamentarnom nadzoru, koji je trenutno u parlamentarnoj proceduri.
- Treba unaprijediti saradnju Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH i Izvršnog obavještajnog odbora Vijeća ministara.
- Treba unaprijediti administrativne kapacitete parlamentarnih komisija i povećati broj stručno osposobljenog kadra, posebno na nivou entiteta.
- Produbljivanjem saradnje sa organizacijama civilnog društva, treba nastojati da se u javnosti poboljša ugled parlamentarnih komisija koje su zadužene za nadzor sigurnosnih aktera.

OPŠTA OCJENA TRANSPARENTNOST

ocjena:

2,5

Zaključni izvještaj

Bosna i Hercegovina je država koja ima veliki broj složenih administrativnih struktura. Ova složenost negativno utiče na transparentnost rada državne uprave. Uprkos tome što postoji veoma progresivan Zakon o slobodnom pristupu informacijama, nisu preduzeti odlučujući koraci kako bi se povećala pristupačnost državnih institucija. Nisu preduzeti koraci da se poveća pristupačnost službenika koji se bave zahtjevima građana i nevladinog sektora. U velikom broju slučajeva, pristup informacijama koje posjeduje državna uprava ili nije dozvoljen ili je ograničen, što je često posljedica toga što državni službenici i institucije ne poznaju odgovarajuća pravila i procedure.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama koji postoji u tri, donekle, različite verzije – jedan na državnom nivou i na nivou entiteta, usvojen je 2001. godine. U njemu postoje nedostaci u zakonskim odredbama. Na primjer, državne institucije nisu u obavezi da onome ko zahtjeva informaciju odgovore, odnosno

Bosna i Hercegovina

da o tome donesu odluku, čime onemogućavaju formalno podnošenje žalbe. Takođe, ne postoje odredbe kojima se predviđaju sankcije za one institucije koje ne odgovore na zahtjev. Institucija ombudsmena, koja na osnovu zakona ima mandat da nadzire cjelokupno sprovođenje zakonskih odredaba, nema ovlaštenja da donosi odluke koje bi bile obavezujuće za državne vlasti. Godišnji izvještaji ombudsmena otkrivaju da se veliki broj državnih institucija ne pridržava odredaba ovog zakona u potpunosti.

U Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine postoji krivično djelo „neovlašćena obrada ličnih podataka“. Zakon o zaštiti ličnih podataka, usvojen 2001. i dopunjen 2006. godine, reguliše obradu i prenos podataka i odnosi se na sve organe. Međutim, postupanje u skladu sa ovim zakonom i dalje je na niskom nivou, posebno kada je riječ o agencijama koje sprovode zakon. Uspostavljena je nezavisna Agencija za zaštitu ličnih podataka, čiji je mandat određen zakonom. Uspostavljena je kako bi nadzirala sprovođenje prava, nadzirala rješavanje optužbi i redovno izvještavala Parlamentarnu skupštinu BiH. Međutim, ova Agencija nije ostvarila preterani napredak, jer nema dovoljan broj zaposlenih i ne funkcioniše potpuno samostalno, odnosno bez političkog uticaja.

U Zakonu o zaštiti tajnih podataka utvrđene su odredbe za klasifikaciju i kategorizaciju podataka koji mogu spadati u visok ili nizak stepen klasifikacije, u zavisnosti od vladinih institucija. Interesantno je to da stepen klasifikacije varira od institucije do institucije, jer vladini zvaničnici ponekad samostalno određuju nivoe klasifikacije različitih informacija. Kao takav, ovaj Zakon negativno utiče na transparentnost i odgovornost. Ministarstvu sigurnosti BiH dodijeljen je mandat da nadzire sprovođenje ovog Zakona. Njegovo sprovođenje zahtjeva dodatne modalitete, pa se trenutno raspravlja o njegovoj izmjeni i dopuni.

Nije se značajnije promijenio način na koji javnost doživljava vrijednosti vezane za tri zakonske odredbe istaknute gore, niti je značajnije podignuta svijest opšte populacije. Sve tri pravne odredbe promovisane su u medijima i sprovedeni su različiti projekti NVO, ali strahovanja još uvijek postoje. Administrativni mehanizmi za praćenje i nadzor sprovođenja još uvijek nisu nezavisni niti potpuno funkcionalni, a nema ni dovoljnog broja zaposlenih.

Na kraju, najodgovornije sigurnosne institucije kada je riječ o slobodnom pristupu informacijama bile su agencije na državnom nivou, kao što su Ministarstvo odbrane, Ministarstvo sigurnosti, Državna agencija za istrage i zaštitu i Granična policija. One su među onim institucijama koje su omogućavale pristup informacijama. Nasuprot njima, Obavještajno-sigurnosna agencija BiH zaostaje kada je u pitanju ova odgovornost.

Preporuke

- Treba inicirati promjene odredaba zakona koje su usvojene nakon Zakona o slobodnom pristupu informacijama kako bi se otklonile prepreke koje ograničavaju prava i obaveze naložene ovim zakonom. Ovo se naročito odnosi na Zakon o poreskoj upravi i Zakon o krivičnom postupku u BiH.
- Svi javni organi moraju izvršavati svoje obaveze u pogledu implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama tako što će imenovati službenike za informacije, razvijanjem indeksiranog registra i vodiča, te izvještavati i dostavljati informacije onako kako to nalažu zakonske odredbe.
- Treba podstaći instituciju Ombudsmena BiH da preduzme dodatne korake kako bi se podigla svijest građana i kako bi se oni obrazovali o odredbama

Bosna i Hercegovina	Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i kako bi se ostvario veći nivo sprovođenja. Treba podići svijest Vlade o tome da je neophodno uskladiti zakonske odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje postoje na nivou države i na nivou entiteta, te u njih uključiti odredbe o sankcijama za državne institucije koje ne dostave informacije onima koji to zahtijevaju (Zakon o slobodnom pristupu informacijama na državnom nivou već sadrži ovu odredbu, ali ne i onaj na nivou entiteta).		
	FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST	ocjena:	2,5
	Zaključni izvještaj Sigurnosni akteri su počeli da sprovode značajne reforme planiranja i upravljanja javnim finansijama 2005. godine uvođenjem kvalitetnog zakonskog okvira i uspostavljanjem modernog srednjoročnog procesa planiranja. Ministarstvo finansija i trezora BiH odgovorno je za pripremu i finansiranje budžetskih korisnika, dok je ovo detaljnije organizovano u pravilnicima i odlukama sigurnosnih aktera. Zakonski okvir dodatno je unaprijeđen 2008. godine donošenjem Zakona o unutrašnjoj reviziji u institucijama BiH i Zakona o fiskalnom vijeću BiH. Donošenje ovih zakona, koji su u velikoj mjeri usklađeni sa evropskim standardima, bilo je značajno, jer akteri sigurnosnog sektora učestvuju sa gotovo 40% budžetskih troškova na državnom nivou i sa oko 10% na nivou entiteta, što se uglavnom odnosi na troškove entitetske i kantonalne policije. Određene zakonske mjere čiji je cilj poboljšanje transparentnosti, kao što su, na primer, sistemi unutrašnje kontrole, sprovode se u višegodišnjim fazama, tako da će rezultati njihove primjene biti vidljivi tek u narednom periodu. Dosta dugo je postojala praksa obavljanja godišnjih spoljašnjih revizija finansijskih izvještaja aktera sektora sigurnosti. Na taj način se postepeno uvodio red u finansijska poslovanja institucija, čime je osiguravana njihova transparentnost. I pored toga, još uvijek neki akteri, kao što je Ministarstvo odbrane BiH, svake godine prave propuste u trošenju budžeta. Ovi propusti se, uglavnom, odnose na različite lične beneficije, prikaze, putne troškove, javne nabavke ili na unutrašnje sisteme kontrole tih organizacija. Akterima odgovornim za osiguravanje transparentnosti i za parlamentarnu kontrolu troškova javnih resursa još uvijek nedostaju oprema i politička motivacija za obavljanje neophodnog finansijskog nadzora. Finansijska kontrola sektora sigurnosti u BiH oslanja se na zastarele prakse tradicionalne nadzorne inspekcije, a aktivna finansijska kontrola se rjeđe primjenjuje. U nalazima i mišljenjima Ureda za reviziju za institucije BiH dati su samo opis situacije i preporuke sigurnosnim institucijama. Sprovođenje daljih procedura nalazi se u nadležnosti parlamentarnih komisija, koje se još nisu pozabavile konkretnim institucijama u kojima su zabilježena finansijska neslaganja, te njihovim rukovodiocima. Civilno društvo je u nekoliko prilika ukazalo na nedostatak transparentnosti trošenja budžeta, ali ova nastojanja nisu mnogo uticala na to da se situacija promjeni. Revizorske institucije i agencija za nadzor upućuju slične pritužbe gotovo svim akterima sektora sigurnosti povodom javnih nabavki. Zakonom o javnim nabavkama BiH nije predviđeno postojanje odvojenog sistema za nadziranje javnih nabavki u sigurnosnim institucijama, ali postoje specijalne odredbe koje se odnose na posebne potrebe i nabavke sigurnosnih aktera. Zakon je usklađen sa zakonima EU, ali njegovo sprovođenje još uvijek nije dostiglo odgovarajući		

Bosna i Hercegovina

nivo. Uspostavljena su odjeljenja za javne nabavke u svim sigurnosnim institucijama, ali zaposleni nemaju odgovarajuće kvalifikacije i ne mogu da preuzmu odgovornosti koje njihove pozicije zahtjevaju, tako da je njihova nezavisnost vrlo diskutabilna. Administrativni kapaciteti Agencije za javne nabavke i Organa za reviziju postupaka javnih nabavki nisu dovoljni za posao koji obavljaju. Obje institucije nemaju dovoljan broj zaposlenih. Izvještaji Ureda za reviziju BiH ukazuju na to da postoje određena poboljšanja u sistemu javnih nabavki sektora sigurnosti, ali i upozoravaju na to da nije u svim slučajevima osigurana potpuna primjena Zakona o javnim nabavkama. Izvještaji Agencije za javne nabavke, koje ona dostavlja vladnim institucijama, uticali su na poboljšanje dostupnosti informacija. To je dovelo do većeg stepena transparentnosti i do većeg angažovanja javnosti. Uvođenje elektronske baze podataka o javnim nabavkama dodatno bi doprinijelo transparentnosti u ovom sektoru.

Preporuke

- Sigurnosni akteri i druge državne institucije moraju da planiraju svoje budžete na osnovu stvarne dinamike zapošljavanja. Budžeti se trenutno često planiraju na osnovu sprovođenja potpune dinamike zapošljavanja, što u sredstvima za plate stvara viškove, koji onda mogu biti upotrijebljeni u druge svrhe.
- Treba stimulisati osnivanje specijalizovanih nevladinih organizacija, koje će biti zadužene za praćenje i nadzor troškova budžeta sigurnosnih institucija.
- Treba ojačati administrativne kapacitete i obezbediti obuku za zaposlene koji rade u odjeljenjima za javne nabavke sigurnosnih institucija.
- Treba pojednostaviti procedure javnih nabavki malih vrijednosti i u Agenciji za javne nabavke formirati elektronsku bazu podataka o javnim nabavkama.
- Treba ojačati administrativne kapacitete Agencije za javne nabavke i Organa za reviziju postupaka javnih nabavki, kao i kapacitete ugovornih organa, te njihovu sposobnost da sprovedu Zakon o javnim nabavkama.

