

**GODIŠNJAK REFORME
SEKTORA BEZBEDNOSTI
U SRBIJI**

Centar za civilno-vojne odnose

Beograd, 2009.

GODIŠNJAK REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

Urednici:

Miroslav Hadžić, Predrag Petrović i Sonja Stojanović

Izdavač:

Centar za civilno-vojne odnose, Beograd

www.ccmr-bg.org

Istraživački tim:

Miroslav Hadžić, Milorad Timotić, Bogoljub Milosavljević, Đorđe Vuković, Filip Ejodus, Sonja Stojanović, Zorana Atanasović, Marko Milošević, Jelena Petrović, Predrag Petrović, Đorđe Popović, Jelena Radoman, Marko Savković i Jelena Unijat

Stażisti istraživači:

Ivan Dimitrijević, Miljana Golubović, Nikola Živković, Biljana Đorđević

Lektura i korektura:

Tanja Hadžić

Prevodioci:

Ljija Nikolić, Nataša Ristović, Vesna Podgorac, Zorica Nenadović i Ivana Meklvejn

Dizajn korica i kompjuterska priprema:

Saša Janjić i Đorđe Miličić

Štampa:

GORAGRAF, Beograd,

Tiraž:

500 srpski, 500 engleski

ISBN: 978-86-83543-70-0

Beograd, 2009.

Sadržaj

Uvod

O Projektu, *Miroslav Hadžić i Filip Ejđus*
Skrćenice
Spisak tabela, antrfilea, grafikona i ilustracija

Prvi deo: Nalazi, indeksi i preporuke

Bilans reforme, *Miroslav Hadžić*
Glavni nalazi
Indeksi reformisanosti
Preporuke

Drugi deo: Analitički okvir

Koncept reforme sektora bezbednosti, *Filip Ejđus*
Pristup merenju napretka u reformi sektora bezbednosti, *Sonja Stojanović*
Konteksti reforme sektora bezbednosti, *Miroslav Hadžić*

Treći deo: Reforma sektora bezbednosti u Republici Srbiji

Glava I: Državni akteri koji koriste silu

Vojska, *Đorđe Popović*
Policija, *Sonja Stojanović*
Pravna uređenost delovanja policije, *Bogoljub Milosavljević*
Bezbednosno-obaveštajne službe, *Bogoljub Milosavljević i Predrag Petrović*
Državni organi sa određenim policijskim ovlašćenjima, *Marko Savković*

Glava II: Državni akteri koji ne koriste silu

Narodna skupština, *Filip Ejđus*
Pravosudni sistem, *Bogoljub Milosavljević i Jelena Unijat*
Zatvori, *Bogoljub Milosavljević i Jelena Unijat*

5

11

3

UVOD

Glava III: Nedržavni akteri koji koriste silu

Privatne bezbednosne kompanije, *Marko Milošević*

Glava IV: Nedržavni akteri koji ne koriste silu

1. Organizacije civilnog društva, *Zorana Atanasović*

Četvrti deo: Prilozi

Hronologija reforme sektora bezbednosti u Srbiji

Predmetni indeks

Istraživački tim

O centru

UVOD



Knjiga koju predajemo javnosti plod je dvogodišnjeg rada istraživača i saradnika Centra za civilno-vojne odnose. U njoj su skupljeni i predloženi podaci i nalazi do kojih se došlo tokom realizacije projekta „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“. Istraživanje je započeto 2006. godine, a dovršeno krajem 2008. godine. Ova knjiga je namenjena svima onima koji su zainteresovani za teoriju i praksu reforme sektora bezbednosti. Ona može posebno biti zanimljiva studentima nacionalne i međunarodne bezbednosti, kao i profesionalcima iz sektora bezbednosti Srbije koji žele da upotpune svoja saznanja o tokovima njegove reforme.

Ovde je reforma sektora bezbednosti shvaćena holistički, odnosno kao skup politika i postupaka koji teže ka efikasnijem i efektivnijem pružanju ljudske i državne bezbednosti u okvirima demokratske vladavine. U skladu sa tim, u analitički okvir ušli su ne samo državni organi koji upotrebljavaju silu, već i njihovi civilni naredbodavci i kontrolori, kao i nedržavne i privatne organizacije, bilo da su zadužene za pružanje bezbednosnih usluga bilo za javni nadzor.¹ Istraživanjem je zahvaćen period od 5. oktobra 2000. godine do kraja 2008. godine. Međutim, 2006. godina izabrana je kao nulta tačka od koje je meren i ocenjivan napredak u reformi sektora bezbednosti u Srbiji. To stoga, što je Srbija tek nakon osamostaljenja Crne Gore, kao i nakon usvajanja svog Ustava (2006) preuzela potpunu nadležnost nad zatečenim sektorom bezbednosti i njegovim akterima.

Valja napomenuti da je reč o prvom istraživanju ove vrste, u kome je na jednom mestu konceptualno holistički, teorijski utemeljeno i metodološki sistematizovano analizirano stanje i ocenjivan napredak ostvaren u procesu reforme sektora bezbednosti u Srbiji.

Politički i bezbednosni kontekst istraživanja

Demokratske reforme u Srbiji, koje su započete 5. oktobra 2000. godine, nisu na podjednak način zahvatile sva područja društva i države. U nekim delovima društvenog sistema, kao što su, na primer, ekonomski i finansijski, dogodile su se radikalne izmene, pre svega, svojinskih odnosa. Za razliku od toga, sektor bezbednosti u Srbiji još uvek je opterećen nasleđem iz 1990-ih godina prošlog veka. Štaviše, ovaj se sektor našao pred novonastalim političkim i bezbednosnim izazovima, na koje srpsko društvo i njegove elite još uvek nisu pronašle valjane od-

¹ Videti deo koji govori o konceptu RSB: Drugi deo, str.

govore. Ubistvo prvog demokratskog premijera u martu 2003. godine, u kome su učestvovali i neki pripadnici sektora bezbednosti, kao i nesposobnost države da okonča saradnju sa Tribunalom u Hagu samo su neki od nerešenih problema iz prošlosti, koji direktno utiču na tempo i domete reforme mesnog sektora bezbednosti. Takođe, zbog nepostojanja krovnih dokumenata, poput Nacionalne strategije bezbednosti i Strategije odbrane, teško je reći da Republika Srbija ima jasnu politiku bezbednosti. U prilog tome svedoči i činjenica da se još uvek ne zna da li će, kada će i kako će biti operacionalizovana odluka Narodne skupštine o vojnoj neutralnosti Republike Srbije, doneta u decembru 2007. godine. Ne čudi stoga da je tu skoro došlo do javnog i, navodno, samo konceptijskog razilaženja između Generalštaba i Ministarstva odbrane. Ovo razmimoilaženje je, da podsetimo, kulminiralo u decembru 2008. godine kada je Načelnik Generalštaba javno ustvrdio da Srbija još uvek nije definisala svoju politiku odbrane.

Problemi, nažalost, ne postoje samo u sistemu odbrane. Tokom poslednjih nekoliko godina je, na primer, značajno porastao broj državnih organa koji su dobili pravo da upotrebljavaju neka policijska ovlašćenja kojima se zadire u osnovna ljudska prava i slobode. To znači da u Srbiji, pored tradicionalnih aktera kao što su službe bezbednosti, policija i sudovi, ta ovlašćenja sada imaju i poreska policija, carina i Uprava za sprečavanje pranja novca.² Da stvar bude ozbiljnija, primenjuju se različite procedure za odobravanje primene posebnih mera. Povrh svega, nosioci ovih ovlašćenja su u nejednakoj meri podvrgnuti parlamentarnoj, sudskoj i javnoj kontroli i nadzoru. O stanju u sektoru bezbednosti dodatno svedoči i podatak o tome da status privatnog sektora bezbednosti u Srbiji još uvek nije zakonski uređen uprkos tome što je, prema nekim procenama, u njemu zaposleno oko 50.000 ljudi, odnosno više nego u vojsci ili policiji.³

Razlozi za sprovođenje istraživanja

Reforma sektora bezbednosti je predstavljala jedan od deklarisanih ciljeva svih demokratskih vlada u Srbiji od 2000. godine do danas. Značajna ekonomska sredstva i politička energija uloženi su u menjanje sektora koji je dugo godina bio više deo unutrašnjeg bezbednosnog problema nego deo rešenja. Istini za volju, u međuvremenu je došlo do brojnih pozitivnih promena, ali je ostalo još mnogo toga da se uradi. Međutim, do danas niko nije na jednom mestu i na sistematizovan način izneo pregled postignuća i propusta u dosadašnjoj reformi sektora bezbednosti Republike Srbije. Nadoknađivanje tog nedostatka glavni je cilj publikacije koja se nalazi u Vašim rukama.

² Miroslav Hadžić i Predrag Petrović, urs., *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008), 7.

³ Sonja Stojanović, ur., *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008), 51-58.

Ona je, kao što je već rečeno, plod dvogodišnjeg rada istraživača i saradnika Centra za civilno-vojne odnose na projektu pod nazivom „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“. Za tu svrhu su u okviru Projekta prvo razvijani postupci i instrumenti za sveobuhvatno mapiranje sektora bezbednosti. Njima se najpre htelo ustanoviti to ko sve u Srbiji pripada ovom sektoru, te koja ovlašćenja i nadležnosti poseduje. Ovi su postupci potom, uz nužna prilagođavanja, iskorišćeni za analizu i sticanje sistematskog uvida u stanje i domete dosadašnje reforme sektora bezbednosti u Srbiji, kao i za analizu prepreka na koje se tom prilikom nailazilo. Centar je, uz ostalo, na ovaj način želeo da pruži dodatnu a konkretnu podršku daljoj reformi ovog sektora, kao i podršku uključenju Srbije u evropsku i evroatlantsku bezbednosnu zajednicu. Nalazi izloženi u ovoj publikaciji bi ujedno u godinama koje slede trebalo da omoguće redovno beleženje promena u ovom sektoru, kao i javno nadgledanje tokova reformi i merenje njihovog napretka, te napretka ostvarenog u bezbednosnoj saradnji i integraciji Republike Srbije.

Publikovanjem svojih nalaza Centar za civilno-vojne odnose ujedno želi da doprinese boljoj obaveštenosti građana, kao i podizanju njihovih znanja o ovim temama. Na taj način Centar istovremeno hoće da pomogne mesnim organizacijama civilnog društva da lakše i uspešnije nadziru ceo sektor bezbednosti, a posebno državne aparate sile. Ovim on želi i da podstakne brži protok javnih informacija o sektoru bezbednosti među političkim odlučiocima, profesionalcima i nezavisnim stručnjacima u Srbiji. To bi pak moglo da doprinese unapređenju politike nacionalne bezbednosti, te zasnivanju ove politike na akademskim istraživanjima, kao i na zasadima demokratske bezbednosne kulture. Projektni tim se ujedno nada da će primenjeni postupci i instrumenti za merenje napretka reforme izazvati interesovanje domaće i strane akademske javnosti i doprineti daljem razvoju studija bezbednosti u Srbiji.

Tok istraživanja

Tokom prve godine (2007) istraživači su se prvenstveno bavili razradom teorijskog i metodološkog okvira za istraživanje. Najveći izazov predstavljalo im je oblikovanje postupaka i sredstava za merenje napretka reforme sektora bezbednosti. To je istraživače suočilo sa nizom teorijskih i metodoloških, ali i sa nizom praktičnih problema i pitanja. Trebalo je prvo utvrditi da li je uopšte moguće egzaktno meriti i numerički vrednovati napredak u reformi sektora bezbednosti. Ako pak jeste, onda je trebalo utvrditi u odnosu na šta treba meriti ovaj napredak, kao i po kojim ga indikatorima treba meriti. Takođe, nametalo se i pitanje da li je reč o opštevažećim indikatorima ili samo o indikatorima koji postoje u specifičnom kontekstu Srbije ili Zapadnog Balkana. Ovo su samo neka od mnogobrojnih pitanja sa kojima se Istraživački tim suočio tokom prve faze istraživanja i koja su ga pratila do samog kraja.⁴

⁴ Videti deo o postupcima za merenje: Drugi deo, str.

Uprkos tome što nije našao neoborive i konačne odgovore na neka od ovih pitanja, on je, čini se, uspeo da barem preliminarno razvije i primeni postupke i instrumentarijum za merenje napretka reforme mesnog sektora bezbednosti. Za tu svrhu istraživači su prvo utvrdili tri glavne dimenzije reforme ovog sektora i njegovih aktera, duž kojih su kasnije pratili i ocenjivali napredak: (I) demokratsko upravljanje sektorom i/ili akterima, (II) efikasnost i (III) efektivnost, odnosno delotvornost. Oni su ujedno za svaku od ovih dimenzija izabrali i definisali ključne pokazatelje (indikatore), što im je dozvolilo da utvrde vremensku tačku (nulto stanje) od koje u Srbiji započinje reforma ovog sektora i/ili reforma njegovih aktera. Time je stvoren etalon spram koga su kasnije, a po istim pokazateljima beležene i merene nastale promene.

U drugoj godini je, na osnovu prethodno usvojenog analitičkog i metodološkog okvira, primenjen složen postupak merenja napretka reforme sektora bezbednosti u Srbiji. Za tu svrhu je najpre popisano ko to sve u Srbiji poseduje bezbednosna zaduženja i ovlašćenja, na osnovu čega ih poseduje i kakva zaduženja i ovlašćenja poseduje. Analiza je potom tekla na nekoliko nivoa i kretala se u nekoliko pravaca. Krenulo se od pravne uređenosti sektora bezbednosti. Tim povodom su ispitivana zatečena ustavna i zakonska rešenja u oblasti bezbednosti, kao i njihova međusobna usaglašenost. U zahvatu su se, dakako, našli i javno dostupni podzakonski akti, kao i propisi nižeg ranga. U sklopu toga su posebno analizirane nadležnosti, postupci i sredstva za sprovođenje demokratske civilne kontrole i javnog nadzora sektora bezbednosti i njegovih konstituenasa. To je pak nužno zahtevalo da se sazna da li su rečeni akteri na bilo koji način međusobno povezani i/ili objedinjeni, a ako jesu, kako su povezani, odnosno objedinjeni. Htelo se, drugim rečima, proveriti to da li Srbija poseduje objedinjen i delatan – holističan – sistem nacionalne bezbednosti. To je nalagalo ispitivanje političkih, konceptualnih, strategijskih i doktrinarnih oslonaca preovlađujućeg načina mišljenja i praktikovanja bezbednosti u Srbiji. Sve to je pak razmatrano u zatečenom socijalnom, političkom, ekonomskom i bezbednosnom kontekstu.

Istraživački tim je na početku imao ambiciju da na osnovu analize prikupljenog empirijskog materijala razvije postupak za redovno nadgledanje i merenje dometa reforme. Stoga je sebi bio postavio zadatak da za te potrebe kreira Indeks reformisanosti sektora bezbednosti (IRSB). Time se, naime, htelo doći do jedinstvene alatke za merenje ne samo performansi sektora bezbednosti, već i stepena njegove reformisanosti. Očekivalo se da će nakon primene Indeksa i analize dobijenih rezultata, pored ostalog, biti moguće utvrditi i listu prioriteta u daljoj reformi sektora i njegovih aktera. To je ujedno javnosti Srbije trebalo da pomogne da na osnovu redovne – godišnje ili dvogodišnje – primene i objavljivanja Indeksa jasno utvrdi doprinos, ali i odgovornost političkih i vladajućih elita za postignuća, odnosno propuste u reformi sektora bezbednosti. U skladu sa tim, pritisak javnosti ne bi bio usmeren samo na prioritete poslove, već bi mogao doprineti i boljem planiranju i usklađivanju reformi u celokupnom sektoru bezbednosti.

Pokazalo se, međutim, da u ovoj fazi istraživanja nije bilo moguće izraditi jedinstveni Indeks kojim bi bio obuhvaćen ceo sektor i svi njegovi akteri.⁵ Prva je poteškoća nastala zbog nemogućnosti da se ustanove istovetni indikatori i primene isti postupci za precizno beleženje vrste, obima, smera, sadržaja i dometa promena u četiri grupe raznorodnih aktera: (1) državni akteri koji koriste silu, (2) državni akteri koji ne koriste silu, (3) nedržavni akteri koji koriste silu i (4) nedržavni akteri koji ne koriste silu. Eventualne promene su, doduše, mogle biti praćene duž svake od predočenih dimenzija, ali one nisu mogle biti metodološki korektno merene i ocenjivane po istovetnim kriterijumima. Zbog toga je Istraživački tim odlučio da u ovoj fazi izradi i primeni zasebne indekse za svaku od grupa aktera.

Ubrzo je, isto tako, postalo jasno da za sada nije moguće egzaktno izmeriti progres reforme svake od grupa aktera po dimenziji efikasnosti, odnosno efektivnosti. Pre svega zbog činjenice da ove dimenzije kod različitih aktera imaju drugačiji smisao, te zato ne mogu biti merene po istovetnim kriterijumima. Potom i zbog toga što istraživačima, pogotovo u slučaju državnih aktera koji koriste silu, nisu bili dostupni podaci na osnovu kojih bi mogli da razmotre i da eventualno izmere efikasnost ili efektivnost vojske, policije, službi bezbednosti i/ili državnih organa koji imaju određena policijska ovlašćenja. Pored toga, Istraživački tim je ustanovio da mu za ovaj poduhvat nedostaju dovoljna specijalistička i tehnička znanja. Na stranu to što ni profesionalci, a ni njihovi civilni naredbodavci ne raspolazu dovoljno preciznim instrumentima i postupcima za ocenjivanje bezbednosnih sposobnosti državnih aparata sile. Odatle je napredak u pomenutim dimenzijama meren samo na osnovu indikatora koji ukazuju, najopštije rečeno, na dobro upravljanje celim sektorom, odnosno grupama aktera.

Rečeni indeksi utoliko nude pouzdan uvid u stepen demokratičnosti sektora bezbednosti Srbije. Drugim rečima, nakon njihove primene znaće se mnogo više o tome u kojoj meri su ovaj sektor i njegovi akteri stavljeni pod demokratsku civilnu kontrolu i nadzor.

Uprkos predočenim ograničenjima, istraživači su, čini se, uspeali da stvore prvu, ma koliko nepotpunu, sistematizovanu bazu znanja o reformi sektora bezbednosti u Srbiji. Oni se ujedno nadaju da će ponuđeni nalazi olakšati ne samo vođenje politike, donošenje odluka i javni nadzor nad sektorom bezbednosti u Srbiji, već i da će se ove delatnosti ubuduće oslanjati na saznanja dobijena kontinuiranim, nezavisnim i multidisciplinarnim empirijskim istraživanjem.

U sledećoj fazi (2009/2011) ovo istraživanje biće razvijano u dva pravca. U godinama koje slede prvo će biti nastavljeno sistematsko nadgledanje dometa reformi sektora bezbednosti u Srbiji. Tokom ovog procesa stvoreni postupci i instrumenti biće praktično primenjivani, proveravani i dalje razvijani. U skladu sa tim biće redovno objavljivani Indeksi RSB za Srbiju. Potom će, u saradnji sa istraživačkim centrima iz regiona, ovi postupci i instrumenti biti primenjeni u

⁵ Više o tome u delu koji govori o pristupu merenju

zemljama Zapadnog Balkana. Za tu je svrhu Centar za civilno-vojne odnose u saradnji sa Ženevskim centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) već oformio regionalni konzorcijum istraživačkih organizacija. Nakon okončanja ovog, inače trogodišnjeg, projekta stručnoj i široj javnosti će, u formi Regionalnog godišnjaka RSB, biti predloženi kvalitativni i kvantitativni pokazatelji tempa i dometa reforme sektora bezbednosti u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana.

Sekundarni proizvodi istraživanja

Da bi se stekao sveobuhvatni i dokumentovan uvid u tokove reforme sektora bezbednosti u Srbiji, članovi Istraživačkog tima i njihovi saradnici proizveli su nekoliko sekundarnih dokumenata i analiza. Urađena je prvo opšta hronologija političkih procesa i događaja u Srbiji, koja obuhvata period od 5. oktobra 2000. godine do kraja 2008. godine. U njoj su popisani i kratko obrazloženi ključni politički događaji i njihovi učesnici. Potom je po istom principu napravljena hronologija reforme sektora bezbednosti u Srbiji, koja je uvrštena u ovaj Godišnjak. Izrađene su, isto tako, i hronologije za svakog od državnih aktera koji koriste silu. Uporedo su sastavljene bibliografije objavljenih radova i liste važnih elektronskih izvora o sektoru bezbednosti Srbije i o reformi njegovih aktera. Izrađene su, takođe, „lične karte“ (CV) pojedinih bezbednosnih aktera u Srbiji. Neke od važnih bezbednosnih tema i pojmova posebno su obrađene i izložene u „povijesnicima“ (Backgrounder).

Istraživački tim

U ovom poduhvatu je učestvovao veći broj istraživača, te domaćih i stranih saradnika Centra za civilno-vojne odnose, odnosno saradnika njegove Beogradske škole za studije bezbednosti.⁶ Uloge i poslovi u Timu raspodeljivani su u skladu sa stručnim i ličnim preferencijama istraživača i saradnika, kao i u skladu sa potrebama Projekta. Utoliko predloženi rezultati jesu delo imenovanih autora, ali su oni istovremeno i u krajnjoj instanci plod zajedničkog rada. Odatle i odgovornost za kvalitet pojedinih analiza i nalaza snose potpisani autori, ali to ostale učesnike u Projektu ne oslobađa odgovornosti za eventualne propuste. Prilikom prikupljanja empirijskog materijala, Centru za civilno-vojne odnose u susret su izašle i pojedine državne institucije, koje su popunile upitnike i omogućile intervjue tamo gde je to bilo neophodno.

Centar se nada će uspeti da obezbedi podršku koja bi trebalo da mu omogućí da i ubuduće redovno – godišnje ili dvogodišnje – izveštava javnost Srbije o tokovima i postignućima reforme lokalnog sektora bezbednosti. To će mu ujedno dati priliku da dalje razvije i usavrši ovde predloženi koncept, kao i ko-

⁶ Detaljan pregled podele posla i odgovornosti u Istraživačkom timu, kao i spisak autora priloženi su na kraju ove knjige.

rišćene postupke. Sve to u dobroj veri da će tom prilikom ipak uspeti da konstruiše jedinstven Indeks za merenje napretka reforme sektora bezbednosti. Takođe, već formirani konzorcijum za komparativna istraživanja u regionu Zapadnog Balkana primenjivaće, ali i će i dalje razrađivati postupke i instrumente koji su korišćeni u studiji slučaja Srbija. Konačno, ali ne i najmanje važno, Centar za civilno-vojne odnose želi posebno da se zahvali Vladi Kraljevine Norveške, Ženevskom centru za demokratsku kontrolu oružanih snaga, Balkan Trust fondaciji i Fondu za otvoreno društvo, uz čiju je finansijsku podršku sproveden ovaj istraživački projekat.

Skraćenice

BIA	Bezbednosno informativna agencija
BiH	Bosna i Hercegovina
CCVO	Centar za civilno-vojne odnose
CEN	Customs Enforcement Network
CESID	Centar za slobodne izbore i demokratiju
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CHRIS	Mreža Odbora za ljudska prava u Srbiji
COPO	Centar za osnovnu policijsku obuku u Sremskoj Kamenici
ČSSR	Čehoslovačka Socijalistička Republika
DOS	Demokratska opozicija Srbije
DS	Demokratska stranka
DSS	Demokratska stranka Srbije
DSZ	Društvena samozaštita
DZ SCG	Državna zajednica Srbija i Crna Gora
EBCO	Evropski biro za prigovor savesti
ECDL	European Computer Driving Licence
ESDP	European Security and Defence Policy
EU	Evropska unija
FENS	Federacija nevladinih organizacija
FOJ	Finansijsko obaveštajna jedinica
FOS	Finansijsko obaveštajna služba
FTO	Fizičko-tehničko obezbeđenje
GIGN	Groupe d'Intervention de la Gendarmerie nationale
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance
IRSB	Indeks reformisanosti sektora bezbednosti
ISAC	Fond Centar za međunarodne i bezbednosne poslove
JNA	Jugoslovenska narodna armija
JSO	Jedinica za specijalne operacije
Kim	Kosovo i Metohija
KIPRED	Kosovski institut za istraživanja politike i razvoja
KOS	Kontraobaveštajna služba
KPA	Kriminalističko-policijska akademija
MIP	Ministarstvo inostranih poslova
MO	Ministarstvo odbrane
MSP	Ministarstvo spoljnih poslova
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova

NATO	Severnoatlantski savez
NOV	Narodno oslobodilačka vojska
NPI	Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju
NSRS	Narodna skupština Republike Srbije
NVO	Nevladina organizacija(e)
OCD	Organizacija(e) civilnog društva
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OSL	Ovlašćeno službeno lice
OVPMB	Oslobodilačka vojska Preševe, Medveđe i Bujanovca
OZNA	Odeljenje za zaštitu naroda
PA	Policijska akademija
PBK	Privatna bezbednosna kompanija
PfP	Program "Partnerstvo za mir"
PKS	Privredna komora Srbije
PTJ	Protivteroristička jedinica
RDB	Resor državne bezbednosti
RILOs	Regional Intelligence Liaison Offices
RSB	Reforma sektora bezbednosti
RTS	Radio televizija Srbije
SAD	Sjedinjene Američke Države
SAJ	Specijalna antiteroristička jedinica
SAS	Special Air Squadron
SB UN	Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija
SB	Služba bezbednosti
SBS	Special Boat Squadron
SCO	Svetska carinska organizacija
SDA	Stranka demokratske akcije
SDB	Služba državne bezbednosti
SE	Savet Evrope
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SID	Služba za istraživanje i dokumentaciju
SPO	Srpski pokret obnove
SPS	Socijalistička partija Srbije
SRJ	Savezna Republika Jugoslavija
SRS	Srpska radikalna stranka
SSSR	Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika
STANAG	Standardization Agreement
SUC	Savezna uprava carina
TTFSE	Trade and Transport Facilitation in South East Europe Program
UC	Uprava carina
UCCG	Uprava carina Crne Gore
USPN	Uprava za sprečavanje pranja novca
VBA	Vojnobezbednosna agencija

VOA	Vojnoobaveštajna agencija
VOS	Vojnoobaveštajna služba
VRS	Vojska Republike Srpske
VRSK	Vojska Republike Srpske Krajine
VS	Vojska Srbije
VSCG	Vojska Srbije i Crne Gore
VSS	Vrhovni sud Srbije
VŠUP	Viša škola unutrašnjih poslova
YUCOM	Komitet pravnika za ljudska prava
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
ZoP	Zakon o policiji
ZSPI	Zakon o slobodnom pristupu informacijama



Spisak tabela, antrfilea, grafikona i ilustracija

Tabela 1:	Indeks napretka reforme državnih aktera koji primenjuju silu	str 12
Tabela 2:	Državni akteri koji primenjuju silu – Ocena demokratskog upravljanja	
Tabela 3:	Ocena efikasnosti za državne aktere koji primenjuju silu	
Tabela 4:	Ocena efektivnosti za državne aktere koji primenjuju silu	
Tabela 5:	Indeks reformisanosti – Narodna skupština Republike Srbije	
Tabela 6:	Indeks reformisanosti – Pravosuđe i zatvori	
Tabela 7:	Indeks reformisanosti – Privatne bezbednosne kompanije	
Tabela 8:	Indeks reformisanosti Organizacije civilnog društva (OCD)	
Tabela 9:	Holistička matrica aktera u sektoru bezbednosti	
Tabela 10:	Karakteristike različitih konteksta RSB	
Tabela 11:	Analiza političkih aktera	
Tabela 12:	Dimenzije, kriterijumi i potkriterijumi reformisanosti sektora bezbednosti Holistička matrica aktera u sektoru bezbednosti	
Tabela 13:	Kontekst RSB u Centralnoj Evropi i na Zapadnom Balkanu	
Tabela 14:	Zastupljenost žena u operativnom sastavu policije	
Tabela 15:	Broj žena primljenih na Policijsku akademiju pre transformacije u Kriminalističko-policijsku akademiju	
Tabela 16:	Žene u Ministarstvu koje imaju status u martu 2006. godine	
Tabela 17:	Zastupljenost nacionalnih manjina u sastavu policije u tri opštine na jugu Srbije	
Tabela 18:	Zastupljenost pripadnika određenih etničkih manjina u MUP	
Tabela 19:	Presek odgovora MUP na zahteve za slobodnim pristupom informacijama u 2006. i 2007. godini	
Tabela 20:	Pregled podataka o ljudskim resursima u MUP	
Tabela 21:	Prve asocijacije na policiju	
Tabela 22:	Oblasti koje pokrivaju organizacije građanskog društva	
Tabela 23:	Učestalost aktivnosti koje su organizacije civilnog društva sprovele u oblasti bezbednosti	

- Tabela 24: Vrste istraživačkih aktivnosti koje su sprovele organizacije civilnog društva
- Tabela 25: Oblici obrazovnih aktivnosti koje su sprovele organizacije civilnog društva
- Tabela 26: Vrste publikacija iz oblasti bezbednosti koje su izdavale organizacije civilnog društva
- Tabela 27: Oblici javnog zastupanja koje su sprovele organizacije civilnog društva
- Tabela 28: Kadrovska struktura organizacija civilnog društva zainteresovanih za bezbednosne teme
- Tabela 29: Domaći izvori finansiranja koje su organizacije civilnog društva do sada koristile
- Tabela 30: Strani izvori finansiranja koje su organizacije civilnog društva do sada koristile
- Tabela 31: Članstvo u mrežama institucija i/ili organizacija
-
- Antrfile 1: Budžet MUP u 2007. godine
- Antrfile 2: Koreni službi bezbednosti
- Antrfile 3: Nadležnosti Narodne Skupštine za kontrolu i nadzor sektora bezbednosti u Republici Srbiji
- Antrfile 4: Postojeći relevantni pravni propisi za rad privatnih bezbednosnih kompanija
- Antrfile 5: Interna pravila Udruženja FTO registrovanih u Privrednoj komori Srbije
- Antrfile 6: Podzakonska akta koja regulišu rad PBK
- Antrfile 7: Ključne brojke u privatnom sektoru bezbednosti
- Antrfile 8: Najveće FTO firme u Srbiji
-
- Grafikon 1: Indeks reformisanosti aktera sektora bezbednosti
- Grafikon 2: Ocene demokratskog upravljanje državnih aktera koji primenjuju silu
- Grafikon 3: Istraživanja javnog mnjenja koja govore u prilog žena policajaca
- Grafikon 4: Zastupljenost žena u MUP
- Grafikon 5: Stavovi o policiji srednjoškolaca različitog etničkog porekla
- Grafikon 6: Interesovanje srednjoškolaca za rad u policiji
- Grafikon 7: Način na koji anketirani građani percipiraju mogućnosti uticaja na kreiranje prioriteta rada policije u njihovoj sredini
- Grafikon 8: Ocena saradnje sa građanima na teritoriji cele republike
- Grafikon 9: Uticaju politike na operativni rad policije i na izbor rukovodstva MUP

Grafikon 10: U čijem interesu deluje policija u Srbiji?
Grafikon 11: Nediskriminatorno ponašanje policije
Grafikon 12: Poverenje u policiju od 2000. do 2008. godine
Grafikon 13: Bliskost vs. otuđenost policije
Grafikon 14: Percepcija policije i MUP u odnosu na druge institucije
Grafikon 15: Percepcija pripadnika policije
Grafikon 16: Kako građani procenjuju efikasnost policije?
Grafikon 17: Šta bi trebalo da budu prioriteti reforme policije?
Grafikon 18: Stručna sprema pripadnika VBA
Grafikon 19: Okruženje FTO firmi u Srbiji
Grafikon 20: Poverenje u nevladine organizacije

Ilustracija 1: Kapacitet aktera i njihovih odnosa
Ilustracija 2: „Žene u crnom“ tokom antiratnog protesta u Beogradu
Ilustracija 3: Plakat organizacije EBCO Balkan

Shema 1: Nivoi analize konteksta reforme sektora bezbednosti

PRVI DEO

NALAZI, INDEKS I PREPORUKE

Bilans reforme sektora bezbednosti Srbije

Miroslav Hadžić

Za poslednjih osam godina (2000–2008) u sektoru bezbednosti Republike Srbije dogodile su se značajne i pozitivne promene. One su, dabome, jedan od važnih produkata njene postepene, mada mukotrpane a nedovršene, demokratizacije i liberalizacije. Čini se, štaviše, da mesne elite i aktuelni nosioci vlasti postepeno usvajaju prošireni i produbljeni koncept bezbednosti, te da na njemu hoće da grade svoju politiku nacionalne bezbednosti. Zahvaljujući svemu ovome, Srbija je prestala da bude jedan od generatora krize i nosilaca pretnji po bezbednost svojih prvih suseda i regiona Zapadnog Balkana, tj. Region Jugoistočne Evrope. Uključivši se u procese međunarodne bezbednosne saradnje, ona zajedno sa svojim partnerima sve više doprinosi dostizanju i unapređenju održive nacionalne i (sub)regionalne bezbednosti.

Država Srbija je, isto tako, prestala da bude glavna pretnja za bezbednost svojih građana. Njeni aparati sile su u znatnoj meri depolitizovani i stavljeni pod delatnu kontrolu legalnih i legitimnih nosilaca vlasti. Čelne starešine vojske, policije i službi bezbednosti, kao i njihovi potčinjeni povukli su se, izgleda neopozivo, sa javne političke scene. Stvorene su i početne, ustavne i zakonske, pretpostavke za primenu i dalji razvoj postupaka i sredstava za sprovođenje demokratske civilne kontrole nad državnim akterima u sektoru bezbednosti. Zahvaljujući tome, i nezavisna državna tela se – Zaštitnik ljudskih prava, Državni revizor i Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja – postepeno uključuju u kontrolu i nadzor nad državnim posednicima sile. Povećana je, ujedno, i javna vidljivost (transparentnost) poslovanja države i njenih organa u oblasti bezbednosti. Pored toga, javnosti Srbije, te građanima i njihovim udruženjima sada je i formalno priznato pravo na učestvovanje u nadzoru nad nekim od državnih aparata sile. U međuvremenu je u znatnoj meri povećan i stepen zaštite ljudskih prava ne samo građana, kada se nađu u bezbednosnom zahvatu države, već i pripadnika zvaničnih oružanih formacija.

Nakon usvajanja novog Ustava Republike Srbije (2006) stvorene su dodatne pretpostavke za nastavak i ubrzanje reforme mesnog sektora bezbednosti. U Ustavu i potom pristiglim sistemskim zakonima sada su jasnije određene misije, zadaci i nadležnosti vojske, policije i službi bezbednosti. Dodatno su, takođe, precizirani civilni lanac vrhovnog komandovanja vojskom i nadležnosti vlade i resornih ministarstava za upravljanje državnim aparatima sile. Nakon osnivanja

Saveta za nacionalnu bezbednost započeto je postepeno uspostavljanje objedinjenog i funkcionalno povezanog sistema nacionalne (državne) bezbednosti Srbije. Na taj su način vrhovni politički odlučio i centralni bezbednosni izvršio ci dodatno povezani i sistemski uvezani. Time su stvoreni uslovi za unapređenje njihove međusobne saradnje, ali i za jačanje kontrole izvršne vlasti nad državnim delom sektora bezbednosti. Savet je ujedno zadužen za to da obezbedi efikasnije a združeno delovanje civilne i vojnih službi bezbednosti.

Centralni aparati državne sile se, od momenta svrgavanja starog režima u Srbiji, nalaze u procesu stalne reorganizacije i postepene modernizacije. Usledila su uzastopna smanjenja brojčanog sastava vojske i policije, a započeta je i kadrovska obnova i profesionalizacija njihovih borbenih sastava. Oni se time postepeno privode bezbednosnim potrebama, kao i socioekonomskim mogućnostima Srbije. Uporedo se teži usvajanju standarda i procedura za dostizanje interoperabilnosti vojske, odnosno za uspešnije uključivanje policije i službi bezbednosti u međunarodnu saradnju. Za tu je svrhu, a po meri naraslog uverenja političkih elita da bezbednost Srbije sve više ugrožavaju nevojne pretnje, ubrzana diversifikacija i specijalizacija državnih organa i aktera koji su ovlašćeni da primenjuju silu. U okviru vojske i policije stvoren je čitav niz specijalizovanih jedinica i združenih sastava, koji su prvenstveno namenjeni borbi protiv terorizma, sprečavanju proliferacije oružja za masovno uništenje, kao i borbi protiv raznih oblika organizovanog kriminala. Ujedno su pojedini državni organi, kao na primer carina, poreska policija i Uprava za sprečavanje pranja novca, dobili određena policijska ovlašćenja na osnovu kojih mogu da primenjuju posebne mere i postupke u obavljanju svojih poslova. Skorašnjim usvajanjem seta pravosudnih zakona, kao i osnivanjem specijalnih odeljenja sudova i tužilaštava Srbija je uvećala svoje kapacitete za progon i kažnjavanje ratnih zločinaca i pripadnika organizovanih kriminalnih grupa.

Kad se svedu dometi izvršenih promena, osnovano se može zaključiti da je tokom prethodnih osam godina u Srbiji završena, manje ili više uspešno, prva generacija reforme sektora bezbednosti. U istoj toj meri je, međutim, tačna i ocena po kojoj je postmiloševićevska vlast tokom ovog perioda propustila priliku da radikalno, a to znači sveobuhvatno, sistematski i planski reformiše nasleđeni sektor bezbednosti, a pre svega državne aparate sile. Deo važnih razloga i objašnjenja za nepovratno propuštene šanse ističe iz činjenice da je Srbija reformu svog sektora bezbednosti započela i sve vreme ostvarivala u nepovoljnim, unutrašnjim i međunarodnim, uslovima.

Vidljivo je, naime, da postepeno, počevši od oktobra 2000. godine, opada supstancijalna podrška ključnih aktera međunarodne zajednice demokratizaciji Srbije, a time i reformi njenog sektora bezbednosti. Istini za volju, tome je znatno doprinelo izbegavanje domaćih vlasti da na vreme i u potpunosti ispune ranije preuzete međunarodne obaveze, a pre svega one prema Tribunalu u Hagu. Dometi spoljašnje podrške su, međutim, dodatno i neprestano umanjivani rigidnom i nedoslednom politikom uslovljavanja, koju prema Srbiji vode SAD, EU

i NATO. Neprekidnim menjanjem i proširivanjem liste uslova koje Srbija treba da ispuni oni su joj dodatno otežavali uključivanje u evropske i evroatlantske integracione procese. Kulminaciona tačka dostignuta je u trenutku kada je većina članica EU i NATO, predvođenih SAD, podržala i priznala jednostrano i nelegalno stvaranje države Kosovo na teritoriji Republike Srbije.

Sve to je dodatno pothranilo već postojeća unutrašnja kolebanja i doprinelo daljem zaoštavanju političkih (partijskih) sukoba oko buduće spoljnopolitičke i bezbednosne orijentacije Srbije. Ne čudi, stoga, da su njene vlasti tokom ovog perioda od početne spremnosti za potpuno, pa time i za bezbednosno uključenje u evropske i evroatlantske integracije stigle, uoči proglašenja nezavisnosti Kosova, do vojne neutralnosti. Odatle je potencijalni ulazak Srbije u NATO skinut, izgleda da duže vreme, sa dnevnog reda, a njeni odnosi sa Alijansom svedeni su sada samo na, inače simboličnu, saradnju u okviru programa "Partnerstvo za mir".

U skladu sa tim, čitava je spoljašnja, pa i unutrašnja politika Srbije sada preusmerena na njeno brže uključenje u Evropsku uniju. Aktuelne vlasti su, pri tom, naglasak stavile na ekonomsko i pravno-političko upodobljavanje Srbije standardima EU, dok je bezbednosna dimenzija ovog procesa svedena samo na to da što brže budu ispunjeni uslovi za stizanje na tzv. belu šengensku listu. Ne čudi, stoga, to što reforma mesnog sektora bezbednosti nije vidno prisutna u evrointegracijskom diskursu u Srbiji. Možda je to i zbog toga što ni EU još uvek nije u potpunosti prihvatila holistički koncept RSB, niti ga primenjuje prilikom nadgledanja i ocenjivanja napretka zemalja koje joj se kandiduju za učlanjenje.

Nepovoljan međunarodni kontekst je, uz ostalo, doprineo tome da u Srbiji osnaži javni diskurs u obrascu bezbednosne dileme. Odatle je državocentrični pristup, sazdan na potencijalnoj vojnoj odbrani srpske nacije, države i teritorije, ponovo i sve češće u centru lokalnih bezbednosnih razmatranja. Nakon poslednjih događaja na Kosovu i oko njega deo političkih elita čak najavljuje, doduše implicitno, da je u ime očuvanja (obnavljanja) teritorijalne celovitosti Srbije spreman da uspori, a po potrebi i da odloži njenu dalju demokratizaciju. Zahvaljujući ovome, ponovo su oživiljeni unutrašnji politički sporovi, koji nastaju oko bezbednosnih potreba i interesa Srbije, a pre svega oko koncepta i ciljeva reforme njene vojske. U skladu sa tim, već je najavljeno odlaganje potpune profesionalizacije vojske, a zaustavljeno je i smanjivanje njenog brojčanog sastava. Istini za volju, na to snažno deluju i pristigle posledice tekuće svetske ekonomske i finansijske krize, u čijem se zahvatu nužno našla i Srbija.

Mnogo veći uticaj na neujednačen i krivudav tok, kao i na ograničene doмете dosadašnje reforme sektora bezbednosti u Srbiji imale su, međutim, nepovoljne unutrašnje okolnosti. U prvoj instanci one su bile nužna posledica njenog produženog obitovanja u državnoj zajednici sa Crnom Gorom. Ovo tim lakše, što su postmiloševićevske vlasti (DOS) u Srbiji sve do samog kraja pokušavale da Crnu Goru na različite načine zadrže u trećoj Jugoslaviji (1992–2003) ili barem u Državnoj zajednici Srbija i Crna Gora (2003–2006). Odatle je DOS, nakon osvajanja vlasti u Srbiji, imao ambicije da svojim reformskim projektom – u meri u

kojoj ga je uopšte posedovao – obuhvati obe države članice. Međutim, pošto su saveznoj državi još za vreme Miloševića odrekli legitimitet, crnogorski vlastodršci nisu hteli da učestvuju u bilo kakvim zajedničkim reformskim poduhvatima. U skladu sa tim, oni su odbijali da sudeluju u izradi, a pogotovo u primeni, ikakvog zajedničkog plana za celovitu reformu sektora bezbednosti. Odatle su u SRJ, a potom i u SCG sve vreme postojala tri međusobno odvojena i suprotstavljena, a potencijalno i neprijateljska sistema bezbednosti: jedan na nivou savezne države, koji je činila vojska, i po jedan u svakoj od država članica, koji je bio sastavljen od lokalnih tajnih službi i raznorodnih policijskih sastava.

U skladu sa tim, crnogorska vlast nije ni po koju cenu htela da učestvuje u ponovnom uspostavljanju zajedničkog bezbednosnog prostora, a pogotovo ne u stvaranju objedinjenog ili barem združenog (koordinisanog) sistema bezbednosti. Ovo tim manje, što su joj militarizovana policija i sveprisutna služba državne bezbednosti bile ključne poluge za očuvanje svoje apsolutne moći nad Crnom Gorom. Mnogo važnije bilo je to što su oni bili uvereni da do državne nezavisnosti mogu uspešno stići jedino ako poseduju jake snage za oružano odvracanje Vojske SRJ/SCG. Odatle su crnogorske vlasti u ovom periodu jedino bile zainteresovane za to da se savezna vojska i njene službe bezbednosti stave pod čvrstu kontrolu Vrhovnog saveta odbrane i Skupštine SRJ/SCG. One su time pokušavale da preduprede i otklone svaku potencijalnu opasnost od unutrašnje (zlo)upotrebe vojske do koje bi, kako su procenjivali, eventualno moglo da dođe u momentu konačnog izlaska Crne Gore iz zajedničke države.

Nesporno je, stoga, da su Srbija i njene nove vlasti tokom produženog boravka u zajednici sa Crnom Gorom izgubile tempo u reformi nasleđenog sektora bezbednosti. To je pak dovelo do rasipanja reformske energije ne samo građana, već i pripadnika državnih aparata sile. Zbog oklevanja novih vlasti u Srbiji obesmišljene su i njihove nade, koje su bile nabujale nakon uspešne smene starog režima. Pokazalo se, isto tako, da je Srbija ovom prilikom uzaludno istrošila vreme i materijalna sredstva koja su joj za najavljivanu reformu bila na raspolaganju. O tome svedoči i kasnija sudbina započete reorganizacije vojske. Srbija je, naime, nakon odlaska Crne Gore morala ponovo da reorganizuje vojsku, ali sada po drugim merilima i uz dodatni utrošak vremena i novca. Glavni deo odgovornosti za to ipak snose tadašnje vlasti Srbije. Tim više, jer je vojska od oktobra 2000. godine bila pod direktnom kontrolom novog predsednika SRJ Vojislava Koštunice, inače jednog od čelnika tadašnjeg DOS. Ova činjenica umanjuje odgovornost Crne Gore za nastale štete, jer su promene u vojsci presudno zavisile od ondašnjih političkih potreba i nauma predsednika Koštunice. Kao što su, uostalom, promene u policiji i službi državne bezbednosti Srbije u to vreme direktno zavisile od potreba i nauma drugog dela DOS, na čijem je čelu prvo bio predsednik vlade Zoran Đinđić, a potom njegovi naslednici.

Tegobni i konfliktni tokovi tranzicije u Srbiji jasno su pokazali to da novoustoličena vlast, oličena u DOS i njegovim kasnijim koalicionim derivatima, nije imala valjana rešenja za probleme pred kojima se bila našla. Ovaj manjak delom

može biti objašnjen činjenicom da je ondašnja socioekonomska i politička dinamika u Srbiji, kao i potonja uostalom, bila oblikovana pod snažnim dejstvom njenog postautoritarnog i postkonfliktnog nasleđa. Pored toga, nova je vlast često bila primorana da u iznudici i u hodu redefiniše državni status Srbije, kao i da proba da očuva njenu teritorijalnu celovitost.

Zahvaljujući tome, usporeni izlazak Srbije iz rata i autoritarnosti sadržao je brojne bezbednosne nepoznanice i rizike unutrašnjeg porekla. Ovo tim pre, što su nove vlasti nakon svrgavanja Slobodana Miloševića izbegle da politički izvedu i sankcionišu ratni saldo Srbije, kao i da javnosti predoče sve posledice dugotrajne, unutrašnje i spoljašnje, zloupotrebe vojske, policije i službi bezbednosti. Istom prilikom one su odustale od radikalnih personalnih promena u vrhovima državnih aparata sile, kao što su izbegle i da otvore dosije tajnih službi, koje su ove vodile o građanima. Štaviše, one čak nisu ni pokušale, mada su se na to bile obavezale Zakonom o službama bezbednosti iz 2002. godine, da rečene dosije barem izuzmu iz poseda ovih službi i stave ih pod kontrolu posebnog državnog tela. Da paradoks bude veći, čelnici DOS su dojučerašnje Miloševićeve poslušnike promovisali u nosioce navodne reforme u sektoru bezbednosti. U tome leži jedan od važnih razloga zbog kojeg su kasniji zastoji u njenom ekonomskom i socijalnom razvoju, udruženi sa političkim otporima tranziciji, stalno pretili da prerastu u unutrašnje, a nasilne sukobe. Srbija je odatle sve vreme bila izložena opasnosti od izbornog i/ili vaninstitucionalnog, a potencijalno i nasilnog zauzavljanja započete demokratizacije. Štaviše, političko ubistvo premijera Đinđića (12. marta 2003. godine) jasno je pokazalo da su skriveni delovi vojske, policije i službi bezbednosti spremni da i oružjem podrže restauraciju starog poretka.

Nakon sticanja nezavisnosti Srbija je i formalno pod svoju komandu stavila sve nasleđene i zatečene aparate državne sile. Od tog trenutka vladajuće partije i njihovi čelnici snose direktnu odgovornost za dalji tempo i domete rečene reforme u Srbiji. Utoliko i promena državnog ustrojstva predstavlja (novu) nultu tačku u kojoj je Srbija ponovo dobila priliku da započne celovitu reformu svog sektora bezbednosti. Ovo tim lakše, jer je u tom času došlo i do formalno-pravnog raskida (diskontinuiteta) sa bezbednosnim sektorom (sistemom) SRJ/SCG. Međutim, izmenom državne forme nije nestao, niti je značajno bio promenjen društveni kontekst u kome je trebalo ponovo započeti i/ili nastaviti reformu.

U stvari, zadati je kontekst u međuvremenu postao još složeniji, pa su Srbiju nakon obnove svoje državnosti sačekale i sustigle posledice pređašnjeg sporog, stihijskog i neodlučnog reformisanja sektora bezbednosti. Drugim rečima, njene su vlasti i dalje morale da rešavaju početne, a nasleđene bezbednosne probleme, kao i da otklanjaju strukturne i situacione prepreke za sprovođenje reforme ovog sektora. Povrh svega, u tom je trenutku belodano postalo to da Srbiji nedostaju konstitucionalni, konceptualni, strategijsko-doktrinarni i institucionalni oslonci za plansko i ciljno reformisanje zatečenog sektora bezbednosti. Odnosno, da su vlasti Srbije propustile priliku da ih prigotove tokom boravka

u zajednici sa Crnog Gorom. Odatle između reformskih mera, koje su u sektoru bezbednosti Srbije preduzete nakon 2006. godine, i promena koje su u okrilju SRJ/SCG bile započete nakon oktobra 2000. godine postoji jasan, sadržinski i vremenski, kontinuitet. Tim pre što su Srbijom sve ovo vreme vladale koalicije, doduše promenljive, koje su bile sastavljene od partija članica izvornog DOS. To što su im se nakon izbora 2008. godine u vladanju pridružili i politički naslednici Slobodana Miloševića iz SPS, suštinski ništa ne menja na stvari.

Nesporno je, stoga, da su svi dosadašnji propusti, kao i pozitivni pomaci u RSB u prvoj liniji nužna konsekvencija protivurečnih unutrašnjih političkih procesa i napetosti u Srbiji. U sledećoj liniji, dometi RSB predstavljaju krajnji produkt promena kojima od oktobra 2000. godine upravljaju partije čija se vladavina (samo)legitimiše kao demokratija. Dakako, različito shvaćena i praktikovana. U skladu sa tim i njihov je politički (partijski) odnos prema potrebi i načinima reformisanja predmetnog sektora, a pre svega državnih aparata sile, nužno bio različit. Ove su pak razlike bile samo još jedan oblik ispoljavanja i materijalizacije odsustva minimalne saglasnosti o putevima i svrhama (pro)demokratskog preobražaja Srbije. To je pak rezultiralo izbijanjem stalnih sukoba oko reformske strategije i taktike, odnosno oko troškova i cene započete tranzicije.

Kada se, međutim, zađe iza mnoštva manifestnih i (dnevno)političkih razlika i sukoba oko RSB, otkriva se da su u pristupima svakog od krila DOS i njihovih partnera na vlasti postojale brojne, ali suštinske sličnosti. Ove pak sličnosti potiču iz činjenice da rečene partije ni tokom svog opozicionog delovanja nisu znale ili nisu htele da oblikuju optimalan koncept (nacionalne) bezbednosti, kao ni operativni plan za buduću reformu sektora bezbednosti. To ih je po dolasku na vlast nužno dovelo u reaktivnu poziciju, te su promene preduzimali uglavnom u vremenskoj i/ili političkoj iznudici, ili pod pritiskom čestih bezbednosnih incidenata. Ovo tim pre, što se interes trenutno vladajućih partija i koalicija za RSB uglavnom svodio na hitro stavljanje državnih aparata sile pod svoju političku, odnosno partijsku i/ili ličnu kontrolu. U skladu sa tim, a po ritmu njihovog smenjivanja na vlasti, jednokratno su menjani pravci i ciljevi reforme (reorganizacije). Uporedo su sledile, a po partijskim kriterijumima, i kadrovske čistke u vojsci, policiji i tajnim službama, odnosno u nadležnim ministarstvima. Zahvaljujući tome, ovi su aparati sile trajno zadržani u klijentskom statusu. Ne postoje odatle značajne razlike između načina na koji je svaka od ovih grupacija tokom svoje vladavine intervenisala u sektor bezbednosti. Stoga su one svojim aktima proizvodile i slične posledice.

O tome, nadalasve, svedoči činjenica da ove partije nisu za proteklih osam godina uspele, htele ili znale da oblikuju, a potom i primene, relativno zaokružen koncept i politiku nacionalne bezbednosti. Štaviše, one su propustile priliku da bezbednost ustoliče i tretiraju kao opšte, odnosno kao javno dobro. Zbog toga je njihov reformski diskurs presudno bio zasnovan na partijskim i/ili ideološkim interpretacijama nacionalne bezbednosti po meri situacionih okolnosti i dnevno-političkih potreba. Zahvaljujući tome, država, odnosno vladajuće parti-

je očuvale su svoj monopol nad kreiranjem i ostvarivanjem politike nacionalne bezbednosti. Odatle one (vladajuće partije) nisu mogle, ali nisu ni htele da se međusobno saglase čak ni oko bazičnih nacionalnih vrednosti i interesa, pa time ni oko načina njihove zaštite. Zbog toga Srbija još uvek nema zvaničnu Strategiju nacionalne bezbednosti. Istini za volju, njenu vlast na to ne obavezuju čak ni novi Ustav. Međutim, nosioci vlasti u Srbiji do sada nisu usvojili ni Strategiju odbrane i Vojnu doktrinu iako ih na to obavezuju Ustav i Zakon. Ne čudi, stoga, da onda Srbija nema ni posebne strategije za zaštitu od ključnih nevojnih pretnji (na primer, terorizam, organizovani kriminal i korupcija) ili za borbu protiv njih.

Zbog ovih manjkavosti građani Srbije su i dalje lišeni prava da od svojih izabranika na vlasti čuju odgovore na pitanja o tome da li im ko, kako, u kojoj meri i zašto ugrožava jedinačnu i kolektivnu bezbednost. Oni, isto tako, ne znaju po uzdano ni to kako će, kojim će sredstvima i po kojoj će im ceni njihova država pružiti bezbednost, odnosno zaštitu od postojećih i/ili potencijalnih pretnji. Njihova im vlast, isto tako, do sada nije predočila troškovnik i cenovnik potencijalnog bezbednosnog uključenja Srbije u evropske i/ili evroatlantske integracije, odnosno cenu njene novoproglašene vojne neutralnosti.

Sve ovo se, dakako, može razumeti kao neizbežna posledica manjkavosti političkih strategija vladajućih partija i oko njih okupljenih koalicija. A u njima su tranzicija i reforma sektora bezbednosti konceptualno i delatno odeljeni, pa i u praksi teku po odvojenim kolosecima. O tome, nadasve, svedoče pokušaji rečenih partija da u Srbiji uspostave (pro)demokratski poredak, a da pre toga i uporedo sa tim radikalno ne reformišu barem nasleđene državne aparate sile. Kao što su one, isto tako, pokušavale da reformišu (reorganizuju) državni deo sektora bezbednosti, a da pri tom nisu stvorile dovoljne uslove za neopozivu uspostavu i uspešno dejstvovanje demokratskog poretka. Štaviše, ove su partije svojim (ne)činjenjem presudno uticale na usporavanje demokratizacije Srbije. Zbog toga su one svoje konceptualne manjkavosti sve vreme pokušavale da nadomeste reformskim novogovorom i beskrajnom javnom (medijskom) proizvodnjom velikih obećanja i ciljeva. U ništa manjoj meri, one su istovremeno i neprekidno drammatizovale i sekuritizovale bezbednosnu poziciju Srbije, čime su stvarale dodatne unutrašnje prepreke za izvođenje RSB.

Nema, isto tako, dokaza ni za to da su partije koje posle Slobodana Miloševića vladaju Srbijom ikada usvojile holistički pristup sektoru bezbednosti i njegovoj reformi. Na to ukazuje i činjenica da Ustav Srbije nije naložio stvaranje jedinstvenog (objedinjenog) sektora, odnosno sistema nacionalne bezbednosti, niti je uredio njegovo delovanje. Izvan su ustavne regulative, štaviše, ostali svi nedržavni akteri u ovom sektoru. Da bude gore, privatne bezbednosne kompanije i organizacije civilnog društva zadržane su izvan sektora (sistema) bezbednosti Srbije, pošto njihovo osnivanje i delovanje nije uređeno posebnim zakonom. Povrh svega, u Ustavu nije bilo mesta ni za sve one brojnije državne organe koji funkcionalno pripadaju ovom sektoru (sistemu), zato što koriste određena policijska ovlašćenja, uključujući u to i mere tajnog prikupljanja podataka o građanima.

U sledećem koraku vidljivo postaje to da su nosioci vlasti izbegli da u Ustavu i zakonima dosledno razviju i primene načela i postupke za demokratsku civilnu kontrolu i nadzor nad celim sektorom bezbednosti, kao i nad svim njegovim akterima. Istine radi, ustavopisci su Narodnu skupštinu ovlastili da kontroliše i nadzire tradicionalne aparate državne sile. Pošto su vladajuće partije, u sadejstvu sa opozicijom, Parlament lišile političke moći, one mu nisu omogućile ni to da valjano obavlja ovaj posao. Odatle je kontrolna moć nad državnim silom Srbije *de facto* i sve vreme u posedu izvršne grane vlasti i njenih vrhovnika.

Dodajmo tome i činjenicu da je ustavnom izrekom pod demokratsku civilnu kontrolu stavljena samo Vojska Srbije, ali ne i policija. Isto tako, tek su naknadno donesenim Zakonom ovoj kontroli, barem nominalno, podvrgnute civilna i vojne službe bezbednosti. Izvan su njenog dohvata, međutim, ostali svi ostali državni organi koji poseduju određena policijska ovlašćenja, kao i privatne bezbednosne kompanije, uprkos činjenici da oni svojim delovanjem, kao i sredstvima koja im stoje na raspolaganju, mogu direktno ugroziti osnovna prava građana Srbije koja im garantuje Ustav. Ovo je tim lakše, što rečeni organi i kompanije mogu, za razliku od policije i službi bezbednosti, tajno da prikupljaju podatke o građanima i drugim subjektima, bez posebnih odobrenja nadležnih sudova i bez ikakvog nadzora Narodne skupštine ili njenih tela.

Zbog nedostatka koncepta (strategije) i sistema, Srbija još uvek nema jasno formulisanu politiku bezbednosti. Iz istih razloga vlasti u Srbiji do sada nisu ni pokušale da izrade i usvoje državni plan za sprovođenje sinhronne reorganizacije, a potom i za sprovođenje reforme nasleđenog sektora bezbednosti ili bar njegovog državnog dela. Ne čudi onda to što one do sada nisu usvojile sve potrebne zakone kojima bi sveobuhvatno i konzistentno uredile sektor i sistem nacionalne bezbednosti. Teško je odatle dokučiti na osnovu kojih su parametara pređašnji, ali i sadašnji nosioci vlasti utvrđivali bezbednosne potrebe Srbije i projektovali nastajući sistem bezbednosti, odnosno razvoj i modernizaciju zatečenih oružanih formacije države. Još manje se zna koliko su koštale do sada izvršene promene, kao što se ne zna ni koliko novca i iz kojih izvora treba još uložiti da bi ova reorganizacija bila dovršena.

Iz naznačenih manjkavosti proistekle su dve vrste međusobno povezanih tendencija i posledica, koje su presudno odredile tokove, ali i ograničile domete svih dosadašnjih pregnuća u reformi sektora bezbednosti Srbije. Reč je, pre svega, o tome da su zahvat, tempo i dostignuća u dosadašnjoj RSB direktno i presudno zavisili od trenutne partijske i personalne kompozicije centralnih i nadležnih državnih organa. U skladu sa tim su i tempo, smer i ciljevi RSB u Srbiji neposredno zavisili od ličnih i partijskih preferencija, te od političkih interesa i potreba civilnih naredbodavaca koji su na smenu, a po ritmu izbornih ciklusa, komandovali vojskom, policijom i službama bezbednosti. Zbog svega toga je reforma sektora bezbednosti i državnih aparata sile u Srbiji e sve vreme bila redukovana, parcijalizovana i usporena.

Utoliko bi se pre, na kraju, moglo reći da u Srbiji jesu stvorene početne, ali ne i sve dovoljne pretpostavke za obavljanje zahvata iz druge generacije reforme sektora bezbednosti. Vrlo je verovatno da će taj proces i ubuduće biti spor i dugotrajan, te da u skladu sa tim postoje mali izgledi za eventualno naglo ubrzavanje reforme sektora bezbednosti ili za radikalnije promene u državnim aparatima sile.

Glavni nalazi istraživanja ⁷

I DIMENZIJA: DEMOKRATSKO UPRAVLJANJE

1. Reprezentativnost

Obaveza državnih aktera u sektoru bezbednosti Srbije da prilikom popune svojih sastava i vođenja kadrova primenjuju načelo reprezentativnosti, odnosno jednake i/ili srazmerne rodne i nacionalne zastupljenosti proističe iz ustavnog garantovanja jednakosti svih građana i zabrane diskriminacije. Ove su garantije potom detaljnije razrađene u pratećem zakonodavstvu o državnoj upravi i o radu, te su time postale obavezujuće i za državne organe koji su nadležni za bezbednost. Ustav ujedno utvrđuje i to da se diskriminacijom neće smatrati posebni propisi i privremene mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune rodne ravnopravnosti, odnosno ravnopravnosti između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većinskog naroda. Međutim, ustavne i zakonske odredbe zbog svoje relativne uopštenosti ne predstavljaju dovoljno precizan pravni okvir za otklanjanje ili suzbijanje mogućih oblika diskriminacije. Odatle je nadležnim državnim organima prepušteno to da ovu materiju dodatno razrade i konkretizuju u svojim podzakonskim aktima, te da u skladu sa tim razrade postupke i kriterijume za zapošljavanje i kretanje u službi, koji će podstaći dostizanje rodne ravnopravnosti i srazmerne zastupljenosti nacionalnih manjina.

Nisu, međutim, svi državni organi koji pripadaju sektoru bezbednosti u svojim aktima podjednako razradili primenu načela reprezentativnosti. Odatle, među njima postoje razlike u primeni ovog načela. Istraživački nalazi pokazuju da je u proteklom periodu Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) postiglo najveći napredak u poboljšanju reprezentativnosti. To, pre svega, važi za primenu načela rodne ravnopravnosti. Tako je broj žena u operativnom sastavu u međuvremenu narastao na blizu tri hiljade, što čini 32,6% od ukupnog broja danas zaposlenih žena u MUP. Vidljiv je, takođe, napredak u rodnoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini, te u sadašnjem skupštinskom sazivu ima 23% žena. Međutim, svega jedna žena (5,8%) član je skupštinskog Odbora za odbranu i bezbednost. Zadovoljavajuća rodna ravnopravnost postignuta je u pravosudnom sistemu, kao i u Upravi za izvršenje zavodskih sankcija. Pored toga, Vojska Srbije je izjednačavanjem uslova za prijem u profesionalnu vojnu službu, kao

⁷ Glavne nalaze je na osnovu izveštaja članova Istraživačkog tima sazeo i izradio Predrag Petrović, koordinator za istraživanja u CCVO.

i prijemom žena na školovanje u Vojnoj akademiji učinila važan iskorak u tom pravcu.

Nacionalne manjine nisu, međutim, u dovoljno meri zastupljene u državnim organima koji su nadležni za bezbednost, ali su zato srazmerno zastupljene u Narodnoj skupštini. Isti nivo zastupljenosti ne postoji, međutim, prilikom izbora poslanika u Odbor za odbranu i bezbednost, u kome se nalaze samo predstavnici bošnjačke manjine. Treba dodati i to da je izvestan napredak u ovome postigao MUP, koji je u policijskim stanicama u tri opštine na jugu Srbije zaposlio veći broj pripadnika albanske nacionalne manjine. U ostalim državnim institucijama u međuvremenu nije poboljšana zastupljenost nacionalnih manjina. Štaviše, u njima još uvek nije formulisana ni politika kojom bi se podstakla njihova bolja zastupljenost. Izuzetak donekle čini BIA, koja je u svom oglasu za prijem na posao, istina samo jednom rečenicom, pozvala i podstakla pripadnike nacionalnih manjina da konkurišu za rad u ovoj instituciji.

2. Transparentnost

a. Opšta transparentnost

U posmatranom periodu u Srbiji su stvorene početne normativne pretpostavke i uslovi za podizanje javne vidljivosti rada državnih aktera u sektoru bezbednosti. Najpre zato što je pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja zagarantovano novim Ustavom Srbije. Ostvarivanje ovog prava potom je detaljnije razrađeno u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Tom je prilikom uveden i institut Poverenika za informacije od javnog značaja. Isto tako, svi državni organi obavezani su na to da javno objave i da građanima učine dostupnim informator o svom radu.

Nesporna je činjenica da je u međuvremenu povećana transparentnost rada Narodne skupštine. Pre svega zbog toga što javni servis (RTS) direktno prenosi skupštinske sednice. Isto tako, najveći broj sednica njenog Odbora za odbranu i bezbednost bio je javan. Njihov tok je sniman, a rasprave su stenografisane, te je njihov sažetak javnosti dostupan na redovno ažuriranoj skupštinskoj internet prezentaciji.

Vidljivo je i to da je poboljšana i komunikacija između udruženja građana, te akademskih institucija i državnih aktera u sektoru bezbednosti. O tome, pored ostalog, svedoči i njihovo zajedničko učestvovanje na većem broju konferencija i okruglih stolova. Posebno treba istaći činjenicu da većina nadležnih ministarstava sve češće organizuje javne rasprave o nacrtima zakona, kao i nacrtima strategija iz svog delokruga.

Dostupni podaci, međutim, upozoravaju na to da i dalje postoje znatni problemi u praktičnoj primeni prava na slobodan pristup informacijama od javnog

značaja. Ključni razlog proističe iz činjenice da još ne postoji zakon o klasifikaciji podataka. Zahvaljujući tome, na primer, službe bezbednosti često poslanicima, novinarima i javnosti uskraćuju pružanje tražene informacije uz obrazloženje da one predstavljaju državnu tajnu.

b. Finansijska transparentnost

Dobijeni nalazi pokazuju da je finansijska transparentnost u sektoru bezbednosti, a posebno kod državnih aktera, još uvek nezadovoljavajuća. Situacija je takva uprkos činjenici da su stvorene početne, normativne i institucionalne, pretpostavke za njeno povećanje. Izvestan napredak ostvaren je od 2006. godine uvođenjem prakse da se podaci o opštim izdacima službi bezbednosti navode u Zakonom o budžetu. Na malu javnu vidljivost finansijskog poslovanja u ovom sektoru znatno utiče to što se Zakon o državnoj revizorskoj instituciji praktično još uvek ne primenjuje. Isto tako, skupštinski Odbor za odbranu i bezbednost i Odbor za finansije nisu javnost Srbije do sada nikad obavestile o tome da li državni potrošači, kao što su vojska, policija i službe bezbednosti, sredstva iz budžeta koriste na zakonit i svrsishodan način. Na nedovoljnu finansijsku transparentnost utiče i činjenica da su Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao i službe bezbednosti izuzeti iz zakonskih procedura za javne nabavke.

Zanimljivo je primetiti i to da nezadovoljavajuću finansijsku transparentnost imaju i organizacije civilnog društva. Naime, rezultati istraživanja pokazuju da većina ovih organizacija ne dostavlja javnosti na uvid svoje godišnje budžete. Jedan od razloga za to proističe iz činjenice da njihov status još uvek nije uređen posebnim zakonom.

3. Participacija građana i njihovih udruženja

Tokom istraživanja zabeležen je porast učestvovanja građana i njihovih udruženja u kreiranju, sprovođenju i evaluaciji bezbednosne politike Srbije. Napredak je posebno primetan ako se uporedi sa stanjem koje je postojalo tokom vladavine autoritarnog režima. U prilog tome išlo je stvaranje normativnih pretpostavki za učestvovanje građana i njihovih udruženja u kreiranju i sprovođenju bezbednosne politike. Naime, Ustav iz 2006. godine jemči građanima pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima. Potom je Zakon o državnoj upravi (2005) obavezao organe državne uprave da sprovede javnu raspravu tokom pripremanja zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja posebno zanimljiva javnosti. O postignutom napretku svedoči, između ostalog, i podatak da su državni akteri prestali da organizacije civilnog društva,

barem javno, tretiraju kao „državne neprijatelje“ i „strane plaćenike“. Isto tako, zabeležen je porast stručne i akademske saradnje državnih aktera sa domaćim univerzitetima i fakultetima, kao i sa organizacijama civilnog društva.

Postalo je uobičajeno i to da državni organi javnosti na uvid stavljaju pojedine nacрте zakona i strategija iz sfere bezbednosti. Neki od njih su, kao na primer Ministarstvo odbrane, tom prilikom često određivali kratke vremenske rokove za javnu raspravu, što je sprečavalo vođenje kvalitetne debate o ponuđenim rešenjima. Pored toga, većina državnih organa ne preduzima ništa da podstakne građane i javnost da učestvuju u javnim raspravama o bezbednosnim temama. Usled toga su pojedini akteri iz sektora bezbednosti, a naročito službe bezbednosti, i dalje predmet mistifikacija, te su u široj javnosti još uvek prisutni stavovi o tome da bavljenje ovom temom može biti opasno.

Deo razloga zbog kojih građani i javnost nedovoljno učestvuju u raspravama o bezbednosnim temama proističe iz slabosti postojećih organizacija civilnog društva. Naime, u Srbiji postoji veliki broj OCD koje se bave nekim od bezbednosnih tema, ali uglavnom po *ad hoc* principu. Uz to, većina njih nema strateški plan razvoja i projekciju troškova za narednih pet godina, a ni sigurne izvore finansiranja, pa je i izbor tema kojima se bave uglavnom situaciono uslovljen.

4. Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor

Usvajanjem Ustava 2006. godine, kao i seta sistemskih zakona iz oblasti odbrane i bezbednosti u decembru 2007. godine stvoren je početni normativni okvir za sprovođenje demokratske civilne kontrole i nadzora većine aktera u sektoru bezbednosti. Iako taj okvir još uvek nije dovršen, on je znatno unapređen u odnosu na onaj koji je postojao u periodu pre 2000. godine. Treba, međutim, naglasiti da se pod ovim nadzorom još uvek na nalaze državni organi koji imaju određena policijska ovlašćenja (carina, poreska policija, Uprava za sprečavanje pranja novca), kao i privatni sektor bezbednosti.

a. Izvršna vlast

Preciznije uređenje civilnog lanca komandovanja i upravljanja, kao i uspostavljanje mehanizama za kontrolu izvršne vlasti nad državnim aparatima sile predstavljaju neke od najznačajnijih dometa dosadašnje reforme sektora bezbednosti. Institucije izvršne vlast – predsednik Republike, Vlada, ministarstva i Savet za nacionalnu bezbednost – sada imaju šira funkcionalna, organizaciona i personalna ovlašćenja, koja im omogućavaju ne samo da delatno upravljaju državnim akterima u sektoru bezbednosti, već i da kontrolišu njihov rad. Isto

tako, prepotčinjavanje vojnih službi bezbednosti ministru odbrane predstavlja veoma važan reformski iskorak. Ujedno, u većini bezbednosnih institucija države formirani su organi unutrašnje kontrole.

Pokazalo se, međutim, da Zakonom uspostavljeni i u praksi primenjeni mehanizmi za sprovođenje efektivne kontrole izvršne vlasti nad državnim delom sektora bezbednosti imaju niz nedostataka. Zbog neprecizne regulative postoji previše prostora za mešanje izvršne vlasti u operativne i stručne poslove potčinjenih joj organizacija. Ovo je posebno izraženo u MUP, u kojem ministar ima velika diskreciona ovlašćenja. Zbog svega toga u javnosti postoji utisak da bezbednosne institucije države i dalje deluju u interesu vlade i političara. Tako je u jednom istraživanju javnog mnjenja utvrđeno da 74% građani smatra da policija ne predstavlja servis građana, te da vlada i političari imaju veliki uticaj na njen operativni rad. Ovo tim više, što je u Srbiji i dalje na snazi nepisano pravilo po kome pojedini resori bezbednosti često, na osnovu koalicionih sporazuma, postaju partijski zabrani pod kontrolom svojih vrhovnika ili namesnika. To pak dovodi u pitanje sposobnost, ali i spremnost Vlade i njenih ministara da kreiraju i primenjuju zajedničku bezbednosnu politiku, odnosno da osiguraju delatnu saradnju između državnih posednika sile.

Aktuelna vlast je ovaj nedostatak pokušala da nadomesti naknadnim uspostavljanjem Saveta za nacionalnu bezbednost, koji bi, pored ostalog, trebalo da omogući i bolju koordinaciju rada nadležnih državnih organa. Zakonodavci su, međutim, i ovom prilikom propustili da propišu nadležnosti i postupke za vršenje parlamentarnog i javnog nadzora rada Saveta. Sličan je propust, naime, učinjen i prilikom izrade Ustava, kojim nisu predviđene nikakve procedure za utvrđivanje i političko sankcionisanje odgovornosti predsednika Republike za eventualne propuste u svom komandovanju Vojskom Srbije. Odatle su zakonopisci svojim propustima učinili mogućim to da predsednik Republike, koji predsedava Savetom, stekne nasuprot Ustavu znatnu formalnu, ali i neformalnu moć nad vojskom, policijom i službama bezbednosti.

Primetno je, takođe, da se celokupan privatni sektor bezbednosti nalazi izvan bilo kakve kontrole i nadzora. Zakon koji bi regulisao privatni sektor bezbednosti nije usvojen, a postojeći mehanizmi kontrole, koji postoje u zakonima i koji važe za ovaj sektor, u praksi se ne primenjuju. Tako se, na primer, događa da MUP, iako prema Zakonu o oružju i municiji ima pravo da vrši inspekciju privatnih bezbednosnih kompanija, do sada nije koristio to svoje pravo. Ako pak jeste, nema podataka o tome da je o svojim nalazim izvestio Narodnu skupštinu ili javnost.

b. Parlamentarna kontrola i nadzor

Prema postojećim zakonskim rešenjima Narodna skupština i Odbor za odbranu i bezbednost imaju znatna ovlašćenja u nadzoru i kontroli državnog dela

sektora bezbednosti. To posebno važi za pravo da nadziru rad službi bezbednosti. Valja, međutim, zabeležiti i to da su trenutno u opticaju tri zakona o ovim službama, što poslanicima znatno otežava posao.

Mada postoje dovoljne pravne osnove za parlamentarnu kontrolu i nadzor, pokazalo se da su oni u proteklom periodu bili najmanje delotvorni. Ovo se, pre svega, može objasniti činjenicom da je glavnina vlasti i političke moći u rukama izvršne vlasti, odnosno partija koje je čine. Time je ozbiljno narušeno načelo podela vlasti, te Narodna skupština često služi za legalizovanje odluka koje su prethodno donete u vrhovima koalicionih partija, odnosno u telima izvršne vlasti.

U slučaju Srbije se, nažalost, pokazalo i to da postavljanje predstavnika opozicionih partija na čelo ključnih parlamentarnih odbora ne mora nužno, ili čak uopšte, dovesti do bolje kontrole i nadzora nad vladom i državnim aparatima sile. To, dakako, ne demantuje demokratsku valjanost ovog principa, već govori o tome da najjače opozicione partije, iz samo njima znanih razloga, propuštaju da posredstvom Odbora za odbranu i bezbednost sistematski kontrolišu i nadziru rad nadležnih ministarstva i njima potčinjenih državnih aparata sile. Ovome pogoduje i činjenica da je važećim Poslovníkom uloga Odbora svedena samo na razmatranje, odnosno na usvajanje zakonodavnih predloga iz oblasti bezbednosti. Štaviše, ovakve predloge Odbor često usvaja po hitnom postupku, što ga lišava prilike dao ovim predlozima, na primer, prethodno pribavi mišljenje nezavisnih institucija i stručnjaka. Odbor se, takođe, o izveštajima koje mu podnose nadležni ministri ili direktor BIA uglavnom promptno izjašnjava, te nema dokaza da ih je prethodno dublje analizirao. Isto tako, Skupština i njen Odbor za odbranu i bezbednost još uvek nisu iskoristili mogućnost, koju im nudi Poslovník NS RS, da se pozabave nadzorom trošenja budžetskih sredstava ili tokovima nabavke oružja i opreme.

Povrh svega, podaci pokazuju da parlamentarne partije i njihovi poslanici ne pokazuju previše interesovanja za sprovođenje kontrole i nadzora nad sektorom bezbednosti i nad njegovim državnim akterima. One, odatle, i ne koriste sve mogućnosti koje im trenutno stoje na raspolaganju. Dodatnu teškoću predstavlja i to što rečeni Odbor pokriva celokupni sektor bezbednosti. To od njegovih članova pak zahteva da poseduju dovoljno znanja o službama bezbednosti, vojsci, policiji i privatnom sektoru bezbednosti. Situaciju dodatno otežava i istovremena angažovanost poslanika u više različitih skupštinskih odbora. Pored toga, Odbor ima malobrojnu stručnu službu. Konačno, usled nedostatka zakona o klasifikaciji podataka, članovi Odbora često ne znaju koje informacije imaju pravo da traže i/ili dobiju i od koga.

Dodajmo prethodnom i to da su zatvori i privatni sektor bezbednosti potpuno van parlamentarne kontrole i nadzora. Tako, na primer, Narodna skupština još uvek nije obrazovala posebnu komisiju, čije je postojanje predviđeno zakonom, za spoljnu a nezavisnu kontrolu zatvorskog sistema.

Isto tako, izvan parlamentarnog nadzora ostali su i državni organi koji poseduju određena policijska ovlašćenja. Odatle sledi da niko ne nadzire to kako i u

koje svrhe carina, poreska policija i Uprava za sprečavanje pranja novaca koriste policijske ovlasti, te da li tom prilikom ugrožavaju prava građana zagarantovana Ustavom.

c. Sudska kontrola

Ustavom i Zakonom predviđeni su i uređeni osnovni mehanizmi za vršenje sudske kontrole državnih aktera u sektoru bezbednosti. To se, pre svega, odnosi na kontrolu zakonitosti primene mera tajnog prikupljanja podataka. Zakonom su, naime, službe bezbednosti i policija obavezane da traže pismenu sudsku saglasnost za primenu ovih mera, te ih mogu primenjivati tek nakon dobijanja sudskog odobrenja. Sudovi su, isto tako, nadležni da odlučuju o zakonitosti konačnih upravnih akata u upravnom sporu o krivičnoj odgovornosti pripadnika službi, kao i o naknadi štete koju one eventualno nanesu građanima. Takve nadležnosti imaju okružni sudovi i Vrhovni sud Srbije. Sudska kontrola zatvorskog sistema sastoji se u tome da Vrhovni sud Srbije odlučuje o žalbama osuđenika i o njihovom uslovnom otpustu.

Međutim, u praktikovanju sudske kontrole još uvek postoji niz problema. Tako predstavnici suda ističu da se u Srbiji češće nego u drugim zemljama izdaju odobrenja za upotrebu posebnih dokaznih radnji. Uz to, sudovi često nemaju tehničke mogućnosti da fizički čuvaju i/ili uništavaju podatke prikupljene posebnim merama, te neki od ovih podataka često neovlašćeno stižu u javnost. Svemu ovome treba dodati i to da su sudovi prenatrpani predmetima, te da vođenje postupaka pred njima traje veoma dugo.

d. Javni nadzor

Ovaj vid nadzora je u posmatranom periodu donekle unapređen delovanjem organizacija civilnog društva, akademskih institucija, te osnivanjem institucija Poverenika za informacije od javnog značaja, Zaštitnika građana i Državne revizorske institucije. No, činjenica je da su ove institucije tek nedavno počele da rade, te da još uvek nisu savladale niz prepreka koje ih sprečavaju da valjano obavljaju svoj posao.

5. Vladavina prava

a. Pravna država

U razmatranom period postignut je značajan napredak u ostvarivanju principa vladavine prava u sektoru bezbednosti Srbije, delom i zbog toga što vladavina prava kao načelo zauzima istaknuto mesto u Ustavu i u domaćem zakonodavstvu. O napretku svedoči i podatak da su usvojeni gotovo svi sistemski zakoni za uređenje sektora bezbednosti. Tako je u prethodnom periodu, prvi put nakon Drugog svetskog rata, zakonom uređen status i delokrug vojnih službi bezbednosti. U sklopu toga uređeni su i postupci za primenu posebnih mera, odnosno za tajno prikupljanje podataka.

Prilikom pravnog uređenja ovog sektora načinjen je, međutim, čitav niz propusta. Tako, na primer, sistemski zakoni nisu donošeni po unapred utvrđenom planu, niti po dinamici i u obimu koji je bio potreban za sprovođenje uspešne reforme. Odatle je i pravno uređenje ovog sektora u velikoj meri zavisilo od političkih potreba i volje nadležnih ministarstva i njihovih čelnika. Dodatni problem predstavlja to što je jedan broj zakona i strateških dokumenata usvojen pre nego što je usvojen Ustav. Odatle sledi da sada treba čekati to da budu doneti novi zakoni ili da postojeći budu usklađeni sa Ustavom.

Povrh toga, ustavopisci su vrlo šturo, odnosno vrlo nepotpuno uredili sektor bezbednosti. Tako, na primer, Ustavom nije predviđeno to da Srbija ima Strategiju nacionalne bezbednosti, te je njeno postojanje, ali ne i postupak stvaranja i usvajanja, uređen Zakonom o osnovama službi bezbednosti. Dodatnu teškoću predstavlja i to što je Srbija iz prethodne Državne zajednice SCG preuzela neke zakone, od kojih pojedini važe i danas, kao na primer Zakon o službama bezbednosti SRJ. Ne čudi stoga da su neki zakoni ne samo međusobno neusaglašeni, već i da su u koliziji sa Ustavom. Istraživački nalazi, takođe, upozoravaju da pojedine oblasti u sektoru bezbednosti nisu uređene postojećim zakonima na adekvatan način.

To je posebno uočljivo kod zakonskih rešenja kojima se uređuje primena posebnih mera, odnosno izdavanje ovlašćenja za tajno prikupljanje podataka. Prvi problem nastaje zbog toga što je primena mera tajnog prikupljanja podataka regulisana u više zakona. To ne samo da umanjuje pravnu sigurnost građana, već i otežava parlamentarni nadzor nad primenom tih mera. Dodatni problem nastao je zbog povećavanja broja državnih organa, koji sada mogu primenjivati neku od posebnih mera. Postoje, dabome, valjani bezbednosni razlozi zbog kojih su ova prava data carini, poreskoj policiji ili Upravi za sprečavanje pranja novca. Nema, međutim, opravdanja za to što oni za primenu tih mera, za razliku od službi bezbednosti i policije, ne moraju prethodno da pribave odobrenje suda. Isto tako, Zakonom nije određeno ni to ko je nadležan da kontroliše i nadzire način na koji ovi državni organi primenjuju rečene mere, te po kojim uzusima vode evidenciju, odnosno kako arhiviraju i uništavaju prikupljene podatke.

Veoma krupan nedostatak u postizanju vladavine prava predstavlja to što status privatnog sektora bezbednosti nije uređen posebnim zakonom. Isto tako, do danas još nije usvojen Zakon o tajnosti podataka. Prethodnom dodajmo i to da je zakon koji reguliše oblast organizovanja civilnog društva zastareo.

b. Zaštita ljudskih prava

Srbija je u međuvremenu učinila značajan napredak u zaštiti ljudskih prava građana i zaposlenih u državnom delu sektora bezbednosti. To je posebno vidljivo onda kada se raspoloživi podaci uporede sa podacima iz perioda pre 2000. godine kada su ljudska prava bila sistematski kršena. U tom je pogledu veliki napredak ostvarilo MUP, jer je pravna regulativa koja se odnosi na ovu oblast u velikoj meri usklađena sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava. Uz to, sadržaji o zaštiti ljudskih prava i nedeskrimativnom postupanju policije uvedeni su u osnovnu policijsku obuku i program redovnog godišnjeg usavršavanja zaposlenih u MUP, a formiran je i Sektor unutrašnje kontrole. Međutim, pored ovog napretka izveštaji međunarodnih organizacija, kao i domaćih organizacija civilnog društva ukazuju na postojanje slučajeva u kojim je iskazana policijska brutalnost, te na postojanje neadekvatnih uslova tokom zadržavanja u pritvoru.

Ostale institucije ostvarile su nešto skromnije rezultate u stvaranju uslova za bolju zaštitu ljudskih prava. Tako, na primer, službe bezbednosti još uvek nisu formirale sektor unutrašnje kontrole. Takođe, nakon usvajanja Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti zaposleni u vojnim službama bezbednosti izgubili su pravo da slučaj u kome su im prava u službi povređena prijave parlamentarnom kontrolnom telu. Takođe, prema nalazima Evropskog komiteta za sprečavanje torture stanje ljudskih prava zatvorenika u Srbiji nalazi se na srednjem nivou. Konačno, opšti nedostatak predstavlja i to što podaci o eventualnim kršenjima ljudskih prava nisu javno dostupni.

II DIMENZIJA: EFIKASNOST

Efikasnost rada državnih aktera u sektoru bezbednosti veoma je teško oceniti iz nekoliko razloga. Prvo, najveći broj podataka na osnovu kojih bi mogla biti formirana ocena nije dostupan javnosti. Jedini izvori podataka predstavljaju javni istupi čelnih ljudi bezbednosnih institucija, tokom kojih oni uglavnom tvrde da su mnogo učinili u reorganizaciji, obnovi i podmlađivanju kadrova, te u njihovoj obuci, obrazovanju i slično. Dodatni problem čini to što podatke koje navode čelnici bezbednosnih institucija nije moguće proveriti iz nezavisnih izvora. Takođe, državna tela koja su nadležna za kontrolu sektora bezbednosti do sada Narodnu skupštinu nisu obavestila o efikasnosti vojske, policije ili službi bezbednosti.

Uprkos tome, na osnovu dostupnih podataka procenjeno je da efikasnosti institucija koje se bave bezbednosnim poslovima nije na zadovoljavajućem nivou. Jedan od razloga ovakve situacije jeste taj što su za borbu protiv savremenih izazova, rizika i pretnji neophodna stalna ulaganja u sofisticiranu opremu i obuku kadra, a to dosta košta. U uslovima ekonomske krize, kao i u uslovima sveopšte društvene transformacije tako velika sredstva nije lako obezbediti. Međutim, razloge za nedovoljnu efikasnost valja tražiti i u osobenostima državne uprave koja, u odnosu na moderne principe upravljanja ljudskim i materijalnim resursima u javnoj upravi, upravlja na previše centralizovan, politizovan, neekonomičan i zastareo način.

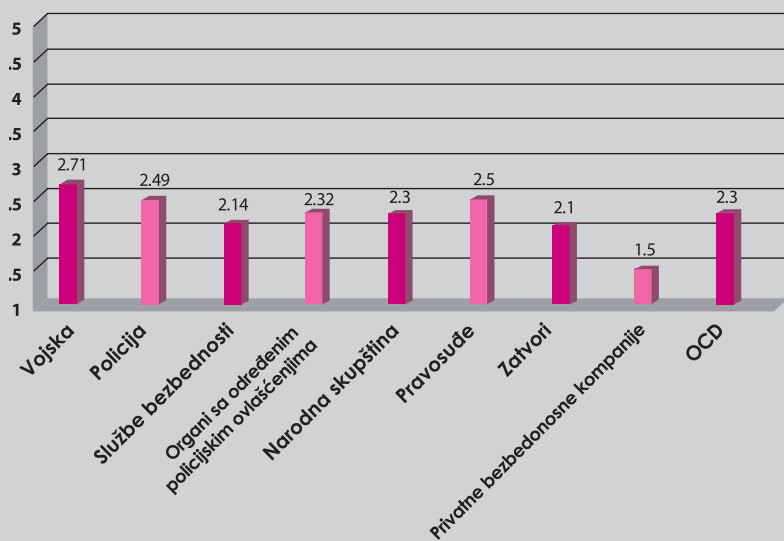
III DIMENZIJA: EFEKTIVNOST

Na efektivnost rada aktera sektora bezbednosti značajno utiče nedostatak zaokruženog sistema nacionalne bezbednosti. U prilog tome deluje i činjenica da Ustav Srbije, čak ni implicitno, nosioce vlasti ne obavezuje na to da uspostave jedinstven sistem nacionalne bezbednosti. Ovaj problem je delimično nadomešten osnivanjem Saveta za nacionalnu bezbednost. Međutim, Savet predstavlja hibridno telo, jer su u njemu istovremeno zastupljeni i vrhovni donosioci politički odluka i njima potčinjeni stručni rukovodioci pojedinih resora. Nejasno je, isto tako, zašto ministar spoljnih poslova nije stalni član Saveta iako je bezbednosna politika sastavni i tvoreći deo spoljne politike Srbije ili bi bar to trebalo da bude. Povrh svega, Zakonom nije predviđen nadzor nad radom Saveta, niti je on obavezan da ikome podnosi izveštaje o svom radu.

Isto tako, vidljivo je da se nadležnosti nekih institucija bezbednosti međusobno preklapaju, kao što su, na primer, delovanje u vanrednim situacijama,

borba protiv terorizma i organizovanog kriminala. Još jedan od krupnih problema koji postoje u postizanju pune efektivnosti sistema bezbednosti predstavlja i to što je privatni sektor isključen iz ovog sistema iako je u poslednjih nekoliko godina veoma narastao i dobio na značaju. Takođe, važan nedostatak je i to što Narodna skupština još uvek nije usvojila Strategiju nacionalne bezbednosti, te je Srbija tako jedina zemlja u Jugoistočnoj Evropi koja nema ovaj dokument. Donošenjem ovog dokumenta, u kome bi trebalo da budu definisani bezbednosni ciljevi i sredstva, kontrolni i nadzorni organi dobili bi važne parametre za procenu efektivnosti sektora i njegovih aktera.

Indeksi reformisanosti 2006–2008. godine



Grafikon 1: Indeks reformisanosti aktera sektora bezbednosti

Državni akteri koji primenjuju silu

Dimenzija	Vojska	Policija	Bezbednosno-obaveštajne službe	Državni organi sa određenim policijskim ovlašćenjima
Demokratsko upravljanje	2,73	2,47	2,1	1,97
Efikasnost	2,75	2,5	2	3
Efektivnost	2,66	2,5	2,33	2
<i>Indeks reformisanosti aktera</i>	2,71	2,49	2,14	2,32
INDEKS NAPRETKA REFORME				2,41

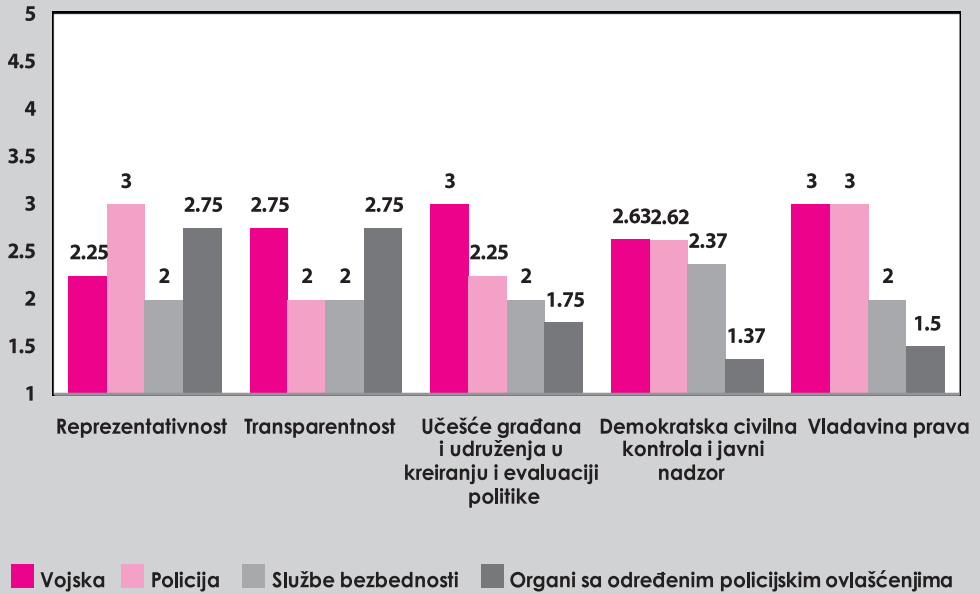
Tabela 1: Indeks napretka reforme državnih aktera koji primenjuju silu

OCENA DEMOKRATSKOG UPRAVLJANJA

Državni akteri koji primenjuju silu

DEMOKRATSKO UPRAVLJANJE					
Kriterijumi	Potkriterijumi	Vojska	Policija	Bezbednosno-obaveštajne službe	Državni organi sa određenim policijskim ovlašćenjima
Reprezentativnost	Zastupljenost žena	2,5	3	2	3
	Zastupljenost nacionalnih manjina	2	3	2	2,5
	Srednja ocena	2,25	3	2	2,75
Transparentnost	Opšta transparentnost	3	2	2	3
	Finansijska transparentnost	2,5	2	2	2,5
	Srednja ocena	2,75	2	2	2,75
Participacija građana i njihovih udruženja	Učestvovanje u kreiranju politike	3	2	2	1
	Učestvovanje u sprovođenju i evaluaciji	3	2,5	2	2,5
	Srednja ocena	3	2,25	2	1,75
Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor	Kontrolna uloga izvršne vlasti	3,5	3	3	2,5
	Parlamentarna kontrola i nadzor	2	2	2	1
	Sudska kontrola	2	2,5	2,5	1
	Javni nadzor	3	3	2	1
	Srednja ocena	2,63	2,62	2,37	1,37
Vladavina prava	Pravna država	3	3	2	1,5
	Zaštita ljudskih prava	3	3	2	1,5
	Srednja ocena	3	3	2	1,5
Srednja ocena demokratskog upravljanja po akterima		2,73	2,47	2,1	1,97
Srednja ocena demokratskog upravljanja					2,32

Tabela 2: Ocena demokratskog upravljanja



Grafičkon 2: Ocene demokratskog upravljanje državnih aktera koji primenjuju silu 2006 – 2008

EFIKASNOST

Državni akteri koji primenjuju silu

Dimenzija	Kriterijumi	Vojska	Policija	Bezbednosno obaveštajne službe	Državni organi sa određenim policijskim ovlašćenjima	Srednja ocena efikasnosti
Efikasnost	Ljudski resursi	3	2	2	3	2,56
	Materijalni resursi	2,5	3	2	3	
	Srednja ocena efikasnosti po akterima	2,75	2,5	2	3	

Tabela 3: Ocena efikasnosti za državne aktere koji primenjuju silu

EFEKTIVNOST

Državni akteri koji primenjuju silu

Dimenzija	Kriterijumi	Vojska	Policija	Bezbednosne obaveštajne službe	Državni organi sa određenim policijskim ovlašćenjima	Srednja ocena efektivnosti
Efektivnost	Integrisanost	2,5	2,5	2,5	1,5	2,37
	Odnos ciljeva sredstava i rezultata	2,5	2	2,5	2,5	
	Legitimnost sistema ili aktera	3	3	2	2	
	Srednja ocena	2,66	2,5	2,33	2	

Tabela 4: Ocena efektivnosti za državne aktere koji primenjuju silu

Državni akteri koji ne koriste silu

Narodna skupština Republike Srbije	
Kriterijumi	Ocena
Nadležnosti	3
Resursi	1,5
Praksa	2
Legitimnost	2
Transparentnost	3
Indeks reformisanosti	2.3

Tabela 5: Indeks reformisanosti Narodne skupštine Republike Srbije

Kriterijumi	Potkriterijumi	Pravosuđe	Zatvori
Reprezentativnost	Zastupljenost žena	2,5	3
	Zastupljenost nacionalnih manjina	2	3
	Srednja ocena	2,25	3
Transparentnost	Opšta transparentnost	3	2
	Finansijska transparentnost	2,5	2
	Srednja ocena	2,75	2
Participacija građana i njihovih udruženja	Učestvovanje u kreiranju politike	3	2
	Učestvovanje u sprovođenju i evaluaciji	3	2,5
	Srednja ocena	3	2,25
Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor	Kontrolna uloga izvršne vlasti	3,5	3
	Parlamentarna kontrola i nadzor	2	2
	Sudska kontrola	2	2,5
	Javni nadzor	3	3
	Srednja ocena	2,63	2,62
Vladavina prava	Pravna država	3	3
	Zaštita ljudskih prava	3	3
	Srednja ocena	3	3
Efikasnost	Ljudski resursi	2	2
	Materijalni resursi	2	2
	Srednja ocena	2	2
Efektivnost	Integrisanost	2	2
	Odnos ciljeva sredstava i rezultata	2	2
	Legitimnost sistema ili aktera	2	1
	Srednja ocena	2	1,66
Indeks reformisanosti		2,55	2,11

Tabela 6: Indeks reformisanosti za pravosuđe i zatvore

Nedržavni akteri koji koriste silu

Privatne bezbednosne kompanije	
Kriterijumi	Ocena
Transparentnost	2
Demokratska civilna kontrola i javni nadzor	1,5
Pravna država	1
Zaštita ljudskih prava	2
Integrisanost privatnog sektora bezbednosti	1
Legitimnost privatnog sektora bezbednosti	1,5
Indeks reformisanosti	1,5

Tabela 7: Indeks reformisanosti privatnih bezbednosnih kompanija

Nedržavni akteri koji nemaju pravo da primenjuju silu

Organizacije civilnog društva (OCD)	
Kriterijumi	Ocena
Kapaciteti organizacija civilnog društva za nadzor nad sektorom bezbednosti	3
Vladavina prava	2
Transparentnost	2,5
Integrisanost organizacija civilnog društva u sektor bezbednosti	2
Legitimnost	2
<i>Indeks reformisanosti</i>	<i>2,3</i>

Tabela 8: Indeks reformisanosti organizacije civilnog društva

Preporuke za dalju reformu sektora bezbednosti

Uspostavljanje objedinjenog sistema bezbednosti

1. Treba izraditi Strategiju nacionalne bezbednosti Republike Srbije na osnovu strategije društvenog razvoja, spoljnopolitičke strategije i drugih komplementarnih strateških dokumenata Republike Srbije i usvojiti je u Narodnoj skupštini.
2. Strategijom nacionalne bezbednosti treba utvrditi jedinstveni sistem bezbednosti Republike Srbije, te odrediti njegovu opštu strukturu i način upravljanja sistemom.
3. Zakonom o Narodnoj Skupštini treba proširiti i precizirati, odnosno urediti nadležnosti Narodne Skupštine i njenih tela u kontroli i nadzoru sistema bezbednosti i svih njegovih aktera.
4. Posebnim zakonom treba utvrditi nadležnosti Saveta za nacionalnu bezbednost Republike Srbije za usmeravanje, koordinaciju i nadzor nad sistemom bezbednosti, kao i odgovornost koju Savet ima prema Narodnoj skupštini.
5. Treba doneti zakon o demokratskoj civilnoj kontroli i javnom nadzoru sistema bezbednosti i svih njihovih aktera, a posebno državnih i nedržavnih aktera koji su ovlašćeni da nose oružje i koriste silu.
6. Treba doneti zakon o zaštiti tajnosti podataka, postupcima njihove klasifikacije i deklasifikacije, kao i o izdavanju sertifikata za pristup klasifikovanim podacima.
7. Treba doneti zakon o sprečavanju diskriminacije i osnovati specijalizovana državna tela koja bi se bavila nadzorom njegovog sprovođenja i unapređenjem stanja u ovoj oblasti.
8. Treba usvojiti Nacionalnu strategiju za poboljšanje položaja žena i Zakon o ravnopravnosti polova i njima dodatno potvrditi antidiskriminacione i afirmativne mere vezane za zapošljavanje i napredovanje žena u službi.
9. Treba razviti posebne programe za integraciju Roma, kao jedne od najmanje zastupljenih nacionalnih manjina, u državne institucije koje koriste silu, posebno u policiju.