Hrvatska

PARLAMENTARNA KONTROLA I NADZOR

ocjena:

4

Zaključno izvješće

Nadležnost za kontrolu i nadzor planiranja i trošenja proračunskih sredstava u potpunosti je regulirana zakonom, te usklađena horizontalno i vertikalno u skladu s međunarodnim standardima. Vidljiv je gotovo desetljeće dug historijat uspješne provedbe redovnog nadzora i kontrole nad planiranjem i trošenjem proračunskih sredstava, koji su tijekom ovog perioda značajno poboljšani. Nadzor nad postupanjem u skladu sa zakonskim odredbama te poštivanje ljudskih i građanskih prava također su unaprijeđeni tijekom proteklih deset godina. Ovo uključuje provedbu redovnog i djelotvornog nadzora i kontrole nad korištenjem posebnih istražnih mjera i sredstava prinude koji se stalno unapređuju. Zloupotrebe koje se odnose na korištenje posebnih istražnih mjera i sredstava prinude su rijetke, njihova učestalost je mala, te se događaju isključivo na razini pojedinca, dok se sa njihovim počiniteljima postupa na djelotvoran način. U slučajevima kršenja zakona i ljudskih prava, Parlament (Hrvatski sabor) u obavljanju svojih dužnosti koristi adekvatne mehanizme kako bi se pokrenule procedure za uspostavljanje političke i profesionalne odgovornosti, kao i po potrebi izmjene postojeće politike. Nadzor i kontrola nad provođenjem politike Vlade u potpunosti su regulirani ustavom i zakonima. Mehanizmi za pokretanje procedura uspostavljanja političke odgovornosti i izmjene postojeće

politike koriste se kada god za to postoji razlog. Čvrsto je uspostavljen nadzor nad bilateralnom i multilateralnom suradnjom i integriranjem u međunarodne procese na području sigurnosti u okvirima zakonodavne grane, tj. parlamenta i njegovih odbora. I ovdje je uočljiv historijat od gotovo jednog desetljeća uspješne provedbe redovne kontrole i nadzora nad suradnjom na području sigurnosti. Parlament razmatra i odobrava slanje vojnika u inozemstvo, osiguravajući da odgovarajuća politika bude u skladu sa principima povelje i deklaracija UN-a te međunarodnog pravnog poretka. Redovno se konzultiraju i organizacije civilnog društva u procesu predlaganja, planiranja i trošenja proračunskih sredstava, te s njima postoji i suradnja kada je u pitanju zaštita ljudskih i građanskih prava.

Ovlaštenja u okvirima gore spomenutih područja su u potpunosti regulirana zakonima i podzakonskim aktima koji su vertikalno i horizontalno usklađeni, te su u skladu s međunarodnim standardima. Postoji značajan historijat pozitivne provedbe redovnog nadzora i kontrole u okviru svih područja razmatranja. Aktivnosti koje se odnose na korištenje proračunskih sredstava i javnu nabavu u manjoj mjeri zaostaju u odnosu na generalno pozitivan trend. Postoji redovna praksa postavljanja pitanja u Parlamentu, provedbe saslušanja i traženja dodatnih izvještaja. U slučaju kršenja zakona i povrede ljudskih i građanskih prava, Parlament koristi adekvatne mehanizme da pokrene procedure za uspostavljanje političke i profesionalne odgovornosti i izmjenu konkretne politike. Parlamentarna kontrola i nadzor u potpunosti su prihvaćeni od strane svih aktera u sektoru sigurnosti, kao i saborskih zastupnika, te postoji ozbiljna svijest o značaju njihove provedbe. Građani se redovno obavještavaju o rezultatima ove kontrole i nadzora, a kao rezultat značajnih promjena u društvu zadnjih godina, stalno zahtijevaju nove i detaljnije informacije i vrše sve veći utjecaj putem medija i organizacija civilnog društva.

Preporuke

- Treba razvijati političku kulturu koja će poticati što je manje moguće ograničenja koja se odnose na uključivanje medija i svih zainteresiranih strana, te njihovo sudjelovanje na zasjedanjima parlamentarnih odbora.
- Treba stvoriti još snažnije i učestalije programe edukacije članova parlamentarnih odbora koji se bave sigurnošću po svim pitanjima važnim za nacionalnu i međunarodnu sigurnost.
- Treba promijeniti dosadašnju praksu u parlamentu i stvoriti jako parlamentarno stručno osoblje, educirano i obučeno za bavljenje istraživanjem i analizom, uz adekvatnu opremu, a u cilju savjetovanja i pružanja podrške članovima odbora u njihovom radu.
- Treba promijeniti zakonsku regulativu kako bi se uspostavilo pravo i ovlaštenja parlamentarnih odbora ne samo da provjeravaju zakonitost djelovanja sigurnosnih struktura, već i da mogu otići korak dalje i provjeravati operativne procedure i standarde, kao i njihovo provođenje. Veća razina znanja je preduvjet za uspješno vršenje nadzora, a postojanje jakog stručnog osoblja je preduvjet za procjenjivanje svrsishodnosti operativnih procedura i standarda.
- Treba promijeniti proces usvajanja strateških dokumenata. Izvršna vlast treba biti odgovorna za nacrt, usvajanje i primjenu stratejskih dokumenata kao osnove za definiranje i provedbu pojedinačnih politika. Zakonodavna grana bi u takvom okviru još uvijek imala sve instrumente neophodne za nadzor politike. Čak bi bilo moguće i stvoriti sustav u kojem bi zakonodavna grana usvajala određena načela koja se odnose na nacionalnu sigurnost u formi kratkih deklaracija, a zatim bi izvršnoj vlasti prepustila da odradi ostalo.

Hrvatska	OPĆA TRANSPARENTNOST	ocjena:	4
	Zaključno izvješće U toku proteklih nekoliko godina građani nisu prijavljivali ozbiljne ili dokazima potkrijepljene slučajeve zloupotrebe osobnih podataka. Većina pritužbi, uglavnom na konceptualnoj razini, stizala je od nevladinih udruga. U svim područjima razmatranja, vrijednosti koje se na njih odnose su internalizirane, i u skladu sa njima postupaju i društvo i državne strukture. Nakon što je čvrsto uspostavljen zakonski okvir i nakon što se na godišnjoj razini unaprijeđuje primjena potrebnih zakonskih rješenja i demokratskih standarda, najvažniji dio aktivnosti organizirane državne strukture u narednih nekoliko godina koncentrirati će se na poboljšanje organizacionih resursa i na daljnju internalizaciju demokratskih vrijednosti. Postojeći zakonski akti stvaraju okvir čiji je cilj porast transparentnosti, te su u velikoj mjeri u skladu sa međunarodnim demokratskim standardima, kao i sa posebnim zakonima koji reguliraju djelovanje ključnih aktera na području sigurnosti. Proces institucionalizacije je završen i u potpunosti ukorijenjen u fazu operativne provedbe u svim relevantnim agencijama s područja nacionalne sigurnosti u odnosu na sva područja razmatranja ovog materijala. Uloge, procedure, ovlaštenja i obaveze jasno su definirane, izvršena je alokacija raspoloživih resursa, dok su državne agencije opremljene u dovoljnoj mjeri i imaju dovoljno ljudstva. Postoji historijat pozitivne prakse u korištenju sankcija koja je tijekom proteklih pet godina pokazala dobre rezultate, što povratno jača njihovu djelotvornost u provedbi primarnih i ključnih zakona koji reguliraju djelovanje aktera u sigurnosnom sektoru. Provedba postupaka po mogućim žalbama, zahtjevima i predstavkama građana poboljšava se na godišnjoj razini. U proteklih pet do sedam godina moguće je zapaziti sistemski poboljšanja na ovom području dok je broj podataka koji se po inerciji ili bezrazložno proglašavaju povjerljivima u opadanju. Također, osobni podaci se prikupljaju, čuvaju i distribuiraju valjano, te u skladu sa zakonima. Kršenja ovih propisa nisu raširena i nisu nipošto sistemski. Ulažu se značajni naponi da se promjeni organizaciona kultura u pogledu pristupa tajnosti u institucijama državne uprave i sigurnosnom sektoru, dok državni dužnosnici, službenici i namještenici prolaze odgovarajuću obuku. Uspostavljena je procedura za osporavanje klasifikacije na sudu. Sankcije usmjerene na odvratanje od kršenja prava na privatnost djelotvorne su (zbog međusobne usklađenosti zakona), a evidencija primijenjenih sankcija je pravovremena, redovno se ažurira i transparentna je. Informacije koje se daju na uvid javnosti, u obliku brošura koje se periodično ponavljaju, blagovremene su i informativne. Što je još važnije, postoji značajan napredak u internalizaciji ovih vrijednosti od strane zaposlenika u sigurnosnim strukturama i široj državnoj upravi. Također, postoji ozbiljan program obuke i edukacije zaposlenih u državnoj upravi i kod njih se razvija razumijevanje da su eventualni prijestupi na kraju uvijek povezani sa nekom vrstom sankcije. Na kraju, vrijednost koja je postignuta sve boljim i detaljnijim informiranjem građana, a što redovno vrše državne institucije i organizacije, pomaže u izgrađivanju povjerenja, formiraju javnog mnijenja i poboljšava pozitivnu percepciju sigurnosnog sektora od strane javnosti.		

Hrvatska	Preporuke • Unaprijediti razinu znanja na obje strane (u strukturama vlasti i organizacijama civilnog društva) na području zaštite povjerljivih podataka kako bi se poboljšala efikasnost postojećeg sustava. Ovo trebaju voditi institucije sigurnosnog sektora i državne uprave. • Konstantno treba revidirati kategoriju povjerljivih informacija i na godišnjoj razini treba smanjivati obim ove kategorije informacija. Ovo trebaju voditi Parlament, njegovi odbori i sigurnosne strukture. • Sve povjerljive informacije i podaci trebaju biti revidirani na godišnjoj razini kako bi se utvrdilo da i dalje zaslužuju takvu klasifikaciju. Ovo trebaju obavljati institucije sigurnosnog sektora i državna uprava. • Potrebna je veća uravnoteženost između zakona koji štite privatnost osobnih podataka i informacija, te onih koji definiraju pravo slobodnog pristupa informacijama. Ovime se treba baviti zakonodavstvo.	
	FINANCIJSKA TRANSPARENTNOST	ocjena: 3,5
	Zaključno izvješće U Republici Hrvatskoj političko usmjeravanje nad procesom upravljanja proračunskim ciklusom u potpunosti je uspostavljeno. Sve službe državne uprave ispunjavaju svoje zadatke u okviru podrške proklamiranim društvenim vrijednostima. Jedna od najvažnijih društvenih vrijednosti je transparentnost procesa izrade državnog proračuna i transparentnost postupaka javne nabave. Ovi procesi dobivaju na značaju s jedne strane zbog sve većeg političkog razumijevanja njihovog značaja, a s druge strane zbog utjecaja organizacija civilnog društva, medija i javnosti. S druge strane, pokušaji da se definira i naročito provede višegodišnja strategija državnih rashoda do sada nisu bili baš uspješni, uglavnom zbog dugotrajne ekonomske krize. Financijska odgovornost u okvirima sigurnosnog sektora u potpunosti je u skladu i u razini sa ostalim službama i agencijama državne uprave. To je rezultat konstantnog podizanja razine transparentnosti institucija i organizacija sigurnosnog sektora. Štoviše, zbog važnosti institucija i organizacija sigurnosnog sektora, one su među onim državnim strukturama koje mediji i nezavisne organizacije civilnog društva najpažljivije prate. Svi neophodni propisi koji definiraju instrumente za nezavisni demokratski nadzor i podizanje razine financijske odgovornosti doneseni su i redovno se provode u praksi. Sistemski zakoni se primjenjuju i u skladu su sa relevantnim međunarodnim standardima, koji se odnose na financijsku transparentnost. Proračuni koji se odnose na institucije i organizacije sigurnosnog sektora, uključujući u to i oružane snage, nisu odvojeni od ukupnog državnog proračuna i nemaju nikakav poseban tretman u usporedbi sa proračunima drugih državnih institucija i organizacija, kako u smislu njihove tajnosti tako i provedbe temeljitog raščlanjivanja od strane organizacija civilnog društva. Javna nabava za potrebe sigurnosnog sektora, po samoj svojoj prirodi, izaziva veliki interes javnosti i medija. Relevantni podzakonski propisi su doneseni i primjenjuju se u skladu sa međunarodnim standardima. Sve organizacione jedinice propisane sistemskim zakonima djeluju, iako ponekad dolazi do nejasnoća i preklapanja u pojedinim ovlaštenjima. Osigurani su resursi neophodni za njihov rad, ali zbog opće ekonomske krize još uvijek postoje područja koja su nedostavno pokrivena s materijalnim i kadrovskim resursima. Donesene su opće upute za upravljanje rashodima i nabavom koja su usklađena sa zakonskim okvirom. Sudjelovanje nedržavnih aktera ne samo da se tolerira, već su i pozvani da putem svojih predstavnika postanu dio procesa nadzora nad proračunom.	

Hrvatska

Sistem javne nabave prošao je niz značajnih promjena početkom 2008. godine, uključujući i stupanje na snagu novog Zakona o javnim nabavama, kao i novu institucionalnu organizaciju te odgovarajućih podzakonskih propisa. Zakon o javnoj nabavi je gotovo u potpunosti usklađen sa direktivama EU. Hrvatska, također, namjerava razviti i svoje informacijsko-komunikacijske kapacitete za provedbu elektronske nabave.

Postoji višegodišnji historijat pozitivne prakse u pogledu provedbe procedura i primjene rokova koje nameću sistemski zakoni i podzakonski propisi u pogledu poštivanja financijske transparentnosti. Korisnici državnog proračuna doprinose planiranju rashoda pripremanjem i slanjem svojih planova unaprijed. Neki od njih su razvili i vlastite interne upute i propise koji se odnose na upravljanje nabavom. Loša praksa se destimulira i redovno sankcionira. Informacije o nabavi su vrlo rijetko klasificirane i tamo gdje se uskrati pristup informacijama za to postoji razumno, na pravu zasnovano i pravovremeno opravdanje, koje se uglavnom odnosi na pojedina ključna pitanja nacionalne sigurnosti. Uglavnom se poštuju odluke i rješenja donesena od strane nezavisnih nadzornih tijela, uz neke manje izuzetke.

Ugovori o nabavama u pravilu su dostupni javnosti. Pravo da se posluje direktno sa ponuđačem određeno je samo za rijetke slučajeve i to kada su u pitanju hitni slučajevi ili vrlo mala ukupna vrijednost nabave. Klasificiranje dokumenata se koristi od slučaja do slučaja, a opet je postupak klasificiranja precizno definiran i uokviren jasnom zakonskom provedbenom procedurom.

Društvene vrijednosti su uglavnom prihvaćene i otpor prema njima ne postoji. Internalizacija vrijednosti osigurana je pravednim i pravovremenim sankcioniranjem loše prakse. Građani su u potpunosti svjesni vrijednosti transparentnosti procesa izrade proračuna na svim razinama. U suštini shvaćaju važnost procesa izrade proračuna i spremni su dati svoj prilog povećanju razine transparentnosti u djelovanju državnih institucija.

Preporuke

Proračun:

- Ministarstvo financija treba poboljšati sveobuhvatnost i koherentnost prijedloga proračuna izvršne vlasti boljom i efikasnijom koordinacijom svih uključenih državnih institucija i organizacija.
- Ministarstvo financija treba pristupiti pripremi i redovnom objavljivanju „proračuna građana“, kao i osnažiti proces polugodišnje procjene proračunske potrošnje, iako su već sada svi relevantni podaci vidljivi u strukturi proračuna za sve one koji ga žele analizirati.
- Bilo bi potrebno da parlament razmisli o pridavanju većeg značaja uključivanju građana i članova organizacija civilnog društva u preuzimanju aktivne uloge na raspravama o zakonima koji se odnose na proračun.

Javna nabava:

- Vlada treba povećati razinu edukacije državnih zaposlenika kada su u pitanju procedure u javnoj nabavi, a naročito se fokusirati na unaprjeđivanje mehanizama koji trebaju osigurati društvu dobivanje adekvatne vrijednosti za uložena proračunska sredstva.
- Ministarstvo financija treba poboljšati i dodatno razviti novo javno-privatno partnerstvo i sustav koncesija kako bi se povećalo povjerenje ekonomskih subjekata i njihovi kapaciteti za sudjelovanje u tom procesu;

	• Vlada, također, treba implementirati najnovije izmijenjene direktive Europske komisije. Ministarstvo financija treba voditi ovaj zadatak u ime Vlade, a treba uključiti i Hrvatski sabor. • Vlada treba ojačati kapacitete za provedbu i kontrolu postupaka javne nabave. • Ministarstvo financija treba pripremiti sve što je neophodno za uvođenje elektronskog sustava javne nabave.
--	---

Kosovo	PARLAMENTARNA KONTROLA I NADZOR	ocena:	2
	Zaključni izveštaj Principi parlamentarne kontrole i nadzora uneti su u Ustav, koji prate i primarni i sekundarni zakoni. Ustavne odredbe garantuju skupštini značajnu ulogu u nadzoru budžeta i politike bezbednosnih institucija, u skladu sa zakonom. Konsolidovanje parlamentarnog nadzora odvijalo se istovremeno sa razvojem sektora bezbednosti, tačnije u periodu pre proglašenja nezavisnosti (pre 2008) kada je Skupština Kosova imala ograničen nadzor toga kako državni akteri troše budžetska sredstva, sprovode ljudska prava i vladine politike bezbednosti. Ograničen je bio i broj profesionalnih službenika u relevantnim parlamentarnim odborima. Kako se postepeno smanjuju spoljašnja novčana sredstva za finansiranje politika sekretarijata i njihovih zaposlenih, koja ne može da garantuje da će biti zaposleni profesionalni službenici, tako se smanjuje mogućnost da će Parlament dobiti dovoljnu ekspertsku podršku. Ovo istraživanje je otkrilo da je Parlament ograničen ustavnim odredbama i Ahtisarijevim planom kada je reč o detaljnom ispitivanju delovanja međunarodnog vojnog i civilnog prisustva na Kosovu. Uopšteno gledano, primenjuju se zakoni koji se odnose na parlamentarni nadzor sektora bezbednosti. U Ustavu eksplicitno stoji da parlamentarni nadzor, kao i primarni zakoni vezani za bezbednosne aktere, podrazumevaju poštovanje principa demokratske kontrole. Praksa je pokazala da postoji ograničena evidencija skupštine o proceni budžeta. Takođe, ograničena je i evidencija o raspravama vezanim za ljudska prava, iako je radi toga osnovan poseban parlamentarni odbor. Istraživanje je pokazalo da su održane rasprave o sprovođenju nekih zakona, kao i o izmenama i dopunama zakona (kao što je Zakon o policiji), ali nema dokaza o tome da je raspravljano o bezbednosnoj politici. Preporuke Sekretarijatu skupštine: • Treba kreirati opštu politiku za pribavljanje i predviđanje budžetske linije namenjene zapošljavanju dodatnih lokalnih službenika, koji bi bili podrška odborima zaduženim za bezbednost. Time bi se nadoknadilo smanjenje strane podrške. Parlamentarnim odborima: • Relevantni parlamentarni odbori koji se bave bezbednošću, kao i budžetski odbor, treba povremeno da izvrše reviziju budžeta namenjenog bezbednosnim institucijama.		

Kosovo	• Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i nadgledanje Kosovskih bezbednosnih snaga treba da nadgleda i zaštitu ljudskih prava zaposlenih u sektoru bezbednosti. Ovo se, takođe, odnosi i na kršenje ljudskih prava u privatnim bezbednosnim kompanijama.	
	OPŠTA TRANSPARENTNOST	ocena: 1,5
	Zaključni izveštaj Transparentnost rada državnih institucija na Kosovu nije dovoljna i daleko je od najboljih evropskih praksi. U nekoliko izveštaja međunarodnih i lokalnih organizacija i u nekoliko navrata kritikovan je konzervativni pristup Vlade zbog odbijanja da otkrije određena zvanična dokumenata. I dalje postoji tendencija da se neki dokument smatra „poverljivim“ iako je donet Zakon o klasifikovanju informacija. Međutim, treba imati na umu da ovaj zakon još nije počeo da se primenjuje. Nalazi vezani za sektor bezbednosti pokazali su da je policija bila efikasnija i da je revnosnije odgovarala na zahteve za pristup zvaničnim dokumentima. Ne postoji, međutim, dovoljno podataka o tome kako su na ove zahteve odgovarale Kosovske bezbednosne snage (KBA) i Obaveštajna agencija Kosova (KIA), jer su ove institucije još uvek u procesu konsolidacije. Državne institucije imaju ograničene kapacitete. Uopšteno govoreći, važeći Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima se samo delimično primenjuje. Ustav građanima garantuje pravo na pristup zvaničnim dokumentima. Takođe, naglašava se pravo na zaštitu privatnosti podataka i razmatra potreba da se klasifikovanje informacija vrši na osnovu obaveznih propisa iz određenih zakona. Zakon o zaštiti privatnosti podataka odobren je u aprilu 2010. godine, ali je njegova primena još uvek u povelju. Građani nemaju dovoljno razvijenu svesti o pravu na zaštitu privatnosti. Preporuke Pristup zvaničnim dokumentima: • Državna uprava, a naročito bezbednosne institucije, treba odmah da počnu sprovođenje novog Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima (2010). • Bezbednosne institucije treba što manje da odbijaju zahteve za pristup zvaničnim dokumentima, ukoliko dokument nije stvarno poverljiv, pod izgovorom da su u pitanju „nacionalna i državna bezbednost“.	
	FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST	ocena: 2
	Zaključni izveštaj Transparentnost državnih institucija predviđena je zakonskim okvirom Kosova, odnosno zakonima koji se odnose na bezbednost, nabavke, kao i zakonima koji se odnose na javno finansijsko upravljanje. Primenjuje se zakonski okvir vezan za finansijsko upravljanje i nabavke, iako se proces nabavke često kritikuje zbog neusaglašenosti sa nekim evropskim direktivama. U Zakonu o javnom upravljanju finansijama i finansijskoj odgovornosti jasno su utvrđene procedure i rokovi za predlaganje budžeta i izveštavanje. Procedure vezane za budžetski ciklus ostale su transparentne i spoljni akteri (kao što su	