10. Treba osigurati postojanje transparentne procedure dodele sredstava iz budžetske linije 481 namenjene organizacijama civilnog društva.
11. Posebnim zakonom ili dopunom postojećih dodatno treba razraditi postupke i mere za zaštitu ljudskih prava pripadnika državnih aparata sile, kao i građana kad se nađu u njegovom zahvatu.
12. Dopunom zakona treba obavezati sve činioce sistema bezbednosti da redovno izveštavaju Narodnu skupštinu i javnost o stanju ljudskih prava i o eventualnim kršenjima ljudskih prava pripadnika ovog sistema i ostalih građana.
13. Dopunom zakona ili podzakonskim aktima dodatno treba urediti i precizirati obaveze koje akteri sistema bezbednosti imaju prema nezavisnim državnim organima Republike Srbije.
14. Treba obezbediti uslove za nesmetan rad Državne revizorske institucije, kao i za redovnu kontrolu trošenja budžetskih sredstava svih državnih aktera u sistemu bezbednosti.
15. Kako bi Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja bio potpuno primenjivan, nužno je hitno doneti komplementarne propise, a posebno Zakon o klasifikaciji tajnih podataka.
16. U svim institucijama u sektoru bezbednosti treba što pre preći sa linijskog na programski budžet kako bi namena budžetskih sredstava bila jasnije predstavljena.

Državni akteri koji koriste silu

Vojska srbije

1. Na predlog ministra odbrane treba usvojiti Strategijski pregled odbrane i Belu knjigu odbrane Republike Srbije i predočiti ih Narodnoj Skupštini.
2. Treba izraditi i usvojiti Strategiju odbrane i Vojnu doktrinu.
3. Zakonom treba urediti procedure i nadležnosti za sprovođenje demokratske civilne kontrole i javnog nadzora nad Vojskom Srbije i sistemom odbrane.
4. Treba doneti nov zakon o vojnim službama bezbednosti.
5. Treba otkloniti nesaglasnosti koje postoje između Ustava, Zakona o odbrani i Zakona o Vojsci Srbije, i to u delovima koji se odnose na komandne nadležnosti Predsednika Republike, kao i u delovima koji se odnose na upravljanje sistemom odbrane.
6. Dopunom Zakona o odbrani i Zakona o Vojsci Srbije dodatno treba razgraničiti nadležnosti Ministarstva odbrane i Generalštaba VS, kao i utvrditi njihov međusobni odnos subordinacije i saradnje.
7. Dopunom Zakona o odbrani i Zakona o Vojsci Srbije treba jasno utvrditi mesto i nadležnosti ministra odbrane u civilnom lancu komandovanja Vojskom, odnosno u rukovođenju i upravljanju Vojskom i sistemom odbrane.
8. Zakonom treba obavezati predsednika Republike na to da pre postavljenja ili pre razrešenja načelnika Generalštaba i rukovodilaca vojnih službi bezbednosti pribavi mišljenje Odbora Narodne skupštine nadležnog za poslove odbrane, kao i mišljenje ministra odbrane.
9. Dopunom zakona ili podzakonskim aktom treba omogućiti veću javnu vidljivost rada i neklasifikovanih nalaza Inspektorata odbrane, te javnu vidljivost postupanja po njegovim preporukama.
10. Posebnim zakonom treba ustanoviti državni fond za reformu vojske, kojim bi, uz ostalo, trebalo urediti upravljanje, konverziju i prodaju viška državne imovine koju koristi Vojska Srbije, te urediti usmeravanje sredstava dobijenih prodajom ove imovine u Fond.
11. Treba dopuniti Zakon o Vojsci Srbije odredbama o postupku i kriterijumima za vanredno unapređivanje profesionalnih vojnih lica.
12. Dopunom Zakona o Vojsci Srbije dodatno treba razraditi nadležnosti i delovanja vojne policije ili treba doneti poseban zakon o vojnoj policiji.
13. Na predlog ministra odbrane treba utvrditi mere, postupke i rokove za uspostavljanje srazmere broja i vrste zaposlenih civilnih i vojnih lica u Ministarstvu odbrane.

14. Aktom Vlade treba utvrditi, odnosno treba ograničiti broj državnih sekretara u Ministarstvu odbrane, te precizno popisati njihove nadležnosti i odgovornosti.
15. Na predlog ministra odbrane posebnim aktom treba utvrditi i naložiti primenu sistemskih mera za podsticanje i ostvarivanje rodne ravnopravnost u Vojsci Srbije i sistemu odbrane.
16. Na predlog ministra odbrane posebnim aktom treba utvrditi i naložiti primenu sistemskih mera za podsticanje i ostvarivanje srazmerne zastupljenosti nacionalnih manjina u Vojsci Srbije i sistemu odbrane.
17. Dosledno treba poštovati obavezu Ministarstva odbrane da Vladu, Skupštinu i javnost redovno i potpuno izveštava o načinu trošenja godišnjeg budžeta za Vojsku i odbranu.
18. Na predlog ministra odbrane treba usvojiti poseban plan za reformu vojnog školstva.
19. Posebnim aktom treba utvrditi postupke za redovno izveštavanje Skupštine, Vlade, predsednika Republike i javnosti o eventualnom kršenju pravnih normi, a posebno o kršenju ljudskih prava u sistemu odbrane i u Vojsci Srbije.

Policija

1. Treba ukinuti gornji prag za prijem žena na obuku i školovanje za policijske poslove, kao i omogućiti da sve kandidatkinje koje ispunjavaju potrebne uslove, te uspešno polože prijemni ispit za pohađanje Kurasa osnovne policijske obuke i Kriminalističko-policijske akademije budu primljene na kurseve, kao i da im se školovanje finansira iz budžetskih sredstava.
2. Treba razviti i uspostaviti aktivne mere za zadržavanje žena na policijskim poslovima, kao i za podsticanje njihovog napredovanja ka rukovodećim mestima u operativnom sastavu bez pozitivne diskriminacije.
3. Treba odvojiti posebna budžetska sredstva za oglašavanje konkursa za policajce na jezicima manjina i u njihovim medijima i obezbediti to da pripadnike manjina koji su primljeni na obuku i školovanje za policijske poslove ne diskriminišu njihovi vršnjaci.
4. Iz člana 5 Zakona o policiji treba izbaciti termin "opravdani interes", jer je u suprotnosti sa međunarodnim standardima o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.
5. Informator MUP treba dopuniti podacima o vrstama usluga koje MUP pruža, o procedurama za ostvarivanje prava pred tim organom, o najznačajnijim mišljenjima i stavovima u vezi sa primenom zakona za kojima postoji veliki

interes, kao i ažurirati ga redovno. Ovaj Informator treba dopuniti i podacima o raspoloživim budžetskim sredstvima, kao i o drugim sredstvima, te podacima o njihovom trošenju. Posebno ga treba dopuniti podacima o broju zaposlenih, o platama, o javnim nabavkama, o raspoloživoj opremi i o drugim sredstvima rada. U okviru Informatora, ili kao zasebne izveštaje, treba objavljivati pregled o ostvarivanju dopunskih sredstava pružanjem usluga MUP (član 182 ZoP), kao i informacije o vanbudžetskim sredstvima prikupljenim za poboljšanje rada policije, kao što su pomoć ili donacije domaćih i stranih nedržavnih subjekata i drugih pravnih lica (član 18 ZoP). Najmanje dva puta godišnje treba, pored Liste zakona koje primenjuje policija, objavljivati i objašnjenja najvažnijih zakonskih promena.

6. Što pre treba preći sa linijskog na programski budžet radi jasnijeg predstavljanja namene budžetskih sredstava. Treba što pre obezbediti i sve potrebne uslove za rad Državne revizorske institucije, a njene službenike dodatno obučiti za kontrolu finansijskog poslovanja policije i MUP u celosti.
7. Treba uspostaviti mehanizme obavljanja redovnih konsultacija MUP sa predstavnicima građanskog društva i građana o prioritetima politike, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou. Takođe, treba razmotriti osnivanje stalnih konsultativnih tela sa organizacijama građanskog društva kako bi bio unapređen proces izrade predloga praktične politike i zakona iz nadležnosti MUP ključnih za približavanje Srbije EU, kao i za konkurisanje za pretpristupnu pomoć iz IPA fondova.
8. Treba usvojiti i objaviti Nacionalni plan za rad policije u lokalnoj zajednici i obezbediti sredstva za njegovo sprovođenje. U sklopu sprovođenja ovog plana, treba podržati osnivanje i rad savetodavnih grupa građana na nivou mesnih zajednica, kao i rad interagencijskih tela za saradnju policije sa opštinskim vlastima i građanima u svim opštinama u Srbiji.
9. Radi uspešnijeg reorganizovanja MUP i policijske službe treba podstaći i propisima naložiti dalju dekoncentraciju odlučivanja u operativnim poslovima.
10. Povećavanjem ovlašćenja direktora policije treba smanjiti mogućnosti za politizaciju operativnog rada policije, te dodatno obezbediti to da policija operativno ne zavisi od nadležnog ministarstva.
11. Treba promeniti članove 177, 178 i 175 Zakona o policiji koji sužavaju operativnu nezavisnost neophodnu za efikasno delovanje unutrašnje kontrole. Takođe, treba opremiti regionalne centre Sektora za unutrašnju kontrolu i dodeliti im veći broj izvršilaca kako bi se omogućila efikasna kontrola rada policije i van Beograda. Sektor unutrašnje kontrole treba podstaći da posebno ispituje i sprečava korupciju u policiji.
12. Poslanici Narodne skupštine RS, a posebno članovi Odbora za odbranu i bezbednost treba da preuzmu inicijativu za nadzor rada MUP i da koriste sve mehanizme koji su im na raspolaganju. Pored razmatranja Izveštaja o

radu ministarstva i stanju bezbednosti u RS, koji ministar, u skladu sa Zakonom o policiji (član 9), mora da podnese jednom godišnje, Odbor može da zahteva i poseban izveštaj o radu sektora unutrašnje kontrole MUP (član 179), kao i druge izveštaje iz delokruga rada Ministarstva, a može i da postavlja usmena i pisana pitanja o konkretnim aktivnostima MUP.

13. U izveštajima o radu sudova i javnih tužilaštava treba posebno da budu prikazani podaci o rezultatima pojedinih oblika kontrole rada policije, kao i podaci koji ukazuju na eventualne teškoće prilikom ostvarivanja te kontrole. Ti podaci treba da budu dostupni i javnosti.
14. Javna tužilaštva i sudovi treba posebnu pažnju da posvete efikasnom progonu i kažnjavanju svih nezakonitosti u radu policije, kao i da, bez odugovlačenja postupka, odlučuju o naknadama štete koja je pričinjena zbog nezakonitog ili nepravilnog rada policije.
15. Sudovi treba da unaprede odlučivanje o zakonitosti konačnih upravnih akata policijskih organa, uključujući u to i upravne akte kojima se odlučuje o pravima i dužnostima pripadnika policije.
16. Treba što pre obezbediti sve potrebne uslove za rad Zaštitnika građana, Poverenika za slobodan pristup informacijama i Državne revizorske kuće, a njihove službenike dodatno obučiti za kontrolu i nadzor rada policije. Usvojiti mehanizam koji bi osigurao sprovođenje rešenja ovih nezavisnih organa u MUP i policiji.
17. Vlada RS treba da usvoji plan za usaglašavanje postojećeg pravnog okvira za organizovanje i delovanje policije sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, ciljevima reforme policije i preuzetim obavezama u Sporazumu o saradnji i pridruživanju (članovi 80–87), kao i sa obavezama preuzetim u okviru regionalne saradnje (materijalno usaglašavanje).
18. Treba izvršiti temeljnu reviziju zakona i podzakonskih akata koji uređuju rad policije iz ugla zaštite ljudskih prava i proveriti njihovu usklađenost sa međunarodnim propisima. Posebnu pažnju treba posvetiti internim propisima policije kojima se uređuju pojedina pitanja značajna za njen rad (interne instrukcije i uputstva).
19. Treba sprovesti sveobuhvatnu analizu i reviziju kadrova u saglasnosti sa Strateškim planom. Na osnovu analize treba osmisliti adekvatan socijalni program i rasporediti finansijska sredstva neophodna za smanjenje broja zaposlenih. Takođe, na osnovu revizije kadrova treba sprovesti nezavisnu reviziju primanja u MUP.
20. Upravu za ljudske resurse treba osposobiti za to da transparentno i u skladu sa kriterijumima kvaliteta vodi odabir i obuku kadrova, unapređuje i razvija karijeru svih policajaca i pomoćnog osoblja u skladu sa savremenim principima upravljanja ljudskim resursima.

21. Treba doraditi mehanizme za efikasnu koordinaciju i standardizaciju specijalističke obuke u MUP, te Upravu za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku zadužiti za to da, u saradnji sa organizacionim jedinicama MUP i Upravom za ljudske resurse, planira i sprovodi ovu obuku.
22. Treba dati prednost razvoju funkcionalnih i održivih kapaciteta kriminalističko-obaveštajne analitike u policijskoj službi, čime bi njihovi nalazi bili dostupni svim operativnim jedinicama kojima su potrebni.
23. Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da razvije i posebne kampanje kojima će povećati poverenje onih grupa koje imaju najmanje poverenje u rad policije, kao što su to mlada urbana populacija i pripadnici određenih nacionalnih manjina.
24. Treba usvojiti Strategiju MUP koja bi jasno istakla prioritete reforme policije u toku sledećih tri do pet godina.
25. Dodatno treba razviti analitičke kapacitete u svim organizacionim jedinicama u MUP, posebno u Upravi za analitiku u okviru Direkcije policije, kao i raditi na poboljšanju statusa analitičkih poslova unutar MUP. Ovo bi trebalo da obezbedi to da policija pređe na rad zasnovan na znanju (*knowledge-based policing*).
26. Treba razmotriti mogućnost prebacivanja upravnih poslova (izdavanje ličnih dokumenata i slično) iz nadležnosti MUP u Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Bezbednosno-obaveštajne službe

1. Dopunom i usaglašavanjem postojećih zakona, kao i članovima u novim zakonima o civilnoj i vojnim službama bezbednosti na jedinstven način treba urediti ovlašćenja, nadležnosti i procedure za odobravanje i primenu posebnih mera, kao i za nadzor primene posebnih mera kojima se privremeno ograničavaju Ustavom zajamčena ljudska prava, a time u potpunosti potvrditi i opredeljenja Ustava RS o vladavini prava i poštovanju ljudskih prava, kao i o primeni najviših evropskih standarda u ovoj oblasti.
2. Treba doneti novi zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji kojim, uz ostalo, precizno treba urediti nadležnosti, procedure i instrumente za sprovođenje demokratske civilne kontrole i nadzora nad njenim radom.
3. Treba usvojiti plan Vlade Srbije za reformu službi bezbednosti i za tu svrhu predvideti posebna budžetska sredstva.

4. Zakonom treba obavezati predsednika Vlade da pre postavljanja ili pre razrešavanja direktora BIA pribavi mišljenje Odbora za odbranu i bezbednosti Narodne skupštine i mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost.
5. Posebnim zakonom treba urediti postupanje sa tajnim dosijeima koje su o građanima vodile službe bezbednosti Srbije i Jugoslavije od 13. maja 1944. godine, te naložiti njihovo izuzimanje iz službi, odnosno smeštanje u državne arhive ili u određeni, za tu svrhu posebno osnovan, državni organ.
6. U novim zakonima o civilnoj službi bezbednosti i vojnim službama bezbednosti posebno treba razraditi i precizirati obaveze službi prema nadzornim organima i dopuniti ih onim oblicima kontrole i nadzora koji nisu razrađeni u Zakonu o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.
7. Treba unaprediti izveštavanje javnosti o nalazima Državne revizorske institucije, Odbora za odbranu i bezbednost i Odbora za finansije Narodne skupštine, koji su proistekli iz kontrole finansijskog poslovanja službi bezbednosti.
8. Zakonom i sistemskim merama treba podržati sudove u tome da postanu potpuno nezavisni u odnosu na izvršnu vlast i time im omogućiti da uspešno nadziru rad službi bezbednosti, a ujedno ih obavezati na to da javnosti predočavaju podatke o rezultatima i eventualnim teškoćama koje imaju prilikom ostvarivanja ove svoje uloge.
9. Posebnim aktom i merama treba osigurati to da službe bezbednosti u potpunosti ispunjavaju obaveze koje proističu iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i one koje proističu iz člana 15 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti.
10. Treba što pre obezbediti sve potrebne uslove za rad Državne revizorske institucije, a njene službenike dodatno obučiti za kontrolisanje finansijskog poslovanja službi bezbednosti.
11. Posebnim aktom treba utvrditi sistemske mere za podsticanje i ostvarivanje rodne ravnopravnost u službama bezbednosti i naložiti njihovu primenu.
12. Posebnim aktom treba utvrditi sistemske mere za podsticanje i ostvarivanje srazmerne zastupljenosti etničkih zajednica u službama bezbednosti i naložiti njihovu primenu.
13. Treba izraditi i primeniti strategiju komunikacije sa javnošću za svaku od službi bezbednosti, koja će, između ostalog, doprineti boljoj obaveštenosti javnosti o ulozi službi bezbednosti u demokratskom društvu i osigurati redovno izveštavanje javnosti o značajnim bezbednosnim pojavama i događajima u Srbiji i njenom okruženju.
14. U izveštaje o radu službi bezbednosti koje one podnose državnim nadzornim organima treba ugraditi podatke koji omogućavaju pouzdano ocenjivanje efikasnosti njihovog rada.

15. U izveštaje o radu službi bezbednosti koje one podnose državnim nadzornim organima treba ugraditi podatke koji omogućavaju pouzdano ocenjivanje efektivnosti njihovog rada.
16. Akademska zajednica i organizacije civilnog društva treba sistematski da podstiču javnu raspravu o svrsi, ulozi i nadležnostima, kao i o rezultatima rada službi bezbednosti u demokratskom poretku Srbije.
17. Sistematski treba istraživati stavove građana Srbije o službama bezbednosti i o njihovoj reformi, a rezultate redovno saopštavati javnosti i nadležnim državnim organima.
18. Unapređivanjem delovanja organizacija civilnog društva, nezavisnih državnih institucija i medija treba doprineti jačanju javnog nadzora nad službama bezbednosti.

Državni organi sa određenim policijskim ovlašćenjima

1. Carinski zakon treba dopuniti odredbama o parlamentarnoj kontroli i javnom nadzoru korišćenja oružja i sile, kao i postupaka za tajno prikupljanje podataka o carinskim obveznicima.
2. Dopunom zakona treba trajno urediti postupke i nadležnosti za skladištenje i uništavanje obaveštajnih podataka kojima raspolažu UC, USPN i poreska policija.
3. U nacrt novog Carinskog zakona treba uključiti odredbe o zabrani diskriminacije.
4. Zakon o proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme treba dopuniti odredbama o postupcima i nadležnostima državnih organa prilikom nabavljanja naoružanja i vojne opreme.
5. Dosledno treba realizovati kratkoročne i srednjoročne prioritete rada UC, određene Nacionalnim programom integracije Srbije u Evropsku uniju.
6. Treba stvoriti sve potrebne uslove za ubrzanu modernizaciju Odeljenja za unutrašnju kontrolu UC.
7. Novim nacrtom Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma treba definisati to koji organ kontroliše USPN prilikom evidentiranja ličnih podataka.

Državni akteri koji ne koriste silu

Narodna skupština republike srbije

1. Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovníkom dodatno treba precizirati obavezu Odbora za odbranu i bezbednost i Odbora za finansije Narodne skupštine da redovno kontrolišu i nadziru trošenja budžetskih sredstava dodeljenih službama bezbednosti, odnosno drugim državnim akterima u sistemu bezbednosti, kao i obavezu da o svojim nalazima obaveštavaju Skupštinu i javnost .
2. Treba usvojiti plan i program dodatnog stručnog osposobljavanja poslanika koji su članovi Odbora za odbranu i bezbednost i Odbora za finansije NSRS za obavljanje parlamentarne kontrole i nadzora nad sistemom bezbednosti i njegovim akterima.
3. U okviru Odbora za odbranu i bezbednost NSRS treba osnovati posebnu Komisiju za nadzor službi bezbednosti.
4. Treba izraditi skupštinski priručnik za parlamentarnu kontrolu i nadzor nad sistemom bezbednosti i njegovim akterima.
5. Treba izraditi srednjoročni program i godišnji plan Odbora za odbranu i bezbednost radi ostvarivanja redovne i sistematske kontrole i nadzora nad sistemom bezbednosti i njegovim akterima.
6. Treba izraditi poseban godišnji plan Odbora za odbranu i bezbednost i Odbora za finansije Narodne skupštine, po kome će obavljati budžetsku kontrolu službi bezbednosti i drugih državnih aktera u sistemu bezbednosti.
7. Treba obezbediti dodatna budžetska sredstva za osnivanje specijalizovane stručne službe Narodne skupštine, odnosno za osnivanje Odbora za odbranu i bezbednost, kao i za angažovanje nezavisnih stručnjaka koji će učestvovati u njegovom radu.
8. Dopunom zakona ili uredbom Vlade treba osigurati to da svi organi državne uprave u potpunosti poštuju zakonsku obavezu o sprovođenju javne rasprave prilikom pripremanja zakona „kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost“ (član 77 Zakona o državnoj upravi), te ih obavezati da za javnu raspravu osiguraju sve potrebne uslove i obezbede dovoljno vremena.
9. Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovníkom treba utvrditi obaveze koje Odbor za odbranu i bezbednost ima prilikom kontrole i nadzora primene policijskih ovlašćenja u privatnom sektoru bezbednosti.
10. Treba unaprediti saradnju Narodne skupštine, odnosno saradnju Odbora za odbranu i bezbednost sa akademskim institucijama i istraživačkim organizacijama civilnog društva.

11. Treba podsticati održavanje povremenih zajedničkih sednica Odbora za odbranu i bezbednost i drugih odbora, kao što su, na primer, Odbor za inostrane poslove, Odbor za pravosuđe i Odbor za finansije.
12. Treba razmotriti potrebu osnivanja jedinstvenog odbora Skupštine koji bi bio zadužen za spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku (MIP, evropske bezbednosne integracije, VBA, VOA), odnosno odbora koji bi bio zadužen za unutrašnju bezbednosnu politiku (MUP, BIA, privatne agencije za obezbeđenje).
13. Treba izraditi i primeniti strategiju komunikacije sa javnošću Narodne skupštine.

Pravosuđe

1. Dopunama i izmenama krivičnog procesnog zakonodavstva, kao i dopunama i izmenama zakona o civilnoj i vojnim službama bezbednosti, treba utvrditi jedinstvene i precizne procedure odobravanja posebnih postupaka i sredstava za tajno prikupljanje podataka, kojima se privremeno odstupa od ustavnih prava i sloboda građana, kao i vršenje sudskog nadzora nad sprovođenjem odobrenih mera i obaveze obaveštavanja građana o prikupljenim podacima.
2. U sklopu daljih reformi pravosuđa posebnu pažnju treba posvetiti unapređenju uloge koju sudovi i javna tužilaštava imaju prilikom kontrole rada vojske, policije i službi bezbednosti. Potpuno postizanje nezavisnosti sudstva, koje bi tako bilo odvojeno od izvršne vlasti, predstavlja jednu od važnih pretpostavki efikasnosti te kontrole.
3. Programima i planovima stručnog osposobljavanja i usavršavanja sudija i tužilaca treba posebno da budu obuhvaćeni sadržaji kojima se podiže nivo znanja o specifičnostima i značaju kontrole rada aktera u sistemu bezbednosti.
4. U izveštajima o radu sudova i javnih tužilaštava treba posebno da budu prikazani podaci o rezultatima pojedinih oblika kontrole rada vojske, policije i službi bezbednosti, kao i podaci koji ukazuju na eventualne teškoće prilikom ostvarivanja te kontrole. Ti podaci treba da budu dostupni i javnosti.
5. Javna tužilaštva i sudovi treba posebnu pažnju da posvete efikasnom progonu i kažnjavanju svih nezakonitosti koje se javljaju u radu policije, vojske i službi bezbednosti i da, bez odugovlačenja postupka, odlučuju o naknada štete koja je pričinjena njihovim nezakonitim i nepravilnim radom.
6. Sudovi treba da unaprede odlučivanje o zakonitosti konačnih upravnih akata vojnih i policijskih organa, uključujući u to i upravne akte kojima se odlučuje o pravima i dužnostima pripadnika vojske, policije i službi bezbednosti.
7. Sudskom kontrolom treba da bude obuhvaćen i rad pritvorskih i zatvorskih ustanova, kao i organa carine, poreske policije i Uprave za sprečavanje pranja novca, koji su ovlašćeni da primenjuju pojedina policijska ovlašćenja.

8. Članovima Odbora za pravosuđe i upravu Narodne skupštine treba omogućiti da imaju pravo uvida u sudske odluke kojima se nalaže upotreba specijalnih dokaznih tehnika.
9. Treba povećati kapacitete Nadzornog odbora i Službe za predstavke i pritužbe VSS kako bi bilo ubrzano rešavanje po pritužbama.

Zatvori

1. Treba izraditi i usvojiti strategiju kojom bi bili određeni ciljevi, zadaci i oblici saradnje svih institucija koje mogu da doprinesu uspešnijoj resocijalizaciji lica koja su izdržala kaznu lišavanja slobode.
2. Treba obezbediti potrebna sredstva i osposobiti nadležne institucije za primenu alternativa kazni zatvora (uslovne osude sa zaštitnim nadzorom i rad u javnom interesu).
3. Što hitnije treba osnovati Komisiju Narodne skupštine koja će biti zadužena za nadzor izvršenja krivičnih sankcija, kao i doneti poslovnik o njenom radu.
4. Izveštaj Uprave za izvršenje zavodskih sankcija, koji sadrži podatke o troškovima i finansijskom poslovanju zavodskih ustanova, treba da bude dostupan javnosti.
5. Aktom Vlade treba obavezati upravu za izvršenje zavodskih sankcija da redovno obaveštava javnost o stanju u zatvorima i o eventualnim pojavama koje su značajne za sigurnosti zatvorenika i bezbednost zajednice.
6. Treba unaprediti uslove života zatvorenika i upoznati ih sa postupcima zaštite njihovih prava pred VSS i drugim organima, kao i pružiti zatvorenicima besplatnu pravnu pomoć za vođenje žalbenog postupka. Treba doneti podzakonski propis kojim bi bio regulisan postupak koji se vodi po pritužbama zatvorenika.
7. Treba ojačati kapacitete Zaštitnika građana i Pokrajinskog ombudsmana potrebne za rešavanje pritužbi zatvorenika, kao i kapacitete nevladinog sektora potrebne za javni nadzor izvršavanja krivičnih sankcija i za nadzor rada zatvora.
8. Treba osigurati to da zatvorenici koji su pripadnici nacionalnih i verskih manjina u potpunosti ostvaruju pravo na korišćenje svog jezika, pravo na upražnjavanje verskih obreda, kao i pravo na posebnu ishranu.
9. U službi obezbeđenja zatvora bi trebalo zaposliti više ljudi i istovremeno sprovesti posebnu obuku o poštovanju ljudskih prava zatvorenika.

Nedržavni akteri koji koriste silu

Privatni sektor bezbednosti

1. Treba usvojiti Zakon o privatnoj delatnosti obezbeđenja kojim bi bila propisana bezbednosna ovlašćenja i nadležnosti PBK, kao i njihov odnos sa državnim akterima u sistemu bezbednosti.
2. Zakonom o privatnoj delatnosti obezbeđenja treba propisati uslove pod kojima zaposleni u privatnom sektoru bezbednosti dobijaju dozvolu za rad u ovim firmama.
3. U Strategiji nacionalne bezbednosti i Strategiji odbrane treba definisati bezbednosnu ulogu PBK.
4. Posebnim zakonom ili dopunom postojećih zakona treba urediti način saradnje privatnih i državnih aktera u sistemu bezbednosti.
5. Dopunom Ustava, Zakona i Poslovnika treba utvrditi nadležnosti koje Narodna skupština ima u kontroli i nadzoru načina na koji PBK koriste oružje i primenjuju silu, kao i načina na koji primenjuju mere za tajno prikupljanje podataka.
6. Zakonom treba propisati neophodne standarde za obuku i školovanje zaposlenih u ovom sektoru i naložiti posebnu edukaciju o poznavanju i poštovanju ljudskih prava.
7. Treba izvršiti dopune Zakona o oružju i municiji, kojima bi se smanjilo trajanje procedure provere.
8. Treba utvrditi zakonsku odgovornost vlasnika i rukovodilaca za punu primenu zakonskih odredbi o klasifikaciji podataka, kao i za primenu zakonskih odredbi o zaštiti podataka o ličnosti.
9. Dopunama treba proširiti dejstvo Zakona o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja, Zakona o odbrani i Zakona o krivičnom postupku na PBK.
10. Treba ustanoviti centralni registar PBK (bilo kao nezavisno telo, bilo kao poseban ogranak MUP), koji bi sadržao podatke o bezbednosnom delovanju PBK, koji imaju javni značaj.
11. Na osnovu nalaza istraživanja uporednih iskustava treba osiguravajuće kompanije podstaći na to da uvedu premije za povećani kvalitet obezbeđenja, odnosno penale za loš kvalitet obezbeđenja čuvanih vrednosti (ljudi i materijalnih sredstava).
12. Istraživanjem saznati stavove javnosti Srbije o privatnom sektoru bezbednosti, te utvrditi stepen poverenja koje građani imaju u PBK.

Nedržavni akteri koji ne koriste silu

Civilno društvo

1. Strategijom nacionalne bezbednosti i Strategijom odbrane potrebno je definisati ulogu organizacija civilnog društva u očuvanju bezbednosti Republike Srbije i u njenoj odbrani.
2. Dopunom postojećih zakona koji uređuju rad sektora i aktera bezbednosti potrebno je stvoriti pravnu osnovu za saradnju organizacija civilnog društva i aktera sistema bezbednosti.
3. Zakonskim odredbama potrebno je dodatno urediti nadležnosti, postupke, procedure i instrumente javnog nadzora nad sektorom i sistemom bezbednosti u Republici Srbiji.
4. Potrebno je usvojiti Zakon o udruženjima kako bi pravno bili uređeni rad i finansiranje organizacija civilnog društva.
5. Treba uvesti poreske i carinske olakšice za rad neprofitnih organizacija civilnog društva.
6. Organizacije civilnog društva mogu uvećati svoj kredibilitet među akterima sektora bezbednosti i u društvu tako što će raditi na nadogradnji svoje ekspertize za učestvovanje u javnom nadzoru sistema bezbednosti.
7. Veći broj zajedničkih aktivnosti organizacija civilnog društva ojačaće njihov uticaj i, verovatno, dovesti do povećanja poverenja u rad ovih organizacija.
8. Potrebno je da organizacije civilnog društva i drugi akteri sektora bezbednosti rade na razvijanju mera i postupaka koji će povećati poverenje koje akteri sistema bezbednosti imaju u organizacije civilnog društva.
9. Organizacije civilnog društva povećaće poverenje koje predstavnici sektora bezbednosti i društvo imaju u njihov rad ukoliko povećaju javnu vidljivost svog delovanja i finansijskog poslovanja.

DRUGI DEO

ANALITIČKI OKVIR

Koncept reforme sektora bezbednosti

Filip Ejodus

Koncept reforme sektora bezbednosti, na kome se zasniva ovaj projekat, nastao je u okviru donatorske i akademske zajednice tokom devedesetih godina 20. veka. Od tada je ovaj koncept doživeo brojne transformacije.⁸ Reforma sektora bezbednosti može se definisati kao “proces adaptacije aktera sektora bezbednosti na političke i organizacione zahteve transformacije”⁹, a reformisan sektor bezbednosti kao sektor koji “efikasno i efektno pruža ljudsku i državnu bezbednost u okvirima demokratske vladavine”¹⁰. Ova definicija RSB ima pet osnovnih delova. Prvo, *efikasnost* predstavlja racionalni sklad između ostvarenih rezultata i upotrebljenih sredstava. Drugo, *efektivnost* se može definisati kao sklad između postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata. Treće, *ljudska bezbednost* podrazumeva slobodu od straha i pretnji po ljudska prava, po sigurnost i po život pojedinca. Ljudska bezbednost ima dva aspekta. Najpre, ona podrazumeva bezbednost koja čoveka oslobađa hroničnih pretnji, kao što su ubistvo, glad, bolest i represija. Zatim, ona obuhvata zaštitu čoveka od iznenadnih i bolnih poremećaja u obrascima svakodnevnog života – bez obzira na to da li je reč o kući, poslu ili zajednici.¹¹ Četvrto, *državnu bezbednost* definišemo kao očuvanje teritorijalnog integriteta, nezavisnosti i suvereniteta jedne države, te političke stabilnosti njenih institucija.¹² Peto, *demokratska vladavina* se u kontekstu RSB odnosi na legitimnost, reprezentativnost, transparentnost, participativnost (učestvovanje građana), zakonitost i odgovornost prilikom upravljanja sektorom bezbednosti. Kriterijum demokratske vladavine, koji postoji u okviru ovog koncepta, upozorava na to da RSB ne predstavlja jednostavan tehnički proces reorganizacije sektora bezbednosti, kao i na to da koncept RSB nije vrednosno

⁸ Michael Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2003).

⁹ Timothy Edmunds, *Security sector reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro* (Manchester: Manchester University Press, 2007).

¹⁰ Heiner Hänggi, *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2004), 275.

¹¹ *United Nations Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994).

¹² Barry Buzan, *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era* (London: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1991).

neutralan. Koncept RSB inkorporira vrednosti liberalne demokratije i podrazu-
meva napor uložen u to da te vrednosti budu i usvojena.¹³

Elementi koncepta

Koncept RSB sastoji se od četiri elementa. Ti elementi, koje ćemo detaljno raz-
motriti u narednom delu teksta, jesu *akteri*, *kontekst*, *ciljevi* i *dimenzije*. Aktere
RSB čine organizacije odgovorne za zaštitu države i zajednice.¹⁴ Autori projekta
usvojili su holistički pristup akterima RSB¹⁵ i stoga ih dele u četiri grupe.¹⁶

<p>a. Državni akteri koji koriste silu</p> <p>(vojska, policija, službe bezbednosti itd.)</p>	<p>c. Nedržavni akteri koji koriste silu</p> <p>(privatne bezbednosne kompanije, paramilitarne jedinice itd.)</p>
<p>b. Državni akteri koji ne koriste silu</p> <p>(parlament, pravosudni sistem, nezavisna tela itd.)</p>	<p>d. Nedržavni akteri koji ne koriste silu</p> <p>(organizacije građanskog društva, mediji, univerziteti itd.)</p>

Tabela 9: Holistička matrica aktera u sektoru bezbednosti

Prvu grupu, dakle, čine *državni akteri koji upotrebljavaju silu*. Među njima se
nalaze vojska, policija, službe bezbednosti i drugi državni organi koji primenjuju
pojedina policijska ovlašćenja. Zbog činjenice da je reč o državnim aparatima
koji imaju državni monopol nad legitimnom upotrebom sile, možemo reći da
ove ustanove čine „tvrdo jezgro“ sektora bezbednosti. U drugu grupu aktera spa-
daju *državni organi koji ne upotrebljavaju silu*, koji su direktno zaduženi za uprav-

¹³ Wilfried Bredow and Wilhelm N. German, *Assessing Success and Failure – Practical Needs and Theoretical Responses – DCAF Working Paper No.12* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2002), 162–174.

¹⁴ Nicole Ball, *Spreading Good Practices [in] Security Sector Reform: Policy Options for the British Government* (London: Saferworld, 1998).

¹⁵ Opširnije o razlici između „užih“ i „širih“ definicija sektora bezbednosti videti u: Timothy Edmunds, „Security sector reform: Concepts and Implementation,“ in *Towards security sector reform in post Cold War Europe: a framework for assessment*, eds. Wilhelm N. Germann and Timothy Edmunds. (Baden-Baden: Nomos, 2002), 15–31.

¹⁶ Heiner Hänggi, *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2004), 275.

ljanje sektorom bezbednosti. Među njima se nalaze Parlament, Vlada, odnosno Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija, pravosudni sistem itd. Ove institucije su ujedno zadužene za demokratsku civilnu kontrolu i nadzor državnih aparata sile, te zbog toga imaju centralni značaj za RSB. Treću grupu aktera u sektoru bezbednosti čine oni nedržavni organi koji imaju ovlašćenja da upotrebljavaju silu. Među njima se nalaze privatne organizacije koje legitimno upotrebljavaju silu, kao što su privatne bezbednosne, obaveštajne i vojne kompanije.¹⁷ Konačno, u poslednju grupu spadaju sve one institucije građanskog društva koje ne koriste silu, ali koje učestvuju u javnom nadzoru i u diskursu o bezbednosti. To su brojna udruženja građana, mediji, univerzitet, društveni pokreti itd.¹⁸

Autori projekta smatraju da holistički pristup ima nekoliko prednosti u odnosu na tradicionalni pristup koji uključuje samo državne aktere direktno zadužene za pružanje bezbednosnih usluga (polja a i b u tabeli 1). Prvo, praksa pokazuje da je, ukoliko u konceptualizovanju RSB nisu uključeni civilno društvo i privatni sektor bezbednosti, nemoguće u potpunosti izraziti raznovrsnost potreba za bezbednošću u pluralističkom društvu, a samim tim ga je nemoguće temeljno i trajno reformisati. Drugo, holistički pristup stvara najbolji preduslov za izgradnju bezbednosnog sistema u kome će se sprovoditi koherentna i konzistentna bezbednosna politika. Međutim, ovaj pristup ima i svoje mane. Ukoliko se jasno ne is crtaju granice i ne utvrdi to koji akteri ne spadaju u sektor bezbednosti, postoji pretnja da će ovaj pristup biti bezobalan, pa time i neupotrebljiv.¹⁹ Ovo je ujedno i najveći izazov koji holistički pristup treba da savlada.

Kontekst je drugi važan element RSB. U literaturi se generalno govori o tri konteksta – *postautoritarnom*, *postkonfliktnom* i *razvojnem* kontekstu.²⁰ Pored ova tri konteksta, možemo govoriti i o kontekstu RSB u jakim, razvijenim državama. Svaki od ovih konteksta ima niz osobenosti i problema koje treba rešiti reformom. Za *postautoritarni* kontekst najznačajnija je demokratizacija bezbednosnog sektora, u koju između ostalog spadaju uvođenje civilne i demokratske kontrole oružanih snaga, otvaranje tajnih dosijea, lustracija bivših pripadnika sektora koji su učestvovali u kršenju ljudskih prava itd. Na primer, države cen-

¹⁷ Ovde uslovno možemo ubrajati i one privatne aktere koji silu upotrebljavaju nelegitimno, kao što su organizovane kriminalne i terorističke grupe itd. Budući da ove grupe predstavljaju deo sektora nebezbednosti i pretnju za državnu i ljudsku bezbednost, smatramo da ih ipak treba izdvojiti. Međutim, ove grupacije potrebno je posmatrati u onoj meri u kojoj se mešaju sa legitimnim sistemom bezbednosti unutar pomenute treće grupe aktera (npr. sprega državne bezbednosti i organizovanog kriminala, integracija bivših terorističkih organizacija u politički sistem itd.).

¹⁸ Sveobuhvatan pregled pogledati u: *Direktorijum organizacija i institucija zainteresovanih za bezbednosne teme* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008).

¹⁹ Na primer, ukoliko ne bismo is crtali jasne granice sektora, mogli bismo doći do banalnog zaključka da je i seksualno obrazovanje u osnovnim školama zbog značaja koji ima za zdravlje nacije takođe deo sektora bezbednosti.

²⁰ Heiner Hänggi, *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2004), 275.

tralne i istočne Evrope su se nakon kraja Hladnog rata suočile sa postautoritarnim izazovima reforme sektora bezbednosti. U *postkonfliktnom* kontekstu ključni zadatak predstavlja postepena pacifikacija sektora bezbednosti, u koju spadaju, između ostalog, i problemi demobilizacije, razoružanja, reintegracije, razminiranja, sprečavanja proliferacije lakog i ličnog naoružanja itd. Dobri primeri država koje se prevashodno suočavaju sa problemima iz postkonfliktnog konteksta jesu Liban i BiH. *Razvojni* kontekst je karakterističan za siromašne zemlje koje, pre svega ostalog, opterećuju problemi ekonomskog razvoja društva. U takvim okolnostima, RSB se najčešće fokusira na smanjenje bezbednosnog aparata i na preusmeravanje izdvajanja za bezbednost na ekonomski produktivnije delatnosti.²¹ U stvarnosti, veliki broj država se, kao što je slučaj i sa državama Zapadnog Balkana, suočava sa kombinovanim problemima iz sva tri pomenuta konteksta. U tom pogledu Srbija ne predstavlja izuzetak. Nasleđe nekoliko autoritarnih poredaka koji su prethodili parlamentarnoj demokratiji u Srbiji donosi niz problema, kao što su slab parlament, postojanje nevidljivih centara moći u sektoru bezbednosti, sprega države i organizovanog kriminala itd. Nasleđe četiri izgubljena rata tokom devedesetih godina dvadesetog veka generiše drugu grupu problema. Tu su, najpre, nerešena bezbednosna pitanja koja po inerciji prete da dalje destabilizuju region. Takva su, na primer, pitanja nerešenog statusa Kosova i Metohije i potencijalnih žarišta na jugu Srbije i u Sandžaku. Dalje, tu su problemi demobilizacije i razoružanja, kao i reintegracije kako redovnih jedinica čiji se obim svake godine smanjuje, tako i paramilitarnih jedinica poput Jedinice za specijalne operacije ili jedinice Škorpion. Konačno, tu je i problem suočavanja aktera i pripadnika sektora bezbednosti sa prošlošću i počinjenim ratnim zločinima, ali i sa budućnošću i evroatlantskim integracijama.

Četvrti kontekst transformacije odnosi se na *jake i ekonomski razvijene države*. Nove asimetrične pretnje bezbednosti, poput pojave globalnog terorizma i proliferacije oružja za masovno uništenje, pokrenule su proces transformacije oružanih snaga jakih država i tzv. „revoluciju u vojnim poslovima“. Ovaj kontekst je najmanje relevantan za istraživanje *Mapiranje i nadgledanje sektora bezbednosti u Srbiji*. Jedina dodirna tačka ovog konteksta sa sektorom bezbednosti u Srbiji jeste činjenica da će tokom evroatlantskih integracija njen sektor bezbednosti biti suočen sa tehnološkim jazom koji postoji između kapaciteta i kompatibilnosti srpskih oružanih snaga i snaga zemalja starih članica NATO i EU, od kojih neke prolaze kroz proces transformacije, odnosno kroz proces revolucije u vojnim poslovima.²²

²¹ Zahtev da država na efikasan način distribuira bezbednost svim građanima u razvojnom kontekstu korespondira sa standardima razvijenim u okviru koncepta „dobrog upravljanja“ (eng. *good governance*). Nesposobnost države da ispunjava svoju funkciju raspodele bezbednosti kao javnog dobra generiše novi bezbednosni problem, jer država (u ovom slučaju definisana kao „slaba“ ili „propala“ država) ugrožava bezbednost svojih građana i postaje izvor nesigurnosti.

²² U zemljama konsolidovane demokratije ostaje aktuelan i problem ostvarivanja demokratske civilne kontrole nad oružanim snagama, naročito u kontekstu upotrebe domaćih oružanih snaga

Treći element koncepta RSB čine ciljevi. U skladu sa gore navedenim kontekstima, možemo uopšteno govoreći izdvojiti tri cilja RSB. To su uvećavanje bezbednosnih kapaciteta, demokratizacija i ekonomski razvoj. Međutim, ovi ciljevi mogu doći u međusobnu koliziju. Na primer, pošto zahteva izuzetne materijalne i socijalne troškove, uvećavanje bezbednosnih kapaciteta može štetiti ekonomskom razvoju. I obrnuto, smanjenje bezbednosnih kapaciteta može ubrzati ekonomski razvoj, ali samo do one tačke u kojoj je sektor bezbednosti uspeo da pronađe adekvatne odgovore na unutrašnje i spoljne pretnje. Takođe, demokratizacija može privremeno oslabiti bezbednosne kapacitete jedne države. Na primer, u društvu u kome su institucije izuzetno slabe²³ a građansko društvo nerazvijeno, domaći ili strani nosioci bezbednosnih pretnji mogu pod plaštom demokratizacije veoma lako zloupotrebiti načelo demokratske kontrole. I obrnuto, povećanje broja aktera koji imaju posebna ovlašćenja za prikupljanje podataka u ime povećavanja bezbednosti smanjuje transparentnost, odgovornost i zakonitost u sektoru bezbednosti, sužava ljudska prava i ugrožava sam proces demokratizacije. Zbog svega pomenutog, potrebno je u svakom društvu koje se suočava sa RSB napraviti adekvatnu i jedinstvenu prioritizaciju ciljeva. Ova prioritizacija mora biti zasnovana na validnoj i objektivno utemeljenoj proceni unutrašnjih i spoljnih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji, te materijalnih i ljudskih kapaciteta, kao i na proceni političkih procesa koji se dešavaju u širem društvenom kontekstu. Autori projekta *Mapiranje i nadgledanje sektora bezbednosti u Srbiji* smatraju da je holistički pristup RSB najpogodniji za izradu ovakvih procena, kao i za stvaranje „šire slike“ o sektoru bezbednosti.

Nivoi analize

U ovom istraživanju će osnovni nivoi analize RSB biti državni i individualni nivo.²⁴ Time se lokalni, regionalni i transregionalni nivoi stavljaju u drugi plan.²⁵ Državni nivo obuhvata bezbednosnu dinamiku koja je u vezi sa stabilnošću institucija i teritorijalnim suverenitetom Republike Srbije. Individualni nivo obu-

u misijama pod međunarodnim autoritetom (na primer, misije u Avganistanu i Iraku).

²³ Misli se na to da građani nemaju dovoljno poverenja u institucije i da postoji nizak nivo sociopolitičke kohezije između građana i državnih institucija.

²⁴ U anglosaksonskoj literaturi ova dva nivoa nazvana su nacionalna bezbednost (eng. *national security*) i ljudska bezbednost (eng. *human security*). Videti u: Barry Buzan, *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era* (London: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1991) i Roland Paris, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?," *International Security*, Vol. 26, no. 2 (2001): 87-102.

²⁵ Tokom 2009. godine Centar za civilno-vojne odnose, zajedno sa Ženevskim centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga i konzorcijumom istraživačkih organizacija iz regiona Zapadnog Balkana, obaviće regionalno mapiranje i nadgledanje reforme sektora bezbednosti, koristeći pri tom metodologiju koja je izneta u ovom Godišnjaku.

hvata bezbednosnu dinamiku koja se odnosi na sve pojedince koji žive ili koji se nalaze na teritoriji Republike Srbije. Ovakav izbor nivoa analize ima nekoliko prednosti. Najpre, on omogućava jasnu demarkaciju predmeta istraživanja. Drugo, zadržavanje analitičkog nivoa iznad lokalnog, a ispod regionalnog nivoa otvara prostor za uticanje na proces formulisanja politike i donošenja odluka na državnom nivou. Ipak, ubacivanjem individualnog nivoa, istraživanje zauzima jasnu vrednosnu poziciju, po kojoj pojedinac jeste i treba da bude elementarni referentni objekat bezbednosti. Država ili region ne mogu biti bezbedni ukoliko nisu bezbedni svi pojedinci koji se u njemu nalaze. Međutim, autori projekta svesni su da se bezbednosna dinamika i političko okruženje u kome se nalazi sektor bezbednosni u Srbiji ne mogu razumeti van regionalnog okruženja.²⁶ Naime, jedan deo bezbednosnih pretnji sa kojima se građani Srbije i njihova država suočavaju potiču iz regiona, odnosno generišu se i materijalizuju na regionalnom nivou. Isto tako, nijedna država u regionu svoje bezbednosne probleme ne rešava sama, već to čini uz pomoć regionalne saradnje. Zbog svega pomenutog, autori projekta će, nakon što mapiraju sektor bezbednosti u Srbiji (prva faza), iste instrumente i metode primeniti na nivou regiona Zapadnog Balkana (druga faza). Subregionalni (jug Srbije, Sandžak itd.) i transregionalni nivo, u slučaju Srbije to je Evroatlantski region (EU, NATO i PfP), biće uključeni u sve istraživačke faze kao sekundarni nivo analize.²⁷

²⁶ Teoriju regionalnog bezbednosnog kompleksa videti: Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

²⁷ Primer transregionalne analize sektora bezbednosti pogledati u: David Law, "Security Sector Reform in the Euro Atlantic Region: unfinished business," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds. Alan Bryden and Heiner Hänggi. (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2004).