Kosovo	nevladine grupe, novinari, građani) imaju pristup budžetu. Zabrinjavaju, međutim, administrativni kapaciteti u budžetskim odeljenjima i odeljenjima javnih nabavki. Pre svega, istraživanje je pokazalo da je profesionalni nivo zaposlenih u budžetskim odeljenjima, kao i u telima unutrašnje kontrole, veoma nizak. Bezbednosne institucije konsolidovale su jedinice za javne nabavke i unutrašnju kontrolu. Međutim, njihov učinak nije dovoljno dobar. Dok odeljenja za nabavke Policije Kosova (KP) i jedinice unutrašnje revizije dobijaju pohvale zato što su postale funkcionalnije i delotvornije, mehanizmi kontrole Kosovskih bezbednosnih snaga (KBS) još uvek se nalaze u početnim fazama razvoja i još uvek nisu efikasni. Strukture Obaveštajne agencije Kosova (KIA) nisu otvorene, pa su istraživači tokom istraživanja naišli na poteškoće prilikom procenjivanja unutrašnjih kapaciteta. Ipak, imenovanje Generalnog inspektora KIA označava prvi korak načinjen ka jačanju mehanizama unutrašnje kontrole finansija i nabavki. Ovo istraživanje otkrilo je da sprovođenje tendera sa jednim ponuđačem²³⁸ dosta ograničava napore uložene u to da procedure u javnim nabavkama budu transparentne, jasne i otvorene. Samo tokom fiskalnog perioda 2009. godine, KBS i KP izvršile su nabavke dogovorenim procedurama u iznosu od 1.113.788,46 evra, što iznosi između 1,7% i 2% ukupnog godišnjeg budžeta namenjenog ovim institucijama. Uz to, argument kojim se neotkrivanje ponuda i najava nabavki objašnjavaju pozivanjem na zakonito odbijanje odgovornosti „zbog zaštite nacionalne i državne bezbednosti“ nikako ne stoji, s obzirom na to da je Zakon o klasifikaciji informacija i bezbednosnim dozvolama odobren u junu 2010. godine, a do sada nisu stvoreni nikakvi mehanizmi provere kojima bi se klasifikovale informacije bilo nabavke usluga bilo robe. Vremenom se poboljšava ukupna kultura uključivanja nevladinih aktera i građana u razvoj budžeta i objavljivanje procedura javnih nabavki. Međutim, visok stepen nepoverenja javnosti u upravljanje finansijama i javnim nabavkama na Kosovu ukazuje na to da još uvek postoje ozbiljni nedostaci. Organizacije civilnog društva i međunarodna zajednica najviše kritikuju sistem javnih nabavki, jer se visok stepen korupcije uglavnom povezuje sa javnim upravljanjem finansijama i nabavkama. Sve u svemu, primenjuju se zakoni koji se odnose na upravljanje finansijama i na nabavke. Međutim, ovaj drugi zakon se neprekidno kritikuje, jer je samo delimično usklađen sa direktivama EK. I dok u Ministarstvu ekonomije i finansija (MEF) i Odeljenju trezora postoje solidni administrativni kapaciteti, dotle se jedinice nabavki i unutrašnje revizije u bezbednosnim institucijama još uvek konsoliduju. Čini se, takođe, da nisu baš efikasne i efektivne, naročito one u Ministarstvu KBS. Postoji loša praksa, posebno kada je reč o nabavkama i o čestoj primeni tendera sa jednim ponuđačem. Transparentnost tendera i troškova je delimična. Preporuke Budžetska transparentnost: • Rasprave o revizijama predloga budžeta treba da budu transparentne i unapred najavljene kako bi u njima mogle da učestvuju i zainteresovane strane.
--------	---

²³⁸ Tender sa samo jednim izvorom je nagrada za pružanje dobre usluge koja može da se kupi samo od jednog dobavljača zbog njegovih specijalizovanih ili jedinstvenih karakteristika. Za više detalja videti: <<http://www.businessdictionary.com/definition/single-source-procurement.html>>

Kosovo	• Bezbednosne institucije treba odmah da ojačaju svoje jedinice za kontrolu i reviziju kako bi se poboljšale efikasnost i efektivnost nadzora upravljanja finansijama i nabavkama u ovim institucijama.
	Transparentnost nabavki: • Generalno Vlada Kosova, a posebno bezbednosne institucije treba ozbiljno da smanje broj tendera sa jednim ponuđačem, kao i da izbegavaju primenjanje zatvorenih tenderskih procedura. • Bezbednosne institucije treba da osiguraju to da pozivi ponuđačima budu objavljeni i u novinama ili u drugim sredstvima komunikacije kako bi se povećala transparentnost. • Kancelarija za generalnu reviziju treba što pre da izvrši reviziju finansijskih izveštaja KIA. • Budžetske organizacije u sektoru bezbednosti hitno treba da razmotre preporuke Kancelarije za generalnu reviziju date u vezi sa revizijama iz prethodnih godina.

Makedonija	PARLAMENTARNA KONTROLA I NADZOR	ocena:	3
	Zaključni izveštaj Makedonski Parlament konstantno vrši osnovnu kontrolu i nadzor institucija sektora bezbednosti. Ipak, trenutni nedostaci u zakonu, kao i nedostatak političke volje često Parlament pretvaraju u „vladinu agenciju”. Nedostatak materijalnih, finansijskih i administrativnih resursa i dalje ometa vršenje temeljnog nadzora. Parlamentarci moraju da započnu pornije ispitivanje razmene poverljivih podataka i trgovine oružjem. Parlament prilično dobro vrši nadzor trošenja budžeta. Predloge budžeta i završne račune budžeta analiziraju i relevantni parlamentarni odbori, a analiziraju se i na plenarnim sednicama. Parlamentarci od Državne revizorske kancelarije dobijaju završne izveštaje revizije. Jednom godišnje u Parlamentu se predstavlja i završni izveštaj revizije o državnom budžetu. Međutim, poslanici ne raspravljaju o revizorskim izveštajima pojedinačnih institucija. Postoji tendencija uspostavljanja dobrog nadzora uloge koju Parlament ima u nadzoru upotrebe specijalnih istražnih mera, sredstava prinude i u zaštiti ljudskih prava. Funkcioniše i Specijalizovani odbor za nadzor rada Obaveštajne agencije i Bezbednosne i kontraobaveštajne jedinice. Od 2008. postoji dodatni odbor koji se bavi nadzorom primene tehnika za prisluškivanje. Na čelu oba odbora nalazi se član opozicije, što doprinosi većoj nezavisnosti i većoj aktivnosti odbora. Ipak, ova dva odbora se u praksi suočavaju sa konstantnim teškoćama koje im stvaraju partije na vlasti, služeći se različitim sredstvima (česte promene članova odbora, jednoglasno glasanje itd.). Osim toga što glasa o učestvovanju u mirovnim operacijama, Parlament nema dovoljno političke volje da se aktivnije uključi u rasprave o budžetskim implikacijama, svrsishodnosti i mandatima misija. Kao ilustracija može da posluži rast budžeta namenjenog mirovnim operacijama, jer je on 2003. godine iznosio		

Makedonija	jedan milion evra, a 2009. gotovo 11 miliona.²³⁹ Prema mišljenju parlamentaraca, učestvovanje u operacijama u inostranstvu predstavlja preduslov za uspešne integracije u EU i NATO, što veoma veliki deo populacije smatra prioritetom. Pravni odnos između Vlade i Parlamenta dobro je definisan. Postoji dobar pravni okvir, koji pruža osnovne mehanizme kontrole i nadzora nad izvršnom vlašću. Parlamentarci redovno koriste pravo interpelacija i postavljanja parlamentarnih pitanja. Čini se da na nivou odbora postoji dobra koordinacija između Parlamenta i Vlade. Kada se uvodi novi nacrt zakona, ministri su gotovo uvek prisutni na zasedanjima da objasne potrebu donošenja takvog zakona. Parlamentarci, takođe, imaju običaj da od državnih bezbednosnih institucija traže vanredne i <i>ad hoc</i> izveštaje. Postoji osnovna saradnja sa organizacijama civilnog društva (OCD). Parlamentarci često prisustvuju događajima koje organizuje civilno društvo. Takođe, eksperti se sporadično uključuju u rasprave Parlamenta. Do sada nije bilo slučajeva da je sektor bezbednosti preispitivao predlog zakona na javnoj raspravi koju je organizovao Parlament. Preporuke: • Potrebno je formirati parlamentarnu radnu grupu koja će preispitivati završne izveštaje revizije Državne revizorske kancelarije. • Parlament treba da usvoji akcioni plan za uspostavljanje Parlamentarne jedinice za istraživanje, koja bi trebalo da reši nedostatak administrativnih i upravljačkih kapaciteta. • Parlamentarni odbori koji prate rad obaveštajnih i kontraobaveštajnih agencija treba da, uz koordinaciju sa nadležnim ministarstvima (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane i Obaveštajna agencija), razviju godišnji plan obuke kako bi premostili raskorak koji postoji u ovlašćenjima parlamentaraca za vršenje nadzora. • Zakon o klasifikaciji informacija treba da bude izmenjen i dopunjen unošenjem pravne odredbe koja Direkciji za bezbednost klasifikovanih informacija nalaže da Parlamentu godišnje šalje izveštaje o broju i o prirodi kontrola koje je sproveda, kao i o sprovođenju zakona. • Parlamentarci koji su u Odboru za bezbednost i odbranu treba da prođu specijalnu obuku za nadzor mirovnih operacija. • Odbor za bezbednost i odbranu, kao i ostali relevantni odbori treba da insistiraju na organizovanju javnih rasprava o nacrtima zakona, posebno o onima koji se odnose na sistemske zakone (tj. policija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Obaveštajna agencija itd.)			
	<table><tr><td>OPŠTA TRANSPARENTNOST</td><td>ocena:</td><td>3</td></tr></table>	OPŠTA TRANSPARENTNOST	ocena:	3
	OPŠTA TRANSPARENTNOST	ocena:	3	
Zaključni izveštaj: Doživljena kao nusprodukt demokratije, sve veća otvorenost državnih institucija prema građanima Makedonije ojačana je i normativno organizovana usvajanjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama javnog karaktera 2006.				

239 Словенците штедат на чланарина, Македонија плаќа се 21. 10. 2010.
<http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=102110109429&id=9&prilog=0&setlzdanie=22113>

Makedonija

godine. Zemlji je trebalo šesnaest godina da usvoji sveobuhvatno zakonsko rešenje, koje građanima omogućava slobodan pristup informacijama, iako to u Ustavu kao pravo postoji od 1991. godine. Upravljanje privatnim podacima i poverljivim informacijama stavljeno je poslednjih godina na dnevni red usvajanjem relevantnih normativnih akata.

Glavni nalaz našeg istraživanja ukazuje na to da sva tri područja (pristup informacijama, zaštita poverljivih podataka i zaštita ličnih podataka) imaju odgovarajuće zakone, koji su dalje operacionalizovani u sekundarne zakone, kao i da nema većih neusklađenosti među njima. Zajednička karakteristika im je da su uspostavljene komisije/direkcije za praćenje sprovođenja zakona. Kao takvi, oni prijavljuju neregularnosti i povodom njih delaju, potvrđujući time široj javnosti korist od ovih zakona i obaveze bezbednosnih institucija. Sva imaju odgovarajuća ovlašćenja, što im daje čvrste osnove za nadzor i delovanje u slučaju neregularnosti. U praksi, nepravilnosti se i dalje sporadično sankcionišu, što je rezultat novine ovih zakonskih rešenja. Bilo je potrebno dosta vremena da državne institucije potpuno usvoje i priznaju pravo na pristup informacijama. Mogući uzor je Direkcija za bezbednost klasifikovanih informacija, u okviru koje se odvijaju redovne inspekcije.

Sve tri komisije/direkcije nemaju dovoljno finansijskih sredstava i, u izvesnoj meri, administrativnih kapaciteta. To otežava sprovođenje zakonskih odredaba. Ovi nedostaci naročito se vide prilikom obuke i sankcionisanja. U okolnostima gde je obuka i dalje ograničena, politizacija državne uprave narušava kvalitet sprovođenja, jer dolazi do česte rotacije zaposlenih.

S druge strane, javnost nema dovoljno svesti, posebno o pravu na slobodan pristup informacijama, te stoga državne institucije ne osećaju nikakav pritisak da poboljšaju svoj rad. Veliki problem, utvrđen tokom promovisanja prava na slobodan pristup informacijama, predstavlja to što državne institucije mogu određena dokumenta da svrstaju u kategoriju „ograničen pristup“, što ne predstavlja nivo klasifikacije, ali ipak sprečava obelodanjivanje informacija.

Kako bi se sprečili zvaničnici u tome da prikrivaju neke informacije, izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama uveden je „test štetnost“. Time je postalo obavezno procenjivanje toga da li je otkrivanje određenih klasifikovanih informacija korisnije za javnost od njihovog držanja u tajnosti. U slučaju ovog prvog, takve informacije postaju otvorene za javnost. Nažalost, test se ne koristi često i potrebno je da se usvoje pravilnici i procedure za njegovo sprovođenje. Problematičan je i odnos između Parlamenta i Direkcije za bezbednost klasifikovanih informacija, jer Direkcija (s obzirom na to da je organ Vlade) ne izveštava Parlament o svojim aktivnostima, što parlamentarce onemogućava da vrše nadzor.

Preporuke:

- Potrebno je uneti izmene i dopune u Zakon o klasifikaciji informacija (čl. 10), što bi sprečilo da dokumenta budu klasifikovana kao ona sa ograničenim pristupom i da budu nedostupna javnosti. To onda državnim institucijama neće dozvoliti da odbiju zahtev za slobodan pristup informacijama.
- Treba izmeniti i dopuniti Zakon o klasifikaciji informacija, čime bi se Direkcija za bezbednost klasifikovanih informacija obavezala na to da jednom godišnje izveštava Parlament o mogućnostima i ovlašćenjima Parlamenta da prati sprovođenje zakonskih odredaba koje potiču iz Zakona o klasifikaciji informacija.

Makedonija	• Trebalo bi pripremiti i usvojiti pravilnik i procedure za sprovođenje „testa štetnosti“. Komisija za slobodan pristup informacijama od javnog karaktera treba da organizuje obuku za predstavnike državnih institucija kako bi ih informisala o procedurama za primenu ovog testa. • Odbor za slobodan pristup informacijama javnog karaktera treba da napravi priručnik o načinima korišćenja prava na slobodan pristup informacijama i da ga promovše zajedno sa organizacijama civilnog društva. • Komisijama/direkcijama treba da budu dodeljeni veći finansijski resursi, posebno jedinicama za kontrolu i sankcionisanje. • Ministarstvo unutrašnjih poslova, zbog svoje složene strukture i velikog broja jedinica/odeljenja, treba da preraspodeli više novčanih sredstava i da imenuje više službenika koji bi se bavili pristupom informacijama javnog karaktera. • Direkcija za zaštitu privatnih podataka treba, bez daljeg odlaganja, da usvoji i sprovede plan za obuku zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Obaveštajnoj agenciji i Ministarstvu odbrane o postupanju sa privatnim podacima. • Generalštab i Obaveštajna agencija treba da imenuju oficira za zaštitu ličnih podataka. • Najmanje još dve osobe treba da budu zaposlene u makedonskoj misiji pri EU/ NATO u Briselu i u sedištu NATO u Monsu, koje bi se bavile postupanjem sa klasifikovanim podacima. • Zakon o slobodnom pristupu informacijama javnog karaktera treba da bude izmenjen i dopunjen tako što će u njega biti uključene odredbe o odeljenju za sankcionisanje, koje bi direktno izricalo sankcije.	
	FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST	ocena: 2,5
	Zaključni izveštaj: U ovom radu ispituje se nivo finansijske transparentnosti u sektoru bezbednosti u Makedoniji, tačnije nivo transparentnosti budžeta i postupaka javnih nabavki do 2010. godine. Nacionalni zakoni vezani i za budžet i za javne nabavke solidni su i uglavnom usklađeni sa međunarodnim i evropskim standardima. Pored primarnih zakona, usvojena je i većina sekundarnih zakona, iako postoji kašnjenje sprovođenja zbog dugog procesa usvajanja sekundarnih zakona. Zakonske odredbe se sprovode neujednačeno, jer se neki aspekti odredaba koje se odnose na finansijsku transparentnost bolje i doslednije sprovode od drugih. Neke inovativne alatkke, kao što je softver za elektronsko kreiranje budžeta i elektronske nabavke, dovele su do napretka finansijske transparentnosti. Kontrolu budžeta u Parlamentu vrši Odbor za finansije i budžet. Kontrolu budžeta aktera sektora bezbednosti delimično vrše Odbor za odbranu i bezbednost i Odbor za nadzor obaveštajnih agencija. Državna revizorska kancelarija sprovodi nezavisne revizije izrade budžeta i procedura javnih nabavki u sektoru bezbednosti. Državni budžet je zasnovan na programima i potprogramima, sa unakrsnim referencama na budžet svakog od javnih organa. Još uvek postoji kršenje odredaba koje se odnose na finansijsku transparentnost, ali se sve više procesuiraju oni koji su za to odgovorni. Administrativni i upravljački kapaciteti odgovornih organa dosta su različiti. Neke institucije, kao što su Ministarstvo finansija, Biro za javne nabavke i Državna revizorska kancelarija podstiču postojanje solidnih organizacionih, ljudskih i materijalnih kapaciteta. Međutim, i dalje se razvijaju, posebno na lokalnom nivou, kapaciteti za ostvarivanje finansijske transparentnosti u ostalim institucijama, naročito u ministarstvima odbrane i unutrašnjih poslova. Usvajanje finansijske transparentnosti predstavlja najslabiju tačku makedonskog	

Makedonija

javnog sektora. Ove demokratske vrednosti još uvek ne postoje zbog slabe evidencije o doslednom sprovođenju odredaba koje se odnose na finansijsku transparentnost, kao i zbog medijskog razotkrivanja skandala u oblasti finansija i nabavki u institucijama sektora bezbednosti.

Finansijskoj transparentnosti u sektoru bezbednosti u Makedoniji data je ukupna ocena 2,5. Analiza dostupnih podataka o ovoj temi ukazuje na to da su u zakone koji se odnose na finansije, u poređenju sa zakonima o izradi budžeta i javnoj nabavci, uvedeni neki od osnovnih standarda transparentnosti. Takođe, ovi standardi su pojednostavljeni u zakonima i praksi sektora bezbednosti. Većina institucija postupa u skladu sa zakonskim zahtevima, iako kvalitet sprovođenja varira. Takođe, većina institucija tek treba da pokaže održivu evidenciju o sprovođenju i o usvajanju vrednosti u svom radu.

Preporuke:**Planiranje budžeta:**

- Zakoni koji se odnose na budžet treba da budu ažurirani tako da javnost bude više uključena u izradu budžeta. Ovo se može postići uvođenjem budžeta građana i uticajem civilnog društva na izradu budžeta.
- Uloga koju Parlament ima u nadzoru budžeta, posredstvom parlamentarnih odbora, treba dodatno da bude ojačana kako bi bilo kompenzovano to što javnost nema pristup informacijama o budžetu tokom njegove pripreme.
- Institucije sektora bezbednosti (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane, Obaveštajna agencija) treba da učine svoje budžete transparentnijim, tako što će ih učiniti dostupnim javnosti, ili na njen zahtev ili na svojim internet-stranama.

Javne nabavke:

- Celokupan javni sektor treba da ulaže stalne napore – pozitivnim primerima, poštujući zakon i procesuirajući prevare – da promoviše i internalizuje vrednosti finansijske transparentnosti u javnim nabavkama kako bi javnost stekla poverenje u ove institucije i kako bi bili ojačani institucionalni kapaciteti.
- Službenici koji se bave javnim nabavkama u ministarstvima i javnim organima treba da budu obučeni za korišćenje elektronskih alata za javne nabavke. Upotrebljavanje elektronskih nabavki treba da bude prošireno tako da uključuje više vrsta poziva za javne nabavke.