Pristup mapiranju i merenju reforme sektora bezbednosti

Sonja Stojanović

Čovek koji zna cenu svake stvari, ne zna vrednost nijedne.

(Lord Darlington u knjizi *Lepeza gospođe Vindermer* Oskara Vajlda iz 1896. godine).

U ovom tekstu ćemo prikazati na kojim se pretpostavkama zasnivalo istraživanje koje je tim Centra za civilno-vojne odnose obavio u okviru projekta „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“. U prvom delu ćemo objasniti razloge zbog kojih smo merili RSB u Srbiji. Potom ćemo pokazati kako je taj izbor uticao na određenje predmeta istraživanja, te na postupak merenja, kao i na merila koja smo koristili. Za tu svrhu ćemo, takođe, kratko opisati postupak za analizu konteksta reforme sektora bezbednosti, kao i to kako su nalazi te analize uticali na formulisanje glavnog istraživačkog pitanja. Zatim ćemo opisati proces nastanka Indeksa reformisanosti sektora bezbednosti (IRSB). Predočićemo, ujedno, i izazove sa kojima se istraživački tim susretao tokom testiranja postupaka za merenje napretka reforme sektora bezbednosti na studiji slučaja Srbija. Na kraju ćemo navesti neke od dilema koje smo imali i pouka do kojih smo došli tokom praćenja tokova i ocenjivanja dometa RSB u Srbiji. U sklopu toga izdvojićemo neka od stečenih saznanja za koja procenjujemo da mogu biti od koristi prilikom istraživanja i merenja RSB u drugim zemljama. Na samom kraju, kratko ćemo izložiti to kako Istraživački tim namerava da razvija predočene postupke.

Razlozi za merenje napretka u RSB

Postoji nekoliko grupa razloga koji su podstakli istraživače Centra da se upuste u merenje napretka reforme sektora bezbednosti. Prvi motiv bio je želja da se nadomesti nedostatak postupaka i instrumenata za praćenje i merenje dometa reforme celog sektora, posmatrano sa stanovišta građana u zemljama u tranziciji. Vidno je bilo da organizacijama civilnog društva, ne samo u Srbiji, nedostaju pouzdani postupci i instrumenti za praćenje toka, kao i za merenje dostignuća

u reformi ovog sektora. Istovremeno bili smo inspirisani i novim konceptom holističkog pristupa reformi sektora bezbednosti, jer pokušava da pomiri ljudsku i nacionalnu bezbednost kao ciljeve bezbednosne politike. Takođe, ovaj pristup uočava doprinos koji i nedržavni i tradicionalni državni akteri daju ostvarenju ovih ciljeva. Reč je o relativno novom konceptu, koji je ubrzano razvijan sredinom i krajem 90-ih godina prošlog veka, pre svega, u razvijenim zemljama.²⁸ Njegovim razvojem posebno su se bavili istraživači iz evroatlantskih zemalja, i to uglavnom u kontekstu pružanja pomoći zemljama koje su izašle iz konflikta, kao i u kontekstu sprovođenja mirovnih misija.²⁹ Zamisao RSB je ujedno inspirisana i širim reformama u razvijenim zemljama poznatim pod nazivom „nova javna uprava“. A u njima se, između ostalog, preporučuje horizontalna koordinacija rada različitih državnih aktera radi iznalaženja valjanih i optimalnih odgovora na savremene bezbednosne izazove, rizike i pretnje.³⁰

Sledeća grupa razloga za istraživanje istekla je iz činjenice da je većina poznatih metoda i instrumenata za ocenjivanje dometa RSB oblikovana prema potrebama i interesima donatora. To podjednako važi za pojedinačne zemlje donatore³¹, kao i za međunarodne organizacije koje podržavaju reforme u zemljama kandidatima za učlanjenje (NATO i EU), odnosno u zemljama članicama (UN, OEBS). Time se, barem delimično, može objasniti to zašto nijedna od ovih organizacija nije razvila sveobuhvatni pristup merenju napretka reformi sektora

²⁸ Za dobar prikaz razvoja koncepta reforme sektora bezbednosti videti tekstove: Michael Brzoska, "The concept of security sector reform," in *BICC Brief 15 – Security Sector Reform* (Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2000) i Michael Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2003).

²⁹ Ujedinjene nacije razvijaju novi koncept integrisanih mirovnih misija (*integrated missions*), a NATO sveobuhvatni pristup mirovnim operacijama (*comprehensive approach*). Za više detalja videti: Heiner Hanggi and Vincenza Scherrer, "Towards an Integrated Security Sector Reform Approach in UN Peace Operations," *International Peacekeeping*, Volume 15, Issue 4 (August 2008): 486–500

³⁰ Videti teoretske radove o združenoj upravi (*joined-up governance*), tj. o saradnji unutar državne uprave videti: B Guy Peters and Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage Publications Ltd, 2003), a o zajedničkom pristupu cele Vlade reformama politike bezbednosti npr. u borbi protiv terorizma (*whole-of-government approach*) videti: Alyson Bailes, "Terrorism and the International Security Agenda since 2001," in *Combating Terrorism and its Implications for the Security Sector*, eds. Alyson Bailes and others. (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2005).

³¹ Najviše konceptualizacije reforme sektora bezbednosti došlo je iz Ujedinjenog Kraljevstva, Holandije i Nemačke. Za ključne izvore iz Velike Britanije videti: Jeniffer Sugden, "Security Sector Reform: the role of epistemic communities in the UK," *Journal of Security Sector Management*, Vol. 4, No. 4 (2006), <http://www.ssronline.org/jofssm/index.cfm>, zatim *Safety, Security and Accessible Justice – Putting Policy into Practice* (London: Department for International Development, 2002) i *Understanding and Supporting Security Sector Reform* (London: Department for International Development, 2004). Za holandske modele videti: Nicole Ball, Tsjeard Bouta and Luc van de Goor, *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework* (The Hague: Netherlands. Ministry of Foreign Affairs, 2003) i Suzanne Verstegen, Luc van de Goor and Jeroen de Zeeuw, *The stability assessment framework: designing integrated responses for security, governance and development* (The Hague: Netherlands. Ministry of Foreign Affairs, 2005).

bezbednosti. Odnosno, zašto one pažnju primalaca svoje pomoći usmeravaju samo na neke delove i aspekte RSB. Tako je NATO, na primer, ustanovio brojne pokazatelje za merenje uspeha reforme vojske i sistema odbrane. Za razliku od toga, EU tokom svog proširenja najviše pažnje posvećuje reformi policije i ostalih organa sa određenim policijskim ovlašćenjima. Isto tako, OEBS i Savet Evrope uglavnom se bave ocenjivanjem stepena poštovanja ljudskih prava građana i pripadnika državnih tela koja koriste silu. Kao što su, uostalom, Svetska banka i MMF usredsređeni na merenje ekonomičnosti upravljanja, kao i na rezultate borbe protiv korupcije u državnim institucijama bezbednosti, dok je u centru pažnje UN reforma sektora bezbednosti u postkonfliktnom kontekstu.³² Do sada je jedino OECD, u svom *Priručniku za reformu sistema bezbednosti: podrška bezbednosti i pravdi*³³ iz 2007. godine, razvio smernice i instrumentarijum za holistički pristup RSB i za merenje njenog progressa. U Priručniku su navedeni uputi kojima bi veliki donatori, članovi Odbora za razvojnu pomoć OECD³⁴, trebalo da se rukovode prilikom pružanja pomoći reformi sektora bezbednosti u zemljama koje primaju njihovu pomoć. Iako su autori Priručnika tokom njegove pripreme konsultovali veliki broj organizacija i pojedinaca iz nerazvijenih zemalja i zemalja u tranziciji, navedeni postupci i merila za ocenjivanje napretka RSB namenjeni su pre svega donatorima.

Zbog svega toga Istraživački tim Centra je tokom prethodne dve godine pokušao prvo da razvije postupke za mapiranje sektora bezbednosti, a potom i za merenje dometa njegove reforme u zemljama u tranziciji, i to pre svega sa stanovišta potreba i uloge građana i građanskog društva u njima. U skladu sa tim su i kriterijumi za ocenjivanje napretka u RSB oblikovani spram nadzorne uloge koju bi građansko društvo trebalo da ima u ovoj reformi. Ovi kriterijumi bi, stoga, trebalo dovoljno da uvažavaju, a potom i da izraze osobenosti konteksta u kome se reforma odvija u tranzicijskim zemljama.

Druga velika grupa razloga za pokretanje istraživanja bila je potreba da se na osnovu jasno određenih kriterijuma i empirijskih podataka javno zastupa unapređenje demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti, kao i unapređenje efikasnosti i efektivnosti pružanja ljudske i nacionalne bezbednosti u Srbiji. U tome su se rukovodili uverenjem da se „može upravljati samo onim što je izmereno“³⁵.

³² Za detaljniji pregled standarda i modela reforme sektora bezbednosti koji promovišu različite međunarodne organizacije videti: David M. Law, ed., *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2007)

³³ *The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice* (Paris, OECD, 2007), <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

³⁴ DAC – Development Assistance Committee glavno je telo unutar koga zemlje članice OECD koordiniraju svoje programe pomoći, <http://www.oecd.org/dac>

³⁵ „What gets measured gets managed“, citirano iz preglednog teksta o merenju učinka i njegovim nedostacima u sklopu reforme *nove javne uprave* u: Christopher Pollitt, „How Do We Know How Good Public Services Are,“ in *Governance for the Twenty-First Century*, eds., B. Guy Peters and Donald J. Savoie (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2000), 121.

Ovo uverenje počiva na pretpostavci da tek tokom merenja mogu biti otkriveni glavni problemi u reformi SB kao i korelacije između identifikovanih problema, preduzetih mera i njihovog učinka. Stoga bi merenje trebalo da pruži bolji uvid u unutrašnju bezbednosnu dinamiku, kao i u tokove oblikovanja bezbednosne politike u Srbiji. To bi pak trebalo da rezultira popisom konkretnih problema u RSB, a nakon toga i izradom preporuka za unapređenje upravljanja sektorom bezbednosti. Ovo zbog toga što se tek na osnovu redovnog praćenja i ocenjivanja napretka u celom sektoru ili u njegovim delovima može privući i usmeriti pažnja izvršne vlasti i javnosti na dinamiku reforme i eventualne zastoje u njoj.

U skladu sa ovim, nadamo se da ćemo predstavljanjem rezultata istraživanja kreirati podsticajnu klimu za javnu raspravu o unapređivanju upravljanja u sektoru bezbednosti. Rezultati merenja bi onda mogli da posluže kao empirijski zasnovan i objektivan predložak za raspravu o doprinosu dosadašnjih aktuelnih nosilaca vlasti napretku RSB, odnosno o njihovoj odgovornosti za eventualne zastoje i propuste. 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 reforma sektora bezbednosti spada u domen *visoke politike*³⁶, to jest u oblast javne politike koja je posebno značajna za suverenost jedne države i za zaštitu nacionalnog identiteta njenih žitelja. Utoliko se ona razlikuju od tzv. *niskih politika*, to jest od javnih politika 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 visoke politike se najčešće ubrajaju politike nacionalne bezbednosti i spoljnih poslova. Pošto se obe, u krajnjoj instanci, bave i legitimišu očuvanjem fizičkog opstanka političke zajednice, često su izuzete iz javnog i kritičkog preispitivanja. Dodatnu prepreku za javno propitivanje čini i to što je reč o politikama koje su veoma često nabijene emocijama, predrasudama, verovanjima i ideologijom(a). Da bi, međutim, rasprava o ovim temama bila zasnovana na racionalnim argumentima, potrebno je raspolagati sistematično prikupljenim podacima i jasnim kriterijumima za merenje uspeha i/ili neuspeha svake od ovih politika. Ovo je posebno važno za mlade demokratije kakva je srpska. To stoga, jer u njima ne postoji duga tradicija učestvovanja građana i njihovih udruženja u javnom nadzoru nad sektorom bezbednosti. Takođe, u njima tradicionalni bezbednosni akteri imaju značajno veći javni ugled i iskustvo od organizacija građanskog društva. Utoliko bi pre rezultati ovog istraživanja, kao i model Indeksa mogli da doprinesu rastu ugleda organizacija civilnog društva u stručnoj i široj javnosti Srbije. Oni bi, dakako u meri u kojoj izdrže stručnu proveru, mogli da podstaknu javnu raspravu o poželjnim ciljevima reforme sektora bezbednosti u Srbiji.

³⁶ Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe," *Daedalus*, No. 95 (1996): 892–908.

Istraživački tim Centra nije se, dabome, odrekao ni ambicije da izradom i proverom postupaka za merenje uspešnosti RSB doprinese obogaćivanju postojećih naučnih saznanja, a posebno onih o višestrukoj povezanosti između reforme sektora bezbednosti u jednom društvu i procesa njegove demokratizacije i ekonomskog razvoja. Naučna istraživanja obično teže tome da utvrde osobenosti nekih procesa u određenoj zemlji, kao i da otkriju i objasne njihove sličnosti sa istim procesima u drugim zemljama, na primer u zemljama u tranziciji. Zbog toga je prilikom osmišljavanja postupaka za merenje uspešnosti (prograsa) RSB velika pažnja posvećena analizi specifičnosti ovog procesa u Srbiji. U skladu sa tim, veliki deo ovog istraživanja posvećen je analizi konteksta kako bi detaljnije bio ispitan uticaj lokalnih političkih dešavanja na RSB. Uporedo je istraživački time sve vreme imao na umu i potreba da isti postupci i instrumenti budu primenljivi, odnosno proverljivi (falsifikacija) u drugim zemljama. Zato smo pokušali, najbolje što smo znali, da kriterijume i indikatore u Indeksu RSB formulišemo tako da budu primenljiva merila i u drugim zemljama, te da omogućе komparativna istraživanja. Iako publikacijom, koja je pred čitaocima, želimo pre svega da doprinesemo unapređenju praktične politike u Srbiji, nadamo se da će njena empirijska građa i ponuđeni uvidi ukazati na potencijalne teškoće merenja, te da će ujedno podstaći dalja akademska istraživanja o tokovima RSB u društvima u tranziciji.

Dakle, cilj našeg poduhvata izrade Indeksa reformisanosti sektora bezbednosti (IRSB) bio je odabir kombinacije kvalitativnih i kvantitativnih istraživačkih metoda zarad ustanovljavanja dinamike reformisanja sektora bezbednosti, prepoznavanja „kritičnih tačaka“ te dinamike, kao i zarad stvaranja uslova za longitudinalno praćenje tog procesa u Srbiji i u ostalim zemljama. Kako bismo došli do merenja koje odražava specifičnosti procesa reformi u zemlji koju analiziramo, a koje istovremeno omogućava i uporedivost sa reformama u drugim zemljama, naša metodologija podrazumeva dvostepeno istraživanje. Prvu fazu empirijskog istraživanja predstavlja analiza šireg društvenog konteksta u kome se odvija reforma sektora bezbednosti. Drugu fazu empirijskog istraživanja čini primena modela IRSB na predmetnu reformu u Srbiji.

Analiza konteksta reforme sektora bezbednosti

Ako prihvatimo činjenicu da je reforma sektora bezbednosti pre svega politički proces koji se odvija nejednakom dinamikom u različitim zemljama, onda je potrebno analizirati i razumeti domaći kontekst u kome ona teče. Iako međunarodni i regionalni kontekst često u znatnoj meri određuju bezbednosnu i političku dinamiku unutar jedne zemlje, smisao bezbednosnih izazova, rizika i pretnji, kao i poželjnost mogućih odgovora na njih, najčešće su definisani na nivou jedne političke zajednice, u evropskom kontekstu najčešće oličene u obliku

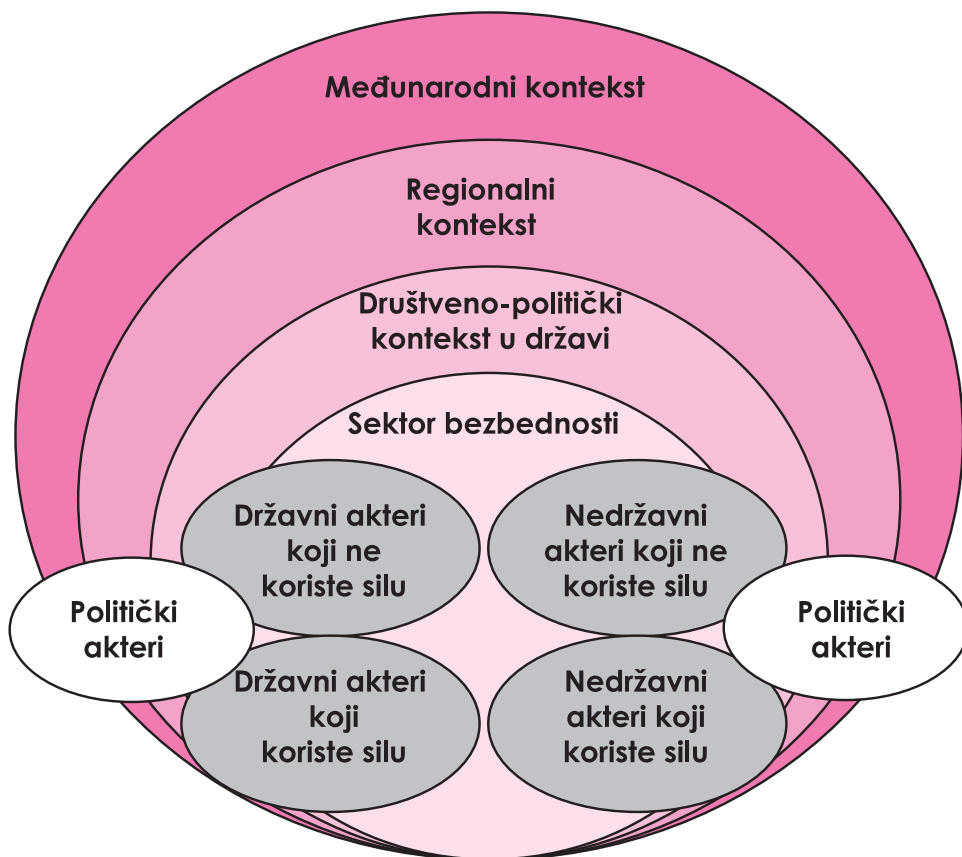
države. Budući da je reč o prvom pokušaju da se mapira i ocenjuje napredak u RSB Srbije, u pilot fazi ovog projekta analiziran je samo mesni kontekst. Ukoliko projekt bude nastavljen, u sledećim fazama istraživanja biće analiziran i širi (regionalni) kontekst, a u tom sklopu i politika uslovljavanja EU i NATO. Zbog toga će u nastavku ovog teksta biti predstavljen, a na osnovu pregleda literature, modelski postupak za analizu konteksta reforme sektora bezbednosti. To stoga što se u tekstu Miroslava Hadžića³⁷, izloženog u ovoj publikaciji, mogu naći rezultati njegove primene na kontekst RSB u Srbiji.

Analiza konteksta RSB unutar jedne države obično se izvodi na tri nivoa. Analizi se prvo podvrgava širi društveno-politički kontekst. Potom se analiziraju dinamika i glavna obeležja sektora bezbednosti i njegovih konstitutivnih elemenata. Na kraju, analizi biva podvrgnuto delovanje ključnih političkih aktera. Time se želi naglasiti da se napredak ili zastoj u reformi sektora bezbednosti ne može meriti izvan konteksta, niti samo na osnovu idealnog modela reforme. To je tako zato što tumačenje i merenje stepena reformisanosti, pre svega, zavisi od zatečenog političkog nasleđa, od tipa aktera, kao i od njihovih motiva za izbor određene bezbednosne politike.

Napominjemo, pri tome, da se naše razumevanje pojma „ključni politički akteri“ donekle razlikuje od načina na koji ga tumači i koristi Hangi³⁸. On, naime, razlikuje četiri grupe institucija i aktera na osnovu toga što ih po dvodimenzionalnoj skali razvrstava na državne i nedržavne, kao i na one koji koriste, odnosno ne koriste silu. Istraživački tim Centra usvojio je i koristio ovu podelu aktera prilikom merenja dometa RSB u Srbiji. Međutim, u analizi konteksta, za razliku od Hangija, tim pojmom „politički akteri“ obuhvata sve društvene grupe koje aktivno učestvuju u definisanju i primeni bezbednosne politike – počevši od stranačkih i ekonomskih elita, pa do profesionalnih interesnih grupa unutar sektora bezbednosti, kao i od organizovanih grupa koje ih nadziru. To znači da smo u političke aktere uključili sve formalne i neformalne grupe koje mogu da utiču na političke odluke o RSB, odnosno one grupe koje zbog svojih posebnih interesa mogu da podrže ili opstruišu reforme. Ovo je važno zbog toga što se u ovom istraživanju pošlo od pretpostavke da su tokovi RSB u Srbiji bili samo delimično uslovljeni nasleđenim stanjem na početku tranzicije, te da su u skladu sa tim lokalni politički akteri imali priliku, ali i dovoljno moći da to stanje, u manjoj ili većoj meri, preoblikuju i usmere u skladu sa svojim zamislima RSB.

³⁷ Referenca na tekst M.H. kad se prelomi i vidi broj strane

³⁸ Referenca na Filipov tekst o RSB kad se prelomi i vidi broj strane



Shema 1: Nivoi analize konteksta reforme sektora bezbednosti

1. Obeležja društveno-političkog konteksta

Kako bi merenjem dometa reforme bili obuhvaćeni ceo sektor bezbednosti i dinamika njegovih promena, neophodno je prvo analizirati širi društveno-politički kontekst u kome je sektor nastao i u kome se reforma odvija.³⁹ Na osnovu toga bi trebalo da bude napravljen popis ključnih obeležja datog konteksta.⁴⁰

³⁹ Videti detaljnije parametre za skeniranje društveno-političkog konteksta u *The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice*, 50–57 i Suzanne Versteegen, Luc van de Goor and Jeroen de Zeeuw, *The stability assessment framework: designing integrated responses for security, governance and development* (The Hague: Netherlands. Ministry of Foreign Affairs, 2005), 25–35 i 46–48.

⁴⁰ Istraživači holandskog Instituta za međunarodne odnose Klingendel razvili su trendovsku analizu na nivou dvanaest ključnih indikatora koji određuju stepen i prirodu (ne)stabilnosti u jednom

Drugim rečima, rezultati ove analize trebalo bi da omoguće to da budu pronađeni odgovori na četiri ključna pitanja, koja potom mogu i treba da budu razložena na brojna potpitanja:

1. Kakav je bezbednosni kontekst? Da li data zemlja uživa blagodeti dugog perioda mira ili je skoro iskusila spoljašnji ili unutrašnji konflikt? Kakve su društvene posledice konflikta, te kako se one manifestuju u sektoru bezbednosti?
2. Kakav je politički kontekst (da li postoji država ili se tek formira, kakvi su tip vladavine, stepen zaštite i praktikovanja ljudskih sloboda i prava, kakvi su autonomija i razvijenost građanskog društva, ko su marginalizovane grupe itd.)?
3. Kakav je nivo ekonomskog razvoja (šta koči ekonomski razvoj, da li izdavanja za državne organe u sektoru bezbednosti ugrožava obezbeđivanje drugih javnih dobara, da li je korupcija široko rasprostranjena, kakve su razlike u ekonomskom razvoju unutar zemlje)?
4. Da li postoji „potražnja“ za sprovođenje reforme sektora bezbednosti? Ako postoji, do kog dela ili cilja reforme je javnosti (građanima) najviše stalo?⁴¹ Ko u javnom diskursu kreira očekivanja od RSB i kakva su ta očekivanja?

Na osnovu analize prethodnih pitanja treba napraviti hronologiju reforme u kojoj bi bile jasno definisane ključne faze i događaji prekretnice koji su uticali na sadašnji kontekst reforme. Pod uslovom da je utvrđena nulta tačka reforme, treba odrediti svega nekoliko ključnih faza i događaja u nedavnoj prošlosti tokom kojih su ispregovarana i formulisana politička i/ili javna očekivanja od čitavog sektora bezbednosti i od njegovih pojedinih delova. Da bi bila određena periodizacija reforme, treba otkriti „granične momente“, odnosno „tačke preokreta“⁴² u tokovima političke transformacije, tokom kojih je došlo do značajnih promena u percepciji mesnog sektora bezbednosti, kao i do promene smera u nacionalnoj politici bezbednosti. Prilikom određivanja tačaka preokreta treba u obzir uzeti formalne promene u političkom uređenju, kao što su mirovni sporazumi, usvajanje novog ustava, izbori prekretnice. Pored toga bi trebalo zabeležiti i promene u očekivanjima koja građani imaju od sektora bezbednosti, kao i promene u stepenu njegove legitimnosti. Varijacije u stepenu legitimnosti

društvu: (1) indikatori dobre uprave: (a) legitimnost države, (b) pružanje javnih usluga, (c) vladavina prava i ljudska prava, (d) obrasci vođstva – elita; (2) bezbednosni indikatori: (a) bezbednosni aparat, (b) regionalno okruženje; (3) socioekonomski indikatori: (a) demografski pritisci, (b) izbeglice i interno raseljena lica, (c) neprijateljstva na osnovu grupnog indentiteta, (d) emigracije iz zemlje, (e) ekonomske šanse za sve grupe, (f) stanje ekonomije. Izvor: Verstegen, de Goor and de Zeeuw, 26.

⁴¹ Videti mnogo detaljniji upitnik u priručniku u *The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice*, 52–56 za (a) analizu konflikta i političke ekonomije, (b) kapaciteta i tipa upravljanja institucijama pravosuđa i bezbednosti, (c) potrebe ljudi, posebno siromašnih ljudi za bezbednošću i pravdom.

⁴² Termini su pozajmljeni iz teorija tranzicije i izvorno na engleskom glase: *specific thresholds* (granični momenti), *tipping points* (tačke preokreta) i *critical junctures* (kritični momenti).

sektora bezbednosti i njegovih aktera se tada mogu tumačiti kao važan pokazatelj mena u javnoj potražnji za reformom.

Promene u „potražnji za reformom“ u datoj zemlji mogu biti otkrivene na osnovu analize rezultata ispitivanja lokalnog javnog mnjenja, kao i primenom teorije sekuritizacije na političke procese. To bi trebalo da omogući to da bude utvrđeno kada je i kako reforma sektora bezbednosti stigla na dnevni red državne (nacionalne) politike. U skladu sa tim, a na osnovu nalaza iz specijalizovanih istraživanja javnog mnjenja⁴³, kao i iz delova redovnih istraživanja javnog mnjenja o poverenju građana u državne institucije, moguće je saznati stavove građana o (ne)legitimnosti sektora bezbednosti, njihova očekivanja od promena, kao i reakcije na njih. Ovakav pristup u skladu je sa normativnom pretpostavkom koncepta reforme sektora bezbednosti, po kojoj ona treba da omogući zadovoljavanje prava i potreba građana za bezbednošću u skladu sa idejom ljudske bezbednosti. Analiza distribucije stavova i trendova iskazanih u istraživanjima javnog mnjenja pokazaće, između ostalog, i to koliki značaj reformi sektora bezbednosti pridaju ispitanici (građani), te da li je oni smatraju važnijom od reformi ostalih sektora državne uprave. Stepent legitimnosti sektora i njegovih pojedinih elemenata ujedno posredno upućuje i na „socijalni“ kapital kojim raspolažu akteri reforme, odnosno na strpljenje javnosti i manevarski prostor koji elite imaju na početku tranzicije.

Nalazi istraživanja javnog mnjenja mogu biti od velike pomoći prilikom tumačenja liste prioriteta koje političke elite imaju u reformi sektora bezbednosti. Na osnovu toga se onda može i saznati zašto su nosioci vlasti neke od promena u pojedinim delovima sektora smatrali manje važnim, te ih nisu ni podsticali. Tako se, na primer, nezainteresovanost novih vlasti u Srbiji posle 2000. godine za reformu sistema civilne zaštite ili za pravno uređenje statusa privatnog sektora bezbednosti može delimično objasniti i time da javno mnjenje ovim temama nije pridavalo veću važnost, niti ih je doživljavalo kao potencijalnu pretnju za svoju bezbednost. To istovremeno govori da ove teme nije bilo lako sekuritizovati, za razliku od onih koje su povezane sa reformom vojske, policije ili bezbednosnih službi. Naime, u javnosti Srbije su na početku tranzicije policija i bezbednosne službe, kao i vrh vojske uostalom, bili posmatrani kao glavni represivni aparati prethodnog režima, pa je javnost zahtevala i očekivala da oni budu brzo i radikalno reformisani. Nasuprot tome, oblast civilne zaštite bila je nevidljiva u javnom prostoru sve do velikih incidenata i prirodnih nepogoda, kao što su eksplozija skladišta municije u Paraćinu 2007. godine i poplave 2006. godine.

Da bi se stekao valjan uvid u prirodu i obeležja konteksta, nalaze o javnom mnjenju treba dopuniti analizom dominantnih procesa sekuritizacije u Srbiji. Sekuritizacija će, pri tom, biti shvaćena kao diskurzivni proces kojim se neka pojava

⁴³ U Srbiji to mogu biti istraživanja javnog mnjenja o reformi vojske, bezbednosnim problemima i evroatlantskim bezbednosnim integracijama koje je CCVO radio od 2003. do 2005. godine, viktinološka istraživanja Viktinološkog društva Srbije, istraživanja o radu policije koje je naručio OEBS 2002. i 2008. godine itd.

proglašava bezbednosnom pretnjom za opstanak političke zajednice, na koju se zbog toga mora odgovoriti primenom vanrednih sredstava (van normalnih političkih tokova).⁴⁴ Analiza ključnih sekuritizujućih aktera, tipova pretnji i zahtevanih specijalnih mera omogućava ostvarivanje dodatnih uvida u tokove i mehanizme legitimizacije reformi, kao i u načine na koji su pojedini akteri reforme sticali javni autoritet.⁴⁵ U prilog upotrebi ovakvog pristupa govori i činjenica da je reč o turbulentnom periodu tranzicije tokom koga njeni akteri, u procesu oblikovanja novog identiteta zajednice, ponovo i intezivno pregovaraju o mnogim društvenim normama. Dodajmo i to da je, što iz svega do sada navedenog sledi, pretpostavka istraživača Centra da reforma sektora bezbednosti nije nešto što se može objektivno izmeriti samo na osnovu vidljivih materijalnih pokazatelja. Utoliko je za njeno razumevanje i merenje neophodno na umu imati i to da su bezbednosne pretnje, kao i reformski prioriteti konstruisani diskurzivnim delovanjem mesnih aktera. Zbog toga je teško izmeriti i iskazati složenu političku prirodu ovog procesa i njegove protivrečne tokove samo pomoću materijalnih pokazatelja.

Analiza društveno-političkog konteksta bi na kraju trebalo da omogući to da bude utvrđeno koji su to dominantni procesi uticali na oblikovanje RSB u jednoj zemlji, da li je to pre svega postkonfliktni, postautoritarni, razvojni kontekst ili pak kontekst snažne države.⁴⁶ Tokom analize je moguće kombinovati kontekste, ali dinamika i mehanizmi uticaja ovih procesa na reforme u sektoru bezbednosti moraju biti objašnjeni što je moguće preciznije i konkretnije za zemlju koja je analizirana. Šira društveno-politička analiza trebalo bi da pruži kratku periodizaciju i analizu ključnih događaja, ili *tački preokreta*, iz nedavne prošlosti, koji su uticali na očekivanja građana i mogućnosti političkih aktera da usmeravaju reforme u sadašnjem trenutku. Ova analiza bi trebalo da ukaže i na rezonantnost koju reforme sprovedene u sektoru bezbednosti imaju u javnom diskursu i u javnom mnjenju.

⁴⁴ Barry Buzan and others, *Security: A New Framework for Analysis* (London/Boulder: Lynne Rienner, 1998).

⁴⁵ Ian Loader, "Policing, securitization and democratization in Europe", *Criminology and Criminal Justice*, Vol. 2, No. 2 (2002): 125–153.

⁴⁶ Za moguće kontekste reforme videti tabelu Konteksti RSB. Više o Hangijevoj definiciji četiri moguća konteksta videti u tekstu o konceptu RSB, a o poteškoćama njihove operacionalizacije na slučaju Srbije u tekstu o kontekstu RSB.

KONTEKST	DOMINANTNI AKTERI	P R E T N J E	PRIORITETI
<p>Postautoritarni</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ državni akteri koji koriste silu ▪ političke partije ili grupe koje su učestvovali u smeni vlasti (tzv. opozicija), kao i elita iz prethodnog režima ▪ nedovoljno su prisutni ili razvijeni sledeći akteri: <ul style="list-style-type: none"> ▪ državni organi koji ne koriste silu (posebno oni zaduženi za kontrolu), npr. sudstvo i drugi nezavisni organi, zakonodavni organi ▪ građansko društvo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ opasnost od uspostavljanja starog režima ▪ nelegitimnost državnih organa koji koriste silu ▪ sistemsko kršenje ljudskih prava 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ primarni cilj: demokratizacija društva ▪ depolitizacija državnih aktera, pre svega onih koji koriste silu ▪ izgradnja institucija za kontrolu i nadzor ▪ ilustracija i procesuiranje kršenja ljudskih prava
<p>Prekonfliktni</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nedržavni akteri koji koriste silu (paravojne formacije) ▪ političke i ekonomske elite u čijem je interesu konflikt ▪ spoljni akteri (npr. privatne vojne kompanije...) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ etnički/verski problemi ▪ separatističke težnje 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ prevencija oružanog sukoba ▪ zaštita prava civila ▪ demilitarizacija društva i pružanja javne bezbednosti
<p>Konfliktni (pitanje je da li možemo govoriti o RSB tokom konflikta zbog nedostatka demokratskog poretka)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nedržavni akteri koji koriste silu (paravojne formacije) ▪ spoljni akteri (vojske drugih zemalja, privatne vojne kompanije, mirovne misije i posrednici...) ▪ kriminalne grupe u sprezi sa glavnim učesnicima u konfliktu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ demonopolizacija sile i bezvlašće ▪ ratni zločini ▪ izmeštanje civilnog stanovništva.... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zaustavljanje sukoba ▪ zaštita prava civila (izbeglica, rasejanih...) ▪ demobilizacija i razoružanje ▪ uspostavljanje kontrole
<p>Postkonfliktni</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ državni i nedržavni akteri koji koriste silu (paravojne formacije) ▪ spoljni akteri ▪ veteran nedovoljno su prisutni akteri kao i u postautoritarnom kontekstu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mnoštvo oružja u rukama civila ▪ minirane teritorije ▪ izbegla i prognana lica ▪ nedostatak efektivne kontrole cele teritorije ▪ kriminal vezan za određene grupe u sukobu ▪ privatizacija bezbednosti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ primarni cilj: tranzicija iz perioda nasilja i oružanog sukoba u mir ▪ demobilizacija i razoružanje ▪ reintegracija veterana u civilni život ▪ deminiranje ▪ demilitarizacija društva i pružanja javne bezbednosti ▪ povećanje zastupljenosti manjina i drugih marginalizovanih grupa u redovima državnih aktera koji koriste silu ▪ franciona pravda (sudovi za ratne zločine, komisije za poverenje, ilustracija u državnim akterima)

K ONTEKST	DOMINANTNI AKTERI	P RETNJE	PRIORITETI
Integracije	<ul style="list-style-type: none"> ▪ izvršni organi ▪ spoljni akteri poput SE, EU, NATO čije je uslovljavanje vezano za ispunjenje kriterijuma za uclanjenje ▪ građansko društvo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gubitak identiteta (vertikalne pretnje) ▪ zapostavljanje demokratizacije za rad povećanja efikasnosti i efektivnosti upravljanja bezbednošću 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ primarni cilj: uclanjenje u neku međunarodnu organizaciju ▪ interoperabilnost oružanih snaga ▪ učestvovanje u mirovnim operacijama van svoje teritorije ▪ međunarodna saradnja igra sve veću ulogu u upravljanju politikom bezbednosti
Razvojni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ državni koji koriste silu ▪ spoljni akteri (posebno Švedska banka, MMF koji uslovljavaju davanje ekonomske pomoći političkim kriterijumima) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ socioekonomski problemi, posebno siromaštvo ▪ preterana vojna potrošnja i neefikasno upravljanje državnim akterima koji koriste silu, te nedovoljno pružanje javne bezbednosti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ primarni cilj je tranzicija iz nerazvijene ekonomije u razvijenu
Jaka država	<ul style="list-style-type: none"> ▪ državni organi koji ne koriste silu ▪ nedržavni akteri i koji koriste i koji ne koriste silu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ novi izazovi, fizički pretnje (komp. kriminal, terorizam, globalno zagrevanje..) ▪ otuđenje građana i državnih aktera koji koriste silu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ uvođenje reformi radi povećanja efikasnosti upravljanja bezbednošću ▪ reforme vodene potrebom za delovanjem van teritorije države (nove generacije mirovnih misija) ▪ novi oblici civilno-vojne saradnje i u zemlji (npr. policija u lokalnoj zajednici) i van zemlje (integrirane mirovne misije)
Izgradnja države	<ul style="list-style-type: none"> ▪ elite koje su „izborile“ status države ▪ akteri koji koriste silu i koji su učestvovali u dobijanju države ▪ spoljni akteri (protectorat i mirovne snage) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nemogućnost upravljanja celom teritorijom ▪ spoljna i unutrašnji nedostaci legitimnosti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ izgradnja institucija (npr. vojske ili ministarstava koja ranije nisu postojala) ▪ dobijanje međunarodnog priznanja (uclanjenje u organizacije) itd.

Tabela 10: Karakteristike različitih konteksta RSB

2. Sektorska analiza

U sledećem koraku „spuštamo se“ sa analize društveno-političkog nivoa na analizu osobenosti koje ima sektor bezbednosti u odnosu na ostatak državne uprave, kao i na analizu unutrašnje dinamike u ovom sektoru. Ova bi analiza trebalo da iznedri:

1. popis svih državnih i nedržavnih aktera sektora bezbednosti
2. opis stanja i vrste odnosa unutar sektora, posebno između posednika sile i njegovog civilnog dela⁴⁷
3. procenu kapaciteta svakog aktera
4. polje ekspertize svakog od aktera i
5. dominantne obrasce upravljanja sektorom i svakim od aktera.

Analizom postojećih kapaciteta i ekspertize želimo saznati vrstu, obim i kvalitet materijalnih, finansijskih i ljudskih resursa kojim raspolažu sektor i njegovi akteri. Istom prilikom treba ustanoviti institucionalni okvir u kome deluje državna uprava. To bi trebalo da omogući lakšu identifikaciju potencijalnih prepreka, ali i prilika za reformu. Analiza obrazaca upravljanja sektorom (*quality of governance*) ujedno pruža i uvid u demokratičnost sektora, jer se ispitivanjem „odnosa između bezbednosnih institucija, šireg državnog aparata i javnosti“ saznaje „njihova definisanost (jasnost), otvorenost i sposobnost državnog aparata da odgovori na potrebe građana (*responsiveness*)“⁴⁸. U već pomenutom priručniku OECD⁴⁹ navedeni su još neki parametri pomoću kojih se može dodatno proveriti demokratičnost odnosa unutar sektora, kao što su: odgovornost, legitimnost (poverenje), nezavisnost (depolitizacija), vladavina prava, sistem provera i balansa (podela vlasti), horizontalna odgovornost, kao i participativnost (mogućnost građana da utiču na formulisanje, sprovođenje i ocenjivanje politike u ovoj oblasti).

Odatle ovakva analiza vodi pronalaženju specifičnosti u uređenju i praktičnom upravljanju unutar sektora bezbednosti, koje ga čine različitim od ostalih delova državne uprave. Na primer, sektor bezbednosti u svim zemljama karakteriše poseban odnos između profesionalaca i civilnih donosilaca odluka. To stoga što prvi poseduju specijalizovana znanja i veštine koje ovi drugi ne mogu lako steći. Zahvaljujući tome, profesionalci mogu znatno uticati na tok, domete i ciljeve RSB. Ovo je posebno izraženo u postautoritarnom kontekstu reforme, jer je u nedemokratskom poretku celokupno obrazovanje o bezbednosti u nad-

⁴⁷ Ali i nepisane odnose moći između vojske i policije, bezbednosno-obaveštajnih agencija i ostatka sektora. Ovo se može vizuelno ilustrovati krugovima različitih veličina, koji odražavaju relativnu moć različitih delova unutar sektora bezbednosti, što je sastavni deo mapiranja sektora.

⁴⁸ *Safety, Security and Accessible Justice – Putting Policy into Practice* (London: Department for International Development, 2002), 18.

⁴⁹ *The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice*, 54, 73.

ležnosti zatvorenih sistema školovanja i obuke koji pripadaju vojsci, policiji ili službama bezbednosti. Odatle treba očekivati da novopristigli politički donosioci odluka u sektoru bezbednosti, a posebno civilni čelnici državnih aparata prinude, ne raspolažu uvek dovoljnim znanjem za uspešno upravljanje reformom. Pored toga, nivo transparentnosti državnih aktera u sektoru bezbednosti uvek je manji nego kod ostalih organa javne uprave. Razlike u načinu upravljanja koje postoji između sektora bezbednosti i ostatka državnog aparata još su izraženije tamo gde je na delu kombinacija postkonfliktnog i postautoritarnog konteksta ili konteksta slabe države. U ovim kontekstima je, naime, čest slučaj da su državni akteri koji koriste silu bili ne samo van dometa javnog nadzora, već i da su kao jedna od glavnih poluga nedemokratske vlasti bili privilegovani i izrazito politizovani.

Analizom sektora bezbednosti ujedno treba otkriti i popisati razlike koje postoje između entiteta (jedinica) koji ga čine. Zato ona treba da se pozabavi formalnim odlikama sektora i aktera (na primer, postojanje odgovarajućeg zakonodavstva), ali i neformalnim (na primer, dominantna organizaciona kultura, prestiž određenih profesionalnih grupa unutar sektora i sl.). Tako je vojska u Srbiji tradicionalno uživala više poverenja građana nego bilo koji drugi deo sektora bezbednosti, možemo reći više čak i od mnogih civilnih ustanova, na primer od skupštine ili vlade. Da bismo razumeli uočene razlike između aktera u sektoru treba pripremiti i dodatnu analizu institucionalnog nasleđa svakog od aktera unutar sektora, kojom treba saznati njihove materijalne performanse (npr. brojčanost, obučenost, opremljenost, postojanje zakona i sl.), a potom i neformalne odlike upravljanja. Razumevanje neformalne „logike prikladnog/poželjnog“ upravljanja unutar ovih institucija omogućava to da budu otkriveni razlozi unutrašnje blokade ili nekonsolidovanosti reforme, pogotovo u slučajevima u kojima za nju (reformu) postoji odgovarajući formalni okvir (nadležna tela i zakonodavstvo)⁵⁰. Na primer, iako je centralizovano odlučivanje unutar MUP bila predmet kritika nakon demokratskih promena, široke administrativne nadležnosti⁵¹ koje MUP ima zadržale su svoju „logiku prikladnosti“⁵² dosta dugo nakon otpočinjanja procesa demokratizacije u državama naslednicama SFRJ. Ovo možemo objasniti korporativnom prirodom novonastalih političkih zajednica. U svim postjugoslovenskim državama „preživelo“ je očekivanje građana da policija, kao najefikasniji organ centralne uprave, treba da nastavi da pruža administrativne usluge⁵³ na uniformni način, umesto da se pružanje ovih usluga decentralizuje i prenese na opštinske uprave. Očekivanje da „legitimnost dolazi

⁵⁰ Wade Jacoby, "Tutors and Pupils: International organizations, Central European elites, and western models," *Governance*, Volume 14, Issue 2 (2001): 169–200.

⁵¹ Administrativne nadležnosti obuhvataju sve od registrovanja udruženja građana i javnih skupova, izdavanja pasoša i ličnih karti, pa do održavanja knjige državljana i matičnih knjiga.

⁵² James G. March and Johan P. Olsen, "Elaborating the "New Institutionalism" *ARENA Working Papers* (2005), http://www.arena.uio.no/publications/working-papers-2005/papers/wp05_11.pdf

⁵³ Npr. Izdavanje ličnih dokumenata, prijava boravka i slično.

odozgo⁵⁴, tj. iz centralne vlade ključna je karakteristika kontinentalnog policijskog sistema, a njena logika organizacije preživela je i do danas u policiji Srbije.



Ilustracija 1: Prikaz kapaciteta aktera i njihovih odnosa

Rečenom dodajmo i to da na početku istraživanja treba, a radi otkrivanja specifičnosti datog sektora bezbednosti, popisati sve važne i dostupne javne izvore o ovom sektoru. Potom treba izraditi bibliografije o reformi svakog od delova sektora bezbednosti. Izrada bibliografija i pregled postojeće literature u konkretnoj zemlji nisu samo koristan način za prikupljanje informacija, već se iz njih mogu saznati i viđenja domaćih autora o važnosti RSB. Pored toga, potrebno je uraditi i hronologiju reforme celog sektora bezbednosti, kao i detaljne hronologije tokova reforme svakog od njegovih delova (npr. hronologija reforme vojske, hronologije reforme policije itd.). Sve to omogućava da bliže budu utvrđena obeležja užeg (mikro) konteksta u kojima je tekla reforma svakog od aktera. Na osnovu toga će biti moguće analizirati karakterističnu političku dinamiku unutar različitih delova sektora bezbednosti, kao i postaviti ešalon u odnosu na koji će biti meren napredak primenom Indeksa reformisanosti sektora bezbed-

⁵⁴ Arianit Koci, "Legitimation and culturalism: towards policing changes in the European 'post-socialist' countries," in *Policing In Central And Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West*, ed. Milan Pagon (Ljubljana: College of Police and Security Studies, 1996).

nosti. Takođe, proučavajući reformu u kratkom istorijskom kontekstu pokušali smo da prepoznamo zahteve reformi. Naime, da bi se ispoljili rezultati reforme, odnosno da bi postali vidljivi široj javnosti, potrebno je da prođe određeno vreme. Takođe, očekivanja od ustanova mogu biti drastično preoblikovana tokom dramatičnih događaja ili kriza. Na taj će nam način mini analize konteksta reformi za svakog aktera kojeg smo posmatrali omogućiti da povežemo političke odluke aktera sa institucionalnim promenama.

Stoga su istraživači CCVO, kako bi stekli bolji uvid u dinamiku unutar sektora bezbednosti, posebno analizirali kontekste u kojima je tekla reforma svakog od aktera. To je trebalo da im pomogne da lakše prepoznaju i razumeju različite startne pozicije sa kojih su akteri čiji je napredak meren krenuli u reformu. Zato svako poglavlje o reformi pojedinačnih aktera počinje sažetom analizom njihovog nasleđa i analizom mikrokonteksta u kome se ona odvijala. Analiziranjem mikrokonteksta pokušali smo da utvrdimo to da li je postojala javna potražnja za reformom datog aktera. Potom, i da li je bilo pretnji koje su posebno sekuritizovane u ovoj oblasti javne politike, te koje su se važne institucionalne i političke promene dogodile od početka tranzicije. Nadasve, opis dinamike, kao i popis prethodno izvršenih promena dozvoljava nam da uspostavimo etalon u odnosu na koji će biti meren kasniji napredak u reformi svakog od aktera.

3. Analiza političkih aktera RSB

Ovom analizom treba obuhvatiti sve ključne političke aktere koji imaju mogućnost da zvanično ili nezvanično donose odluke o RSB, odnosno da utiču na njeno sprovođenje ili nesprovođenje. Lista političkih aktera će se, svakako, razlikovati u zavisnosti od zemlje i na njoj se mogu, na primer, naći političke partije, crkve, sindikati, organizovane kriminalne bande, paravojske, kao i različite interesne grupe unutar državnih aparata sile. Da bi analiza ključnih političkih aktera bila valjana, te da bi omogućila utvrđivanje sposobnosti i motiva za delovanje svakog od njih, ona treba da bude zasnovana na sledećim pokazateljima⁵⁵:

- 1) tip aktera (državni/nedržavni)
- 2) interes aktera (politička *agenda*), odnosno njihova motivacija da doprinose stabilnosti ili nestabilnosti, kao i izazivanju unutrašnjih konflikta
- 3) tip strategija i/ili uobičajeni metodi koje akter preduzima da bi ostvario svoje ciljeve (posebno treba obratiti pažnju na njihovu sklonost da upotrebljavaju silu i krše ljudskih prava svih građana ili određenih grupa)

⁵⁵ Suzanne Verstegen, Luc van de Goor and Jeroen de Zeeuw, *The stability assessment framework: designing integrated responses for security, governance and development* (The Hague: Netherlands. Ministry of Foreign Affairs, 2005), 46-48.

- 4) kapaciteti (raspoloživa finansijska sredstva, ubojna snaga, kontrola nad delom teritorije, kohezija unutar grupe, tip liderstva, vrsta ekspertize, mogućnost umrežavanja i slično)
- 5) glavni odnosi sa drugim akterima (ko su im saveznici, a ko protivnici, da li su sposobni da pridobiju podršku ili politički mobilišu određene grupe građana, koja im je socijalna i politička baza).