Crna Gora	PARLAMENTARNA KONTROLA I NADZOR	ocjena:	2,5
	Zaključni izvještaj Posljednjih godina ostvaren je značajan napredak u oblasti parlamentarnog nadzora, a svakako najznačajniji iskorak je usvajanje Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane. Iako je teško procijeniti efektivnost i sprovođenje novog Zakona o parlamentarnom nadzoru, analiza će biti zasnovana na periodu nakon njegovog usvajanja. Naravno, najveći dio će zauzeti praćenje nadzora Skupštine u periodu u kom je ova oblast bila regulisana Poslovnikom Skupštine Crne Gore, kao i zakonima o Policiji, Vojsci, Agenciji za nacionalnu bezbjednost itd. Broj sjednica u 2009. i 2010. bio je isti, s tim što je trajanje sjednica u 2010. značajno produženo, u smislu broja radnih sati, ali i broja razmotrenih tačaka u okviru dnevnog reda. Parlamentarni odbor je organizovao nekoliko saslušanja rukovodilaca u sektoru bezbjednosti. Novi zakon je proširio okvir za kontrolu onih stavki koje se odnose na budžet, a Odbor je uglavnom ispunio svoje zakonske obaveze. Samo jedan član Odbora za bezbjednost i odbranu je istovremeno i član Odbora za ekonomiju, finansije i budžet. Postoji potreba za stručnošću u ovoj oblasti, za sektor bezbjednosti specifične stručnosti, finansijske i transparentnosti javnih nabavki. Uz redovne aktivnosti, kao što su predavljanje godišnjih izvještaja državnih vlasti ili razmatranje određenih nacrti zakona, Odbor je: predložio imenovanje novog direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost, aktivno učestvovao na desetom i jedanaestom Cetinjskom parlamentarnom forumu, ali su svakako najveću pažnju javnosti zaokupili sastanci i saslušanja, koji su se odnosili na aferu „Šarić“. Takođe, Odbor je razmatrao izvještaj o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim misijama. Saradnja sa ostalim radnim tijelima Skupštine i administrativni kapaciteti, ako se ima na umu raznovrsnost polja koje pokriva Odbor, nisu zadovoljavajući. Međutim, Odbor je pokazao posvećenost daljoj obuci poslanika i zaposlenih u obavljanju profesionalnih dužnosti, podstičući međunarodnu saradnju i saradnju sa zainteresovanim organizacijama civilnog društva itd. Uopšteno gledano, mišljenje građana o ukupnom povjerenju u Skupštinu na niskom je nivou dosta dugo, što važi i za političke partije. Ustavni i zakonski okvir za parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti u Crnoj Gori garantuje osnovne principe civilne kontrole oružanih snaga. Međutim, postoje značajni nedostaci. Nisu preduzete sve mere i poslanici nisu koristili sva ovlašćenja kojima, u skladu sa zakonom, raspolažu. Uz to, administrativni kapaciteti, proaktivnost poslanika i povjerenje javnosti u Parlament nisu na zadovoljavajućem nivou. Stoga, ocjena data za parlamentarni nadzor ne može da bude viša od 2,5. Preporuke: • Zasebne rasprave o finansijama aktera sektora bezbjednosti moraju postati redovna i obavezna praksa. Odbor za bezbjednost i odbranu takođe treba da pokuša da iskoristi mogućnost uključivanja u rad, odnosno konsultova-		

- nja eksperata za finansijska pitanja u oblasti revizije i nadzora finansijskog poslovanja.
- Potrebno je izvršiti reviziju Zakona o budžetu u onom dijelu u kom bi se ostavilo više vremena za rasprave o sadržaju budžeta u Skupštini.
 - Treba uspostaviti bližu saradnju između Odbora za bezbjednost i odbranu, Odbora za ekonomiju, finansije i budžet i Odbora za ljudska prava i slobode kako bi se povećali nadzor i praćenje sektora bezbjednosti.
 - Treba poboljšati stručne kapacitete Odbora za bezbjednost i odbranu povećanjem broja zaposlenih ili dovođenjem stručnjaka za različita pitanja za koje je Odbor nadležan.
 - Rad Odbora za odbranu treba da bude javniji, a naročito je važno objavljivanje stenograma i detaljnijih bilježaka sa sjednica Odbora koje su otvorene za javnost.

OPŠTA TRANSPARENTNOST

ocjena:

2

Zaključni izvještaj

Uprkos tome što postoji normativni okvir, neusklađenost zakona koji regulišu slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao i nedovoljno razvijeni institucionalni mehanizmi, doveli su do relativno loših rezultata kada je u pitanju ukupna transparentnost sektora bezbjednosti, u periodu nakon što je Crna Gora povratila svoju nezavisnost 2006.

„Pravo građanina da zna“ garantovano je Ustavom Crne Gore i posebnim zakonom koji je usvojen 2005. Iako se sredstva za sprovođenje ovog zakona razlikuju, postoje značajni nedostaci u zakonu, koji loše utiču na njegovo djelotvorno sprovođenje. Najveći broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama dolazi od organizacija civilnog društva, dok je broj građana koji koriste ovaj mehanizam veoma mali. Evidentan je visok procenat „čutanja administracije“ u vezi sa podnijetim zahtjevima, dok se informacije često klasifikuju kao „poverljive“. Dosadašnja praksa pokazuje da je uloga Upravnog suda, koji je nadležan za sudsku zaštitu podnosilaca zahtjeva za slobodan pristup informacijama u administrativnim postupcima, imala određeni značaj. Međutim, kaznena politika je još uvijek neadekvatna, dok je procenat nepostupanja po odlukama Administrativnog suda prilično visok. Smatra se da policija i Ministarstvo unutrašnjih poslova najviše krše zakon, dok se predsjednik Crne Gore smatra pozitivnim primjerom. Sve češće postoje inicijative koje uglavnom dolaze iz civilnog društva, a koje se odnose na uspostavljanje nezavisnog organa kao što je Poverenik, kakav postoji u Sloveniji i Srbiji. On bi trebalo da osigura dosljedno sprovođenje datog zakona.

Zakonski okvir koji reguliše sferu zaštite ličnih podataka – Ustav Crne Gore i poseban zakon koji se odnosi na ovu oblast – u velikoj mjeri je usaglašen sa međunarodnim standardima. Agencija za zaštitu ličnih podataka ima funkciju nadzornog organa. Sastoji se od Savjeta – čine ga predsjednik i dva člana – koje je imenovao Parlament Crne Gore i od direktora Agencije. Iako je samo 35% radnih mesta u okviru nadležnosti Agencije klasifikovano, njeno djelovanje je pozitivno ocijenjeno. Svest građana o važnosti zaštite ličnih podataka jeste na niskom nivou i ovo je, uz njegov kredibilitet, najveći izazov koji se nalazi pred ovim novoformiranim organom.

Pitanje zaštite klasifikovanih podataka takođe je regulisano zakonom koji je u procesu usvajanja usklađen sa EU i NATO standardima. Zakon o tajnosti podataka usvojen je 2008. i izmijenjen i dopunjen godinu dana kasnije. Usvojeni

Crna Gora	su i brojni podzakonski akti. Ministarstvo odbrane nadgleda sprovođenje ovog zakona putem Direkcije za zaštitu tajnih podataka, koja je njegov sastavni dio. Veoma je teško govoriti o vrijednostima u oblasti opšte transparentnosti. Možda najproblematičniji dio predstavlja to što veoma mali broj ljudi koristi svoje pravo da bude informisan. Uopšteno gledajući, javnost veoma malo zna o ovim pravima, kao i o institucijama koje su zadužene za sprovođenje zakona. S obzirom na to da zakoni nisu u potpunosti usklađeni, te da su kapaciteti i institucionalni mehanizmi za zaštitu prava još uvijek slabi, a vrednosti, i kod građana i kod zaposlenih u institucijama sektora bezbjednosti, na prilično niskom nivou, ocjena za ovaj kriterijum bila bi 2.	
	FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST ocjena:	2,5
	Zaključni izvještaj: U Crnoj Gori su dokumenti koji se odnose na budžet u sektoru bezbjednosti dostupni javnosti. Ovo se odnosi na: Upravu policije, Agenciju za nacionalnu bezbjednost (ANB), Ministarstvo odbrane (MO) i Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), kao i državnu upravu uopšte. Do sada je sve veća dostupnost ovih dokumenata javnosti izazvala interesovanje mnogih NVO u različitim fazama izrade budžeta, što je dovelo do veće transparentnosti budžeta. Međutim, postoje i određeni nedostaci. Iako postoje određene zakonske institucionalne pretpostavke za transparentnost budžeta u Crnoj Gori, neki važni elementi koji pripadaju međunarodnim standardima ne postoje, kao što je Budžet građana (Citizen's budget), što ovaj proces čini još uvijek apstraktnim za obične građane. Ciklus izrade budžeta u razvijenim zemljama uglavnom je podijeljen na devet faza, dok je taj ciklus u Crnoj Gori mnogo kraći, centralizovaniji i generalno manje transparentan. U Crnoj Gori, troškovi javnih nabavki u 2010. godini iznosili su oko 433 miliona evra. Sistem javnih nabavki, iako unaprijeđen, još uvijek ima brojne nedostatke koji se odnose na neblagovremeno i nerealno planiranje, neusaglašenost ugovora o nabavkama i zahtjeva tendera, kao i na promjene u uslovima javnih nabavki, te na nedostatak kontrole sprovođenja ugovora. Nedostatak transparentnosti i kontrole naročito je izražen u fazi nakon potpisivanja ugovora, što najviše i podstiče korupciju. Državna revizija je izvršila reviziju gotovo svih aktera u sektoru bezbjednosti, dok je Agencija za nacionalnu bezbjednost ostala izuzetak. Saradnja između Uprave za javne nabavke Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, Državne revizorske institucije, Uprave policije i državnog tužilaštva nije bila uspješna. Ovo se vidi iz činjenice da DRI i Komisija (uprkos nalazima) nisu podnijeli krivične tužbe, dok je Uprava policije samostalno podnijela samo tri krivične tužbe u roku od tri godine, na osnovu sumnje da je izvršena navodna zloupotreba službenog položaja u postupku javnih nabavki. Javnost nije dobro upoznata sa time da li je sud donio ikakve konačne presude u ovoj oblasti. Ovaj argument svakako ne ide u prilog krivičnoj odgovornosti kada je riječ o sektoru bezbjednosti. Takođe, postoje i neki propusti kada je u pitanju politička odgovornost. Na primer, Vlada Crne Gore napravila je ozbiljan propust kada je riječ o imenovanju članova Komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki.	

Govoreći o javnim nabavkama, treba istaći da je niži nivo njihovih transparentnosti povezan sa činjenicom da su MO, MUP, ANB i Uprava policije izuzeti iz zakonskih procedura za javne nabavke. Prema primarnim zakonima koji regulišu djelovanje sektora bezbjednosti u Crnoj Gori, nabavka specijalne tehničke opreme, naoružanja i objekata koji se koriste za potrebe sektora bezbjednosti, ne podležu principima obavezne javne objave.

Činjenica da brojne zakonske odredbe nisu potpune, da javnost nije imala uvid u aktivnosti aktera u sektoru bezbjednosti nakon izvještaja i preporuka Državne revizorske institucije, relativno slabi administrativni kapaciteti na gotovo svim nivoima, glavni su razlozi za ocjenu 2,5 koja je data za finansijsku transparentnost u sektoru bezbjednosti.

Preporuke:

Transparentnost budžeta:

- Treba poboljšati proces izrade budžeta i upravljanja finansijama, uz jačanje kapaciteta za pripremu i sprovođenje budžeta kako bi se uspostavili prioriteti u sektoru bezbjednosti. (Ministarstvo finansija)
- Potrebno je jačati decentralizaciju u procesu usvajanja budžeta i razvijati komunikaciju sa svim relevantnim zainteresovanim stranama. (Ministarstvo finansija)
- Treba uvesti obaveznu praksu da u celokupan ciklus kreiranja budžeta budu uključeni „Mjesečni izvještaji“. (Ministarstvo finansija)
- Iako se izrada budžeta u sektoru bezbjednosti u Crnoj Gori smatra takvom da odgovara na potrebe javnosti i da prema njoj pokazuje odgovornost, „Budžet građana“, kao netehnička, dostupna verzija budžeta čiji je cilj da javnost bolje razumije planove Vlade koji se odnose na poreze i rashode, tek treba da se uvede. Uvođenjem institucije „Budžeta građana“ mogu se izraditi različite spoljnje i nezavisne nadzorne grupe sa civilne scene, koje zagovaraju racionalno i transparentno trošenje javnih resursa i koje bi bile alternativa državnom budžetu. One bi, takođe, zagovarale i novi model budžeta i finansija. (Ministarstvo finansija)
- Državna revizorska institucija (DRI) mora da ostane otvorena za saradnju sa civilnim sektorom. (DRI)
- Treba da se poveća broj zaposlenih u DRI. Naime, zbog toga što nema dovoljnog broja zaposlenih, DRI nije u mogućnosti da vrši revizije rada svih aktera na godišnjem nivou. (DRI)
- Treba uspostaviti bližu saradnju između DRI i nadležnih organa kako bi se došlo do ovlaštenje za podnošenje krivičnih tužbi protiv onih koji su bili predmet revizije. (DRI)
- Državna revizorska institucija treba da, u skladu sa svojim zakonskim ovlaštenjima, izvrši analizu primjene i efekata usvojenih zakona i da inicira njihovu izmjenu i dopunu radi poboljšanja rada javnog sektora. (DRI)
- Treba ojačati i razviti savetodavnu funkciju DRI, posebno u odnosu na Parlament Crne Gore. (DRI)
- Potrebno je ojačati resurse DRI, tj. resurse namenjene nadzoru koje treba ojačati zajedno sa odgovornošću te institucije. (DRI)

Javne nabavke:

- Treba pokrenuti reviziju važećeg Zakona, ili usvojiti poseban zakon, koji reguliše postupke javnih nabavki u okviru sektora bezbjednosti. (Direkcija za javne nabavke)

Crna Gora	• Treba pokrenuti reviziju zakona u skladu sa zahtjevima i praksama EU. (Direkcija za javne nabavke) • Potrebno je uvećati administrativne kapacitete i kapacitete ljudskih resursa u institucijama koje su odgovorne za javne nabavke (ovlašćenja za pokretanje tužbi kod nadležnih organa za utvrđeno kršenje zakonskih procedura) i povećati broj zaposlenih sa adekvatnim kvalifikacijama. (Direkcija za javne nabavke) • Treba razviti sistem sa relevantnim podacima za sve zainteresovane strane koje su uključene u postupak javnih nabavki (smjernice, priručnici, komentari o javnim nabavkama, veb-stranice itd.) i angažovati nezavisne konsultante koji će pomoći prilikom razvijanja programa za nadzor. • Treba pojednostaviti procedure javnih nabavki. (Direkcija za javne nabavke) • Ljudski kapaciteti moraju se izgrađivati zapošljavanjem dodatnog osoblja i pružanjem adekvatne obuke za aktivnosti u Direkciji za javne nabavke. Takođe je neophodno pružiti dodatnu obuku kako bi se uvećalo znanje o uporednim zakonima, analizirali primeri iz prakse, kao i razmenila iskustva i proučile posjete. (Direkcija za javne nabavke) • Treba zaposliti još osoblja i obučiti ga za rad u Komisiji za kontrolu javnih nabavki kako bi se osiguralo to da se ispituju uporedni zakoni, analiziraju slučajevi iz prakse i razmjeni iskustvo.
-----------	--

Srbija	PARLAMENTARNA KONTROLA I NADZOR ocena: 2,5
	Zaključni izveštaj Do završetka zakonskog okvira za parlamentarnu kontrolu i nadzor sektora bezbednosti u Srbiji konačno je došlo 2010. godine, usvajanjem Zakona o Narodnoj skupštini i novog Poslovnika. Ovaj zakonski okvir narodnim poslanicima daje adekvatne mehanizme i instrumente za obavljanje delotvorne kontrole i nadzora sektora bezbednosti. Međutim, postojeća ovlašćenja ne koriste se u potpunosti i redovno. Parlament i parlamentarni odbori nisu dovoljno aktivni kada je reč o vršenju nadzora budžeta sektora bezbednosti. Takođe, retko se koriste ovlašćenja za kontrolu i nadzor koja podrazumevaju upotrebu specijalnih istražnih mera, sredstava prinude i zaštite ljudskih prava. Slično tome, ograničeni su i kontrola i nadzor efikasnosti i delotvornosti rada bezbednosnih institucija. Kontrola i nadzor se najbolje vrše kada je reč o bilateralnoj i multilateralnoj saradnji u oblasti bezbednosti, iako ne postoje kontrola i nadzora razmene poverljivih podataka i trgovine oružjem. Prilikom kontrole i nadzora sektora bezbednosti Parlament treba da procenjuje nacрте zakona, da procenjuje redovne izveštaje koje podnose institucije sektora bezbednosti i da odgovara na pitanja poslanika. Ne postoje, međutim, parlamentarna saslušanja i interpelacije koje bi se odnosile na rad institucija sektora bezbednosti. Retko se izvode posete terenu i retko se od institucija sektora bezbednosti zahteva podnošenje <i>ad hoc</i> izveštaja. Nepostojanje godišnjeg plana, kojim bi bili određeni prioriteti rada Odbora za odbranu i bezbednost, te nepostojanje procedura izveštavanja, obavljanja poseta na terenu, organizovanja saslušanja ministara i slanja izveštaja i preporuka plenumu koči rad Odbora za odbranu i bezbednost. Na kraju, ne postoji dovoljno političke volje među poslanicima da potpuno i redovno koriste sve mehanizme i instrumente koji su im na raspolaganju, s obzirom na to da većina poslanika nevoljno ispituje vladine zvaničnike.

Preporuke:

- Parlament bi trebalo da bude aktivniji u „određivanju programa rada” sektora bezbednosti tako što bi inicirao nacрте zakona i predlagao izmene i dopune postojećih zakona, dok bi poslanici trebalo da budu aktivniji te da pokreću parlamentarne rasprave koje se odnose na pitanja iz oblasti bezbednosti.
- Parlament (Odbor za odbranu i bezbednost) trebalo bi da bude aktivniji prilikom planiranja budžeta institucija sektora bezbednosti (u izradi nacрта finansijskih planova), što bi poslanicima omogućilo da imaju pristup svim dokumentima koji se odnose na nacрте budžeta u okviru institucija sektora bezbednosti.
- Odbor za odbranu i bezbednost treba da koristi postojeća ovlašćenja i da razvije mehanizme delotvorne kontrole zakonitosti i svrsishodnosti budžetskih troškova bezbednosnih institucija.
- Parlament bi trebalo da od ministra odbrane zahteva izveštaj o radu Ministarstva (u skladu sa Zakonom o Vladi, čl. 36).
- Odbor za odbranu i bezbednost treba da razvije srednjoročni i godišnji plan rada i prioriteta područja, tj. treba da razvije ispitivanje budžeta i kontrolu rada Ministarstva odbrane, kontrolu i nadzor trgovine oružjem itd.
- Odbor za odbranu i bezbednost treba da razvije mehanizme za redovnu saradnju sa različitim parlamentarnim odborima (za finansije, sudstvo i međunarodne odnose), kao što su održavanje zajedničkih sednica, razmena informacija, održavanje konsultacija itd.
- Parlament (Odbor za odbranu i bezbednost) treba da razvije mehanizam za konsultovanje i saradnju sa nezavisnim finansijskim ekspertima, kao i sa ekspertima u bezbednosnim organizacijama i organizacijama civilnog društva.
- Treba povećati broj zaposlenih u Odboru za odbranu i bezbednost. Poslanici i zaposleni u Odboru za odbranu i bezbednost treba redovno da idu na obuke i seminare kako bi poboljšali svoje kapacitete za vršenje delotvorne kontrole i nadzora sektora bezbednosti, posebno kada je reč o ispitivanju budžeta.
- Treba usvojiti novi zakon o trgovini oružjem, koji će imati jasne odredbe u vezi sa ovlašćenjima Parlamenta za kontrolu i nadzor trgovine oružjem.
- Parlament (Odbor za odbranu i bezbednost) treba da počne da raspravlja o pitanjima razmene poverljivih i ličnih podataka.
- Zakon o Narodnoj skupštini (čl. 41) i Poslovnik (čl. 240) treba da budu izmenjeni i dopunjeni kako bi bilo određeno da „informacije i podaci koje poslanici (odbor) zahtevaju od državnih institucija treba da se podnesu odboru u periodu ne dužem od 30 dana. U slučaju da se tražene informacije i podaci ne podnesu u ovom vremenskom periodu, odbor obaveštava Parlament da može početi sa procedurom za utvrđivanje odgovornosti državnih službenika zaposlenih u ovim institucijama”.