Tip aktera	Interesi	Strategije	Kapaciteti	Odnosi
Vlada, poredak (demokratski, autoritaran i sl.)	-politička orijentacija (socijalistička, neoliberalna i sl.) -motivacija (na primer, ekonomske dobiti)	-metode političke borbe i upravljanja -poštovanje ljudskih prava -demokratski akreditivi	-kolika je baza podrške -kohezija unutar grupe -materijalni resursi -sposobnost sprečavanja, usporavanja ili odlaganja reforme	-glavni partneri -glavni protivnici

Tabela 11: Analiza političkih aktera

Na osnovu rezultata dobijenih ovakvom analizom biće moguće utvrditi to da li je i na koji je način nasleđeno stanje (očekivanja građana, materijalni i ljudski kapaciteti, obrasci dobre uprave) promenjeno zbog intervencija različitih političkih aktera. Zato je prilikom pravljenja popisa važno utvrditi to da li neko od aktera nedostaje, odnosno da li je neki od njih previše prisutan. U sklopu toga treba otkriti i to da li neki od njih može biti „veto igrač“, odnosno ko je od njih podstrekač reforme (*agent of change*). Osnovano je, potom, pretpostaviti da broj aktera i stepen njihovog uticaja u određenom trenutku mogu ukazati na nepostojanje ili postojanje teškoća u reformi. Tako se, na primer, često tvrdi da bez postojanja organizacija ili grupa civilnog društva koje imaju znanja i sposobnosti da obavljaju javni nadzor nad sektorom bezbednosti nema ni delotvorne demokratske kontrole. Često se, isto tako, smatra da određene interesne grupe, sastavljene od pripadnika državnih aparata koji koriste silu, mogu zbog sile (moći) i znanja koje poseduju biti „veto igrači“ u reformi. Tako jedan broj autora navodi da su bezbednosno-obaveštajni krugovi najviše uticali na dono-

sioce političkih odluka, kako pre smene Miloševićevog režima, tako i nakon njegove smene, te da im je to omogućavalo da blokiraju reforme.⁵⁶

Međutim, ovakve tvrdnje nije lako potkrepiti proverljivim dokazima. Odatle, najveću prepreku istraživačima prilikom analize aktera predstavlja nedostatak pouzdanih i javno dostupnih podataka o njihovom delovanju, kao i nepostojanje dovoljne vremenske distance. Zbog toga se ovaj deo analize uglavnom završava popisom aktera i opisom njihovih kapaciteta koji su zasnovani na stavovima i nalazima opšte i stručne javnosti.

Glavno istraživačko pitanje

Rezultati koji isteknu iz analize društveno-političkog i sektorskog konteksta, kao i iz analize ključnih političkih aktera treba da omoguće preciznije utvrđivanje dominantnog konteksta u kome se izvodi RSB. Tek na osnovu toga može biti pouzdano utvrđeno koja je generacija reformi na delu u datoj zemlji.⁵⁷ Zato ćemo ovde usvojiti stanovište Timoti Edmondsa (Timothy Edmonds) po kome postoje prva i druga generacija reformi sektora bezbednosti. Po njegovom mišljenju prva generacija obuhvata donošenje ustavnih normi i osnovnih zakona, kao i uspostavu sistemskih struktura. Sve to bi trebalo da dovede do prepotčinjavanja bezbednosnih organa demokratski izabranim civilnim vlastima. Ovo pak predstavlja jedan od prvih koraka u procesu demokratizacije. Težište reformi tokom prve generacije stavljeno na uspostavljanje formalnih struktura za civilnu kontrolu, kao i na jasniju podelu nadležnosti između različitih aktera unutar sektora bezbednosti. Time bi ujedno trebalo da bude postavljen osnov za demokratsku civilnu kontrolu unutar sektora. Isto tako, tokom prve generacije bi trebalo da dođe do demilitarizacije i depolitizacije upravljanja sektorom bezbednosti. Sve bi to trebalo da otkloni potencijalne opasnosti od toga da delovi sektora bezbednosti koji koriste silu, bilo državni bilo nedržavni, dođu u situaciju da mogu da ugroze demokratsko funkcionisanje date političke zajednice.

Druga generacija reformi poklapa se sa procesom konsolidacije demokratije.⁵⁸ Ovo, naravno, važi pod pretpostavkom da je u datoj zajednici dovršeno

⁵⁶ Peter Andreas, "Criminalized Legacies of War The Clandestine Political Economy of the Western Balkans," *Problems of Post-Communism* (May/June 2004). 3-9 i Ognian Shentov, Boyko Todorov and Alexander Stoyanov, *Partners in Crime: The Risk of Symbiosis Between the Security Sector and Organized Crime in Southeast Europe* (Sofia: Center for the Study of Democracy – CSD, 2004).

⁵⁷ Timothy Edmonds, "Security sector reform: concepts and implementation," in *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*, eds. Wilhelm N. German and Timothy Edmonds. (Geneva: DCAF, BICC, 2003), 11–25.

⁵⁸ Huan Linc i Alfred Stepan, *Problemi demokratske tranzicije i konsolidacije* (Beograd: Filip Višnjić, 1998), 6. navode pet arena konsolidovane demokratije: (1) autonomno političko društvo, (2) uslovi za slobodno organizovanje građana i civilnog društva, odnosno (3) vladavina prava, (4) institucionalizacija ekonomske sfere, kao i (5) postojanje administrativnih kapaciteta izvršne vlasti

formiranje države, odnosno da su otklonjene pretnje po njen opstanak. Ukoliko je to tako, očekuje se da tokom druge generacije, u međuvremenu osnaženo građansko društvo, pored političara, postane aktivan učesnik demokratske civilne kontrole i nadzora. To bi pak u znatnoj meri trebalo da doprinose socijalnoj legitimizaciji institucija 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 identifikuje 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 političke i interesne neutralnosti. U ovoj fazi, glavno pitanje više nije da li i zašto reformisati sektor bezbednosti, već kako to najdelotvornije i najefikasnije uraditi. Zbog toga je tokom druge faze neophodno, a radi konsolidovanja reformi prve generacije, podići 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. Iz predložene skice idealtipskih faza proizilazi to da druga generacija reforme sektora bezbednosti nema jasno naznačen završetak. Ova faza korespondira sa modelom konsolidovane demokratije, čiji nastanak ne zahteva samo uspostavljanje novih struktura, već i promenu ponašanja i uvreženih stavova pripadnika sektora bezbednosti. Odatle sledi da tek kada se ovo dogodi, demokratsko i delotvorno upravljanje rečenim sektorom postaje „jedina igra u gradu“⁵⁹.

U skladu sa tim, reforma sektora bezbednosti u Srbiji razmatrana je pre svega posmatranjem procesa njene demokratizacije i postkonfliktnog oporavka. Naime, pošlo se od pretpostavke da je širi kontekst u kome je započeta reforma sektora bezbednosti u Srbiji bio oblikovan pod uticajem potreba da se simultano izvrši četvorostruka tranzicija, i to iz nedemokratskog u demokratsko političko uređenje, iz planskog u tržišni sistem upravljanja ekonomijom, iz monotipnih u pluralizovane društvene odnose i iz ratnog (konfliktnog) stanja u stanje postkonfliktno normalizacije, stabilizacije i rekonstrukcije. Zbog svega toga, neophodno je bilo pažljivo ispitati to na koji način su tokovi ovako kompleksne tranzicije uticali na reformu sektora bezbednosti. Tek na osnovu toga će biti moguće pouzdano proceniti to da li je u Srbiji završena i konsolidovana prva generacija reformi, te da li je ona prešla u svoju drugu fazu. Utoliko bi dobijeni nalazi trebalo da dozvole timu CCVO da odgovori na centralno pitanje svog istraživanja, odnosno da proceni da li je reforma sektora bezbednosti u Srbiji konačno prešla „tačku bez povratka“ nakon koje ovaj sektor i/ili njegovi pojedini akteri više ne mogu i neće ugroziti demokratsko funkcionisanje države i političke zajednice.

koji je čine sposobnom da kreira i sprovodi novu politiku.

⁵⁹ Parafraza definicije konsolidovane demokratije Linza i Stepana.

Razvoj postupaka za merenje napretka u reformi sektora bezbednosti

Budući da je koncept RSB nedovoljno teoretski izgrađen i da problem merenja napretka RSB nije dovoljno istražen, te da je reč o složenom fenomenu, odlučeno je da se tokom izrade plana ovog istraživanja koristi kvalitativnu metodu istraživanja poznatu kao *utemeljena teorija* tj. *grounded theory approach*. Ovaj pristup podrazumeva da se teorija razvija tokom samog istraživanja i to kroz „kontinuirano međusobno delovanje analize i prikupljenih podataka“⁶⁰. Pošlo se zato od nalaza Silvermana⁶¹ o tri faze izgradnje teorije, koje su još daleke 1967. godine razvili Glazer i Štraus⁶²:

1. Prvi korak zahteva definisanje kategorija koje će osvetliti podatke i dati im smisao. U ovom slučaju to je nalagalo da prvo pokušamo da razradimo i razdelimo definiciju reformisanog sektora bezbednosti na konkretne kriterijume kojima se može pratiti stepen ostvarenosti tri dimenzije reformisanosti: demokratsko upravljanje, efikasnost pružanja ljudske i nacionalne bezbednosti i delotvornost pružanja bezbednosti. Do liste mogućih kriterijuma smo došli pregledom postojećih istraživanja i literature o RSB, a onda smo kroz stručne rasprave pokušali da utvrdimo koji su kriterijumi najvažniji za celokupnu reformu u zemlji poput Srbije i došli do spiska od deset kriterijuma. Ti kriterijumi su dodatno razrađeni u indikatore, pa je tako nastao Indeks reformisanosti sektora bezbednosti. U okviru Indeksa smo posebno želeli da ispitamo kategoriju holističnosti, odnosno stepen integrisanosti mesnog sektora bezbednosti.
2. U drugom koraku bi ove kategorije trebalo „natopiti“ tojest ispuniti konkretnim sadržajima kako bismo mogli ispitati njihovu važnost. To je u slučaju Srbije značilo da na četiri različite vrste aktera, kako ih razvrstava Hangi, treba primeniti Indeks RSB, tj. jedinstvene kriterijume za (pr)ocenu njihove reformisanosti. Međutim, odmah se pokazalo da primena istog aršina na četiri različite vrste aktera stvara brojne poteškoće. Potom je usledio dorada mernih postupaka i instrumenata kako bi bila oslikana specifičnosti različitih organizacija u sektoru, te proračunat Indeks reformisanosti. Trebalo je, ujedno, definisati postupke i kriterijume analize društvenog konteksta re-

⁶⁰ Halmi, Aleksandar (1996): Kvalitativna metodologija u društvenim znanostima. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, Studijski centar socijalnog rada, 278

⁶¹ David Silvermann, *Doing Qualitative Research – A Practical Handbook* (London: Sage Publications, 2005), 179.

⁶² Barney G. Glaser and Anselm Strauss, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* (Chicago: Aldine, 1967).

forme kako bi bile otkrivene specifičnosti karakteristične za Srbiju. Tokom analize konteksta treba utvrditi i nultu tačku u odnosu na koju će biti mereni dometi reforme.

3. Ako uspešno budu rešeni prethodni zadaci, izabrane kategorije treba zatim međusobno povezati i smestiti u opštiji analitički okvir kako bi on bio upotrebljiv i van konteksta u kome je prvobitno primenjen. Na osnovu iskustva stečenog primenom IRSB, unapredili smo početni instrument i uputstva za merenje i uvideli glavne trendove u RSB Srbije.

1. Izrada instrumenata za merenje

Pre nego što je započeto prikupljanje empirijske građe, istraživači su morali da pronađu odgovor na pitanje šta znači „reformisani sektor bezbednosti“. Kao što navodi Timoti Edmunds⁶³, na ovo pitanje se može odgovoriti iz tri različite perspektive: (a) iz ugla idealnog tipa reformisanog sektora, (b) na osnovu regionalnih standarda reformisanosti i (c) na osnovu analize i ocene procesa reforme u određenoj zemlji.

Prvi pristup zahteva to da prethodno bude osmišljen generički okvir ili idealni tip reformisanog sektora. U ovom istraživanju za tu svrhu je iskorišćena definicija koju je ponudio Hangi, iz koje 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, koji još nisu u potpunosti dostignuti ni u razvijenim demokratijama. Kako navode Vilferd fon Bredov i Vilhem German (Wilfried von Bredow and Wilhelm N. Germann)⁶⁴, u pitanju je „uspeh bez precizno definisanog kraja: optimalno uvećati zaštitnu ulogu sektora bezbednosti, a smanjiti rizik korišćenja prinudnih mera koje ugrožavaju demokratsku kulturu“. Uspeh se obično meri u kriznim situacijama, čije izbegavanje takođe predstavlja cilj ove reforme.

Budući da je reč o procesu, istraživači CCVO pošli su od stanovišta da se pouzdano može meriti samo presek stanja RSB u izabranom vremenu, i to na osnovu unapred utvrđene skale, koja je izrađena na osnovu modela idealno reformisanog sektora. Da bi takva skala bila postavljena, potrebno je za svaku od

63 Timothy Edmunds, "Security sector reform: concepts and implementation," in *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*, eds. Wilhelm N. German and Timothy Edmunds. (Geneva: DCAF, BICC, 2003), 11–25.

64 Wilfried von Bredow and Wilhelm N. Germann, "Assessing success and failure: practical needs and theoretical answers," in *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*, eds. Wilhelm N. German and Timothy Edmunds. (Geneva: DCAF, BICC, 2003), 161–174.

dimenzija reforme dodatno precizirati kriterijume i njihove sadržaje. To zahteva da budu utvrđene analitičke jedinice za svaku dimenziju, kao i lista specifičnih indikatora za svaku od četiri grupe aktera. Zato je, na primer, učestvovanje građana i njihovih udruženja u politici bezbednosti usvojeno kao jedan od kriterijuma u okviru dimenzije demokratsko upravljanje. Ovaj kriterijum je, potom, razdeljen na dva potkriterijuma: prvi, postojanje uslova i formi za konsultovanje građana prilikom izrade bezbednosne politike i drugi, postojanje metoda i kanala za uticaj građana na sprovođenje i ocenjivanje rečene politike. U skladu sa tim, u okviru prvog potkriterijuma ustanovljeni su različiti indikatori za različite aktere, kao što su, na primer, održavanje savetodavnih sastanaka sa građanima u njihovom kraju, na kojima će se govoriti o bezbednosti (indikator za policiju) ili korišćenje fokus grupa za proveru efekata nekih novih mera pre njihovog uvođenja (indikator i za policiju i za vojsku).

Na umu smo imali i to da tri dimenzije sadržane u definiciji RSB nisu apsolutne, niti da se na isti način ispoljavaju u svim zemljama, te da stoga one podležu subjektivnoj interpretaciji istraživača prilikom njihove operacionalizacije i pretakanja u specifične kriterijume i indikatore. Ovo tim pre, što opšta definicija RSB 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 o demokratskom nadzoru nad bezbednosno-obaveštajnim agencijama različito „operacionalizovana“ u različitim zemljama, a u zavisnosti od odnosa između izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, kao i od njihovog odnosa sa civilnim društvom. Podjednako je, odatle, demokatičan i legitiman nadzor nad bezbednosno-obaveštajnim agencijama koji vrši odbor koji imenuje vlada (Velika Britanija), odnosno poseban parlamentarni odbor (Nemačka) ili odbor za odbranu i bezbednost (Srbija), koji pored ovih službi nadzire i rad vojske i policije, ili kada je u skupštinski nadzor uključeno i posebno telo koje čine predstavnici građanskog društva, poput Vjeća za građanski nadzor sigurnosno-obaveštajnih agencija u Hrvatskoj.

Dodajmo rečenom i to da je postupak odabira određenih kriterijuma za merenje takođe zasnovan na nekim vrednostima i normama, i to obično na vrednostima i normama onoga koji meri ili onoga u čije ime se meri. Zbog toga je važno znati kojom su se *logikom prikladnosti* vodili istraživači CCVO prilikom specifikovanja kriterijuma za svaku od dimenzija, kao i prilikom utvrđivanja indikatora. Odatle se model Indeksa, koji je korišćen u ovom istraživanju, oslanja se na kontinentalno pravno i upravno nasleđe, kao i na standarde međunarodnih organizacija, pre svega, iz Evrope. Zbog pretpostavke postojanja ideje o državi kao poželjnom modelu društvenog organizovanja, model koji smo razvili verovatno neće biti primenljiv u onim delovima sveta, gde je koncept države nametnut spolja i gde nije ukotvijen.

DIMENZIJA	KRITERIJUM	POTKRITERIJUM
DEMOKRATSKO UPRAVLJANJE	Zastupljenost – reprezentativnost	Zastupljenost žena
		Zastupljenost nacionalnih manjina
	Transparentnost	Opšta transparentnost
		Finansijska transparentnost
	Učestvovanje građana i njihovih udruženja	Učestvovanje u kreiranju politike
		Učestvovanje u sprovođenju i ocenjivanju politike
	Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor	Kontrolna uloga izvršne vlasti
		Parlamentarna kontrola i nadzor
		Sudska kontrola
		Javni nadzor
Vladavina prava	Pravna država	
	Zaštita ljudskih prava	
EFIKASNOST	Dobra uprava	
	Upravljanje ljudskim resursima	
	Upravljanje materijalnim resursima	
EFEKTIVNOST – DELOTVORNOST	Integrisanost	
	Legitimnost sektora ili aktera	
	Odnos ciljeva, sredstava i rezultata	

Tabela 12: Dimenzije, kriterijumi i potkriterijumi reformisanosti sektora bezbednosti

Dimenzije idealno reformisanog sektora bezbednosti dodatno smo stoga precizirali na osnovu standarda koji su zapisani u dokumentima UN i u dokumentima nekih regionalnih organizacija (OEBS, Savet Evrope, EU, NATO). Time smo želeli postići sklad sa tzv. regionalnim principom merenja reformisanosti. Međutim, ovaj pristup i pomenuti standardi nisu opremljeni instrumentarijumom koji obezbeđuje holističko sagledavanje i procenjivanje dometa pojedinačne reforme. Ipak, iz analize minimalnih zajedničkih standarda deriviran je

spisak osnovnih analitičkih jedinica, koje su potom pretočene u kriterijume reformisanosti sektora bezbednosti po pojedinim dimenzijama. Tako je napravljena prva verzija indeksa, koja je sadržala listu od dvadeset i dva moguća i relativno razgraničena kriterijuma. Potom je na više rasprava i radionica u održanim u Centru, na kojima su učestvovali i spoljni eksperti⁶⁵, ispitivana važnost različitih kriterijuma, a onda je, da bi u prvoj godini projekta moglo biti započeto prikupljanje građe, smanjen njihov broj.⁶⁶ Nakon što je urađeno sedam verzija indeksa, izbor je sužen na pet grupa kriterijuma, za koje je procenjeno da mogu poslužiti za merenje stepena demokratskog upravljanja u sektoru bezbednosti Srbije. U izboru su se našli sledeći kriterijumi: (1) zastupljenost, odnosno reprezentativnost, (2) transparentnost (javna vidljivost), (3) učestvovanje građana i njihovih udruženja u kreiranju, sprovođenju i evaluaciji politike, (4) odgovornost, tj. demokratska civilna kontrola i javni nadzor i (5) vladavina prava. Pošlo se, pri tome, i od uverenja da navedeni kriterijumi mogu važiti i biti zajednički svim zemljama u kojima je sektor bezbednosti reformisan u skladu sa demokratskim uzusima.

Potom su za svaki kriterijum razrađeni potkriterijumi, koji služe kao pomoćne analitičke jedinice pomoću kojih se utvrđuje to u kojoj su meri reformom ispunjeni zahtevi svakog pojedinog kriterijuma. Tako je, na primer, odlučeno da se reprezentativnost procenjuje samo na osnovu zastupljenosti žena i zastupljenosti nacionalnih manjina u sektoru bezbednosti, odnosno u brojnom sastavu njegovih aktera. Tom je prilikom procenjeno da se u inicijalnoj fazi projekta na osnovu ovih potkriterijuma može steći barem delimična slika o stepenu zastupljenosti pojedinih društvenih grupa i slojeva u državnim institucijama koje pripadaju sektoru bezbednosti. Odlučeno je, takođe, da u ovoj fazi bude izostavljeno prikupljanje podataka o zastupljenosti brojnih drugih društvenih grupa, kao na primer, verskih ili seksualnih manjina. Ovo delom zbog toga što o tome ne postoje validni podaci, a delom zbog toga što to u ovom trenutku reforme nije glavni zahtev javnosti u Srbiji.

⁶⁵ Pored doprinosa istraživača CCVO i spoljnih stručnih saradnika Đorđa Vukovića (CESID), Bogoljuba Milosavljević i David Lova (David Law), koji su učestvovali u operacionalizaciji Indeksa, korisne komentare dobili smo i od Helene Zihelr iz Ženevskog centra za kontrolu oružanih snaga, istraživača Norveškog instituta za međunarodne odnose, posle prezentacije održane u maju 2008. godine, zatim od studenata master programa Međunarodne bezbednosti na Fakultetu političkih nauka, kao i od učesnika programa „Young Faces”, sa kojima smo tokom seminara testirali ovaj instrument.

⁶⁶ Zanimljiv način za određenje važnosti pojedinih kriterijuma smislio je tim Instituta za demokraciju koji je radio na izradi Indeksa otvorenosti društva. U sklopu svog istraživanja oni su angažovanim stručnjacima dali dva upitnika sa listom kriterijuma i indikatora otvorenosti društva. Prvi upitnik je sadržao skalu procene otvorenosti društva, po kojoj su oni ocenjivali stepen ostvarenosti ponuđenih kriterijuma u hrvatskom društvu. Drugi upitnik sadržao je skalu važnosti, po kojoj su angažovani stručnjaci ocenjivali značaj ponuđenih kriterijuma za dostizanje idealnog nivoa otvorenosti u bilo kom društvu. Za više detalja videti Simon Goldstein, *Indeks otvorenosti društva – Hrvatska 2006* (Zagreb: iDEMO, 2006).

U sledećem koraku postignuta je saglasnost oko zahvata radnih definicija potkriterijuma. Time smo, pre svega, želeli izbeći opasnost od toga da iste pojave budu više puta merene u sklopu različitih kriterijuma. U skladu sa tim, iz merenja po potkriterijumu „javni nadzor“ izostavljeni su, na primer, učinci Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje je imao tokom nadzora državnih aktera u sektoru bezbednosti, jer je to mereno u okviru kriterijuma „transparentnost“. Iz istog kriterijuma, izostavili smo i nadzor koji praktikuju individualni građani i/ili njihova udruženja, jer je meren unutar kriterijuma „učestvovanje u bezbednosnoj politici“. Najduža rasprava vođena je o operativnoj definiciji kriterijuma „legitimnost“. Odlučeno je da se, za svrhe ovog istraživanja, iz zahvata legitimnosti isključi posmatranje i ocenjivanje demokratski izbora. Umesto toga, pažnja je sužena i usmerena na stepen poverenja javnosti u bezbednosne institucije države i njihova rukovodstva, kao i na javnu percepciju pretnji po bezbednost Srbije i njenih žitelja. U okviru ovog kriterijuma analizirali smo i to da li postoje značajnije razlike u stepenu poverenja ili u percepciji pretnji između određenih društvenih grupa (na primer, nacionalnih manjina, mladih ili žena) i većinskog stanovništva. Na osnovu toga bi pak u sledećim fazama istraživanja mogle biti razmotrene i eventualne bezbednosne posledice ispoljenih razlika.

Proces izbora i oblikovanja optimalnog postupka je, dakako privremeno, okončan izradom dvodimenzionalne skale za merenje napretka u RSB. Na njenoj vertikalnoj osi su, pod oznakom dimenzije, upisana opšta (idealtipska) obeležja demokratskog sistema bezbednosti. Ona su, potom, na horizontalnoj osi razrađena i grupisana u posebne kriterijume i potkriterijume za svaki od elemenata sektora bezbednosti. Međutim, kao što Džejn Čana (Jane Chanaa) podseća, „relativno je lako sastaviti podsetnik za reformu sektora bezbednosti, a mnogo teže je definisati načine na koji ti sažeti principi mogu biti sprovedeni“⁶⁷. Usledio je zato popis i izbor indikatora na osnovu kojih je trebalo analizirati prikupljenu građu kako bismo saznali da li su i u kojoj su meri, te kod kog aktera su ovi kriterijumi primenjeni i ispunjeni. Zbog toga su istraživači CCVO u ovoj fazi rada najviše vremena potrošili na razvijanje indikatora, koji bi uvažili i vidljivo iskazali specifičnu funkciju, kao i različita – profesionalna, institucionalna, socijalna, vrednosna i kulturna – obeležja svakog od aktera u sektoru bezbednosti. Pri tome je trebalo voditi računa o tome da izabrani indikatori budu primenljivi makar na većinu aktera u jednoj grupi kako bi dobijeni nalazi bili međusobno uporedivi i merljivi. Da to uopšte nije lako, govori i sledeći primer: nespornim se, naime, smatra to da se ne može očekivati da u operativnom sastavu policije i vojske postoji ista zastupljenost žena. Pekinškom deklaracijom postavljen je standard po kome bi 30% operativnog sastava policije trebalo da čine žene, dok

⁶⁷ Citirano u Zoltán Martinusz, „Measuring success in security sector reform: a proposal to improve the toolbox and establish criteria,” in *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*, eds. Wilhelm N. German and Timothy Edmunds. (Geneva: DCAF, BICC, 2003), 183.

se 10% žena u sastavu vojske smatra značajnim postignućem, čak i u konsolidovanim demokratijama.

Zbog pomenutih razlika, svaki je istraživač imao zadatak da na osnovu već definisanih dimenzija i kriterijuma reformisanosti izradi indikatore za aktera čiju je reformu pratio. Tom prilikom je potvrđena pretpostavka po kojoj opšte dimenzije i kriterijumi reformisanosti nisu podjednako važni za sve aktere, kao i to da oni ne mogu biti u potpunosti primenjeni na svakog od njih. Ne može se, na primer, očekivati da transparentnost u upravljanju i obavljanju posla bude ista kod privatnih bezbednosnih kompanija i kod Ustavom ovlašćenih državnih aktera koji koriste silu. Besmisleno bi bilo, isto tako, očekivati da građani učestvuju u kreiranju i sprovođenju bezbednosne politike privatnih kompanija jer su ovi privredni nedržavni subjekti. Međutim, sa stanovišta nacionalne i ljudske bezbednosti ima smisla istraživati to da li su ove kompanije integrisane u sistem bezbednosti. Još je važnije saznati to da li je i kako je uređena upotreba metoda i sredstava kojima one mogu ugroziti ljudska prava građana, te i to da li iko ima nadzor nad njihovom upotrebom. Do sličnih nalaza došli bismo i kada bismo upoređivali delovanje parlamenta, organizacija civilnog društva i pravosuđa u sektoru bezbednosti. Budući da svaki od ovih entiteta ima različite uloge, nadležnosti i izvore moći, jedino je bilo moguće pokušati to da se ustanovi da li, kako i u kojoj meri svaki od njih učestvuje u kontroli i nadzoru nad državnim akterima u sektoru bezbednosti.

Na osnovu preliminarne analize prikupljene građe, kao i na osnovu već stečenih uvida, zaključeno je da napredak u RSB kod sve četiri grupe aktera može biti meren samo na osnovu kriterijuma koji su im zajednički: integrisanost, transparentnost i legitimnost. Pošto primenjivanje ostalih kriterijuma nije moglo biti bez veće greške i problema, odlučeno je da se umesto jednog modela indeksa razviju tri modela, koja bi trebalo da uvažavaju različite funkcije aktera. Zbog toga su izrađeni posebni indeksi za (1) državne organe koji koriste silu, (2) nedržavne aktere koji koriste silu i (3) državne i nedržavne aktere koji imaju kontrolnu i nadzornu ulogu u sektoru bezbednosti. Na osnovu toga napravljena je lista deset aktera, pa je za svakog od njih razvijana lista posebnih indikatora i upitnika kojima je procenjivana njihova reformisanosti.

Lista odabranih kriterijuma jasno govori o tome da je merenje vršeno iz perspektive lokalnog građanskog društva, te da je težnja merenja bila steći više znanja o dostignutom stepenu demokratičnosti u sektoru bezbednosti Srbije. To je i razlog zbog koga nisu dovoljno razvijeni indikatori i postupci za merenje efikasnosti i efektivnosti delovanja, posebno državnih, aktera sektora bezbednosti. U prilog tome išla su još dva dodatna i važnija razloga. Prvi ističe iz činjenice da je za ozbiljno procenjivanje efikasnosti delovanja državnih aktera koji koriste silu, kao što su vojska, policije i službe, potrebno raspolagati specijalističkim znanjima i tehničkom ekspertizom. Da bi, na primer, mogla biti izmerena efikasnost delovanja policije, odnosno da bi bili definisani adekvatni indikatori njene efikasnosti u suzbijanju kriminala, potrebno je imati veliko kriminološko predznanje.

Ova se pak vrsta tehničke ekspertize teško može steći bez dugogodišnjeg rada u policiji. Drugi razlog proističe iz nedostupnosti izvornih i pouzdanih podataka na osnovu kojih bi onda bilo moguće preciznije izmeriti efikasnost svakog od aktera prilikom pružanja, recimo, fizičke bezbednosti građanima Srbije. Još manje su dostupne interne procene borbene gotovosti militarizovanih delova policije ili vojske. To je sasvim razumljivo, jer su ovakvi podaci u svim zemljama opravdano klasifikovani kao poverljivi. Odatle je odlučeno da u okviru dimenzije efikasnosti budu mereni samo oni aspekti efikasnosti koji važe za sve organe javne uprave u Srbiji. U skladu sa tim, ocenjivano je upravljanje materijalnim i ljudskim resursima, kao i postupci za kreiranje i sprovođenje politike (planiranje, budžetiranje, ocenjivanje). Čak i nakon dodatnog sužavanja, ozbiljnom merenju efikasnosti izmiču službe bezbednosti zbog prirode svog posla.

Najteže je, svakako, bilo definisati, a potom izmeriti efektivnost delovanja aktera u sektoru bezbednosti. Tim pre, što su se ovom prilikom isprečili isti oni razlozi koje smo već obrazložili povodom teškoća koje se javljaju tokom merenja efikasnosti. Povrh svega, efektivnost pojedinih državnih aktera, kao što su na primer vojska ili službe bezbednosti, teško može biti merena u regularnim (mirnodopskim) okolnostima. Drugim rečima, o efektivnosti neke vojske pouzdanije se može suditi tek u ratu ili nakon njega. A tad može biti kasno ili ono usled poraza može postati bespredmetno. Isto tako, o efektivnosti službi bezbednosti može se načelno suditi samo na osnovu onoga što njihovi civilni naredbodavci ili stručni rukovodioci saopšte javnosti, odnosno na osnovu nastalih šteta za čije su sprečavanje one zadužene. Ovo u velikoj meri važi i za procenu efektivnosti rada državnih organa sa određenim policijskim ovlašćenjima. Naime, samo carina i možda policija mogu nagađati koliko je čega prošvercovano preko državne granice. Isto tako, jedino poreska policija može, barem približno, proceniti koliku štetu država trpi zbog postojanja sive ekonomije, kao što i Uprava za sprečavanje pranje novca može prognozirati koliko je novca i po kojoj ceni „oprano“ u Srbiji.

Odatle je u ovom istraživanju efektivnost praćena i merena samo na osnovu tri kriterijuma: na osnovu legitimnosti, na osnovu integrisanosti i na osnovu odnosa ciljeva, sredstava i rezultata. U prethodnom delu teksta su već data potrebna objašnjenja za kriterijum legitimnosti. U okviru kriterijuma integrisanosti prvo je merena „integrisanost na gore“. Ona je trebalo da pokaže to da li je i u kojoj je meri svaki akter uključen u objedinjeni sektor, odnosno u sistem nacionalne bezbednosti. Tom će prilikom, naravno, biti provereno i to da li uopšte postoji takav sistem. Uporedo je razmatrana i „integrisanost na dole“, koja bi trebalo da pokaže stepen unutrašnje integrisanosti svakog od aktera. Kako bi bila proverena vertikalna linija, analizirani su strateški i zakonodavni akti kojima bi trebalo da budu utvrđeni elementi sektora (sistema), kao i uloge svih aktera. Zato je prvo trebalo ustanoviti da li uopšte postoji Strategija nacionalne bezbednosti, te da li Ustav Republike Srbije igde pominje i/ili na holistički način uređuje barem obrise sektora bezbednosti. Isto tako, trebalo je ustanoviti i to da li su uopšte i na koji su način u ovim aktima određene i razdeljene uloge između

različitih aktera u sektoru bezbednosti. Ujedno je proveravano i da li su akti nižeg ranga usklađeni sa Ustavom i Nacrtom strategije. Pored toga, istraživano je da li postoje uređene procedure i instance za horizontalnu koordinaciju i saradnju unutar sektora, kao na primer za saradnju vojske i policije u vanrednim situacijama. Na isti ovaj način analizirana je i procenjena „integrisanost na dole“, tj. procenjeno je da li su na adekvatan način uređene horizontalna komunikacija i koordinacija unutar svakog aktera.

Prilikom pokušaja da se razviju indikatori za procenu odnosa ciljeva, sredstava i rezultata, došlo je do sličnih problema kao i prilikom razmatranja efikasnosti. Pre svega, podaci o uložnim sredstvima i postignutim rezultatima nisu dostupni. To posebno važi za bezbednosno-obaveštajne službe, jer su informacije o njihovim operacijama skrivene od javnosti. Štaviše, kad javnosti i budu saopšteni rezultati neke njihove akcije, ona ne može da sazna koliko je to koštalo, te da li su i u kojoj su meri službe bile efikasne i delotvorne. Tim povodom nastao je i problem oko definisanja uspeha i merenja efektivnosti (delotvornosti) sektora bezbednosti, odnosno njegovih aktera. Postavljeno je, naime, pitanje da li je delotvoran onaj sektor koji prevencijom uspeva da sprečava ili da smanjuje upotrebu nasilja u zemlji, ili onaj koji samo uspešno odgovora na nasilje ili na neku drugu bezbednosnu pretnju (na primer, na prirodnu nepogodu). Šta god da bude izabrano, ostaje problem kako proceniti da li je, na primer, previše resursa uloženo u rešavanje nekog bezbednosnog problema. To pak zahteva od nas da na umu imamo i to kako je koji bezbednosni cilj rangiran u političkoj areni ili u javnom mnjenju. Ako pak o delotvornosti sudimo samo na osnovu zahteva (očekivanja) javnog mnjenja i trenutnih političkih prioriteta, kasnije se može ispostaviti da je takva delotvornost izazvala negativne posledice po druge delove javne uprave ili po celo društvo.

Odatle je odlučeno da se u ovoj fazi istraživanja meri samo to da li su i u kojoj su meri postignuti rezultati u skladu sa ciljevima reforme, koji su na početku tranzicije bili definisani u govorima političkih lidera i u strateškim dokumentima zemlje. Ocenjivanje delotvornosti dodatno je otežavala činjenica da u Srbiji samo sistem odbrane poseduje strateški dokument koji je, istini za volju, zastao iz prethodne državne tvorevine. Mnogo veći problem proistekao je iz činjenice da je srpsko društvo duboko podeljeno kada su u pitanju ciljevi daljeg društvenog razvoja, pa samim tim i ciljevi i cene reforme sektora bezbednosti. Odatle nema ni saglasnosti oko toga kako treba da izgledaju delotvoran sistem nacionalne bezbednosti i njegovi tradicionalni akteri. Na primer, jedan deo društva želi veliku stajaću vojsku čiji će prvenstveni zadatak biti samostalna odbrana teritorijalnog integriteta. To pak zahteva da za vojsku bude izdvajano mnogo više sredstava iz budžeta nego što je to činjeno do sada, i to verovatno na račun drugih delova sektora ili državne uprave. Drugi pak deo društva preferira malu a profesionalnu vojsku, koja će u saradnji sa drugim međunarodnim akterima braniti zemlju. Nema, međutim, podataka ni o tome koliko bi ovakva vojska koštala poreske obveznike u Srbiji.

2. Sužavanje istraživačkog zahvata

Pređeni problemi su Istraživački tim primorali da svoje kriterijume za merenje uskladi sa važnošću koja im se pridaje u pružanju ljudske i nacionalne bezbednosti, a potom i da projektovani zahvat uskladi sa sopstvenim resursima. Za tu su svrhu iz analize konteksta prvo isključeni spoljašnji uticaji na RSB u Srbiji. Potom je delotvornost prilikom pružanja bezbednosti ocenjivana samo na nacionalnom nivou i spram zahteva za poštovanje i zaštitu ljudskih prava, dok je izostavljeno njeno merenje na nivou pružanja lokalne bezbednosti. Jedino je u slučaju policije procenjivano to da li je njena reforma prilagođena zahtevima za pružanje bezbednosti u lokalnoj zajednici. Pošto se skoro svi kriterijumi reformisanosti oslanjaju na neko od osnovnih ljudskih prava, uvereni smo da je ponuđeni model indeksa u skladu sa konceptom ljudske bezbednosti.

Odlučeno je, isto tako, da pilot fazom projekta ne budu obuhvaćeni svi akteri koji bi na osnovu široke definicije mogli da pripadaju sektoru bezbednosti. Umesto toga, meren je napredak reforme nekoliko grupa aktera, od čije uspešnosti po našoj proceni zavisi i sudbina prve generacije RSB u Srbiji. U uži izbor su stoga ušli (1) državni akteri koji koriste silu – vojska, policija, bezbednosno-obaveštajne službe i državni organi sa određenim policijskim ovlašćenjima, (2) državni akteri koji ne koriste silu – Narodna skupština i pravosuđe, (3) nedržavni akteri koji koriste silu – privatne bezbednosne kompanije i, na kraju, (4) nedržavni akteri koji ne koriste silu – organizacije civilnog društva. Zbog ograničenih istraživačkih resursa i teškoća do kojih je dolazilo prilikom pristupanja podacima odustalo se, između ostalog, od proučavanja uticaja medija i akademske zajednice (nedržavni akteri koji ne koriste silu), zatim od istraživanja uloge ministarstva spoljnih poslova i drugih delova Vlade koji učestvuju u upravljanju sektorom bezbednosti (državni akteri koji ne koriste silu), kao i od izučavanja paravojnih formacija i kriminalnih grupa (nedržavni akteri koji koriste silu). Isto tako, izostalo je istraživanje i drugih organizacija i formi civilnog društva, kao što su lokalne inicijative ili marginalizovane grupe.

U skladu sa prethodnim, suženi su ciljevi, pa time i ograničeni dometi ovog istraživanja. Isto tako, kvalitet pređenih nalaza u velikoj meri zavisio je od dostupnosti potrebnih podataka, kao i od stepena prethodne istraženosti sektora bezbednosti u Srbiji. Uprkos tome, sve vreme se vodilo računa o tome da u uzorku budu zastupljene sve četiri grupe aktera. U uzorak su ujedno uključeni i oni akteri čije delovanje do sada nije dovoljno istraženo, a koje smo označili kao državne organe sa određenim policijskim ovlašćenjima (carina, poreska policija i uprava za sprečavanje pranja novca). To stoga što svaki od njih poseduju određena ovlašćenja za upotrebu sredstava prinude ili za primenu mera kojima može da ugrozi pravo građana na privatnost.

Istraživačkom timu je poseban izazov predstavljao izbor (utvrđivanje) početne tačke reforme, u odnosu na koju treba da bude meren njen napredak. Tim više, što od izbora etalona u velikoj meri zavisi i to kako će biti definisan napre-

dak (uspeh) reforme. Pošto je reč o slučaju Srbija, odlučeno je da se napredak RSB meri u periodu od 2006. godine, kada je ona postala samostalna država, pa do kraja 2008. godine kada je završeno ovo istraživanje. Istraživači su, međutim, bili obavezani na to da sve vreme na umu imaju prethodno stanje, te da u svoje analize i nalaze uključe tokove i domete promena koje su se dogodile u ovom sektoru, ili kod njegovih aktera, nakon smene Miloševićeve vlasti oktobra 2000. godine. To im je, ujedno, nalagalo da prilikom davanja ocene, odnosno proračuna Indeksa reformisanosti, u vidu stalno imaju rezultate analize konteksta, nasleđe sektora bezbednosti i njegovih pojedinih institucija, kao i očekivanja građana od RSB. Utoliko i nalazi do kojih se došlo u ovoj fazi mogu predstavljati etalon za buduća merenje napretka RSB Srbije. To bi pak trebalo da dozvoli dalji razvoj mernih instrumenata kako bi njima mogao biti beležen eventualni napredak u jedinici vremena, ali i uočeni i prikazani ključni trendovi u reformi.

3. Postupak ocenjivanja

Nakon što je redefinisani predmet merenja, te potvrđena lista dimenzija, kriterijuma i indikatora reformisanosti izabranih aktera sektora bezbednosti, trebalo je doneti odluku o načinu merenja. Pošto su razmotreni različiti postupci, odlučeno je da se, po ugledu na godišnji Indeks slobode⁶⁸ u svetu koji radi američka organizacija *Freedom House* (*Freedom House*), uspostavi skala reformisanosti sektora bezbednosti u rasponu od najniže ocene (1) do najviše ocene (5). Utvrđeno je, pri tome, da najniža ocena indicira izostanak RSB, odnosno to da u datoj zemlji postoji nereformisani sektor bezbednosti. Nasuprot ovome, najviša ocena bi trebalo da znači to da je u rečenoj zemlji uspešno dovršena druga generacija RSB, te da je u njoj na delu demokratsko upravljanje reformisanim sektorom. Za ovaj model smo se odlučili, zato što podrazumeva manji broj indikatora čija ostvarenost se zasniva na analizi i kvantitativnih i kvalitativnih podataka.

Ovaj model ocenjivanja prilagodili smo svakom akteru i prvo računali reformisanost svakog pojedinačnog aktera, a zatim i trendove u celom sektoru bezbednosti. To je od istraživača zahtevalo da, u završnoj fazi merenja, ranije prikupljene podatke i date ocene po svakom od kriterijuma pretoče u zaključnu (svodnu) ocenu stepena reformisanosti po svakoj od dimenzija i to za svakog pojedinačnog aktera. U sledećem koraku istraživači su sabrali sve ocene i potom dobijeni zbir delili sa brojem dimenzija. Time su dobili srednju ocenu napretka reforme za svakog od aktera. Potom su po istom principu izračunavali i srednju ocenu napretka RSB za svaku grupu aktera.

To znači da je Indeks reformisanosti pojedinačnog aktera proistekao iz ocena koje su mu dodeljene na osnovu seta indikatora za svaki od potkriterijuma, a potom i kriterijuma. Tako je, na primer, na osnovu analize indikatora o zastu-

⁶⁸ Za više detalja vidi: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>

pljenosti žena u policiji procenjivano to koja ocena u rasponu od 1 (najlošiji scenario) do 5 (najbolji scenario) verodostojno izražava stvarnu zastupljenost žena u policiji u Srbiji. Zatim je na osnovu prosečne vrednosti ocena po svim potkriterijumima izračunata srednja ocena za svaki kriterijum. Da bi, na primer, policiji bila data ocena po kriterijumu zastupljenosti (reprezentativnosti) prvo su sabrane ocene koje su date za zastupljenost žena i za zastupljenost nacionalnih manjina, te dobijeni zbir podeljen sa dva. Po istom postupku je potom izračunat indeks reformisanosti za svaku pojedinu dimenziju. To znači da je on nastao kao prosek ocena reformisanosti, koje su prethodno date svakom od kriterijuma unutar pojedine dimenzije. Tako, na primer, ocena demokratskog upravljanja kod državnih aktera koji koriste silu predstavlja, u stvari, prosek ocena datih po sledećim kriterijumima: (1) zastupljenost žena i nacionalnih manjina, (2) transparentnost, (3) učestvovanje građana i njihovih udruženja u kreiranju, sprovođenju i evaluaciji politike, (4) demokratska civilna kontrola i javni nadzor i (5) vladavina prava. Kao što je, isto tako, ocena data dimenziji efikasnosti dobijena na osnovu prosečne vrednosti ocena dodeljenih upravljanju (1) ljudskim i (2) materijalnim resursima. U skladu sa tim i ocena data dimenziji efektivnosti predstavlja srednju vrednost ocena izrečenih po kriterijumima (1) legitimnosti, (2) integrisanosti i (3) odnosa ciljeva, sredstava i rezultata. Odatle je i Indeks reformisanosti pojedinačnog aktera dobijen izračunavanjem srednje ocene, koja je pak izvedena iz ocena datih ovom Indeksu po svakoj od tri dimenzije. To znači da je Indeks reformisanosti vojske, na primer, izračunat na osnovu proseka ocena koje su joj dodeljene u dimenzijama demokratskog upravljanja, efikasnosti i efektivnosti.

Da bi još više bio sužen prostor za proizvoljnost, dozvoljena je mogućnost i davanja pola ocene (0,5) za svaku od vrednosti od 1 do 5. Isto tako, istraživači su bili dužni da uz ocenu za svaki kriterijum prilože kratko pisano objašnjenje u kome dodatno preciziraju glavne razloge za dodelu konkretne ocene. Iz objašnjenja bi pak trebalo da se, između ostalog, vidi kako je nasleđeno stanje uticalo na napredak, te na osnovu kojih indikatora, međunarodnih standarda ili uporednih praksi su se oni opredelili za određenu ocenu. Na osnovu grube podele, može se reći da su ocene od 1 do 3 uglavnom davane na osnovu indikatora o postojanju ili o manjku formalnih pravila (*rules-based indicators*) za delovanje datog aktera. Za razliku od toga, da bi bila dodeljena ocena 4 ili 5 potrebno je bilo raspolagati dokazima da je dotični akter ušao u drugu generaciju reformi. To, između ostalog, podrazumeva da on u praksi primenjuje novousvojene norme, te da je došlo do pozitivnih promena u javnoj percepciji bezbednosti, odnosno sektora i/ili njegovog aktera, kao i da se organizaciona kultura i sistem upravljanja u njemu zasnivaju na novim (demokratskim) vrednostima. Utoliko ove indikatore možemo imenovati kao indikatore ishoda (*outcome-based indicators*).

Nakon ocenjivanja pojedinačnih aktera izračunate su prosečne ocene za grupe aktera. Odustalo se, međutim, od izračunavanja Indeksa reformisanosti celog sektora bezbednosti (IRSB). Naime, tokom istraživanja došlo se do saznanja da

bi metodološki bilo nekorektno, a zbiljski neodrživo, jednostavno sabrati ocene svake od grupe aktera, pa ih potom podeliti sa brojem ovih grupa. Ovo, pre svega, zbog toga što sektor bezbednosti nije prost zbir četiri grupe aktera. Potom i zato što je svaka grupa sačinjena od raznorodnih jedinačnih aktera. Povrh toga, svaka od grupa aktera, kao i njihovih jedinačnih članova, ima različite uloge i nejednake moći u sektoru. Zbog toga su, na kraju, izračunati odvojeni indeksi reformisanosti samo za (1) državne aktere koji koriste silu, (2) nedržavne aktere koji koriste silu i (3) državne i nedržavne aktere koji su ovlašćeni da kontrolišu i nadziru delovanje aktera koji koriste silu. Mada, za sada, nije uspeo pokušaj da se izradi jedinstveni Indeks na osnovu kvantitativnih pokazatelja o reformisanost sektora bezbednosti, primenjeni postupak merenja obezbedio je nekoliko važnih saznanja:

1. Pokazalo se da je moguće otkriti glavne trendove u RSB, te da je moguće, barem preliminarno, rangirati ključne aktere prema stepenu njihove reformisanosti. Odatle se, na primer, iz uporedne analize indeksa po grupama aktera može zaključiti da je rad većine aktera i dalje nedovoljno transparentan, te da su finansijski tokovi, kao i načini trošenja budžetskih sredstava i dalje skriveni (nepoznati). Vidljivo je, isto tako, odsustvo sistematske i delatne parlamentarne kontrole i nadzora nad državnim posednicima sile u sektoru bezbednosti Srbije.
2. Moguće je, takođe, prepoznati i izdvojiti aktere o čijoj se reformi najmanje zna, odnosno one kod kojih reforma prema dostupnim podacima teče najsporije. U slučaju Srbija reč je, pre svega, o bezbednosno-obaveštajnim službama, kao i o privatnom sektoru bezbednosti.
3. Primenom nekoliko istih kriterijuma na sve aktere, kao što su transparentost, demokratska civilna kontrola i javni nadzor, te integrisanost, može se opravdati i potvrditi upotreba holističkog pristupa reformi i merenju reformisanosti datog sektora bezbednosti.

4. Primenljivost instrumenta i neke pouke

Primetno je da je u ovoj fazi istraživanja naš instrument, u odnosu na indikatore koji ocenjuju praksu rada, u velikoj meri zasnovan na formalnim normama (npr. postojanju zakona i podzakonskih akata). Većina indikatora su procesni (da li je usvojen ovaj ili onaj standard), ali ne ukazuju na rezultat promene. Ovakav nedostatak našeg instrumenta može dovesti do preporučivanja rešenja koja bi vodila prekomernoj regulisanosti sektora bezbednosti. Svesni ovog nedostatka, smatramo da važno da objasnimo kako je došlo do ovakvog odabira indikatora. Odabir je uslovljen glavnim istraživačkim pitanjem koje se bavi time da li je

završena prva generacija reformi u sektoru bezbednosti i da li su uspostavljane norme neophodne za prepotčinjavanje demokratskim civilnim vlastima.

Dodajmo i to da izrečene ocene često mnogo više govore o stepenu transparentnosti u radu određenog aktera, kao i o učinkovitosti njegove službe za odnose sa javnošću. To znači da su institucije, koje su istraživačima omogućile da pristupe potrebnim podacima, stekle priliku da njihov eventualni napredak u reformi bude javno notiran i koliko-toliko objektivno vrednovan. Za razliku od toga, netransparentne institucije su se izložile riziku da čak i eventualne promene koje su izvele ostanu izvan uvida javnosti, kao i da zbog manjka podataka o svom radu dobiju niže ocene. Tako, na primer, MUP RS, bezbednosno-obaveštajne agencije, pravosuđe i zatvori nisu istraživačima na uvid stavili podatak o broju zaposlenih u ovim institucijama, niti su pružile bilo kakve podatke o upravljanju ljudskim resursima. Ovaj manjak istraživači su pokušali da nadomeste prikupljanjem potrebnih podataka iz sekundarnih izvora, kao i triangulacijom sa izvorima iz medija, te su i svoje ocene o ovim akterima formirali tek nakon što su pribavili dostupne podatke.

Uprkos tome, Istraživački tim je uveren da predočeni Indeks može biti izuzetno koristan u situacijama kada se želi utvrditi i izmeriti to da li je u nekoj zemlji, u našem slučaju u Srbiji, završena prva generacija reformi u sektoru bezbednosti. Odnosno, da li su u njoj uspostavljene sve ustavne i zakonske norme koje obezbeđuju efektivnu potčinjenost pre svega državnih aparata sile demokratski izabranim i legitimnim civilnim vlastima.

Treba, isto tako, napomenuti da se iz konačnih ocena ne može ništa saznati o namerama ili htenjima, pa makar i najboljim, predmetnih aktera, već one manje ili više tačno odlikavaju stanje u datoj oblasti praktične politike.

Čini se, isto tako, da primenjeni sistem vrednovanja ne može dovoljno uvažiti i iskazati dinamiku reformi, to jest brzinu kojom se menja, ako se uopšte menja, javna percepcija bezbednosnih pretnji. Budući da je reforma sektora bezbednosti „meta u pokretu“, prilikom interpretiranja brojčanog skora treba uvek imati na umu to da je napredak u RSB ocenjivan za period od 2006. do 2008. godine.

5. Sledeća faza istraživanja

Tokom sledeće godine nalazi ovog istraživanja biće dodatno proveravani. Za tu svrhu Centar će prvo pokušati da svoje rezultate predstavi javnosti i da tom prilikom organizuje konsultacije sa različitim grupama iz bezbednosne zajednice Srbije, kao što su zaposleni u državnim institucijama nadležnim za bezbednost, nosioci vlasti koji su zaduženi da upravljaju sektorom i koji kontrolišu rad njegovih aktera, kao i druge organizacije civilnog društva. Konsultacije će biti obavljene i sa vlasnicima i zaposlenima u privatnim firmama za bezbednost.

Istraživači, takođe, očekuju da će izloženi analitički koncept, kao i prateći postupci i instrumenti biti dodatno testirani i unapređeni tokom započetog

komparativnog istraživanja napretka reforme sektora bezbednosti u zemljama Zapadnog Balkana. Pored toga što bi ovo istraživanje trebalo da doprinese utvrđivanju sličnosti i razlika između ovih zemalja, te da rezultira preporukama koje će biti korisne vladama iz regiona i međunarodnim akterima, biće to prilika da se dodatno standardizuju postupci i instrumenti za merenje napretka RSB.

Konteksti reforme sektora bezbednosti Republike Srbije

Miroslav Hadžić

Pristojno je pretpostaviti da je Istraživački tim Centra za civilno-vojne odnose uspeo da razvije i primeni početni a odbranljiv postupak za mapiranje sektora bezbednosti u Srbiji, kao i za merenje dometa njegove reforme (RSB). Takođe, da je, barem za potrebe ovog projekta, otklonio i/ili razrešio neke od teorijskih i metodoloških problema na koje upozoravaju drugi istraživači.⁶⁹ Očekuje se i da su članovi tima tom prilikom ispunili neke od ključnih zahteva bez kojih nema uspešnog merenja.⁷⁰ U tom poslu su im od znatne koristi bile predložene alatke, kao i početni kriterijumi za merenje uspešnosti RSB.⁷¹ Podsticajna im je ujedno bila i opaska jednog od pomenutih autora, po kojoj je za merenje napretka i uspešnosti RSB potrebno razvijati postupke i instrumente koji su prilagođeni osobenostima konkretne zemlje. Odatle će, tek nakon izrade serije studija slučaja, biti poznato da li je uopšte moguće napraviti idealtipski i delatan model za merenje uspeha RSB. Držeći se navedenih uputa, ovaj je tim primenio postupak koji bi u završnoj fazi trebalo da dozvoli kvantifikaciju napretka RSB Srbije. Dabome, u slučaju da ga je bilo. Iz toga bi, potom, trebalo da proistekne Indeks reformisanosti ovog sektora. O valjanosti čitavog postupka stručna će i druga javnost, nadamo se, izreći svoj sud na osnovu nalaza koji su izloženi u narednim poglavljima i priložima ovog Godišnjaka.

U tekstu koji sledi držaćemo se, stoga, pretpostavke po kojoj označeni postupak omogućava utvrđivanje i merenje glavnih dometa RSB u Srbiji. Shodno tome, smatraćemo da su prikupljeni podaci i dobijeni nalazi valjano kvantifikovani i pretočeni u Indeks. Držimo, isto tako, da se iz priloženih opisa tokova reforme pojedinačnih aktera može nešto više saznati o uslovima u kojima su one

⁶⁹ Wilhelm N. German and Timothy Edmunds, eds., *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe – A Framework for Assessment* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003).

⁷⁰ Wilfried Bredow and Wilhelm N. German, "Assessing success and failure: Practical needs and theoretical answers," in *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe – A Framework for Assessment*, eds. Wilhelm N. German and Timothy Edmunds. (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003).

⁷¹ Zoltan Martinusz, "Measuring success in security sector reform: A proposal to improve the toolbox and establish criteria," in *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe – A Framework for Assessment*, eds. Wilhelm N. German and Timothy Edmunds. (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003).

izvođene. Dopunski se podaci o tome mogu naći u opštoj i posebnim hronologijama, jednim od produkata istraživanja, u kojima su zabeleženi glavni događaji u reformi ključnih aktera sektora bezbednosti Srbije u periodu od 2000. do 2008. godine. Sve to bi, uzeto zajedno, trebalo pak da uzvratno olakša čitanje, tumačenje i primenu Indeksa.

Opravdano je, međutim, upitati se da li se iz priloženih pregleda i opisa glavnih događaja može steći dovoljno realna i celovita slika o društvenom i političkom kontekstu u kome je izvođena data reforma. I, što je mnogo važnije, da li se iz njih može saznati kako je to mesni kontekst uticao na tokove i domete RSB u Srbiji. Odnosno, da li su njegova obeležja, i koja od njih, predstavljala prepreku ili podsticaj za uspešan(ij)u reformu, a ako jesu, zašto. Tim se povodom otvara i dilema koja nastaje oko toga da li ključna obeležja konteksta mogu biti precizno utvrđena i izmerena, a potom i brojčano iskazana. Ako pretpostavimo da uticaj konteksta može biti relativno tačno utvrđen, onda nastaje problem oko toga kako taj uticaj izračunati, te uključiti u Indeks reformisanosti.

Namera nam je, stoga, da na sledećim stranicama kratko razmotrimo samo ona obeležja konteksta koja, po našem mišljenju, izmiču preciznom merenju i kvantifikaciji, a bez čijeg se uvažavanja ne mogu valjano razumeti tokovi i dometi RSB u Srbiji. Nadamo se da će iz toga proizaći upotrebljivi nalazi i metodski uputi koji bi trebalo da olakšaju procenu dometa RSB Srbije u zbiljskim uslovima. Ovakvo postavljen cilj oslobađa nas obaveze da u ovom tekstu sistematski navodimo svu potrebnu empirijsku građu. Tim pre, što će ona biti predočena *in extenso* u ostalim dokumentima Godišnjaka, kao i u pratećim proizvodima Projekta.

Pod obeležjima konteksta ovde ćemo, pri tom, podrazumevati koloplet međuzavisnih a posredujućih i interferirajućih političkih (i društvenih) procesa i događaja u Srbiji, od kojih su, direktno ili indirektno, zavisili tempo i dometi reforme njenog sektora bezbednosti. Dodajmo ovome i to da je akterima RSB u Srbiji kontekst bio i jeste dat i zadat. Drugim rečima, oni nisu mogli da biraju u kojim će i kakvim uslovima započeti reformu, niti su pak te uslove mogli da proizvoljno ili jednokratno menjaju. Zbog toga je i njihov pristup RSB u velikoj meri zavisio od načina na koji su oni, sebi i javnosti Srbije, tumačili ovu (za)datost i procenjivali izgleda za izvođenje reformskih zahvata. Njihov je pak diskurs u krajnjoj instanci bio određen, između ostalog, i načinom na koji su oni (akteri) projektovali i tumačili sadržaje i ciljeve reforme Srbije, kao i vrstom sredstava koja su birali za njeno ostvarenje.

Svoja ćemo razmatranja razvrstati u tri odeljka. U prvom sledi diskusija o tome koliko su oznake kojima se u literaturi imenuju različiti konteksti RSB u saglasnosti sa reformskim ambijentom u Srbiji. U drugom ćemo ispitati odnos između procesa sekuritizacije, odnosno između procesa desekuritizacije i RSB u Srbiji. Sve to bi trebalo da nam dozvoli da u završnom odeljku popišemo i kratko obrazložimo dodatne teškoće koje se javljaju prilikom merenja RSB u Srbiji.

(Ne)saglasnost oznaka i stvarnosti

Koncept RSB je politički uobličavan u uslovima radikalne izmene poretka sveta krajem 80-ih i početkom 90-ih godina prošlog veka, čiji je epicentar tada bio u Evropi. Teorijski je pak profilisan unutar glavnog toka akademskih debata o tranziciji, tj. o demokratizaciji njenih bivših socijalističkih država. Oba diskursa odatle baštine teorijski (i politički) optimizam sadržan u (implicitnom) uverenju da će u ovim državama, pre ili kasnije i uz manje ili veće teškoće, nastati liberalno-demokratski poredak.⁷² U tome se možda nalaze neki od razloga vidnog manjka interesovanja teoretičara demokratizacije za sektor bezbednosti. Odnosno, neki od razloga što teoretičari RSB nisu dublje istraživali međuzavisnost demokratskih promena i reforme sektora bezbednosti. Zato je za one prve, uprošćeno rečeno, reforma ovog sektora očekivana (nužna) posledica demokratizacije i samo jedno od inih polja njene materijalizacije. Ovi drugi pak indirektno sugerišu da je sektor bezbednosti moguće reformisati uprkos malom napretku demokratizacije u jedinačnoj zemlji.

Stiče se, pored toga, utisak da su sadržaji i profil ovih debata bili u znatnoj meri uslovljeni tadašnjim potrebama evroatlantskih kreatora nove bezbednosne zamisli i arhitekture. U njima je, odatle, vidljiv snažan pečat evropocentričnog pristupa tranziciji. Zbog toga su i potencijalni bezbednosni rizici začelih promena promišljeni, pre svega, sa stanovišta njihovog uticaja na očuvanje i/ili jačanje bezbednosti zemalja evroatlantskog kruga. Ovom se pristupu ne može sporiti racionalnost, jer je reč o vremenu u kome je nakon pada Berlinskog zida u Evropi nastao bezbednosni vakuum. Ovo je istraživače, ali i političare upućivalo na to da najpre tragaju za metodama ranog otkrivanja i otklanjanja bezbednosnih pretnji koje bi mogle da isteknu iz nekontrolisanog urušavanja socijalizma i sloma složenih, a slabih država (SFRJ, SSSR, ČSSR). Bio je to jedan od glavnih razloga kasnijeg ubrzanog bezbednosnog integrisanja tranzicijskih zemalja u NATO i EU. Uporedo je lansiran koncept RSB, čija je primena trebalo da pomogne zemljama u tranziciji da što pre postignu bezbednosnu samoodrživost, te da time prestanu da budu izazov ili pretnja po bezbednost evroatlantske regije.

Ubrzo se, međutim, pokazalo da politike širenja NATO i EU pate ne samo od arbitrarnosti, već i da podstiču mimikrijsku i/ili fingiranu demokratizaciju zemalja kandidata u periodu njihove pripreme za prijem u ove organizacije. Odatle je moguće da u NATO već odavno ulaze i zemlje sa demokratskim deficitima⁷³, a da EU sve češće u svoj sastav prima i zemlje koje nisu radikalno reformisale svoj sektor bezbednosti⁷⁴. Ovim se, dabome, ne spori činjenica da ulazak u NATO i/ili EU po-

⁷² Timothy Edmunds, „Prilagođavanje demokratiji: misli o „tranziciji“ u Srbiji i na Zapadnom Balkanu,“ *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 7–8 (oktobar 2007–mart 2008): 4–10.

⁷³ Prvi je predsedan učinjen prijemom Grčke i Turske (1952), pa potom Španije i Portugalije, dok ulazak Bugarske i Rumunije predstavlja pravi uvod u skori prijem Albanije i Hrvatske.

⁷⁴ Tako, na primer, Slovenija nije imala nikakvih smetnji zbog izostanka radikalne reforme svojih službi bezbednosti, kao što i visok nivo (sistemske) korupcije nije omeo Rumuniju i Bugarsku.

vratno podstiče i ubrzava reforme u pristiglim zemljama. Time se samo naglašava značaj međunarodnog konteksta, kao i važna, a neretko i presudna, uloga spoljašnjih aktera u demokratizaciji i RSB u nekoj zemlji. To u znatnoj meri važi i za Srbiju.

Treba, međutim, naglasiti i to da su uticaji spoljašnjeg okruženja i stranih umešača na demokratizaciju i RSB u Srbiji bili višestruko posredovani. Smer, intenzitet, domašaji i posledice spoljašnjih uticaja su, kao uostalom i u drugim sličnim zemljama, uvek zavisili i još uvek zavise od promenljivog i protivrečnog, a specifičnog konteksta u Srbiji. Stepent i snaga ovih uticaja su, u ništa manjoj meri, zavisili od političke i bezbednosne dinamike, kao i od dominantnog reformskog diskursa u Srbiji. Zabeležimo usput i to da su ovi razlozi, udruženi sa teškoćama pouzdanog utvrđivanja efekata spoljašnjeg mešanja, naveli Istraživački tim da ovom prilikom izostavi merenje uticaja koji su međunarodni kontekst i strani akteri imali na RSB u Srbiji.

To znači da će u ovom razmatranju kontekst u Srbiji biti namenski izuzet iz svog šireg okruženja. Poći ćemo, naime, od pretpostavke da je on (kontekst) bio primarno oblikovan po diktatu socioekonomskih i političkih procesa u Srbiji i pod dejstvom unutrašnjih, a relativno autonomnih uzroka i aktera. Imaćemo, pri tom, na umu to da je kontekst u Srbiji, dakako, bio oblikovan i da je menjan i pod uticajem šireg okruženja. Taj se odnos međuzavisnosti može predstaviti koncentričnim krugovima u čijem se centru nalazi kontekst u Srbiji. Već u prvom sledećem krugu on je bio konstitutivni deo, ali i produkt konteksta koji je bio oblikovan u Saveznoj Republici Jugoslaviji (SRJ, 1992–2003), odnosno u Državnoj zajednici Srbija i Crna Gora (SCG, 2003–2006). U narednom krugu kontekst Srbije, samo sada posredovan obeležjima SRJ/SCG konteksta, učestvuje u oblikovanju subregionalnog konteksta Zapadnog Balkana (Jugoistočne Evrope) da bi povratno postao jedno od polja njegovog ozbiljenja. Kao što je, uostalom, i ovaj poslednji (bio) oblikovan unutar i pod dejstvom evroatlantskog konteksta da bi uzvratno doprinosio njegovom menjanju.

Analitičke potrebe navele su istraživače da modelski specifikuju i razvrstaju kontekste u kojima se odvija RSB.⁷⁵ Iz toga su, potom, iznikli opšti kriterijumi i zbirni pokazatelji pomoću kojih su prepoznata i izdvojena, a iz metodskih razloga i razdvojena, tri različita konteksta RSB: razvojni (*developmental*), postautoritarni (*post-authoritarian*) i postkonfliktni (*post-conflict*). Nema sumnje da svaki od njih može biti korišćen u analizi slučaja Srbije. Držimo, međutim, da bilo koji od njih, ako ga koristimo zasebno, nije dovoljan da bi se jasno iscrtale i objasnile osobenosti konteksta u kome se odvija RSB u Srbiji. Ovo, dabome, ne zbog nekakve prirodne – kulturne, istorijske, ekonomske, socijalne, političke ili bezbednosne – izuzetnosti Srbije, već zbog toga što su u njoj uporedo bila, i još uvek jesu, prisutna i isprepletana brojna obeležja i uticaji svakog od ova tri konteksta.

⁷⁵ Heiner Hanggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds. Alan Brayden and Heiner Hanggi. (Munster: Lite Verlag, 2004).

	Zemlje Centralne Evrope <i>od 1989. godine pa nadalje</i>	Zapadni Balkan – Srbija <i>od 1991. godine pa nadalje</i>
1.	Voljno bekstvo iz socijalizma	Bekstvo iz socijalizma i od tranzicije u rat
2.	Većinski konsenzus u prilog tranziciji	Odsustvo konsenzusa – interno podeljena i sukobljena društva
3.	Spremnost da se podnesu troškovi i plati cena tranzicije	Odbijanje da se podnesu troškovi i plati cena tranzicije i rata
4.	Transfer dela komunističke nomenklature u nove – političke i ekonomske – elite	Nacionalistički transfer i ideološko prilagođavanje stare nomenklature radi ostanka na vlasti
5.	Svrgavanje i razvlašćivanje stare bezbednosne nomenklature	Opstanaka na vlasti i ratno sprezanje stare bezbednosne nomenklature sa novim političkim elitama i organizovanim kriminalom
6.	Pluralna (re)distribucija vlasti i moći	Produženi opstanak i obnavljanje partijske države
7.	Opadanje unutrašnjih bezbednosnih rizika tranzicije	Rast unutrašnjih bezbednosnih rizika tranzicije
8.	Efektivna civilna kontrola nad državnim aparatima sile	Lična i partijska kontrola nad državnim aparatima sile
9.	Ukidanje klijentskog statusa državnih aparata prinude	Očuvanje klijentskog statusa državnih aparata prinude
10.	Holistički pristup sektoru bezbednosti i reforma državnih aparata sile	Parcijalizacija sektora bezbednosti i reorganizacija državnih aparata sile
11.	Voljno prihvatanje i ispunjenje uslova za ulazak u NATO i EU	Izbegavanje da se ispune ključni uslovi za ulazak u NATO (pfp) i EU

Tabela 13: Glavna obeležja konteksta u Centralnoj Evropi i na Zapadnom Balkanu

Na to ukazuje i priložena tabela u kojoj su prikazana samo neka od glavnih obeležja koja kontekst RSB u zemljama Centralne Evrope čine različitim od konteksta koji je nastao u zemljama Zapadnog Balkana, uključujući u to i Srbiju nakon okončavanja yu-ratova.

Posmatrano sa metodskog stanovišta, najmanje je sporan model razvojnog konteksta, kao i iz njega izvedeni razlozi za RSB, sazdana na socioekonomskim koristima koje taj poduhvata može doneti jedinačnoj zemlji. Van sumnje je, isto tako, da je evroatlantska donatorska zajednica bila glavni relej preko koga je koncept RSB izvožen u brojne nerazvijene zemlje. Nesporno je i to da su donatori uslovljavanjem svoje pomoći pokušavali da vlast u ovakvim zemljama primoraju na RSB.⁷⁶ Nema, međutim, dovoljno dokaza za to da su donatori previše često u tome uspevali. Još bi teže bilo dokazati to da je nametanje koncepta vodilo efektivnoj reformi mesnih sektora bezbednosti. Spoljašnji je pritisak u najboljem slučaju mogao da, kao u slučaju zemalja Zapadnog Balkana, podstakne domicilne režime da brže usvoje reformsku frazeologiju i da po meri svojih potreba donekle reorganizuju ovaj sektor. Donatori nisu, međutim, mogli lokalne vlastodršce privoleti na to da se voljno liše nasleđenih mehanizama partijske i/ili lične kontrole nad sektorom bezbednosti i njegovim akterima. Odnosno, nisu mogli da ih spreče u nameri da za svoje dnevne i uske političke svrhe povremeno (zlo)upotrebljavaju državne aparate sile, a posebno tajne službe.

Srbija se po svim pokazateljima uklapa u model razvojnog konteksta RSB⁷⁷, pre svega zato što pripada nedovoljno razvijenim zemljama. Mada, bilo bi preciznije reći da je reč o zemlji koja je zbog yu-ratova i autoritarne prirode bivšeg režima zaustavljena u razvoju.⁷⁸ Odatle je u njoj, nakon svrgavanja Slobodana Miloševića sa vlasti, na dnevnom redu bila sanacija, a ne razvoj. Zbog malih unutrašnjih resursa, njen su oporavak i dalji razvoj presudno zavisili od vanjske ekonomske i finansijske pomoći, kao i od tempa i efekata privatizacije. Međutim, nasuprot modelu, u Srbiji nakon promene vlasti nije došlo do značajnijeg preliivanja sredstva za društveni razvoj u sektor bezbednosti. Štaviše, pošto su sanacija i razvoj imali primat, usledio je trend opadanja ulaganja u državne aparate sile. O tome svedoči i činjenica da u proteklom periodu (2000–2008) vlasti Srbije nisu, na primer, pokazale ozbiljnu nameru da stvore poseban državni fond za reformu ovog sektora ili bar za reformu njegovih najvećih i najskupljih elemenata, kao što su vojska i policija.⁷⁹

Mesni nosioci vlasti do sada nisu, štaviše, uspeli, ili nisu hteli, da prepoznaju i uvažavaju vezu između RSB i društvenog razvoja Srbije. Kao što su, uostalom, propustili i to da otkriju moguće ekonomske i razvojne dobiti od bržeg dostizanja

⁷⁶ Hanggi, 11–12.

⁷⁷ Hanggi, 10.

⁷⁸ Vil Bartlet, „Privredna tranzicija u Srbiji od 2000. godine: trendovi i mogućnosti, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 7–8 (oktobar 2007–mart 2008): 56–64

⁷⁹ Istini za volju, Uredbom je bio osnovan Fond za reformu Vojske SRJ koji, međutim, nije postao delatan.

održive, nacionalne i individualne, bezbednosti. Nema, isto tako, dokaza za to da je donatorska zajednica uspela da podstakne, a pogotovo ne da primora, vlasti u Srbiji da zbog dobijene ili obećane pomoći brže i uspešnije reformišu nasleđeni sektor bezbednosti. Ovome ne protivreče, na primer, ni postepeno smanjenje vojnog budžeta, reorganizacija vojske i Ministarstva odbrane, delimična a odložena demilitarizacija policije ili pak znatno smanjenje broja zaposlenih u državnim aparatima sile. Tim manje, jer je vlast u Srbiji bila prinuđena da vuče ove poteze zbog ograničenih resursa kojima raspolažu razoreno i opljačkano društvo, te iscrpljena a nedelotvorna ekonomija. Ona je zbog toga morala veći deo budžeta i državnih investicija da ulaže u sanaciju socijalnih i ekonomskih posledica yu-ratova i Miloševićeve vladavine. U tome treba tražiti neke od razloga zbog kojih nova vlast nikad nije RSB tretirala kao jedan od ključnih preduslova za demokratizaciju Srbije, odnosno kao jednu od važnih poluga za njen brži razvoj. O tome, pored ostalog, svedoči i izbegavanje da se utvrdi cena koštanja bezbednosti Srbije ili da se izračunaju i javnosti predoče socioekonomski i bezbednosni troškovi, ali i dobiti od njenog potencijalnog ulaska u NATO i/ili EU. Kao što je, uostalom, i poslednja Vlada Vojislava Koštunice izbegla da Narodnu skupštinu i javnost izvesti o značenju, dometima i ceni proklamovane vojne neutralnosti Srbije.

Postoji još jedan važan razlog zbog kojeg se RSB Srbije ne može valjano istraživati ukoliko se posmatra isključivo u razvojnom kontekstu. On proističe iz činjenice da ovim, istini za volju modelski konstruisanim, kontekstom nisu obuhvaćene bezbednosne nepoznanice i rizici tranzicije u Srbiji. To jača naše uverenje da je ovaj pristup uglavnom izveden iz iskustava zemalja Centralne Evrope, u kojima je nakon sloma socijalizma između većine građana, političkih i bezbednosnih elita bila postignuta visoka saglasnost oko strategije budućeg razvoja, pa time i oko potrebe sprovođenja RSB. U Srbiji, međutim, takva saglasnost još uvek ne postoji. To pak olakšava političke i ideološke manipulacije ekonomskom i socijalnom, a videćemo kasnije, i bezbednosnom cenom tranzicije zbog koje su njeni gubitnici u periodima zaoštavanja unutrašnje krize lako bili pretvarani u protivnike demokratizacije Srbije. Odatle ćemo, ako RSB analiziramo samo u razvojnom kontekstu, ostati bez objašnjenja toga zašto su, na primer, zastoji u ekonomskom i socijalnom razvoju Srbije, udruženi sa političkim otporima njenoj tranziciji, ciklično pretili da prerastu u unutrašnje sukobe. Odnosno, zašto je stalno bila prisutna opasnost od izbornog ili vaninstitucionalnog zaustavljanja demokratizacije Srbije, a potencijalno i od retrogradne involucije poretka u njoj.

Neke od predočenih manjkavosti možemo nadoknaditi ako RSB Srbije razmotrimo u postautoritarnom kontekstu. Pre toga bi, dakako, trebalo otkloniti nejasnoće koje bi mogle nastati oko značenja ove sintagme. To je tim potrebnije, jer prefiks „post“ možemo tumačiti barem na dva načina. Ako ga shvatimo doslovno, on nam onda sugerše da je reč o društvu u kome je autoritarni poredak nepovratno demontiran, te da su, u skladu sa tim, u njemu ukinuti nedemokratski načini sticanja i raspodele moći i vlasti, kao i stare tehnologije vladanja. Odnosno, da su stvorene dovoljne pretpostavke za uspostavu demokratskog

poretka po uzusima modernog društva. Iz toga bi se onda dalo zaključiti da je u takvom društvu već uspešno dovršena RSB ili da se ona nesmetano obavlja uz punu podršku javnosti, te političkih i bezbednosnih elita. Ako je to pak tako, onda u takvim društvima nestaje „postautoritarni kontekst“, te i analiza zasnovana na njemu prestaje biti delotvorna.

Uzet, međutim, u užem značenju prefiks „post“ upućuje na zemlje u kojima su, za početak, jednokratnim aktom (izbori, puč, masovna pobuna stanovništva, strana intervencija) svrgnuti autoritarni vladalac i njegovi prvi doglavnici i u kojoj su se vojska, policija i tajne službe, kao i većina njihovih pripadnika prepotčinili, barem nominalno, novoj vlasti. Tad nam ova oznaka govori da su smenom vlasti stvoreni tek početni, a nužni preduslovi za (pro)demokratsku konsolidaciju društva. Ali i to da ona (konsolidacija) nije unapred zagarantovana, te da tek sledi simultani i rizičan, a dugotrajan proces uklanjanja autoritarnog poretka, odnosno ukorenjivanja demokratskog poretka. To znači da u takvim zemljama liberalno-demokratska reforma, kao i inherentna joj RSB, mogu biti i jesu strateški prioritet i cilj nove vlasti i njenih glasača, ali ne nužno i prioriteti ostalih političkih aktera ili celokupnog društva. Zato projekt demokratske reforme često, kao na primer u Srbiji, (p)ostaje samo jedna od konkurišućih opcija na mesnom političkom tržištu. Tim lakše, jer novoj vlasti sleduje da građanima (biračima) predoči, isporuči i naplati visoke troškove tranzicije. Usled toga može doći do znatnog pada podrške javnosti reformi i njenim izvođačima. To pak nove posjednike vlasti može podstaći na uvećavanje i gomilanje svoje moći u ime brže reforme ili u ime borbe protiv njenih protivnika (opozicije). U skladu sa tim može onda ojačati i njihova sklonost ka usvajanju i primeni autoritarnih i populističkih obrazaca vladanja koje su koristili njihovi prethodnici. Ukoliko razvoj događaja krene u ovom pravcu, treba očekivati da će zbog toga biti znatno umanjeni izgledi za demokratski usmerenu reformu sektora bezbednosti, a posebno za radikalnu reformu državnih aparata sile. Odnosno, da će u skladu sa tim i interes vladajućih elita za RSB opasti onog trenutka kad državne aparate sile stave, makar i nominalno, pod svoju političku kontrolu.

Srbija se, bez ikakve sumnje, uklapa u ovako skiciran postautoritarni mizanscen. U tom okruženju postaju još očigledniji ograničeni reformski dometi zbacivanja Miloševića i konceptualno-strateški nedostaci njegovih naslednika (demokratske opozicije – DOS). Tim pre, jer je izostanak radikalnog raskida sa starim režimom podstakao mutaciju i olakšao maskiranje autoritarnih obrazaca vladanja u Srbiji. Zahvaljujući tome, ratovima izvršena preraspodela društvenog bogatstva i moći ostala je, u osnovi, nedirnuta. Nova je vlast lako usvojila reformsku retoriku, ali se nije sasvim odrekla stare tehnologije vladanja. Politička je scena Srbije pluralizovana, ali njom još uvek dominiraju partije ustrojene po „firer“ principu.⁸⁰ Podela je vlasti ustavno zagarantovana i sistemski izvedena,

⁸⁰ Vladimir Goati, *Političke partije i partijski sistemi* (Podgorica: Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, 2008), 168-76.

ali je u praksi vidna dominacija njene, inače po meri iznuđenih koalicija feudalizovane, izvršne grane. Glavni je paket moći ostao u rukama lidera i vrhuški vladajućih partija i/ili koalicija, pa vlada i parlament uglavnom služe za naknadnu legalizaciju i legitimizaciju odluka donetih izvan sistema. Stvorene su, doduše, nezavisne institucije za nadzor sistema i vlasti (poverenik za informacije, ombudsman, državni revizor), ali njihov rad na razne načine opstruišu, pre svega, vlastodršci. Državni aparati sile jesu stavljeni pod političku kontrolu aktuelne vlasti, ali ne i pod demokratsku civilnu kontrolu parlamenta, sudstva i javnosti. Izostala je lustracija, a tajni dosijeji građana još uvek su u posedu tek delimično reformisanih službi bezbednosti.⁸¹ Da bude teže, srpsko je društvo po raznim osnovama nanovo i snažno ideologizovano i politizovano. Politika je ponovo prepokrila celinu života u Srbiji, čime je zadugo sprečena uspostava autonomije društvenih sfera. Ujedno, potraga za novim kolektivnim identitetom odvija se u koordinatama mitologizovane nacionalne prošlosti, kao i uz puzeću desekularizaciju, odnosno klerikalizaciju države i društva.⁸²

Odatle se prave razmere uticaja razvojnih tegoba i autoritarnog nasleđa na tok i domete RSB u Srbiji mogu, uvereni smo, otkriti tek ukoliko ih razmotrimo u postkonfliktnom kontekstu. Pre nego što to učinimo, kratko ćemo ispitati osnovno značenje ove oznake. Uvođenjem prefiksa „post“ jasno se saopštava da je reč o zemlji u kojoj su konflikt i nasilje netom prekinuti ili okončani. To bi onda moglo značiti da su stečene početne pretpostavke za njenu pacifikaciju, odnosno za njenu normalizaciju i stabilizaciju, a potom i za razvoj. A u sklopu toga, i za postepeno otklanjanje glavnih uzroka sukoba, te za ublažavanje i saniranje njegovih najtežih posledica. Razumno je očekivati da su tom prilikom sukobljene strane i eventualni medijatori započeli stvaranje i uvođenje postupaka za predupređivanje i/ili rano zaustavljanje budućih sukoba. Sve to bi trebalo da, barem u načelu, pogoduje bržem demokratskom preoblikovanju dotične zemlje.

Međutim, čak i tamo gde je to tako, postkonfliktni kontekst nije sasvim lišen potencijala za obnavljanje starog sukoba ili za njegovo situaciono preusmeravanje prema spolja/unutra, odnosno prema novom protivniku. U takvim uslovima izgledi za izvođenje prodemokratske reforme i RSB u velikoj meri zavise od uzroka, prirode i posledica sukoba u datoj zemlji. Međutim, oni još više zavise od toga kako taj sukob i njegov ishod tumače unutrašnji politički akteri. Nesporno je, isto tako, da će se postkonfliktni kontekst u zemlji koja je tek izašla iz međudržavnog sukoba (rata) veoma razlikovati od onog koji nastaje u zemlji gde je tek završen unutrašnji sukob. Odatle su ovakve zemlje u nejednakoj meri podložne reformskim zahvatima. U oba slučaja mirovni i/ili konfliktni potencijali konteksta dodatno zavise od načina na koji je sukob okončan. Zbog toga će kontekst imati

⁸¹ Bogoljub Milosavljević, „Reforma policije i službi bezbednosti u Srbiji i Crnoj Gori: ostvareni rezultati i izneverena očekivanja,” u *Smisao reforme sektora bezbednosti*, eds. Miroslav Hadžić, Milorad Timotić i Bogoljub Milosavljević. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2004).

⁸² Filip Ejodus, „Bezbednost, kultura i identitet u Srbiji,” *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 7–8 (oktobar 2007–mart 2008): 65–93.

jedna obeležja u zemlji gde je mir posledica kompromisa sukobljenih strana, druga tamo gde je mir plod poraza jednog od učesnika, a sasvim treća tamo gde je mir nametnut političkom i/ili vojnom intervencijom spolja.

No, u svakom od ovih scenarija je u prvom koraku nužan prelaz zemlje (društva) iz ratnog u mirnodopsko stanje. Malo je, međutim, verovatno da taj posao uspešno mogu, kao i da hoće obaviti protagonisti dojučerašnjih, pogotovo unutrašnjih, sukoba. Odatle hitra smena ratovođa i njihovih bezbednosnih elita postaje neizbežna. To bi pak trebalo da bude samo početni, a nužan korak u radikalnoj reformi zatečenog sektora bezbednosti i nasleđenih aparata sile. Na nivou načela, to u podjednakoj meri, ali iz različitih razloga, važi kako za pobedničku, tako i za poraženu stranu. U prvom slučaju da bi bilo sprečeno to da u ratu stečena vojna (sve)moć nakon njegovog okončanja bude pretočena u političku. U drugom pak da bi bila umanjena opasnost od redirekcije sukoba prema unutra i od političke zloupotrebe poraza radi opstajanja na vlasti ratovođa i njihovih izvršilaca. Tačnost ove (pret)postavke potvrđuju i iskustva ratom stvorenih zemalja Zapadnog Balkana. Naime, tek kada su, na primer, u Srbiji i Hrvatskoj sa vlasti 2000. godine otišli glavni tvorci rata (Slobodan Milošević i Franjo Tuđman) umanjena je opasnost od obnavljanja međudržavnih sukoba, odnosno od njihovog pretakanja u unutrašnji sukob. Time, dakako, nije nestala potreba za sprovođenje reforme nasleđenih bezbednosnih snaga i formacija. Dapače, ona je tad postala urgentna, kao što su, barem nominalno, bili narasli i izgledi za njen uspeh. Za tu je svrhu trebalo prvo smeniti centralni kor vojnih, policijskih i tajnoslužbujućih moćnika. Pokazalo se, međutim, na primeru Srbije i Hrvatske, dakako iz različitih razloga, da to nije jednostavan poduhvat. Deo objašnjenja treba, držimo, potražiti u različitim obeležjima i u nejednakom dejstvu postkonfliktnog konteksta u svakoj od pomenutih zemalja.

Neko bi, dabome, mogao negirati postojanje postkonfliktnog konteksta u Srbiji, pozivajući se na činjenicu da Srbija nikad nije objavila rat svojim prvim zapadnim susedima (bivšim republikama SFRJ), te da zvanično nije bila učesnik yu-ratova. Neko drugi bi pak mogao da ustvrdi da je u Srbiji takav kontekst nastao tek nakon NATO agresije na Saveznu Republiku Jugoslaviju (SRJ) i posledičnog izuzimanja Kosova i Metohije (KiM) iz nadležnosti Srbije (mart–jun 1999. godine).

Ako iz formalnih razloga i prihvatimo uslovno prvu tvrdnju, to neće otkloniti činjenicu da su brojni građani Srbije, milom ili silom, učestvovali – u početku kao vojnici JNA, a potom i kao borci Vojske Republike Srpske Krajine (VRSK) ili Vojske Republike Srpske (VRS), odnosno Vojske SRJ, te kao pripadnici brojnih paravojnih formacija – u ratovima u Sloveniji, Hrvatskoj i BiH. O tome, pored ostalog, svedoče presude koje je Tribunal u Hagu, do sada civilnim i vojnim komandantima zapadnih srpskih vojski, kao i manjem broju njihovih potčinjenih, izrekao za zločine počinjene tokom ratova u Hrvatskoj i BiH. Tome treba dodati i presude sudova u Srbiji, BiH i Hrvatskoj izrečene vođama i pripadnicima raznih paravojnih jedinica koje su nastupale pod srpskim obeležjima. Podsetimo i na

to da su u Hagu u toku i suđenja prvim Miloševićevim saradnicima kojima se na teret stavljaju ne samo pružanje vojne i logističke podrške VRSK i VRS tokom ratova u Hrvatskoj i BiH, već i zločini za koje se tvrdi da su ih njihovi potčinjeni počinili protiv Albanaca na Kosovu i Metohiji tokom 1998. i 1999. godine. Već rečeno dovoljno je da možemo tvrditi da su država Srbija i njeni žitelji u periodu od 1991. do 1999. godine i bez objave rata faktički živeli ne samo u ratnom okruženju, već i u ratnom stanju. Za našu je temu, međutim, daleko važnije to da su Srbija i njeni stanovnici sve ovo vreme snosili, kao i da danas još uvek snose, razorne – ekonomske, socijalne, političke, demografske, kulturne, bezbednosne – posledice svog (ne)učestvovanja u rečenim ratovima.

Jednako je sporan i drugi, u suštini redukcionistički, argument. Pre svega zato što se njime NATO upad na KiM želi tumačiti odvojeno od tokova i posledica prethodnih, a prelivajućih yu-ratova. Štaviše, time se želi isključiti ikakva odgovornost Slobodana Miloševića i njegovog režima za ratove na prostoru bivše Jugoslavije, a potom i za prethodne sukobe na KiM i vojno-policijsku represiju, koji su na kraju ne samo podstakli i legitimisali masovnu oružanu pobunu Albanaca, već su i poslužili kao povod i izgovor za NATO bombardovanje.⁸³ Zbog toga je već postojeći postkonfliktni kontekst u Srbiji, nakon povlačenja Vojske SRJ i policije sa Kosova (11. jun 1999), poprimio samo dodatna obeležja i značenja. Belodanim je tada, nadasve, postalo to da je Srbija na KiM, nezavisno od Miloševićeve objave pobede nad NATO, doživela vojni i politički poraz. U tom trenutku su se u političko, socijalno, ekonomsko i bezbednosno polje Srbije udruženo sile sve negativne posledice prethodećih yu-ratova da bi u njemu, pored ostalog, izoštrile stare i uspostavile nove – političke i ideološke – podele. Pod snažnim dejstvom ovih posledica, kao i pod dejstvom naraslog nezadovoljstva većine stanovništva ubrzo je sklonjen i Miloševićev režim (5. oktobar 2000).

Pokazalo se, međutim, da su ustoličenjem nove, po samonajavi demokratske, vlasti samo delimično umanjene, ali ne i otklonjene sve opasnosti od izbijanja sukoba u Srbiji. Između ostalog i zato što su čelnici DOS već 6. oktobra počeli da, zbog međusobnih opreka i sukoba interesa, umnožavaju i uvećavaju konfliktne potencijale zatečenog konteksta. Linije tadašnjih i potonjih podela i sukoba unutar nove vlasti, ali i između građana (birača) isticale su iz dva glavna izvora i njihovih brojnih utoka. U manifestnoj ravni na delu je bio politički i ideološki sukob oko tempa, sadržaja, zahvata, metoda i ciljeva započetih i projektovanih promena. Jedni su, predvođeni Demokratskom partijom Srbije (DSS) i tadašnjim predsednikom SRJ Vojislavom Koštunicom, navodno hteli da menjaju stari poredak, ali da pri tom u ime legalizma sačuvaju njegove ustavne i sistemske temelje.⁸⁴ U tome su ih, dabome, snažno podržavale partije pretekle iz bivšeg režima – Srpska radikalna stranka (SRS) i Socijalistička partija Srbije

⁸³ Miroslav Hadžić, *Bezbednosni dometi NATO intervencije na Kosovu* (Beograd: Centar za antiratnu akciju – Politički tim, 2000).

⁸⁴ Đokica Jovanović, „Legalitet ili diskretna odbrana nacionalizma,” u *Revolucija i poredak*, urs. Ivana Spasić i Milan Subotić. (Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 2001).

(SPS). Drugi su pak, predvođeni Demokratskom partijom (DS) i ondašnjim predsednikom Vlade Srbije Zoranom Đinđićem, bili skloni da zarad brzih reformi što pre, pa ako treba i tzv. revolucionarnim metodama, demontiraju stari režim i uklone njegove preostale nosioce.

Dalji će sled događaja pokazati da su se iza tekućih opreka oko reforme krile dijametralno suprotne vizije budućeg izgleda i ustrojstva Srbije. Odatle i sporovi oko toga ko, kako i kuda treba da je vodi. Jedni su Srbiju hteli što pre da uvedu u NATO i EU, a drugi da je neopozivo privežu uz Rusku Federaciju. Oštre su nesaglasnosti nastajale i tokom tumačenja sadašnjosti u Srbiji. Usledilo je, potom, oprečno čitanje i dnevno-političko korišćenje njene skorašnje i davnašnje prošlosti. Odatle su za nedaće u kojima se Srbija našla optuživani krivci sa raznih strana i iz različitih vremena.⁸⁵ Pod pritiskom krizne stvarnosti naglasak je veoma brzo sa yu-ratova i uloge Srbije u njima prenesen na pristigle posledice. Ujedno je tačka političke polarizacije i kristalizacije izmeštena iz unutrašnjeg (socioekonomskog) u međunarodno polje. U njenom se strogom centru pak odmah našao, da bi tu ostao do danas, spor oko tumačenja i ispunjavanja obaveza Srbije (SRJ) prema Tribunalu u Hagu. Bilo je to, u stvari, samo drugo ime za opreke oko uloge Srbije u yu-ratovima. Vojislav Koštunica i njegovi epigoni odricali su ikakvu odgovornost Srbije za ratno rasturanje Jugoslavije, tvrdeći da su za to jednako krivi svi ondašnji akteri – bivše republike, narodi i njihove vođe. U skladu sa tim oni su, uprkos obavezama SRJ koje je preuzeo još Slobodan Milošević, prvo odbijali, a potom i dugo odlagali to da osumnjičene za ratne zločine izruče Tribunalu u Hagu. To ih, istini za volju, nije sprečilo da tokom mandata dve vlade koje su predvodili (2003–2008) patentiraju i delom uspešno primene model tzv. dobrovoljne predaje okrivljenih iz Srbije. Za razliku od njih, Vlada Zorana Đinđića je nakon kraćeg oklevanja, izbegavši pri tome raspravu o doprinosu Srbije yu-ratovima, rešila da sudu u Hagu, pravdajući se ranije preuzetim međunarodnim obavezama Srbije, isporuči neke od optuženih, uključujući u to i Slobodana Miloševića (jun 2001).

Zbog velikih razlika i snažnih sukoba unutar DOS, reformski je diskurs brzo izgubio primat, a javnost Srbije bila je ponovo zaokupljena velikim nacionalnim i državnim temama. Uporedo je menjana politička mapa Srbije, u koju su unošene nove linije unutrašnjih podela i sukoba, te je odnos prema starom režimu vrlo brzo prestao da bude centralna politička vododelnica. Podele su pak primarno ishodile iz posvemašnje i ubrzane političke potrage za novim – nacionalnim i državnim – identitetom, ali su bile i njena posledica. Na jednoj strani su se našli (samozvani) posjednici (pred)znanja o unapred datom i nepromenljivom suštastvu srpskog nacionalnog identiteta koje, po njihovom mišljenju, da bi ostalo netaknuto, zahteva vraćanje Srbije i Srba svojim svetosavskim korenima i tradicionalnim vrednostima. Oni su, pri tome, sebi namenili ulogu vrhovnih tumača i merača tuđe nacionalne pravovernosti. Na drugu su stranu stigli svi oni koji su,

⁸⁵ Jovan Bajford, *Teorija zavere, Srbija poriv „novog svetskog poretka“* (Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 2006).

ma koliko nemušto, hteli da u Srbiji premoste jaz između modernosti i tradicije, a da nacionalni identitet, makar i bez te namere, ostave otvorenim za (pre) oblikovanje po meri novog vremena i njegovih (srpskih) savremenika. Tako su političke elite ponovo uspele da sklone pažnju žitelja Srbije sa tegoba tranzicije, te da ih zabave ontološkim pitanjima svoga sopstva. Isto je tako i Milošević pre njih uspevao, barem povremeno i delimično, da slomom socijalizma i druge Jugoslavije motivisano nezadovoljstvo svojih podanika u Srbiji, ali i Srba izvan nje, prenese u političku i ideološku (nacionalno-versku) ravan, a potom pretoči u strah od Drugih, sa kojima se onda ušlo u (neobjavljeni) rat radi konačnog namirivanja istorijskih računa.⁸⁶

Budući da je (novi) rat protiv vanjskih Drugih sada bio zabranjen, Srbe su njihove elite uputile na to da Drugog nađu u sebi i da ponovo krenu u međusobni politički i ideološki obračun. Ovo je bilo tim lakše, što su zbog spolja nametnutog mira snage i energije rata i destrukcije, generisane u Srbiji tokom 90-ih, sada bile usmerene prema unutra. Zahvaljujući tome, u Srbiji su se nakon smene Slobodana Miloševića susrele, uvezale i iskristalisale stare, samo sada preoblikovane, i novonastale prepreke uspešnog sprovođenja reforme društva i sektora bezbednosti. Njihovom je izrastanju presudno doprinelo – političko, ideološko i interesno – sprezanje dela novih vladajućih elita, blago rečeno nesklonih reformi, sa ratnim elitama, kriminalnim grupama i skrivenim delovima državnih aparata sile. U prilog tome išlo je i oklevanje tzv. reformske struje DOS nastalo povodom opsega i svrhe promena u službama bezbednosti, vojsci i policiji.⁸⁷ Utoliko je i ubistvo premijera Đinđića (12. mart 2003) bio jasan, a opasan znak spremnosti ratnih elita i njihovih, novih i starih, političkih zastupnika da svim sredstvima očuvaju stečene ratne dobiti. Odnosno, bio je to znak njihove rešenosti da po svaku cenu spreče političko i sudsko utvrđivanje i sankcionisanje svoje odgovornosti za rat i propadanje Srbije. Odatle je serija vojnopolicijskih incidenata tokom 2001. i 2002. godine, krunisana ubistvom premijera Đinđića, uz ostalo pokazala i to da nova vlast nema efektivnu kontrolu nad aparatima državne sile. Štaviše, u tom je trenutku postalo jasno da su se skriveni delovi

⁸⁶ Nebojša Popov, ur., *Srpska strana rata, Trauma i katarza u istorijskom pamćenju, tom I i II*, drugo izdanje (Beograd: Samizdat FREEB92, 2002).

⁸⁷ O tome ubedljivo svedoči činjenica da su njihovi poslanici u razmaku od nekoliko dana tokom jula 2002. godine usvojili, prvo u Skupštini SRJ, a potom i u Narodnoj skupštini Srbije, dva potpuno različito postavljena i oblikovana zakona o službama bezbednosti. Zakon kojim je uređen status saveznih službi bio je opremljen potrebnim instrumentima i procedurama za demokratski, a nadasve parlamentarni nadzor njihovog rada. Nasuprot tome, Zakon o novoformiranoj Bezbedno-informativnoj agenciji (BIA) bio je lišen takvih procedura. U prvom slučaju bilo je vidljivo htenje da se pod kontrolu stave vojne službe, koje su zbog prethodnog hapšenja potpredsednika republičke vlade Perišića, doživljene kao velika pretnja. U drugom je pak slučaju bila vidljiva želja da se BIA potčini tadašnjem premijeru (šire o tome: Bogoljub Milosavljević, „Reforma policije i službi bezbednosti u Srbiji i Crnoj Gori: ostvareni rezultati i izneverena očekivanja,“ u *Smisao reforme sektora bezbednosti*, urs. Miroslav Hadžić, Milorad Timotić i Bogoljub Milosavljević. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2004).

vojske, policije i tajnih službi svrstali uz protivnike reforme, te da su spremni da svoju silu stave na raspolaganje političkim restauratorima starog režima.