OPŠTA TRANSPARENTNOST

ocena:

2,5

Zaključni izveštaj

Transparentnost u sektoru bezbednosti nije ujednačena – različiti akteri imaju različite nivoe transparentnosti. Neka ministarstva ne objavljuju ili ne ažuriraju svoje informatore (Ministarstvo odbrane, MUP) i veoma sporo odgovaraju na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Ostali su (Ministarstvo spoljnih poslova) veoma odgovorni kada je reč o pružanju zatraženih informacija. Nestatutarni akteri (privatne bezbednosne kompanije) potpadaju pod nadležnost Zakona o zaštiti privatnih podataka, ali to što nema tužbi građana podnetih nezavisnim organima moglo bi značiti da građani ne shvataju kolika

Srbija	je vrednost njihove privatnosti. Ukupna ocena transparentnosti je 2,66. Najveće neslaganje postoji između pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite tajnosti podataka. Prva dva polja posmatranja imaju sve neophodne zakone i sve sekundarne zakone (pristup informacijama od javnog značaja se četiri godine primenjuje u praksi). S druge strane, zaštita klasifikovanih podataka u velikoj meri ne funkcioniše kako bi trebalo. Vladinim institucijama nedostaju osoblje i oprema kako bi se adekvatno bavile klasifikacijom podataka i informacija od javnog značaja. Preporuke: • Za državnu upravu: Treba osigurati to da se nalazi i preporuke nezavisnih državnih institucija sprovode, naročito u onim slučajevima u kojima se ove institucije za izvršenje proporuka potpuno oslanjaju na Vladu (kao što je to slučaj sa Poverenikom) ili na neki drugi organ. • Za državnu upravu: Treba osigurati to da nezavisne državne institucije imaju više materijala i ljudskih resursa kako bi efikasnije radile u okviru svojih ovlašćenja, odnosno kako bi efikasnije vršile kontrolu i nadzor rada državnih bezbednosnih aktera. • Za Vladu: Treba usvojiti izmene i dopune Zakona o poverljivosti podataka kako bi u njega bila uključena zaštita „uzbunjivača“. Takođe, treba usvojiti relevantne sekundarne zakone kako bi se Zakon mogao sprovoditi. • Za državne institucije: Treba obezbediti adekvatnu obuku zaposlenih koji se bave informacijama od javnog značaja. • Za državne institucije: Treba obezbediti relevantne (onako kako je to propisano relevantnim zakonom) informatore, koji će biti pravovremeno ažurirani potrebnim informacijama. • Za državne institucije: Treba osigurati transparentnost Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka. • Za državne institucije: Treba osigurati to da zaposleni koji se bave informacijama od javnog značaja obavljaju samo tu dužnost, a ne i ostale dužnosti ukoliko im obim posla to nalaže.
FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST ocena: 2,5	
Zaključni izveštaj <i>Transparentnost budžeta</i> Prioriteti budžeta javno su predstavljeni, ali je prostor za uključivanje civilnog društva i dalje ograničen. Poštuju se rokovi koji su određeni kalendarom budžeta. Javnosti su dostupni finansijski planovi (predviđanja prihoda i rashoda) svih aktera sektora bezbednosti, izuzev bezbednosnih i obaveštajnih agencija. Oni koji donose odluke nisu pokazali interesovanje da građanima objasne ključne prioritete potrošnje. Zbog toga što Ministarstvo finansija (Odeljenje budžeta, Odeljenje trezora, Odeljenje unutrašnje revizije) i DRI imaju ograničene ljudske i materijalne resurse, u praksi ne postoji kredibilan sistem praćenja stepena izvršenosti budžeta. Ne sankcioniše se to što se obaveze ne ispunjavaju. Upravo se u većinu aktera uvodi institucija unutrašnje revizije. Nedostaju tri važna budžetska dokumenta – Početni budžetski bilans, Budžet građana i Polugodišnji izveštaj. To otežava nadzor vladinih troškova tokom godine. Efikasan nadzor dodatno je onemogućen činjenicom da ministarstva moraju da se prebace na programski budžet. Prva revizija državnih finansija bila je prilično	

ograničenog obima, jer je u obzir uzet način upravljanja finansijama u samo 18 od gotovo 9.500 korisnika budžeta.

Transparentnost javnih nabavki

Državne institucije sektora bezbednosti koje pozivaju na nabavke u sektoru odbrane i bezbednosti nisu u obavezi da objasne zbog čega su neki procesi proglašili poverljivim. Međutim, objave nabavki koje se ne odnose na bezbednost objavljuju se na Portalu javnih nabavki, kao i u Službenom listu. Ponuđači dobijaju adekvatne informacije o procedurama i kriterijumima za odabir najboljeg ponuđača. Međutim, kompanije iz Srbije još uvek su privilegovane, kao što je to slučaj i sa drugim zemljama koje nisu u EU. Formalno, ponuđači su zaštićeni drugom i trećom instancom (dva procesa koja su u toku na Administrativnom sudu). Ipak, procesi žalbi na drugoj instanci traju predugo. Ne postoji valjan sistem za nadziranje završetka javnih nabavki. Ostaje nejasno kakvu ulogu u nabavkama ima Državna revizorska institucija, jer ona niti odlučuje o tome da li se u nekoj nabavci za uloženi novac dobija roba odgovarajućeg kvaliteta i namene, niti nadzire njeno okončanje.

Preporuke

Transparentnost budžeta

- Ministarstvo finansija mora da pripremi, a onda i objavi Početni bilans, Budžet građana i Polugodišnji izveštaj.
- Svi korisnici (ministarstva) moraju da se prebace sa linijskog na programski budžet.
- Svi korisnici (ministarstva) moraju da obezbede i unutrašnju reviziju.
- Vlada Srbije i Narodna skupština treba da odvoje dodatna novčana sredstva za opremanje i povećanje broja zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji.

Transparentnost nabavki

- Vlada i Narodna skupština moraju dodeliti dodatne resurse za povećanje broja zaposlenih i opremanje institucija nadzora, najpre Komisije na drugoj instanci.
- Vlada treba da završi strategiju za unapređivanje sistema javnih nabavki.
- Svi korisnici (ministarstva) moraju da ojačaju administrativne kapacitete i mehanizme koordinacije kako bi se smanjio opseg korupcije.
- Svi korisnici (ministarstva) moraju da usvoje interne procedure za nabavke male vrednosti.
- Mora se naglasiti uloga Državne revizorske institucije, koja treba da bude arbitar u procenjivanju toga da li se za uloženi novac dobija roba odgovarajućeg kvaliteta i namene.

Organizacije koje su učestvovalе u projektu

Koordinatori projekta

BEOGRADSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNU POLITIKU (BCBP) Srbija

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) nezavisan je naučno-istraživački centar (think tank) osnovan 1997. godine radi javnog zastupanja nacionalne bezbednosti i bezbednosti ljudi koja je zasnovana na demokratiji i poštovanju ljudskih prava. Radi na jačanju reformi u sektoru bezbednosti (RSB) i na bezbednosnoj integraciji država Zapadnog Balkana u evroatlantsku zajednicu, stvarajući inkluzivno i na znanju zasnovano okruženje bezbednosne politike. Postiže ove ciljeve istraživanjima, javnim zastupanjem, edukacijama, okupljanjem relevantnih zainteresovanih strana i stvaranjem mreže prilika.

Videti: www.bezbednost.org



Belgrade Centre for Security Policy

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) Švajcarska

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) promovira dobro upravljanje i reformu sektora bezbednosti. Centar sprovodi istraživanje o dobrim praksama, podstiče razvoj odgovarajućih normi na nacionalnom i međunarodnom nivou, predlaže politiku, te pruža savete i programe pomoći u zemlji.

Partneri DCAF-a su vlade, parlamenti, civilno društvo, međunarodne organizacije i akteri sektora bezbednosti, kao što su policija, sudstvo, obaveštajne agencije, granične, službe i vojska.

Videti: www.dcaf.ch



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



PARTNERI U ISTRAŽIVAČKOM KONZORCIJUMU

Analitika (ANALYTICA) **Makedonija**

Analitika (Analytica) jeste naučno-istraživački centar (think tank), odnosno neprofitna i nezavisna institucija, koja se bavi analizom politike i čije je sedište u Skoplju. Cilj joj je podsticanje trajnog poboljšanja demokratije i upravljanja u Makedoniji i drugde na području Jugoistočne Evrope. Sprovodi istraživanja i zastupanje u okviru četiri programska područja: bezbednost, EU integracije, energetika i državna uprava. Rezultati istraživanja uključuju izveštaje o politici, brifinge o politici, knjige, biltene, žurnal (Analytical) i druge povremene proizvode, a svi su objavljeni na internet-stranici Analitike.

Videti: www.analyticamk.org



BEOGRADSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNU POLITIKU (BCBP) **Srbija**

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) nezavisan naučno-istraživački centar (think tank), osnovan 1997. godine radi javnog zastupanja nacionalne bezbednosti i bezbednosti ljudi koja je zasnovana na demokratiji i poštovanju ljudskih prava. Radi na jačanju reformi u sektoru bezbednosti (RSB) i bezbednosnoj integraciji država Zapadnog Balkana u evroatlantsku zajednicu, stvarajući inkluzivno i na znanju zasnovano okruženje bezbednosne politike. Postiže ove ciljeve istraživanjima, javnim zastupanjem, edukacijom, okupljanjem relevantnih zainteresovanih strana i stvaranjem mreže prilika.

Videti: www.bezbednost.org



Belgrade Centre for Security Policy

CENTAR ZA DEMOKRATIJU I LJUDSKA PRAVA (CEDEM) **Crna Gora**

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) nevladina je organizacija osnovana kao neprofitna asocijacija građana kako bi unapredila i proširila svest o važnosti uspešne i pravilne demokratske tranzicije. Aktivnosti CEDEM-a uključuju istraživanja, praćenje i analizu procesa tranzicije. Cilj joj je da utiče na proces tranzicije u Crnoj Gori, da doprinese jačanju civilnog društva i demokratizaciji u celini.

Videti: www.cedem.me



CENTAR ZA SIGURNOSNE STUDIJE (CSS)
Bosna i Hercegovina

Centar za sigurnosne studije (CSS) osnovan je 2001. godine i nalazi se u Sarajevu. On je nezavisna istraživačka organizacija, kao i organizacija koja se bavi edukacijom i obukom, a posvećena je pokretanju informisane debate o pitanjima bezbednosti i promovisanju i održavanju demokratskih pitanja i procesa u unutrašnjoj i spoljnoj politici u Bosni i Hercegovini i u regionu Jugoistočne Evrope.

Videti: www.css.ba



Centar za
sigurnosne studije – BiH
Centre for
Security Studies – BH

KOSOVSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNE STUDIJE (KCBS)
Kosovo

Kosovski centar za bezbednosne studije (KCBS) predstavlja nevladin i neprofitan naučno-istraživački centar (think tank) osnovan 2008. godine radi razvijanja istraživačkih studija u sektoru bezbednosti. Sprovodi istraživanja i organizuje konferencije i seminare u okviru onih područja koja su u vezi sa bezbednosnom politikom, vladavinom prava, pravdom i praćenjem sektora bezbednosti. Aktivnosti KCBS-a doprinose jačanju principa demokratskog nadzora bezbednosnih institucija u Republici Kosovo.

Videti: www.qkss.org



Kosovar Center for Security Studies

INSTITUT ZA DEMOKRATIJU I MEDIJACIJU (IDM)
Albanija

Institut za demokratiju i medijaciju (IDM) jeste nezavisna, nevladina organizacija, osnovana u novembru 1999. u Tirani, Albanija. Radi na jačanju albanskog civilnog društva, kao i na praćenju, analizi i omogućavanju procesa evroatlantskih integracija te zemlje. Pomaže jačanju dobrog upravljanja i kreiranju inkluzivne politike. Ostvaruje svoje ciljeve ekspertizom, inovativnim političkim istraživanjima, analizom i političkim opcijama zasnovanim na proceni.

Videti: www.idmalbania.org



INSTITUT ZA MEĐUNARODNE ODNOSI (IMO)
Hrvatska

Institut za međunarodne odnose (IMO) svojim interdisciplinarnim naučnim i stručnim radom doprinosi primenjenom istraživanju i debati o savremenim ekonomskim, političkim i društvenim pitanjima od globalnog značaja, te razvoju Republike Hrvatske u međunarodnom okruženju.

Videti: www.imo.hr



Institut za međunarodne odnose
Institute for International Relations
Institut pour les relations internationales
Instituto para las relaciones internacionales