Zbog svega ovoga je (pro)demokratski preobražaj postkonfliktne i postautoritarne a nerazvijene Srbije sve vreme bio suočen sa novim i dodatnim bezbednosnim pretnjama. Samo su one ovog puta bile unutrašnjeg porekla. One su bile, između ostalog, krajnji proizvod izbegavanja DOS da javnosti Srbije jasno predoči njen ratni saldo i da je suoči sa svodnim porazom. Odnosno, izbegavanja da je suoči sa, u međuvremenu naraslom, cenom tranzicije, kao i sa vremenskom iznudicom u kojoj Srbija mora (treba) tu tranziciju da ostvari. Zbog toga je u uslovima periodičnog zaoštavanja društvene krize bila moguća ne samo politička blokada reformi, već je sve vreme realnom ostajala i mogućnost restauracije starog poretka. Zahvaljujući svemu tome, sve do danas nije potpuno rešena dilema oko toga da li je reforma u Srbiji konačno dospela do tačke nakon koje više nema povratka u nedemokratski poredak.

Tokovi sekuritizacije i desekuritizacije u Srbiji

Potrebno je stoga upitati se zbog čega je u Srbiji, uprkos mirnoj smeni starog režima, sve vreme postajala, a periodično i rasla, opasnost od izbivanja unutrašnjih sukoba. Odnosno, zbog čega su nova vlast, ali i njeni oponenti, svoje političke opreke oko smera, svrhe i cene tranzicije sve vreme predstavljali kao sudbonosne za opstanak srpske nacije i države.

Do delimičnih se odgovora na ova pitanja može doći ako za analizu konteksta u Srbiji upotrebimo koncept sekuritizacije, koji su osmislili autori tzv. Kopenhavske škole studija bezbednosti.⁸⁸ Pre toga, oni su za analitičke svrhe ustanovili postojanje pet sektora bezbednosti – vojnog, političkog, ekonomskog, socijetalnog, ekološkog – čime su proširili zahvat i značenje pojma bezbednosti. Potom su za analizu svakog od sektora koristili svoj koncept sekuritizacije.⁸⁹ U sklopu toga ustvrdili su da je kolektivni (nacionalni) identitet glavni referentni objekat u sektoru socijetalne bezbednosti. Nacionalna država se, u toj interpretaciji, pojavljuje kao tačka (prostor) susretanja i prožimanja kolektivnog identiteta i bezbednosti.⁹⁰ U temelju se njihove bezbednosne uzajamnosti, smatraju ovi autori, nalazi problem opstanka i jednog i drugog entiteta.

Odatle je za Vivera (Waever) bezbednost delatnost koja referiše na samu sebe (*self-referential practice*). Odnosno, delatnost kojom se nekim događajima

⁸⁸ Ralf Emmers, "Securitization," in *Contemporary Security Studies*, ed. Alan Collins. (Oxford: Oxford University Press 2007), 109–25.

⁸⁹ Barry Buzan and others, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Reinner Publishers, 1998), 119–20.

⁹⁰ Ole Weaver, "European Security Identities," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, no. 1 (March 1996): 104.

ili procesima primarno daju, zahvaljujući preovlađujućem javnom diskursu i zatečenoj političkoj konstelaciji, bezbednosna značenja. Shodno tome, nastavlja on, studije bezbednosti usmerene su ka istraživanju razloga i postupaka zbog kojih neko pitanje (događaj, proces) postaje bezbednosno pitanje.⁹¹

Utoliko je i koncept sekuritizacije zasnovan na poimanju bezbednosti kao jezičkog akta (*speech-act*). U skladu sa tim Buzan i saradnici bezbednost, uprošćeno rečeno, opisuju kao osobiti postupak jezičkog tumačenja i oblikovanja nekog pitanja (događaja, procesa) u datom društvenom (političkom) kontekstu. Bezbednosni diskurs, po njihovom mišljenju, počiva na (političkoj) dramatisaciji datog pitanja, odnosno događaja ili procesa. Ovaj se efekat postiže tako što se ta pitanja, procesi ili događaji javnosti (publici) predstavljaju i tumače kao egzistencijalna pretnja za opstanak njihove nacije i/ili države. Pošto takvu pretnju treba otkloniti odmah, uspostava (obnova) bezbednosti date države i/ili nacije (treba da) ima apsolutni (politički) prioritet. U to ime onda nosioci vlasti od javnosti (publike) traže podršku za primenu posebnih (vanrednih) ovlašćenja i mera, odnosno traže da ona pristane na (privremeno) suspendovanje i/ili kršenje postojećih (ustavnih, zakonskih i političkih) normi i procedura. Drugim rečima, pošto je opstanak nacije i države vrhovni cilj koji opravdava upotrebu svih raspoloživih sredstava i metoda, od publike (javnosti) se traži da pristane na to da se rešavanje sekuritizovanog pitanja izmesti iz političkog – konstitucionalnog i institucionalnog – polja. Ako publika prihvati i podrži ovaj zahtev, tad se može, tvrde oni, zaključiti da je dotični problem (događaj, proces) uspešno sekuritizovan.⁹²

Analogno ovome, desekuritizaciju bismo mogli sažeto opisati kao postupak jezičke (diskurzivne) reinterpretacije nekog pitanja (proces, događaja). U toku ovog postupka rečeno pitanje biva lišeno, prethodno mu pripisanih, bezbednosnih značenja, te zahvaljujući tome prestaje biti predstavljano i tumačeno kao pretnja za opstanak nacije i njene države. Kada se to dogodi, dato se pitanje vraća u regularni politički saobraćaj i za njegovo rešavanje koriste se samo politička sredstva i institucionalizovane procedure.

Da bi koncept (de)sekuritizacije bio uspešno iskorišćen za bolje razumevanje osobenosti konteksta u Srbiji, prethodno bi trebalo uraditi kvantitativnu i kvalitativnu analizu dominantnih diskursa u posmatranom periodu (2000–2008). Tom bi prilikom trebalo saznati i ko su bili glavni sekuritizujući akteri, te kojom su vrstom socijalnog kapitala raspolagali.⁹³ Iz dobijenih bi nalaza potom trebalo izdvojiti centralne teme (događaje, procese) pređašnjih ili tekućih postupaka

⁹¹ Weaver, 104.

⁹² Barry Buzan and others, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Reinner Publishers, 1998).

⁹³ Na ovom mestu podsećamo na upozorenje Buzana i saradnika da je moć za vršenje sekuritizacije asimetrično raspoređena među akterima, te da samo oni koji svoj jezički akt mogu de pretvore u delo mogu efektivno definisati bezbednosne pretnje i alternativne strategije za dostizanje bezbednosti. Videti u Barry Buzan and others, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Reinner Publishers, 1998).

(de)sekuritizacije. U sklopu toga bi, dabome, trebalo posebno istražiti da li je – a ako jeste, zašto je, kada je i kako je – reforma sektora bezbednosti Srbije ili njenih pojedinačnih aktera bila, kao i koliko dugo je bila, predmet (de)sekuritizacije, te koje su posledice toga. Zatim bi trebalo utvrditi da li su i koji su procesi sekuritizacije u Srbiji (bili) okončani pribavljanjem saglasnosti mesne publike za primenu vanrednih mera i postupaka. Ako pak saglasnost nije pribavljena, trebalo bi onda otkriti zašto je predmetna sekuritizacija bila neuspešna. Odnosno, u slučajevima kada je ona bila uspešna, trebalo bi utvrditi da li su, a ako jesu, kada su i zašto ukinute posebne mere, te kako su nakon toga tekli procesi desekuritizacije. Tek nakon pribavljanja svih ovih nalaza bili bi stvoreni dovoljni uslovi za bliže ispitivanje vrste i stepena povezanosti procesa (de)sekuritizacije i RSB u Srbiji.

Budući da ovakva istraživanja u Srbiji do sada nisu rađena, naši će uvidi o tokovima (de)sekuritizacije nužno biti hipotetički. Upravo ćemo zato ovom prilikom pokušati da samo u glavnim crtama predočimo njenu unutrašnju dinamiku, te da ukažemo na neke od njenih mogućih konsekvenci. Ovom se riziku izlažemo, jer smo uvereni da čak i preliminarni uvidi, koji čekaju kasniju empirijsku proveru i potvrdu, odnosno opovrgavanje, mogu baciti dodatno svetlo na kontekst u kome se izvodi(la) RSB u Srbiji.

Ovde ćemo zastupati tezu da je sekuritizacija bila sastavni, važan i prateći deo, ali i krajnji proizvod ključnih političkih procesa koji su u Srbiji tekli od sredine 80-ih godina prošlog veka do danas. Utoliko je sekuritizacija bila jedan od oblika njihovog jezičkog imenovanja i ospoljavanja, te izoštravanja i oživotvorenja. Ona je, odatle, nužno ishodila iz neprekidne i snažne unutrašnje, a ekstremne politizacije opstanka Srbije i srpskog naroda da bi uzvratno postajala povod za dodatnu dramaturgiju politike. U ništa manjoj meri ona se može razumeti i kao simultana diskurzivna reakcija na sistematsku spoljašnju sekuritizaciju Srbije, kojom je ova od početka 90-ih predstavljana kao glavna pretnja po bezbednost svojih prvih suseda i drugih etničkih zajednica, te imenovana kao glavni krivac za yu-ratove. Posvemašnja i trajna politizacija opstanka Srba i Srbije tendencijski je pak vodila ka unutrašnjoj sekuritizaciji, što je njene aktere podsticalo na to da javnosti stalno i iznova ispostavljaju zahteve, kao što su i pokazivali, i htenje da napuste polje (uređene) politike i da primene posebne mere.

Povodi i motivi za sekuritizaciju su u Srbiji isticali iz različitih izvora, te je i ona popimala raznovrsne oblike. Tempo joj je bio nejednak, a menjao se i njen intenzitet. U skladu sa tim, ona je imala i promenljiv uspeh. Brže ili sporije su se, takođe, menjali uži i širi kontekst u kome je ona nastajala i na koji je delovala. Odatle se tokovi sekuritizacije u Srbiji jedino mogu valjano razumeti ukoliko ih shvatimo kao deo međusobno povezanih procesa sekuritizacije prvo u SFRJ, a potom i u podregionu Zapadnog Balkana. Kada su se u yu-rat uključili i spoljašnji umešači, narastao je broj sekuritizujućih aktera, a proširen je i zahvat sekuritizacije. To u istoj meri, dabome, važi i za procese sporadične i/ili postepene, odnosno privremene desekuritizacije nekih od pitanja koja se javljaju u međusobnim odnosima naroda i zemalja ovog područja.

U Srbiji su se, isto tako, tokom rečenog vremena, a po tempu promena na vlasti, menjali i smenjivali sekuritizujući i funkcionalni akteri⁹⁴, ali se delimično menjala i publika, odnosno njena podatnost sekuritizaciji. Kao što je, uostalom, i lista posebnih mera, za čiju se primenu želeo dobiti pristanak mesne publike, bivala uglavnom nedorečena i promenljiva, a neretko i nedovršiva. Uprkos svim menama, sekuritizacija je, po našem mišljenju, poslednjih dvadeset godina bila jedna od konstanti, ali i determinanti političke i bezbednosne dinamike u Srbiji. Utoliko se može reći da su Srbija i njeni žitelji sve ovo vreme bili izloženi sekuritizaciji. U istoj su ih meri ujedno i neprekidno sustizale negativne posledice sekuritizacije, koje su potom postajale novi razlog za njeno povremeno, manje ili više uspešno, obnavljanje i intenziviranje. Na to upozorava, pored ostalih, i činjenica da je snažna sekuritizacija u Srbiji započeta povodom događaja na Kosovu i Metohiji sredinom 80-ih da bi se ista tema u njen centar vratila marta 2008. godine, nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova.

Odatle se može ustvrditi da se sekuritizacija u Srbiji tokom poslednjih dvadeset godina odvijala u talasima. Poprimala je raznovrsne forme i tekla u više uporednih, ali i ukrštajućih pravaca, doživljavajući pri tome uspone i padove. Međutim, povremeno menjanje referentnog objekta ili oscilacije u njenom intenzitetu nisu nužno bile i uvod u desekuritizaciju, sva je prilika, samo privremeno napuštanih ili odlaganih tema.⁹⁵

Prvi i presudni talas sekuritizacije se u Srbiji događao tokom druge polovine 80-ih godina prošlog veka. Neraskidivo je bio povezan sa procesima međusobne sekuritizacije republičkih i nacionalnih aktera u jugoslovenskom krugu. Početne pretpostavke za interaktivnu sekuritizaciju stvarane su političkom dramtizacijom krize socijalizma. Kriza je na površinu izvela temeljne manjkavosti i protivrečnosti Jugoslavije da bi one, udruženom sekuritizacijom, ubrzo postale ključni preduslov za njeno političko, a potom i ratno ukidanje. Postepeno napuštanje, a zatim i odbacivanje ideje i poretka socijalizma nepovratno je lišilo drugu Jugoslaviju legitimiteta. Usledili su sporovi oko izgleda buduće političke zajednice (konfederacija vs. moderna federacija), koji su ubrzo pretočeni u međunacionale sukobe i omraze. Za tu je svrhu svakodnevno proizvođena nova i drugačija prošlost, koja je potom postajala glavni dokaz za to da je ostanak u

⁹⁴ Sekuritizujući akteri su, po mišljenju Buzana i saradnika, svi oni akteri koji svojim jezičkim aktom imenuju glavni objekat zaštite, kao i egzistencijalnu pretnju za njegov opstanak da bi na osnovu toga zahtevali primenu posebnih mera. Rečeni autori ovu moć pripisuju političkim vođama, državnoj birokratiji (uključujući tu i vojnu, policijsku i tajnoslužbujuću), kao i vladi, lobistima i grupama za pritisak (Barry Buzan and others, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998), 40. U funkcionalne aktere oni pak svrstavaju sve one koji značajno utiču na dinamiku u sektoru bezbednosti, odnosno one koji mogu da utiču na donošenje bezbednosnih odluka i koji očekuju da će im sekuritizacija doneti neke koristi (Buzan, 36).

⁹⁵ Na opasnost od ponovne ekstremne politizacije, a potencijalno i od sekuritizacije srpsko-hrvatskih odnosa upozorava i reagovanje javnosti u Beogradu i Zagrebu na odluku Međunarodnog suda pravde u Hagu da se proglasi nadležnim za postupanje po tužbi Hrvatske protiv Srbije, kojom se tuženoj strani na teret stavlja genocid.

bilo kakvoj yu-zajednici ne samo nemoguć, već i štetan, odnosno opasan. U centru se sporova, a time i u centru međusobne sekuritizacije, ubrzo našao način izlaska iz Jugoslavije. Budući da nacionalrepubličke elite nisu htele i/ili mogle da se dogovore oko toga kako da je sporazumno ukinu, usledila su jednostrana istupanja koja su, potom, postala povod za njeno nasilno prekrajanje.

Javnom scenom Srbije tog vremena dominirala su dva, u početku međusobno sukobljena, diskursa, čiji su protagonisti pripadali različitim političkim opcijama i kulturama. Zastupnici prvog – vladajuća politička elita okupljena oko Slobodana Miloševića, kao i njeni akademski, pesnički, medijski i generalski saputnici – krizu socijalizma i Jugoslavije dugo su objašnjavali po komunističkom i ideološkom ključu. Sebe su predstavljali braniocima i jednog i drugog. Štaviše, čak i u trenutku kada su se nakon početka rata, a u iznudici otvoreno legitimisali kao jedini ovlašćeni zaštitnici srpske nacije – za šta su dobili i snažnu podršku pravoslavnog klera i tadašnje opozicije – oni nisu bili spremni da zbog toga napuste projekat „Jugoslavija“, dakako, oblikovan po meri njihovog viđenja srpskih nacionalnih i državnih interesa. Zato je i bilo moguće to da Slobodan Milošević, u ime borbe za zaštitu navodnih srpskih interesa, sve vreme čuva i održava živom Jugoslaviju, a da Srbija na kraju (2006) do državne samostalnosti stigne protiv svoje volje, odnosno odlukom referendumskih glasača iz Crne Gore.

Na scenu su uporedo sa Slobodanom Miloševićem stupali i raznorodni zastupnici i tvorci drugog i drugačijeg diskursa. Oni su, u zavisnosti od svoje ideološke orijentacije, krizu socijalizma prikazivali ili kao priliku za obnovu srpske monarhije i devetnaestovekovne tradicije ili kao šansu za demokratsku obnovu Srbije i Jugoslavije. Uprkos razlikama koje su postojale između vlasti i opozicije tokom 80-ih i 90-ih – sa izuzetkom malobrojnih zastupnika liberalno-demokratske i građanske opcije – oba su diskursa počivala na nizu zajedničkih postulata, te bila oblikovana oko sličnih narativnih tokova i konstrukata. Štaviše, vlast i opozicija su se sve vreme nadmetale ne bi li stekle primat u konstruisanju razloga za rat i oružano spasavanje srpske nacije.

Stoga je sekuritizacija, uprkos situacionim varijacijama, imala čvrsto i nepromenljivo tematsko jezgro. U njegovom se centru sve vreme nalazio problem opstanka Srba i Srbije, odnosno strah da će zbog jednostranog ukidanja Jugoslavije i nicanja novih država – kako se tvrdilo, po scenariju i pod patronatom spoljašnjih umešača – biti do krajnosti ugrožen srpski nacionalni i biološki supstrat. Dominacija zavereničkog, a u osnovi samoamnestirajućeg⁹⁶ tumačenja uzroka i razloga za ratno rasturanje Jugoslavije nužno je vodila samoviktimizaciji⁹⁷. U skladu sa tim, Srbija i Srbi su, pre svega sami sebi, bili predstavljani kao nedužne žrtve (svetske) antisrpske zavere.

⁹⁶ Miroslav Hadžić, *Sudbina partijske vojske* (Beograd, Samizdat FreeB92, 2001), 9–32.

⁹⁷ Vlasta Jalušić, „Rod i viktimizacija nacije,” u *Nasilno rasturanje Jugoslavije*, ur. Miroslav Hadžić. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2004), 145–66.

Iz ovog su jezgra pak proisticale tri međusobno povezane i nepromenljive linije sekuritizacije u Srbiji. Uzduž prve linije srpski su akteri trajno sekuritizovali međunarodnu zajednicu i njene glavne eksponente (SAD, NATO, Nemačka itd.). Lista ovih poslednjih bila je, dabome, promenljiva i situaciono uslovljena, pa su po potrebi na nju povremeno stavljeni Vatikan, Austrija, Velika Britanija i tako redom. Kretanje po drugoj liniji vodilo je sekuritizaciji tadašnjih jugoslovenskih partnera i rivala (nacija i republika), te je rezultiralo njihovim predstavljanjem prvo kao političkih i nacionalnih, a potom i kao ratnih protivnika. Duž treće linije tekla je unutarsrpska sekuritizacija sopstvenog Drugog, zasnovana na binarnoj, a manihejskoj konstrukciji „pravih srpskih patriota“ i „izdajnika srpstva“.

Povrh svega toga, srpska je (samo)sekuritizacija od početka bila geografski, ali i tematski decentralizovana i pluralizovana. U krug vodećih sekuritizujućih aktera odmah su ušli čelnici političkih i nacionalnih pokreta (partija) Srba izvan Srbije, a posebno onih iz Hrvatske⁹⁸ i BiH. Oni su sekuritizacijski temat proširili i osnažili oživljenim srpskim traumama iz II svetskog rata. Svoje su akte sekuritizacije opravdavali činjenicom da su bili suočeni sa obnovom i brzim porastom ekstremnog hrvatskog i bošnjačkog nacionalizma srbofobične provenijencije. Emitovana zabrinutost za sudbinu srpskog naroda u Hrvatskoj i BiH postala je još uverljivija nakon izborne pobede Franje Tuđmana i HDZ u Hrvatskoj, odnosno nakon pobede Alije Izetbegovića i SDA u BiH.

Prvi je talas sekuritizacije, uz puno sadejstvo aktera iz ondašnjih yu-republika i nacija, uspešno okončan juna 1991. godine stupanjem pripadnog stanovništva u međusobni rat. U njegovom su se zahvatu ujedno našli svi pripadnici srpske etničke zajednice u Jugoslaviji, ali i svi tadašnji žitelji Srbije. Sukcesivno je potom usledio drugi, višedelni i višesmerni, talas sekuritizacije, koji je trajao od izbijanja yu-rata do svrgavanja Slobodana Miloševića sa vlasti.

U srpskom je krugu dominantni diskurs bio oblikovan u skladu sa dinamikom rata, te početnim uspesima, kao i kasnijim porazima srpskih vojski i paravojski. On je u istoj meri bio uslovljen tempom i opsegom, kao i posledicama direktnog stranog (*third part interventions*) mešanja u yu-ratove, odnosno tempom, opsegom i posledicama spoljašnjeg nametanja mirovnih solucija.⁹⁹ U skladu sa tim, srpski su akteri tokom ovog perioda u iznudici menjali referentne objekte, kao i naglaske u postupku sekuritizacije. Tako je, na primer, centralni referentni objekat do potpisivanja Dejtonskog sporazuma (1995) bio izvođen iz direktne ratne ugroženosti Srba izvan Srbije, te njihovih državolikh tvorevina – Republika Srpska Krajina i Republika Srpska. Nakon Dejtona, u Srbiji se obnavlja, da bi ubrzo postao dominantan, kosovski sekuritizacijski ciklus, u čijem se centru

⁹⁸ Više o tokovima sekuritizacije Srba u Hrvatskoj videti u studiji Ozrena Žuneca, *Goli život: socijetalne dimenzije pobune Srba u Hrvatskoj* (Zagreb: Demetra, 2007).

⁹⁹ Wilberg Haakan, "Third Party Intervention in Yugoslavia: Problems and Lessons," in *Organized Anarchy in Europe*, eds. Jaap de Wilde and Haakan Wiberg. (London: Tauris Academic Studies, 1996), 203–26.

nalazi ne samo politički, već i fizički opstanak države Srbije i njenih žitelja. Uporedo, a po meri pristizanja ratnih troškova i gubitaka, ali i po meri priprema za rat za KiM, Miloševićev režim sve snažnije sekuritizuje svoj opstanak na vlasti. Da bi to ostvario, on opoziciji ponovo dodeljuje status unutrašnjeg i nacionalnog neprijatelja, te javnosti – u obliku predloga zakona o terorizmu, univerzitetu i štampi – ispostavlja zahteve za primenu posebnih mera protiv opozicije. Nakon iznuđenog povlačenja srpskih oružanih formacija sa KiM, Slobodanu Miloševiću je za sekuritizaciju, sve do njegovog odlaska sa vlasti, bila preostala još jedino opozicija. I obratno.

Uprkos ratnom kontekstu i ratnohuškačkoj propagandi, te cezarističkoj involuciji Miloševićevog poretka, drugi talas sekuritizacije u Srbiji nije bio uspešan. I to zato što mesna publika, ili barem njen najveći deo, nije prihvatila posebne mere koje režim, ma koliko to paradoksalno zvučalo, nije nikad ni uveo. Utoliko bi se pre moglo reći da su tokom 90-ih godina u Srbiji samo bile materijalizovane, a potom i izvođene krajnje konsekvence uspešne ratne finalizacije prvog talasa sekuritizacije. U prilog tome, između ostalog, govori i činjenica da je Slobodan Milošević od samog početka odlučno, doduše nikad javno i izričito, odbijao zahteve vođa zapadnih srpskih zemalja da se prisajedine Srbiji. On je, isto tako, uporno izbegavao to da Srbiju (SRJ) i zvanično uključi u *yu-rat*. Povrh svega, Srbija (SRJ) nije htela (smela?) da, uprkos masovnom progonu i egzodusu Srba iz Hrvatske, vojno odgovori na završne operacije hrvatskih oružanih snaga („Bljesak“ i „Oluja“). Svemu ovome treba dodati i neuspeh višekratnih mobilizacija u Srbiji, kao i stalni rast broja dezertera, zbog čega je režim pribegao nasilnoj popuni zapadnih srpskih vojski. O otpornosti dela žitelja Srbije na sekuritizaciju dodatno govori i podatak da je tada, uprkos proglašenju ratnog stanja nakon započinjanja agresije NATO na SRJ (Srbiju) i uprkos činjenici da je Srbija tada prvi put imala jasan, obnarodovan i opravdan ratni cilj, mobilizaciju izbeglo oko 27.000 vojnih obveznika. Ovoj listi dodajmo na kraju i to da je rapidni rast unutrašnjeg – građanskog i političkog – otpora sprečio Slobodana Miloševića da krajem 1999. godine otvoreno uspostavi diktatorski poredak u Srbiji.

Nakon izbornog sloma Miloševićevog režima treći je talas sekuritizacije u Srbiji tekao u znatno izmenjenom kontekstu i sa promenljivim intenzitetom. Moglo bi se čak reći da su od tada na delu bili samo ciklični, ali neuspešni pokušaji da se obnovi sekuritizacija. Ovaj nalaz ne opovrgava, čini nam se, ni uvođenje vanrednog stanja nakon ubistva premijera Zorana Đinđića. To stoga što je reč o *ad hoc* odluci tadašnje Vlade, kojom je ne samo legalizovana operacija „Sablja“, već je i započeta, doduše oscilirajuća, sekuritizacija organizovanog kriminala u Srbiji.

Utoliko je sekuritizacija vremenom (p)ostala samo jedna od potencijalno mogućih završnica snažne i neprekidne politizacije Srbije iznutra. Tim pre, što je ona gubila na snazi i zbog uporedno započelih procesa desekuritizacije. Tako je, na primer, odnos vlasti i opozicije u Srbiji postepeno desekuritizovan. Krunski dokaz za to su višekratne mirne smene partija na vlasti – mada za sada samo onih iz izvornog gnezda DOS – kao i svestrano prihvatanje i poštovanje važećih

izbornih pravila i procedura. Da je to tako, svedoči i skorašnji ulazak Socijalističke partije Srbije u koaliciju sa Demokratskom strankom. Zahvaljujući tome, Demokratska stranka uspela je da formira Vladu. Istini za volju, predizborne kampanje u Srbiji su u dobroj meri bile, i još uvek jesu, nabijene obostranim sekuritizujućim potezima i značenjima, ali nisu bile praćene zahtevima za primenu posebnih mera.

Isto tako, nova je vlast po tempu povratka Srbije u međunarodne organizacije, kao i zbog svog strateškog opredeljenja za uključivanje u evroatlantsku zajednicu, započela postepeno da desekuritizuje ključne međunarodne aktere (SAD, NATO, EU), a potom i svoje prve susede. To, dakako, nije u potpunosti otklonilo pokušaje njihovog ponovnog sekuritizovanja tokom, istini za volju, fingiranih pregovora o statusu Kosova, odnosno nakon što su rečeni međunarodni akteri bili glavni nosioci međunarodnog priznavanja ove samoproklamovane države.

Moglo bi se, pored toga, ustvrditi da je, u međuvremenu, u Srbiji čak i tema Kosova izgubila negdašnji sekuritizacijski naboj. To se desilo uprkos snažnim sekuritizacijskim potezima tadašnjeg predsednika vlade Vojislava Koštunice i njegovih saveznika – najvećih opozicijskih partija (SRS, SPS) i ultradesničarskih i nacionalističkih pokreta. On je, naime, prvo probao da sekuritizuje paradržavni teror kosovskih Albanaca nad Srbima marta 2004. godine, a potom i samoproglašenje nezavisne države Kosovo februara 2008. godine. Zabeležimo i to da je on u intermecu, ali bez uspeha, pokušao da sekuritizuje i referendumsko osamostaljenje Crne Gore. U prilog našoj tezi govori i činjenica da Vojislav Koštunica ni u jednoj od pomenutih prilika nije zvanično zahtevao uvođenje ili primenu nekakvih posebnih mera. Pre bi se moglo reći da je na delu bio pokušaj da se pomoću kosovskog temata sekuritizujuća forma ekstremne politizacije ugroženosti Srba i Srbije iskoristi za obračun sa unutrašnjim političkim protivnicima, ali i za jačanje sopstvene vlasti.

Tokom rečene dve decenije vrtlogom je sekuritizacije Srbije nužno bio zahvaćen i njen sektor bezbednosti. Odnosno, prvo su bili zahvaćeni državni, a nakon izbijanja yu-rata i nedržavni posednici sile: vojska, policija, tajne službe, paramilitarne i parapolicijske snage, kao i privatne i partijske oružane formacije. Jedan od njih je, kao na primer JNA, u finišu yu-političke krize samostalno nastupao kao sekuritizujući, ali i kao funkcionalni akter. On je potom, od izbijanja rata pa do svog nestanka (1992), izgubio svaki politički uticaj, a netom i profesionalnu autonomiju.¹⁰⁰ Neki su pak bili, kao na primer tajne službe, ključni moderatori nasilja, te time i funkcionalni akter koji je imao dovoljno skrivene moći da snažno utiče na bezbednosnu dinamiku u Srbiji i na ratnu dinamiku diljem Jugoslavije.¹⁰¹ Sve ostale formacije su pak bile puki instrumenti za realizaciju vrhovne političke volje Miloševićevog režima. Ne čudi odatle da je režim tokom 90-ih policiji bio

¹⁰⁰ Miroslav Hadžić, *The Yugoslav People's Agony* (Hampshire: Ashgate, 2002).

¹⁰¹ Miroslav Hadžić, „Moderatori nasilja – skrivena strana yu-rata,” u *Nasilno rasturanje Jugoslavije*, ur. Miroslav Hadžić. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2004), 133–44.

namenio ulogu unutrašnje vojske, odnosno ulogu glavnog čuvara svog režima, pa ju je za tu svrhu i militarizovao. Isto tako, glavni zadatak svih paraformacija bio je da etnički motivisanim terorom podstiču, šire i sele rat po svim regijama izvan Srbije koje su nastanjene Srbima. Njihovo se delovanje utoliko može razumeti kao oblik krvave materijalizacije glavnog sekuritizacijskog toka, ali i kao oblik sa-moobnavljajuće, a zastrašujuće sekuritizacije na lokalnom (mikro) nivou.

Odatle se za trajanja Miloševićevog režima nije ni mogla očekivati ikakva reforma ovog sektora i/ili njegovih činilaca. Štaviše, oni su bili nepovratno privedeni ratnim i političkim potrebama autokratskog režima. U skladu sa tim bili su i oblikovani, a po potrebi i reorganizovani. Odatle je reforma ovog sektora, a nadalje reforma državnih aparata sile načelno postala moguća tek nakon što je DOS došao na vlast. Međutim, ova je mogućnost, kao što je pokazao kasniji razvoj događaja, u velikoj meri ostala neiskorišćena. U prilog tome snažno je delovao i, ranije već skicirani, treći talas unutrašnje sekuritizacije.

Naime, zbog produžene javne proizvodnje straha ubrzo je u Srbiji bila sekuritizovana i sama reforma sektora bezbednosti. Njeni su protivnici svaki dublji reorganizacijski zahvat (na primer, u vojsci) ili orijentaciju Srbije ka bezbednosnim integracijama u NATO i/ili EU predstavljali kao namerno slabljenje njenih odbrambenih sposobnosti, te kao korak ka nepovratnom gubitku državnog suvereniteta i nacionalnog identiteta. Sekuritizacija RSB je pak izlučila nekoliko vrsta posledica, koje su odmah postale prepreka za njeno uspešno realizovanje. Politički rabeći svoje tekuće sekuritizacijske akte, nosioci su vlasti sebi, uz ostalo, pribavljali i dodatni alibi za odlaganje radikalne RSB, odnosno alibi za uspostavu partijske i lične kontrole nad državnim aparatima sile. Idući tragom sekuritizacije, oni su ujedno obnovili i nametnuli državocentrični pristup bezbednosti. Zahvaljujući tome, povratili su monopol političkih elita nad definisanjem i postizanjem nacionalne bezbednosti. Zadržavši je opet u domenu visoke politike, što će reći u svojoj nadležnosti, oni su je dodatno tabuizovali. Odatle nisu ni pokušali da, na primer, zakonski uredi domen državne i vojne tajne, ostavljajući time prostor za njihovo diskreciono tumačenje i primenu. Time su bezbednost države i nacije opet izmestili iz javnog polja, te sprečili njeno kritičko preispitivanje. Istom su prilikom, dabome, skrajnuli problem (ne)bezbednosti građana, te ga funkcionalno i politički podredili bezbednosti nacije (kolektiviteta) i države. To im je pak pomoglo da lako otklone pritisak dela javnosti koji je očekivao i/ili zahtevao radikalnu RSB. Da bude gore, oni su ujedno sami sebe oslobodili obaveze da razvežu nasleđeni ratni prtljag srpskih oružanih formacija, kao i da utvrde i sankcionišu njihov ratni učinak. Direktnu korist iz toga su, dakako, izvukle lokalne bezbednosne elite. Prvo im je dozvoljeno da i nakon poraza Slobodana Miloševića ostanu na vlasti, da bi potom prećutno bili oslobođeni odgovornosti za yu-ratove, kao i za decenijski teror nad građanima Srbije. Zahvaljujući tome, Miloševićevi vojni i policijski generali, kao i čelnici tajnih službi, odnosno njihovi naslednici zadržali su izvršnu kontrolu nad tokovima i tempom reforme sektora bezbednosti, a posebno nad promenama u državnim aparatima sile.

Dodatne teškoće u merenju

Umesno je, stoga, pitati se da li su nove vlasti već propustile priliku da neopozivo ukorene demokratski poredak u Srbiji. A ako jesu, slede dodatna pitanja o tome kada su, zašto su i kako su je propustile. Pre nego što bude odgovoreno na njih, trebalo bi otkriti gde se, kako se i zašto se zaglavila reforma u Srbiji. Slikovito rečeno, trebalo bi pronaći tranzicijske „čepove“ zbog kojih Srbija predugo boravi „negde između“.¹⁰² Da bi to pak bilo moguće, potrebno je prvo saznati zbog čega su se i kako su se neke promene u Srbiji dogodile.¹⁰³ Na osnovu toga bi onda bilo lakše objasniti zašto su neke od najavljenih, odnosno neophodnih promena izostale. Tek kad dodatnim istraživanjima budu otklonjene ove nepoznanice, biće moguće pouzdanije tumačiti nevelike domete RSB u Srbiji. Time bi onda narasli i izgledi za pouzdanije merenje uticaja mesnog konteksta i produžene sekuritizacije na tokove i dostignuća, odnosno na manjkavosti reforme ovog sektora i državnih aparata sile. Radi toga biće potrebno razmotriti, a potom i otkloniti još neke od dodatnih teškoća koje se mogu pojaviti prilikom merenja i ocenjivanja dosadašnjih dometa RSB u Srbiji.

Događaji koji su se odigrali nakon svrgavanja bivšeg režima upozoravaju na to da su dostignuća u reformi sektora bezbednosti Srbije u velikoj meri zavisila od načina na koji su mesne elite i nosioci vlasti razumeli i tumačili sadržaje i ciljeve ovog poduhvata. Utoliko bi pre trebalo otkriti zbog čega su lideri DOS prevideli notornu činjenicu koja upozorava na to da je u postautoritarnoj i postratnoj, a iznutra duboko podeljenoj Srbiji (bilo) nemoguće stvoriti čak ni početne pretpostavke za uspostavu demokratskog poretka bez prethodnog sprovođenja simultane, a radikalne reforme celog sektora bezbednosti. Odnosno, treba otkriti zbog čega je njihov pristup RSB sve vreme bio redukcionistički.¹⁰⁴ U prvom koraku oni su ovaj zahvat sveli samo na uvođenje ograničenih i doziranih promena u vojsci, policiji i tajnim službama. Štaviše, tom su prilikom propustili ne samo to da odmah razvlaste Miloševićeve opunomoćenike sile i nasilja, već su od ovih očekivali da budu glavni nosioci promena. U skladu sa tim, novi su vlastodršci reformu u sledećem koraku sveli na reorganizaciju, pa su promene u brojnom sastavu, unutrašnjoj organizaciji i formaciji ovih aparata prikazivali kao glavni i jedini sadržaj reforme.

¹⁰² Dušan Pavlović i Slobodan Antonić, *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine* (Beograd: Službeni glasnik, 2007).

¹⁰³ Tim je to neophodnije, jer u javnom polju Srbije već duže vreme cirkulišu teze o presudnoj ulozi stranih država i njihovih službi, kao i njihovih „domaćih plaćenika“ u svrgavanju Slobodana Miloševića sa vlasti. U opticaju su ujedno i teze istog značenja, po kojima je izborni prevrat postao moguć tek kad su se vrhovi tajnih službi i njihovi kriminalizovani trabanti, zarad očuvanja svog interesa, odrekli Slobodana Miloševića.

¹⁰⁴ Miroslav Hadžić, „Dometi reforme sektora bezbednosti u Srbiji,“ u *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji*, ur. Miroslav Hadžić. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2007), 13–18.

Zahvaljujući tome, izvan su javnog i stručnog vidokruga ostali drugi – državni i nedržavni – nosioci bezbednosnih ovlašćenja u Srbiji. Neprimećeno je odatle prošlo davanje ovlašćenja poreskim i carinskim organima za primenu posebnih mera za tajni nadzor građana, koje tradicionalno pripadaju službama bezbednosti. Štaviše, ovi novi posednici (tajne ili skrivene) moći nad građanima i društvom ostali su izvan dohvata parlamentarne kontrole i javnog nadzora.¹⁰⁵ Isto tako, uprkos enormnom rastu broja privatnih kompanija koje pružaju bezbednosne usluge, njihov delokrug i nadležnosti još uvek nisu uređeni posebnim zakonom.¹⁰⁶

Da bude teže, reformi se sektora bezbednosti u Srbiji najčešće pristupa(lo) parcijalno. O tome, pored ostalog, svedoči i način na koji su trenutni vlastodršci uredili sektor bezbednosti u Ustavu Srbije.¹⁰⁷ Oni su, naime, opet propustili priliku da ovim aktom za početak imenuju i urede jedinstven sektor i sistem bezbednosti. Štaviše, ustavopisci su propustili (izbegli?) da ustanove Strategiju nacionalne bezbednosti, kao i da oforme Savet za nacionalnu bezbednost. Ne čudi onda to da Srbija još uvek nema Strategiju nacionalne bezbednosti. Isto tako, Vojska Srbije se još uvek oslanja na Strategiju odbrane koju je nasledila od Državne zajednice SCG, a nedostaje joj i Vojna doktrina.

Ustavom je ujedno pod demokratsku civilnu kontrolu stavljena samo Vojska, dok se izvan njenog dohvata i dalje nalaze policija, tajne službe i ostale parapolicijske snage. Povrh svega, nedostaju valjani ustavni, zakonski i institucionalni okviri i procedure za saradnju unutar sektora bezbednosti. Ne čudi, stoga, to da promene u svakom od rečenih aparata teku relativno izolovano i nezavisno jedne od drugih. Nema, na primer, nikakvih dokaza za to da između promena u tajnim službama, odnosno u policiji ili u vojsci postoji, makar i posredna, konceptualna, strategijska ili operativna veza. Zbog toga operativna saradnja aktera sektora bezbednosti, a pogotovo onih koji koriste silu, direktno zavisi od dobre volje čelnih joj profesionalaca i trenutne kadrovske (partijske) kompozicije Vlade i nadležnih ministarstva. Sve ovo je pak očekivani proizvod odsustva državne strategije i državnog plana za sprovođenje reforme oružanih snaga, odnosno sektora bezbednosti. Da bude gore, nadležni javnosti do sada nisu predložili bilo kakav državni proračun o ceni nameravane reforme. Još manje se zna o tome iz kojih će izvora taj novac eventualno pristići.

Kad se sve rečeno uzme u obzir, nameće se pitanje o tome da li je uopšte moguće holistički meriti reformu sektora bezbednosti u zemlji u kojoj rečeni koncept nikada zvanično nije usvojen i primenjen, odnosno u zemlji u kojoj još nije funkcionalno i institucionalno uspostavljen celovit sektor bezbednosti.

¹⁰⁵ Miroslav Hadžić i Predrag Petrović, ur., *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008).

¹⁰⁶ Sonja Stojanović, ur., *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008).

¹⁰⁷ Bogoljub Milosavljević, „Ustavno pravni status policije i drugih snaga bezbednosti u Srbiji posle donošenja Ustava 2006. godine,” u *Zbornik predavanja sa IX Škole reforme sektora bezbednosti*, ur. Pavle Janković. (Beograd, ISAC Fond, 2007).

Treba, takođe, imati na umu i to da je koncept RSB u Srbiju stigao, prvo u akademski, a potom i u politički krug, iz anglosaksonskog dela donatorske zajednice i posredstvom međunarodnih nevladinih organizacija, kao što je na primer Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga. Utoliko je i recepcija koncepta RSB, a napose i njegova primena, u znatnoj meri zavisila od političke dinamike u Srbiji, kao i od stanja njenih (bilateralnih, multilateralnih) odnosa sa izvozniciima koncepta. Dodajmo tome i da su mesnoj javnosti nedostupni podaci o vrstama, iznosima i efektima državne i nedržavne, materijalne i nematerijalne pomoći, koju su Srbiji u reformi sektora bezbednosti do sada pružili spoljašnji akteri (jedinačne države, međunarodne vladine i/ili nevladine organizacije). Ne zna se, isto tako, ni šta donatori misle o načinu na koji je njihova pomoć iskorišćena, te da li je i kome je ona bila od koristi. Još manje se zna šta primaoci u Srbiji – državne institucije i organi, kao i akteri civilnog društva – misle o pristigloj pomoći, odnosno kako su je, u koje svrhe i sa kojim efektima iskoristili.

Uz to, svaki pokušaj merenja dometa RSB u Srbiji nailazi na još neke metodološke i sazajne prepreke. U njih, dakako, spadaju i one koje mogu nastati tokom prikupljanja i obrade dostupnog empirijskog materijala. Otvoreno, pri tome, ostaje pitanje da li je taj materijal dovoljan za pouzdano (pr)ocenjivanje tokova i dometa rečene reforme. Na raspolaganju za sada stoje detaljni nalazi proistekli iz analize primene koncepta RSB na tranziciju nedemokratskih (iliberalnih) pore-daka u Hrvatskoj, odnosno u Srbiji.¹⁰⁸ Uglavnom su popisane i ključne promene koje su se poslednjih godina dogodile u nekim od državnih aparata sile u Srbiji. Međutim, reč je o podacima iz sekundarnih izvora, na osnovu kojih se ne može steći dovoljno pouzdana predstava o tokovima i problemima RSB u Srbiji.

Sledeći problem nastaje prilikom utvrđivanja vremenske tačke od koje treba započeti popis, a netom i merenje dometa rečene reforme. To stoga što za Srbiju, kao uostalom i za preostale države yu-porekla sem Slovenije, zbog tek minulih ratova ne važi kalendar tranzicije po kome novo vreme teče od pada Berlinskog zida (1989). Odatle se svrgavanje Slobodana Miloševića (oktobar 2000) najčešće uzima kao početna tačka prodemokratskih promena u Srbiji.¹⁰⁹ Međutim, isto tako bi protok reformskog vremena u Srbiji mogao biti beležen tek od momenta njenog – aktima Crne Gore iznuđenog – državnog osamostaljenja (maj 2006). Ovo stoga što je produženi opstanak Savezne Republike Jugoslavije (1992–2003), odnosno Državne zajednice Srbija i Crna Gora (2003–2006) nužno uticao na tempo i domete reforme sektora bezbednosti u Srbiji. Ako ni zbog čega drugog, ono barem zbog činjenice da su vojska i odbrana u ovom periodu bile, makar i nominalno, u federalnoj nadležnosti. Tome treba dodati i činjenicu da su uporedo postojala tri relativno odeljena sistema bezbednosti – dva u državama članicama i jedan u Zajednici – koji ne samo da nisu bili pove-

¹⁰⁸ Timothy Edmunds, *Security sector reform in transforming societies – Croatia, Serbia and Montenegro* (Manchester: Manchester University Press, 2007).

¹⁰⁹ Ivana Spasić i Milan Subotić, *Revolucija i poredak* (Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 2001).

zani i koordinirani, već su bili i međusobno konkurentni. A u slučaju Crne Gore, preostala dva tretirana su i kao potencijalno neprijateljska.

Utoliko bi se moglo reći da je Srbija tek nakon obnavljanja svoje državnosti i usvajanja novog Ustava (2006) stekla neophodne uslove za kreiranje svog sektora bezbednosti i delatno upravljanje njegovom reformom. U skladu sa tim bi onda i postmiloševićevski period koji je Srbija provela u zajednici sa Crnom Gorom mogao biti označen kao faza reformske inkubacije i akumulacije, tokom koje je samo reorganizovana većina njenih aparata sile, ali i kao vreme u kome je izgubljen tempo, odnosno u kome su iščilile ili se rasule reformske energije istekle iz smene starog režima. Opravdano je zbog toga pitati se da li je pređena kritična tačka u reformi ovog sektora. Ovo tim pre, što demokratski poredak u Srbiji još uvek nije ukorenjen, zbog čega i dalje ostaje otvorena mogućnost unutrašnjeg političkog (involutivnog) preokreta.

U sledećem koraku suočavamo se sa problemom izbora (definisanja) etalona spram koga će biti mereni dometi reforme sektora bezbednosti u Srbiji. Na prvi pogled bi se reklo da on može biti prevladan upoređivanjem reforme u Srbiji sa dometima istih procesa u zemljama Centralne Evrope, odnosno u ostalim zemljama Zapadnog Balkana. Oba su izbora, međutim, manjkava zbog nekoliko važnih razloga. U prvom slučaju temeljne sličnosti između Srbije i bivših zemalja realsocijalizma prestale su biti važne, odnosno prestale su biti uporedive od trenutka kada je započeta ratna disolucija druge Jugoslavije. To stoga što je ovim ratom sprečen i dugoročno odložen izlazak njenih konstituenasa (novonastalih država) iz socijalizma (autoritarizma). Štaviše, istom je prilikom nedemokratski poredak u Srbiji sebi pribavio ne samo novu (etnoversku) legitimaciju, već je počeo i da poprima totalitarna (cezaristička) obeležja.

U ovoj bi se tački mogle utvrditi dodatne sličnosti između ratom nastalih poredaka u Srbiji i poredaka u ostalim državama isteklim iz druge Jugoslavije. To posebno važi za Hrvatsku tokom vladavine Franje Tuđmana (1991–2000). U skladu sa tim, čini se da je jedino opravdano uporedno meriti i ocenjivati domete reforme sektora bezbednosti u zemljama Zapadnog Balkana, a nadasve u Srbiji i u Hrvatskoj. Tim se povodom, međutim, otvara novi krug teško rešivih problema.

Postavlja se, naime, odmah pitanje da li su, kako su i u kojoj su meri dometi reforme sektora bezbednosti u predmetnim zemljama (bili) uslovljeni rezultatima yu-rata, odnosno postavlja se pitanje kako utvrditi i meriti mogući uticaj ratnog nasleđa na RSB.

Uprkos opreka između lokalnih aktera oko uzroka rata, kao i uprkos činjenici da je on zaustavljen (zabranjen) tek spoljašnjom intervencijom, nema sumnje da su jedni iz njega izašli kao pobednici, a da su drugi u njemu doživeli poraz. Razumno bi bilo očekivati (pretpostaviti) da je rečenu reformu bilo lakše ostvariti u zemlji pobednici, nego u onoj koja je doživela poraz. Dakako, pod uslovom da je u svakoj od njih započeo demokratski preobražaj društva i države. Mogu se, međutim, naći i načelni razlozi koji govore u korist suprotne tvrdnje. Slobodni smo da podsetimo na to da vojske i ostali aparati sile pobedom u ratu uz slavu

stiču i znatnu političku moć, koje se nakon okončanja sukoba ne odriču tako lako.¹¹⁰ Ako pri tom još steknu i status državotvorca, kao što je, na primer, bio slučaj u Hrvatskoj¹¹¹, treba očekivati da će rasti njihov otpor prema ikakvim promenama, a pogotovo prema onim koje bi mogle da im ugrozile stečenu moć i povlašćenu poziciju u društvu i državi. Primer Srbije, međutim, upozorava na to da iz vojnog poraza, pogotovo nepriznatog, ne mora nužno da sledi smanjenje ili ukidanje ratom stečene moći vojnopolicijskih i tajnoslužbujući elita. Štaviše, njihov otpor reformama može čak i da raste.¹¹²

Nesporno je tako, na primer, da je Hrvatska iz rata izašla kao pobednik. Zahvaljujući tome, ona ne samo da je postala međunarodno priznata i suverena država u zatečenim granicama, već je i trajno rešila hrvatsko nacionalno pitanje. To ne spore ni činjenice da je Hrvatska svoje ciljeve, između ostalog, postigla i masovnim proterivanjem Srba tokom akcija „Bljesak“ i „Oluja“, odnosno da je bila direktno umešana u rat u Bosni i Hercegovini. Pobjeda Hrvatsku nije, dakako, lišila iskušenja i poteškoća tokom prevođenja države i društva iz ratnog u mirnodopsko stanje. Ne čudi, stoga, to da je i reforma njenog sektora bezbednosti dobila na ubrzanju tek nakon smrti Franje Tuđmana i izborne smene njegovog režima. Razumno je, međutim, pretpostaviti da je ratna pobjeda olakšala postizanje saglasnosti između mesnih građana i elita oko tempa i ciljeva reformi u Hrvatskoj. Kao što je ona (pobjeda), uostalom, poslužila i kao ključni, a naknadni dokaz za odricanje ikakve odgovornosti Hrvatske za izbijanje yu-rata. Čvrstim opredeljenjem za ulazak u NATO i EU mesne su elite i reformi sektora bezbednosti u Hrvatskoj (nehotice?) dale drugačije značenje. Stavljanjem naglaska na ispunjavanje uslova i dostizanje, makar i samo formalno, evroatlantskih standarda, one su ovaj reformski zahvat oslobodile inherentnog političkog naboja, koji nužno nastaje prilikom smanjivanja i/ili ograničavanja ratom stečene moći nomenklature državnih aparata sile.

Mnogo je teže pronaći valjan odgovor na gore postavljeno pitanje u slučaju Srbije. Tim je teže, jer se tvrdnjom da Srbija (SRJ) zvanično nije učestvovala u yu-ratu takvo pitanje želi obesmisлити. Njom se, štaviše, želi izbeći svaki ozbiljan razgovor o njenoj ulozi u rasturanju Jugoslavije. To što Srbija tokom 90-ih godina prošlog veka nikome nije zvanično objavila rat ne menja činjenicu da je on završen istorijskim porazom srpskih političkih elita. Izvan je sumnje i to da su one pogubne posledice svog poraza isporučile svim ostalim pripadnicima srpskog naroda i građanima države Srbije. Stoga je politički život u Srbiji, i ne samo on, zasnovan na paradoksu. Vlastovoljne elite i privrženi im sugrađani (birači) nedvosmisleno odbacuju svaku primisao o porazu Srbije, ali i pored svih pokušaja ne mogu da pobegnu od njegovih posledica. Utoliko nam se čini da poraz, nezavisno od toga da li je ili nije javno priznat, predstavlja čvorišnu tačku

110 Semjuel P. Huntington, *Vojnik i država* (Beograd: CSES, Diplomatska akademija, 2004).

111 Ozren Žunec, *Rat i društvo, Ogledi iz sociologije vojske i rata* (Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, 1998).

112 Miroslav Hadžić, *The Yugoslav People's Agony* (Hampshire: Ashgate, 2002).

srpskog tranzicijskog kolopleta. Budući nepriznat, njegovo je mesto opet popunjeno tlapnjama o svetskoj antisrpskoj zaveri, iz koje se potom crpu i proizvode ideološki i emocionalni otpori modernizaciji i demokratizaciji Srbije. Iza njih se, dakako, kriju sasvim merljivi ekonomski i politički (partijski) interesi čelnih im glasnogovornika. Odatle se do dokaza koji govori u prilog tezi po kojoj su tempo i dometi tranzicije u Srbiji, a time i reformi njenog sektora bezbednosti, presudno bili i još uvek jesu određeni nepriznatim (skrivenim) porazom može doći jedino posrednim putem. Odnosno, do njega se može doći istraživanjem brojnih formi političkog i javnog bekstva od suočavanja sa porazom, te istraživanjem metoda njegovog upornog skrivanja i preimenovanja.

Tokom tog postupka reviziji bi nužno bio podložan i set dominantnih razloga koji se koriste za objašnjavanje i/ili opravdavanje tegobnog toka i slabšašnih rezultata reforme sektora bezbednosti u Srbiji. Većina njih bi odmah nakon toga izgubila očaravajući šarm jednostavnosti, odnosno samorazumljivosti i sveprimenljivosti. Tipičan primer predstavlja objašnjenje po kome glavni uzroci za odloženu i/ili blokiranu reformu, i to ne samo sektora bezbednosti Srbije, ističu iz manjka političke volje onih koji njom vladaju od oktobra 2000. godine.

Nije, međutim, uopšte lako utvrditi značenje i sadržaj kvalifikativa „manjak političke volje“. Tome treba dodati i teškoću utvrđivanja njenih pokazatelja, odnosno teškoću merenja njenog opsega i jačine. Tek je nakon toga moguće tragati za izvorima i načinima njenog nastanka i obnavljanja. Čini nam se, odatle, da tome treba da prethodi ozbiljna rasprava o odnosu između željenog, mogućeg i do sada ostvarenog u pokušaju demokratskog preobražaja Srbije. Bez toga bismo se izložili opasnosti da, takoreći proizvoljno i spram ličnih preferencija, izdvajamo neke od manifestacija tekućeg manjka političke volje vladalaca Srbijom. Rečena se opasnost za početak može izbeći analizom statusa reforme sektora bezbednosti koji mu, u svojoj viziji demokratskog preobražaja Srbije, daju vladajuće političke partije.

Letimični uvid u dominantni diskurs upozorava na političku razdvojenost ova dva procesa. Nema, odatle, dovoljno dokaza koji bi nas uverili u to da nosioci vlasti u Srbiji razumeju njihovu temeljnu povezanost i međuzavisnost. Ne čudi, stoga, to da prodemokratske reforme društva i sektora bezbednosti u Srbiji teku, takoreći, odvojeno jedna od druge. Delom se to može objasniti i činjenicom da u Srbiji još uvek dominira državocentrični način promišljanja bezbednosti. U prilog tome deluju unutrašnje i međunarodne kontroverze nastale oko sadašnjeg i budućeg statusa Kosova i Metohije. Za našu je raspravu važno skrenuti pažnju na činjenicu da su ne samo vlast, već i opozicija u Srbiji snažno sekuritizovali ovu temu, čime su proizveli teško otklonjive prepreke sprovođenju daljih reformi sektora bezbednosti i celog društva. Nije otuda lako dokučiti zbog čega nosioci vlasti izbegavaju i odlažu da definišu i ozvaniče sopstvenu bezbednosnu politiku i strategiju. Moglo bi se, na primer, posumnjati da oni ovim manevrom hoće sebi da ostave prostor za menjanje spoljnopolitičke i bezbednosne orijentacije Srbije prema svojim dnevnim potrebama i interesima.

Nedostaju, takođe, pouzdana saznanja o razmerama i efektima eventualnih, a sasvim očekivanih, otpora reformi u državnim aparatima sile. Na to upozorava i činjenica da sporadične personalne smene u vojsci, policiji i tajnim službama nisu nikad obrazlagane potrebom da se pospeši RSB, već su sledile nakon izborne smene partija na vlasti. Još je teže saznati da li su i u kojoj su meri bezbednosne elite privržene reformi, odnosno utvrditi gde počinju i gde prestaju njihova verbalna mimikrija i fingiranje promena.

Ne čudi, stoga, da u delu javnosti, a posebno u medijima, dominira shvatanje da glavnu odgovornost za sporu reformu, na primer, vojske, policije i tajnih službi snose generali, odnosno direktori bezbednosnih agencija. Gubi se iz vida to da su oni, u krajnjoj instanci, samo neposredni izvršioci političke volje i odluka civilnih nosilaca vlasti. To, dabome, ne spori činjenicu da rečeni generali i direktori mogu, zahvaljujući moći koju poseduju, opstruisati reformu. Želi se, međutim, reći da državni aparati sile ne mogu, pa čak i da hoće, sami sebe reformisati. Da bi obavili valjano svoj posao, oni prethodno moraju da od civilnih vlasti dobiju jasna i precizna uputstva i naređenja. To pak ove vlasti obavezuje da oružanim snagama stvore sve potrebne uslove i pretpostavke za uspešno reformisanje. Odatle, ključnu odgovornost za tokove i rezultate reforme sektora bezbednosti u Srbiji snose parlamentarne političke partije i njihovi predstavnici koji obavljaju ključne državne funkcije. Tek potom listi odgovornih treba pridodati čelnike svake od komponenti oružanih snaga. Jer, ako i kada zakažu generali ili direktori, ne smeju zakazati oni kojima su građani, u svom najboljem interesu, poverili to da u njihovo ime upravljaju sektorom bezbednosti, odnosno komanduju posednicima državne sile.

TREĆI DEO

REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI U REPUBLICI SRBIJI

GLAVA I

DRŽAVNI AKTERI KOJI KORISTE SILU

1. Vojska Srbije

Dorđe Popović

Nastanku Vojske Srbije (VS, 2006) prethodile su brojne promene u političkoj i vojnoj konfiguraciji na prostorima bivše Jugoslavije, odnosno na prostorima Zapadnog Balkana. Podsetimo da je ona postala moguća tek nakon raspada Državne zajednice Srbija i Crna Gora. Bila je to, međutim, samo poslednja etapa mnogo ranije započetog složenog procesa. Pre toga je, na početku yu-ratova, iz Jugoslovenske Narodne Armije (JNA, 1941–1992) stvorena Vojska Jugoslavije (VJ, 1992–2003), koja je potom u skladu sa promenom prirode političke zajednice preimenovana u Vojsku Srbije i Crne Gore (VSCG). Ova poslednja je pak pod tim imenom delovala samo tri godine (2003 – 2006).

Utoliko je nesporno to da je Vojska Srbije naslednik svih ključnih, socijalnih i profesionalnih, obeležja svojih prethodnica. Odatle su tokovi i dometi njene reforme bili i još uvek jesu u znatnoj meri uslovljeni prirodom i sadržajem (po ratnog nasleđa (srpskih) vojski koje su joj prethodile. U ništa manjoj meri ovi su dometi zavisili od tempa i dometa, pa time i od teškoća, konsolidacije demokratije u Srbiji nakon svrgavanja režima Slobodana Miloševića (oktobar 2000). U skladu sa tim, i reforme koje su se tokom ove dve godine dogodile u Vojsci Srbije treba posmatrati i analizirati kao nastavak ranije započetih ili (ne)ostvarenih promena u VJ i VSCG. Kao što se, uostalom, i tekući zastoji u reformi VS dobrim delom mogu objasniti tek na osnovu analize propusta i razloga za (ne)činjenje onih koji su posle 2000. godine vladali Srbijom, SRJ i SCG. Odatle su tokom poslednjih osam godina promene u Vojsci (vojskama) bile pod snažnim uticajem političkih potresa u Srbiji i bivstvovanju u zajednici sa Crnom Gorom. Ne čudi, stoga, to da je pristup (novih) vladajućih elita reformi zatečene vojske sve vreme i presudno zavisio od njihovih dnevno-političkih potreba i interesa. Da bude teže, sve se to odvijalo u postkonfliktnom i postautoritarnom kontekstu. Zahvaljujući svemu tome, reforma Vojske je dugo bila usporena, pored ostalog, i zbog manjka jasnih ustavnih i zakonskih odredbi kojima bi valjano bili uređeni njen položaj, misije i zadaci. Dodajmo tome i činjenicu da civilni lanac komandovanja vojskom nije bio precizno utvrđen, kao i činjenicu da je ona u praksi bila van domašaja demokratske civilne kontrole. Izložene sumarne nalaze ćemo detaljnije objasniti i dokumentovati u prvom delu ovog teksta. To bi trebalo da nam omogući da u drugom delu, primenom postupka za merenje reforme koji

je utvrđen u Projektu, utvrdimo i ocenimo domete u reformi Vojske Srbije od 2006. godine do danas.

Nasleđe Vojske Srbije

Jedan od najznačajnijih faktora koji utiču na reformu Vojske Srbije čini njeno nasleđe. Postoje dve dimenzije tog nasleđa: postkonfliktno i postautoritarno. Teško bi bilo reći koja od te dve dimenzije više utiče, kao i kako utiče na njenu reformu. Ono što se zasigurno može tvrditi je da specifičnosti reforme Vojske Srbije treba tražiti u njenoj neposrednoj prošlosti, odnosno u njenom ratnom nasleđu, iako Srbija nikada zvanično nije učestvovala u sukobima koji su u poslednjoj deceniji dvadesetog veka potresali Zapadni Balkan. Stoga, nakon pomenutih sukoba nikada nije izveden bilans stanja i nikada nije utvrđeno zašto su i kako su u njima učestvovala prethodnice Vojske Srbije. Zbog toga se još manje zna u kojoj su meri i kako su ove činjenice uticale na njenu reformu.

Mada je krajem 80-ih godina prošlog veka bila najbrojnija vojska u Jugoslovenskoj Evropi¹¹³ i oružani stub jugoslovenskog društva, JNA se početkom 1991. godine našla u nezavidnoj poziciji. Zemlja koju je ona trebalo da štiti počela je da se raspada. Da situacija bude teža, tadašnji vojni vrh je u tom procesu imao jednu od vodećih uloga. Srpski režim je, u saradnji sa čelnim generalima, zloupotrebio vojsku, gurajući je u konflikt koji je poništio samu svrhu njenog postojanja. Ne čudi, stoga, to da je JNA na kraju okrenula oružje protiv građana koje je trebalo da brani.¹¹⁴ To je bio rat koji je bio izgubljen na samom početku.

Kada se jugoslovenska država raspala, JNA je *de facto* postala srpska vojska. Međutim, ona nije ostala jedinstvena oružana sila, nego se razdelila na tri vojske: Vojsku Jugoslavije, Vojsku Republike Srpske Krajine – vojsku Srba u Hrvatskoj – i Vojsku Republike Srpske – vojsku Srba u Bosni. Ovo ratno pregrupisanje nije donelo i neophodnu reformu. Tadašnji vrh VJ je komunističku ideologiju zamenio nacionalističkom i stavio se pod neformalnu komandu Slobodana Miloševića, koji je posredstvom odanih generala kontrolisao vojsku.¹¹⁵

Međutim, Slobodan Milošević se nikada u potpunosti nije pouzdao u vojsku. Iako je kontrolisao vojni vrh, on nikada nije mogao biti siguran u odanost nižih oficirskih kadrova. Zbog toga je odlučio da stvori oružane snage koje će mu

¹¹³ Prema podacima Međunarodnog instituta za strategijske studije, u periodu između 1990. i 1991. godine JNA se sastojala od 180.000 ljudi, od kojih je bilo 101.400 regruta. U svom arsenalu je imala 1.850 tenkova, preko 2.000 komada različitog artiljerijskog naoružanja, 4 fregate, 15 raketnih čamaca, 14 torpednih i 30 patrolnih čamaca, 25 obalnih baterija, 455 borbenih i aviona za obuku, 198 helikoptera... Za više informacija pogledati *The Military Balance 1990-1991* (London: IISS, 1991).

¹¹⁴ Više o ratnoj ulozi JNA u: Miroslav Hadžić, *Sudbina partijske vojske* (Beograd: Samizdat B92, 2001).

¹¹⁵ Ljubodrag Stojadinović, *Reforma vojske i ideologija* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2004).

biti potpuno lojalne. Okrenuo se policiji i tajnim službama koje je militarizovao, kako uvođenjem opreme i činova, tako i sprovođenjem obuke. Ubrzo su pojedine formacije u sastavu policije i službi bezbednosti postale mnogo opremljenije i obučnije od formacija same vojske.¹¹⁶

Kada je 1997. godine postao predsednik Savezne Republike Jugoslavije, Slobodan Milošević je i formalno preuzeo komandu nad vojskom. Nedugo zatim, Jugoslavija ulazi u sukob sa NATO savezom, najmoćnijom vojnom alijansom na svetu. Slobodan Milošević se tada okreće vojsci koja je imala presudnu ulogu u odbrani zemlje. Nakon tri meseca žestokog bombardovanja, režim je morao da kapitulira. Iako su Slobodan Milošević i ljudi u vrhu režima pokušavali da ovaj poraz predstave kao pobedu, apsolutno je bilo jasno da su srpske snage poražene i da su morale da napuste teritoriju Kosova, na koju su ušle snage NATO saveza da bi se tu zadržale do danas.

Vojni vrh je 5. oktobra 2000. godine odlučio da ne interveniše i ne upotrebi silu protiv demonstiranja iako mu je to bilo naređeno. Generali su procenili da nema smisla braniti već srušen režim, nadajući se da bi nakon demokratskih promena možda mogli da zadrže svoje položaje ukoliko budu pokazali lojalnost novoj vlasti. Ova taktika je donekle urodila plodom, prevashodno u slučaju načelnika Generalštaba Nebojše Pavkovića, koji je ostao na tom položaju dve godine nakon demokratskih promena.

Nova demokratska vlast je, nažalost, pokazala da nije spremna za to da upravlja sektorom bezbednosti, a ni vojskom kao njegovim najvećim delom. Reforma ovog sektora nije bila prioritet nove Vlade, pa se čak ni u izjavama novih odlučilaca nije išlo mnogo dalje od izgovaranja deklarativnih tvrdnji o tome da je zemlji potrebna manja, moderna, opremljenija i efikasnija vojska. Vlada nije imala unapred pripremljen set dugoročnih i kratkoročnih mera kojima bi se sprovela korenita reforma vojske.¹¹⁷

Ustavni položaj

Jedan od ključnih preduslova za sprovođenje reforme vojske predstavlja jasno regulisanje njenog položaja u političkoj zajednici i u sistemu. Ustav kao najviši pravni akt postavlja okvir za utvrđivanje položaja vojske, ali predstavlja i vezu sa politikom koja upravlja vojskom.

Misije i zadaci vojske su obično propisani ustavom, a onda bliže definisani i dalje razrađeni u zakonima o vojsci i odbrani. Tako je Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine propisivao da Vojska Jugoslavije brani suverenost,

¹¹⁶ Filip Švarn, „Jedinica: neispričana priča o Crvenim beretkama,” B92, <http://www.b92.net/specijal/jedinica> (pristupljeno Jul 18, 2008).

¹¹⁷ Miroslav Hadžić, *Sudbina partijske vojske* (Beograd: Samizdat B92, 2001), 211–214.

teritoriju, nezavisnost i ustavni poredak.¹¹⁸ Ovu donekle jasnu formulaciju¹¹⁹ je, nakon nastanka Državne zajednice Srbija i Crna Gora, u Ustavnoj povelji zamenila prilično široka i nejasna formulacija, po kojoj Vojska Srbije i Crne Gore ima zadatak da brani zemlju u skladu sa Ustavnom poveljom i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile.¹²⁰ Ova formulacija preneti je i u novi Ustav Republike Srbije iz 2006. godine.¹²¹ Međutim, nekoliko meseci pre usvajanja Ustava, Ministarstvo odbrane je usvojilo Strategijski pregled odbrane koji precizno definiše misije i zadatke Vojske Srbije, tako da je danas ova materija znatno bolje regulisana. Misije Vojske Srbije su: (1) odbrana Republike Srbije od vojnih izazova, rizika i pretnji bezbednosti odvrćanjem oružanog ugrožavanja, odbranom teritorije i odbranom vazdušnog prostora; (2) učestvovanje u izgradnji i očuvanju mira u regionu i svetu, i to učestvovanjem u međunarodnoj vojnoj saradnji, učestvovanjem u mirovnim operacijama i učestvovanje u sistemu kolektivne odbrane i (3) pružanje podrške civilnim vlastima prilikom suprotstavljanja nevojnim pretnjama bezbednosti, i to pružanje podrške tokom suprotstavljanja terorizmu i organizovanom kriminalu i podrške u slučaju da dođe do prirodnih nepogoda i industrijskih i drugih katastrofa.¹²²

Iako je najvažniji, ustav je samo jedan od pravnih akata kojim je regulisan položaj vojske. Odlučujući značaj za regulisanje ovog položaja imaju zakoni o odbrani i vojsci. Zakoni iz ove oblasti koji su važili sve do kraja 2007. godine doneti su 1994. godine za vreme Miloševićeve vladavine. Osim toga što je Vojska Jugoslavije, koja je formirana 1992. godine, u to vreme već dve godine funkcionisala van zakonskog okvira, ovi zakoni nisu bili u skladu sa osnovnim načelima demokratske civilne kontrole vojske i bili su odavno prevaziđeni. Sve doskora politički odlučioici su očigledne nedostatke ovih zakonskih rešenja pokušavali da isprave donošenjem niza uredbi, umesto usvajanjem novih i modernih zakona iz ove oblasti. Najbolji primer toga je uvođenje civilne službe za prigovarače savesti, koju je Savet ministara Državne zajednice odobrio uredbom iz 2003. godine, a koja nije bila predviđena ni Ustavnom poveljom ni tada važećim zakonima o odbrani i vojsci.

Domaća, kako stručna, tako i šira javnost dugo je očekivala donošenje novih zakona o odbrani i vojsci. Dalja reforma vojske, sa zakonima koji datiraju iz devedesetih godina, bila je onemogućena. Najbolji dokaz za to je pristupanje Srbije programu „Partnerstvo za mir“. Postojeća zakonska rešenja nisu predviđala mogućnost bezbednosnih integracija, pogotovo ne u programe NATO saveza. Novi zakoni, za koje se pre može reći da predstavljaju izmene i dopune zatečenih

¹¹⁸ *Ustav Savezne Republike Jugoslavije*, čl. 133, Službeni list SRJ, br. 1/92.

¹¹⁹ Zaštita ustavnog poretka je formulacija koja je preuzeta iz Ustava SFRJ, a koja nikada nije bila dovoljno precizna i koja je često bila osnov zloupotrebe vojske u političke svrhe.

¹²⁰ *Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora*, čl. 55, Službeni list Srbije i Crne Gore, br. 1/2003.

¹²¹ *Ustav Republike Srbije*, čl. 139, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

¹²² *Vojska Srbije*, <http://www.vojska.mod.gov.yu>.

zakona nego potpuno nova rešenja, ipak više odgovaraju postojećoj situaciji u vojsci i ne predstavljaju prepreku za sprovođenje dalje reforme.

Demokratska civilna kontrola

Uspostavljanje demokratske civilne kontrole nad državnim aparatima sile, pa samim tim i nad vojskom, predstavlja jednu od najznačajnijih pretpostavki za uspešnu reformu sektora bezbednosti. Često smo u bližoj prošlosti bili svedoci situacija u kojima je politička elita pokušavala da uspostavi kontrolu nad vojskom i da je na taj način zloupotrebi. Takođe, postojale su situacije u kojima se vojska mešala u dnevnu politiku i pokušavala da se nametne kao najmoćnija sila u državi. Da bi bilo kakva vrsta mešanja bila sprečena, neophodno je pravnim putem implementirati demokratsku civilnu kontrolu nad vojskom.

Pre 5. oktobra 2000. godine ne može se govoriti o bilo kakvom obliku demokratske kontrole nad vojskom. Ova kontrola jeste bila civilna, ali je isključivo bila u rukama režima. Demokratska civilna kontrola je prvi put uvedena Ustavnom poveljom Državne zajednice SCG 2003. godine.¹²³ Međutim, iako je deklarativno propisala to da je Vojska Srbije i Crne Gore pod ovom vrstom kontrole, Ustavna povelja nije ponudila instrumente i mehanizme kojima bi ona bila primenjivana. Ako u vidu imamo to da je tada još uvek važno zakonodavstvo iz Miloševićevog perioda, onda je jasno da demokratska civilna kontrola nije primenjivana, već samo proklamovana.

Identična je situacija bila prilikom usvajanja novog Ustava Republike Srbije 2006. godine. Rešenje iz Ustavne povelje je bukvalno preneto u novi Ustav. Tek krajem 2007. godine, kada je donet novi Zakon o Vojsci Srbije, demokratska civilna kontrola je preciznije regulisana. Ovaj Zakon sadrži odredbu po kojoj demokratsku i civilnu kontrolu vojske vrše Narodna skupština, Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, kao i građani i javnost.¹²⁴ Do ovakvog rešenja došlo se nakon velikog pritiska civilnog društva na zakonodavce, a samo rešenje garantuje to da će ova vrsta kontrole sve više biti na agendi, ako ne države, a onda civilnog društva. Smisao demokratske civilne kontrole nad vojskom je upravo u tome da građani kao nosioci suvereniteta u svakoj državi, a ne manje važno i kao finansijeri sektora bezbednosti, imaju pravo da znaju na koji se način i za koje svrhe koristi njihov novac.

U sklopu demokratske civilne kontrole vojske, neophodno je precizno odrediti lanac komandovanja, kako civilni, tako i vojni. Ustav SRJ je, na primer, propisivao to da vojskom komanduje predsednik države, kako u ratu, tako i u miru, u

¹²³ *Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora*, čl. 54, Službeni list Srbije i Crne Gore, br. 1/2003.

¹²⁴ *Zakon o Vojsci Srbije*, čl. 29, Službeni glasnik RS, br. 116–07.

skladu sa odlukama Vrhovnog saveta odbrane.¹²⁵ Ustavna povelja je pak vrhovnu komandu nad vojskom poverila kolektivnom telu – Vrhovnom savetu odbrane.¹²⁶ Veliki problem u oba ova slučaja predstavlja to što predsednik, odnosno Vrhovni savet odbrane, nije nikome odgovoran za svoj rad. Novim Ustavom Republike Srbije predviđeno je da vojskom komanduje isključivo predsednik Republike.¹²⁷ Ovo rešenje umnogome pojednostavljuje lanac komandovanja, ali još uvek ne predviđa odgovornost predsednika za komandovanje vojskom.

Jedan od rezultat reforme vojske u Srbiji i njenog stavljanja pod demokratsku civilnu kontrolu predstavlja i potčinjavanje Generalštaba Ministarstvu odbrane. Sve do 2004. godine, kada je Vrhovni savet odbrane doneo ovakvu odluku, Ministarstvo odbrane je bilo potpuno isključeno iz komandnog lanca i isključivo se bavilo administrativnim poslovima koji su se ticali vojske. Stvarnu komandu nad vojskom imao je Generalštab i zbog toga je mesto njegovog načelnika oduvek bilo veoma važno donosiocima političkih odluka.

Reforma vs. reorganizacija

Kada se govori o dometima reforme vojske, vrlo se često ističu primeri njene reorganizacije, koja je zapravo samo jedan deo reforme. Vojska Srbije je prilično uspešno prošla fazu reorganizacije, čiji su rezultati vidljivi. Najbolji primer rezultata ove reorganizacije predstavlja Generalštab koji sada obuhvata združenu operativnu komandu. Prema projektovanoj strukturi Vojsku Srbije će do 2015. godine činiti 15% oficira, 25% podoficira, 45% vojnika i 15% civila. Takođe, predviđeno je da će za vojni budžet biti izdvajano 2,4% bruto društvenog proizvoda Srbije. U ovom periodu Vojska Srbije biće organizovana na tri nivoa: strategijskom, operativnom i taktičkom. Strategijski nivo obuhvata Generalštab sa Združenom operativnom komandom. Na operativnom nivou se organizuju komande vidova – kopnene vojske, vazduhoplovstva i protivvazduhoplovne odbrane. Na taktičkom nivou postojaće brigadne komande.¹²⁸

Međutim, postoje drugi, važniji elementi reforme vojske, koji još uvek nisu u potpunosti primenjeni u Srbiji. Pored već pomenute demokratske civilne kontrole, jedan od proklamovanih ciljeva reforme Vojske Srbije jeste i njena postepena profesionalizacija. Strategijskim pregledom odbrane iz 2006. godine predviđeno je da do 2010. godine srpska vojska bude svedena na 21.000 profesionalnih pripadnika. U međuvremenu, broj trupa će biti postepeno smanjivan, uporedo sa smanjivanjem i zamenom nepotrebne zastarele opreme i naoružanja, kao i

¹²⁵ *Ustav Savezne Republike Jugoslavije*, čl. 135, Službeni list SRJ, br. 1/92.

¹²⁶ *Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora*, čl. 56, Službeni list Srbije i Crne Gore, br. 1/2003.

¹²⁷ *Ustav Republike Srbije*, čl. 112, Službeni glasnik, br. 98/06.

¹²⁸ *Strategijski pregled odbrane*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, jun 2006.

uporedo sa reorganizacijom koja je u skladu sa NATO standardima. Predviđeni broj vojnika u mirnodopskim uslovima zahvata od 0,2% do 0,4% ukupne populacije, dok bi za vreme rata taj broj bio tri puta veći.¹²⁹

Nepostojanje Strategije nacionalne bezbednosti, kao i Strategije odbrane koja bi proistekla iz ovog najvažnijeg strateškog dokumenta predstavlja još jedan od bitnih, a možda i najvažnijih, nedostataka reforme srpske vojske. Ovi dokumenti bi dali okvir i trasirali put reforme sektora bezbednosti u skladu sa spoljno-političkom orijentacijom zemlje. Međutim, razvoj koncepta nacionalne bezbednosti predstavlja zadatak političkih elita, i to je jedan od prvih koje bi nova srpska vlada trebalo da obavi. Do sada su postojali samo nacrt Strategije nacionalne bezbednosti koji je sačinio tim okupljen oko predsednika Borisa Tadića i nacrt koji je sačinio tim okupljen oko bivšeg premijera Vojislava Koštunice.¹³⁰ Da li će neki od ova dva predloga konačno biti usvojeni ili će ipak biti pronađeno neko novo rešenje, koje bi za razliku od postojećih rešenja bilo stavljeno na javnu raspravu, ostaje da se vidi.

TEMPO I DOMETI REFORME ¹³¹

149

Reprezentativnost

Zastupljenost žena

Rodna ravnopravnost predviđena je Ustavom Republike Srbije koji zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu¹³² i koji predviđa da svi građani pod jednakim uslovima mogu da stupaju na javne funkcije¹³³, kao i to da su svima pod jednakim uslovima dostupna sva radna mesta.¹³⁴ Takođe, Zakon o Vojsci Srbije naglašava da se sve odredbe tog Zakona podjednako odnose na osobe ženskog i muškog pola.¹³⁵ Nažalost, ne postoje posebne sistemske mere koje bi podsticale rodnu ravnopravnost u Vojsci Srbije i sistemu odbrane.

¹²⁹ Strategijski pregled odbrane

¹³⁰ „Nacrt strategije bezbednosti,” B92, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=10&dd=11&nav_id=215021&nav_category=11 (pristupljeno Jul 18, 2008).

¹³¹ Podaci neophodni za ocenu tempa i dometa reforme Vojske Srbije pribavljeni su u Ministarstvu odbrane Republike Srbije uz pomoć Vidaka Anđelića.

¹³² Ustav Republike Srbije, čl. 21, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

¹³³ Ustav Republike Srbije, čl. 53.

¹³⁴ Ustav Republike Srbije, čl. 60.

¹³⁵ Zakon o Vojsci Srbije, čl. 11, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

Ukupan broj žena u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije iznosi 18,05% ukupnog broja zaposlenih. Od toga, 17,46% čine žene zaposlene u svojstvu civilnih lica, dok je samo 0,6% žena u uniformi. Broj žena profesionalnih vojnih lica u sistemu odbrane iznosi 171, i to: 15 oficira, 29 podoficira i 127 profesionalnih vojnika.¹³⁶ Razlog ovako malog broja žena u sistemu odbrane bila je doskora važeća odredba Zakona o Vojsci Jugoslavije, koja je predviđala to da profesionalni vojnik može postati samo lice koje je, između ostalog, odslužilo vojni rok.¹³⁷ Zakon o Vojsci Srbije otklonio je ovu smetnju.¹³⁸ Danas su izjednačeni uslovi za prijem u profesionalnu vojnu službu, postoje ista pravila odevanja, a iste su i plate i druga novčana primanja. Takođe, žene u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije najviše rade u administrativnom sektoru, a najmanje ih je na rukovodećim položajima. Tako u administrativnom sektoru sistema odbrane radi 23,94% žena, a u operativnom sektoru 17,7%. Od toga, 22,17% žena radi na izvršilačkim poslovima, dok je na rukovodećim poslovima zaposleno samo 3,09%.¹³⁹

Ozbiljnije pristupanje afirmaciji rodne ravnopravnosti u Vojsci Srbije vezano je za održavanje međunarodne konferencije "Žene u vojsci", koju je Ministarstvo odbrane zajedno sa misijom OEBS u Srbiji organizovalo 2006. godine. Godinu dana kasnije, prvi put u istoriji postojanja vojnog školstva, Ministarstvo odbrane Republike Srbije je u konkursu za prijem kandidata iz građanstva u Vojnu akademiju dalo mogućnost osobama ženskog pola da konkurišu, odnosno da upišu Vojnu akademiju. U školskoj 2007/2008. godini Vojna akademija primila je 30 devojaka na redovno školovanje.¹⁴⁰ Predočeni podaci ukazuju na to da je učinjen napredak u afirmaciji rodne ravnopravnosti u Vojsci Srbije. I pored toga, navedeni statistički podaci govore da trenutno stanje rodne ravnopravnosti u sistemu odbrane još uvek nije na zadovoljavajućem nivou.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Zastupljenost nacionalnih manjina

Ustavom Republike Srbije zagantovana je ravnopravnost svih građana, bez obzira na njihovu etničku pripadnost. To znači da se na sve pripadnike Voj-

¹³⁶ *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektor za ljudske resurse, Uprava za kadrove, int. br. 5734-1 od 28. 5. 2008.*

¹³⁷ *Zakon o Vojsci Jugoslavije, čl. 21, Službeni list SRJ, br. 43/94, 28/96, 44/99, 74/99, 3/2002 i 37/2002 – dr. zakon i Službeni list SCG, br. 7/2005.*

¹³⁸ *Zakon o Vojsci Srbije, čl. 39, Službeni glasnik RS, br. 116/07.*

¹³⁹ *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektor za ljudske resurse, Uprava za kadrove, int. br. 5734-1 od 28. 5. 2008.*

¹⁴⁰ „Školovanje devojaka,” *Vojna Akademija*, <http://www.va.mod.gov.yu/cms/view.php?id=1831> (pristupljeno Jul 24, 2008).

ske Srbije, bez obzira na njihovu etničku pripadnost, podjednako primenjuju kriterijumi odlučivanja o prijemu i napredovanju u službi. Ovi kriterijumi zasnivaju se isključivo na kvalifikovanosti i ostalim pokazateljima uspešnog obavljanja dužnosti. Međutim, ne postoje druge norme i olakšice, koje dodatno podstiču i afirmišu srazmernu zastupljenost pripadnika etničkih manjina u Vojsci i sistemu odbrane. Podatak o tome da se od svih pripadnika Vojske Srbije njih 91,21% izjasnilo kao Srbi, govori u prilog ovoj tvrdnji i ukazuje na potrebu usvajanja posebnih sistemskih mera kojima bi se u dogledno vreme postigla srazmerna zastupljenost pripadnika etničkih manjina u sistemu odbrane.¹⁴¹

Ocena: 2 (dva)

Transparentnost

Opšta transparentnost

Obaveza Ministarstva odbrane da osigura slobodan pristup informacijama uređena je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ministar odbrane je unutar Pravne uprave Sekretarijata Ministarstva odredio lica koja postupaju po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.¹⁴² Takođe, Ministarstvo je sačinilo i Informator o radu koji je dostupan na sajtu Ministarstva.¹⁴³ Informacije se klasifikuju, čuvaju i arhiviraju prema propisima o kancelarijskom poslovanju u Vojsci Srbije. Procedura za dobijanje podataka od javnog značaja regulisana je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.¹⁴⁴

Za klasifikovanje podataka se u Ministarstvu odbrane primenjuje Uredba o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadataka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štiti primenom posebnih

¹⁴¹ *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektor za ljudske resurse, Uprava za kadrove, int. br. 5734-1 od 28. 5. 2008.*

¹⁴² „Postupak po Zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja,“ *Ministarstvo Odbrane Republike Srbije*, <http://www.mod.gov.yu/cir/aktuelno/informator/8.php> (pristupljeno Sep. 4, 2008).

¹⁴³ „Informator o radu Ministarstva odbrane,“ *Ministarstvo odbrane Republike Srbije*, http://www.mod.gov.yu/cir/aktuelno/informator/inf_index.php (pristupljeno Jul 25, 2008).

¹⁴⁴ *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, čl. 15, Službeni glasnik RS, br. 120/04.

mera bezbednosti.¹⁴⁵ Takođe, primenjuje se i Pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje podataka o Vojski Jugoslavije koji predstavljaju vojnu tajnu, stepen vojne tajne i mere njihove zaštite.¹⁴⁶ Pomenuti podzakonski akti su danas dosta zastareli. Stoga bi posebnim zakonom trebalo ponovo regulisati materiju klasifikacije, ali i deklasifikacije podataka, čime bi ona bila jedinstveno regulisana, te bi podjednako važila za sve državne organe.

Najzad, Ministarstvo odbrane dužno je da na primeren način, u prostorijama u kojima radi sa strankama, obaveštava stranke o njihovim pravima, obavezama i načinu ostvarivanja prava i obaveza, kao i o svom delokrugu rada, organu državne uprave koji nadzire njihov rad i načinu kontaktiranja. Ministarstvo mora stranke obavestiti i o drugim podacima bitnim za javnost rada i odnose sa strankama, kao i pružiti informacije telefonom i drugim sredstvima veze kojima je tehnički opremljeno.¹⁴⁷

Prema Godišnjem izveštaju Povereniku za informacije od javnog značaja za 2007. godinu, bilans zahteva za dobijanje podataka od javnog značaja podnetih Ministarstvu odbrane iznosi: ukupno podnetih zahteva je bilo 23, potpuno ili delimično usvojeno je 16 zahteva, 2 zahteva su odbačena, a 5 ih je odbijeno.¹⁴⁸

Ocena: 3 (tri)

Finansijska transparentnost

Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu su za finansiranje odbrane predviđena sredstva u visini od 65.069.033.000 dinara. To iznosi 10,2% ukupnog budžeta, odnosno 2,4% projektovanog bruto domaćeg proizvoda. Takođe, budžetom su predviđeni i prihodi u iznosu od 944.028.000 dinara koje Ministarstvo odbrane samo ostvaruje, kao i prihodi od prodaje vojne imovine u iznosu od 833.904.000 dinara.¹⁴⁹ Iako su u Zakonu o budžetu navedene stavke prema kojima se raspodeljuje budžet Ministarstva odbrane, ove odrednice su opšte, nedovoljno precizne i ne omogućavaju pravi uvid u način na koji Ministarstvo alokira finansijska sredstva namenjena odbrani. Informacije o jednom delu budžeta odbrane svakako moraju ostati nedostupne javnosti zbog speci-

¹⁴⁵ Uredba o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadataka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štiti primenom posebnih mera bezbednosti. Službeni list SRJ, br. 54/94.

¹⁴⁶ Pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje podataka o Vojski Jugoslavije koji predstavljaju vojnu tajnu, stepen vojne tajne i mere za njihovu zaštitu, Službeni vojni list, br. 22/01.

¹⁴⁷ Zakon o državnoj upravi, čl. 79, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 101/07.

¹⁴⁸ „Informator o radu Ministarstva odbrane,“ Ministarstvo odbrane Republike Srbije, http://www.mod.gov.yu/cir/aktuelno/informator/inf_index.php (pristupljeno Jul 25, 2008).

¹⁴⁹ Zakon o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu, Službeni glasnik RS, br. 123/07.

fičnosti samog sistema, ali informacije o ostatku budžeta moraju biti transparentnije prikazane. Treba primetiti da je budžet Vojnoobaveštajne agencije, jedne od dve vojne službe bezbednosti koje se uz Inspektorat odbrane posebno finansiraju iz budžeta Republike Srbije, veći od budžeta Ministarstva odbrane.¹⁵⁰ Razlozi zbog kojih je to tako ne vide se iz stavki budžeta prema kojima se ova sredstva alociraju.

Činjenica da je Vojska u potpunosti vratila sve dugove nasleđene iz prethodnog perioda predstavlja jedan od pozitivnih učinaka Ministarstva odbrane. Možemo reći da će izmirenje dugova ubuduće predstavljati značajnu finansijsku olakšicu za vojsku, imajući u vidu da je u toku 2007. godine samo na kamate dugovanja potrošeno 500 miliona dinara.¹⁵¹ Mada, javnosti je ostalo nepoznato iz kojih izvora su ova sredstva pribavljena, te da li su za tu svrhu, po kojoj proceduri i na čiji račun (štetu) vršene preraspodele dobijenog budžeta.

Iako je finansijsko poslovanje uređeno pravnim propisima, ne postoje mogućnosti za valjanu kontrolu. Što se tiče procedura za javne nabavke, postoji nekoliko nivoa na kojima su one regulisane. Nadležnost za nabavku pokretnih stvari i usluga u Ministarstvu odbrane regulisana je Odlukom o ovlašćenjima za raspolaganje novčanim sredstvima, nabavku pokretnih stvari i usluga i raspolaganje pokretnim stvarima u MO i VSCG. Ova odluka predviđa to da je za nabavku ovih stvari i usluga nadležna Uprava za snabdevanje Ministarstva odbrane.¹⁵²

Materijalna sredstva se u Vojsci Srbije nabavljaju po proceduri propisanoj Zakonom o javnim nabavkama Republike Srbije.¹⁵³ Nadležnost za vršenje nabavki u Ministarstvu odbrane nije određena prema vrednosti nabavke, već prema vrsti sredstava i usluga, pa su ove nabavke u nadležnosti organizacijskih jedinica.¹⁵⁴ Poseban slučaj čine javne nabavke male vrednosti.¹⁵⁵ Postupak javne nabavke male vrednosti svaki naručilac reguliše svojim internim aktom.¹⁵⁶ Ministarstvo odbrane je proceduru za javne nabavke male vrednosti regulisalo posebnim pravilnikom.¹⁵⁷

¹⁵⁰ *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu*

¹⁵¹ „Prvih sto dana Ministarstva odbrane,“ intervju Dragana Šutanovca dat RTS, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/Србија/22941/Првих+100+дана+Министарства+одбране.html> (pristupljeno Nov. 4, 2008).

¹⁵² *Odluka o ovlašćenjima za raspolaganje novčanim sredstvima, nabavku pokretnih stvari i usluga i raspolaganje pokretnim stvarima u MO i VSCG*. Službeni vojni list, br. 21/05.

¹⁵³ *Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 39/02, 43/03, 55/04, 101/05.

¹⁵⁴ *Odluka o ovlašćenjima za raspolaganje novčanim sredstvima, nabavku pokretnih stvari i usluga i raspolaganje pokretnim stvarima u MO i VSCG*. Službeni vojni list, br. 21/05.

¹⁵⁵ Javne nabavke male vrednosti su nabavke čija procenjena vrednost iznosi između 270.000 i 2.700.000 dinara. *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu*, čl. 19, Službeni glasnik RS, br. 123/07.

¹⁵⁶ *Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije*, čl. 124, Službeni glasnik RS, br. 39/02, 43/03, 55/04, 101/05.

¹⁵⁷ *Pravilnik o javnim nabavkama male vrednosti*, Službeni vojni list, br. 29/07.

Zakon o javnim nabavkama propisuje to da se njegove odredbe ne odnose na nabavke naoružanja i druge nabavke koje su posebnim propisima određene kao poverljive.¹⁵⁸ Naoružanje i vojna oprema pribavljaju se prema proceduri koja je regulisana Uredbom o pokretnim stvarima za posebne namene. O pribavljanju ovih stvari odlučuje ministar odbrane, a postupak sprovodi komisija sačinjena od najmanje pet članova, koju obrazuje načelnik Uprave za snabdevanje. Poverljiva nabavka obavlja se neposrednim ugovaranjem.¹⁵⁹ Nažalost, ne postoji mogućnost kontrole poverljivih nabavki, što je do sada bilo izvor nekoliko korupcionaških afera u vojsci.¹⁶⁰

Procedura ugovaranja usluga za potrebe Vojske Srbije ista je kao i procedura nabavke materijalnih sredstava i reguliše se Zakonom o javnim nabavkama. Izuzetak čine usluge poverljivog karaktera, na koje se primenjuje procedura iz Pravilnika o planiranju i materijalnom i finansijskom poslovanju u Saveznom ministarstvu za odbranu i Vojsci Jugoslavije, što znači da se ovim povodom organizuje javno nadmetanje.¹⁶¹

Osnovni problem koji postoji kod javnih nabavki u Ministarstvu odbrane jeste nepostojanje stalnog i preciznog izveštavanja javnosti o troškovima ovog sistema. Takođe, ne postoje javno dostupni podaci o nadzoru i kontroli finansijskog poslovanja Ministarstva odbrane, koje sprovode nadležni državni organi. To bi prevashodno trebalo da bude u nadležnosti Državne revizorske institucije, kojoj je Ustavom Republike Srbije dodeljeno to da kontroliše način trošenja sredstava svih budžeta.¹⁶² Nažalost, skoro tri godine nakon osnivanja ove institucije nisu obezbeđeni uslovi za njen nesmetan rad, tako da ne postoji sistem-ska kontrola trošenja budžeta svih državnih organa, pa i Ministarstva odbrane.

Ocena: 2,5 (dva i po)

¹⁵⁸ *Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije*, čl. 2, Službeni glasnik RS, br. 39/02, 43/03, 55/04, 101/05.

¹⁵⁹ *Uredba o pokretnim stvarima za posebne namene*, Službeni list SCG, br. 28/05.

¹⁶⁰ Poznatije afere su afera *Mile Dragić* i afera *Satelit*, čijim se akterima sudi za zloupotrebu službenog položaja i sklapanje ugovora štetnih po vojni budžet.

¹⁶¹ *Pravilnik o planiranju i materijalnom i finansijskom poslovanju u Saveznom ministarstvu za odbranu i Vojsci Jugoslavije*, Službeni vojni list, br. 18/97, 22/98, 17/01, 22/02.

¹⁶² *Ustav Republike Srbije*, čl. 92, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

Participacija građana i njihovih udruženja

Učestvovanje u kreiranju politike (strateškog i zakonskog okvira)

Zakon o državnoj upravi propisano je to da su svi državni organi, pa time i Ministarstvo odbrane, dužni da sredstvima javnog informisanja obavješavaju javnost o svom radu.¹⁶³ Takođe, Ministarstvo je dužno da, tokom pripreme zakona kojim se bitno menja pravni režim u oblasti odbrane i Vojske Srbije ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, sprovede javnu raspravu.¹⁶⁴ Ova obaveza je delom poštovana prilikom usvajanja Zakona o odbrani i Zakona o Vojski Srbije, čiji su nacrti bili objavljeni na sajtu Ministarstva. Problem je bio u tome što su nacrti ovih zakona prezentovani u avgustu mesecu, usred sezone godišnjih odmora, i što je za javnu raspravu bilo ostavljeno samo dva meseca. Ovakva prezentacija nacrta zakonskih rešenja izazvala je veliku pažnju, jer predstavlja novinu i pozitivan presedan koji će, verovatno, slediti i ostali državni organi koji čine sektor bezbednosti. Nacrt Zakona o odbrani, koji se nalazi na veb-stranici Ministarstva odbrane, pregledan je oko 75.000 puta.¹⁶⁵

Da se učestvovanje građana u kreiranju bezbednosne politike Srbije i politike odbrane smatra nevažnim, potvrđuje i činjenica da je Ministarstvo odbrane odredilo da javna rasprava o nacrtima Strategije nacionalne bezbednosti RS i Strategije odbrane traje od 14. do 30. decembra 2008. godine. Istini za volju, treba zabeležiti i to da je Ministarstvo pozitivno odgovorilo na zahtev grupe nevladinih organizacija i produžilo trajanje javne rasprave do 31. januara 2009. godine.

Stavljanjem nacrta strategija i predloga zakona na javnu raspravu učinjen je presedan u radu državnih organa koji su deo sektora bezbednosti. Vidno je, međutim, da je potencijalnim učesnicima u raspravi po pravilu ostavljen kratak vremenski period, što u velikoj meri obesmišljava njenu svrhu.

Ocena: 3 (tri)

¹⁶³ *Zakon o državnoj upravi*, čl. 76, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 101/07.

¹⁶⁴ *Zakon o državnoj upravi*, čl. 77.

¹⁶⁵ „Obaveze Ministarstva odbrane iz delokruga javnog informisanja,” *Ministarstvo odbrane Republike Srbije*, <http://www.mod.gov.yu/cir/aktuelno/informator/10.php> (pristupljeno Jul 25, 2008).

Učestvovanje u sprovođenju i evaluaciji (ocenjivanju) primene politike

Ministar odbrane je u martu 2008. godine doneo Smernice za strategiju komunikacije Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, koje je sačinila Uprava za odnose sa javnošću ovog Ministarstva. Ovaj dokument, koji sadrži viziju reforme Vojske Srbije do 2015. godine, sadrži i smernice za komuniciranje Ministarstva sa eksternom i internom javnošću. Dokument je donet radi javne afirmacije i boljeg razumevanja reformskih procesa u sistemu odbrane, kao i radi pridobijanja podrške građana za njihovo ostvarivanje i dovršavanje. Svojom strategijom, Ministarstvo je u glavne a eksterne ciljne grupe svrstalo medije, građane, stručnu javnost, mlade i lokalne zajednice. Donošenjem ovog dokumenta, Ministarstvo je istaklo svoju nameru da uspostavi transparentnu, proaktivnu, dvosmernu, jedinstvenu i konzistentnu komunikaciju sa najširoom javnošću. Strategija je obavezujuća za sve zaposlene u sistemu odbrane i konkretizovana je akcionim planom komunikacije koji se godišnje izrađuje.¹⁶⁶

U komunikaciji sa eksternom javnošću Ministarstvo je posebnu pažnju posvetilo odnosu koji ima sa stručnjacima. Uspostavljena je saradnja sa organizacijama civilnog društva koje se bave ovom materijom, sa akademskom zajednicom i sa nezavisnim ekspertima. Ova saradnja je naročito bila intenzivna u periodu pre donošenja novih zakona o odbrani i o vojsci, u jesen 2007. godine. Niz rešenja na koje je stručna javnost ukazala tokom javne rasprave uvršteno je u konačnu verziju Zakona.¹⁶⁷

Manje uspešna bila saradnja je prilikom izrade Nacrta strategije odbrane Republike Srbije, u proleće 2007. godine. Nacrt koji je Ministarstvo izradilo bio je prosleđen stručnim akademskim institucijama i organizacijama civilnog društva. Održan je bio čak i okrugli sto na kome su predstavnici ovih institucija predočili svoje komentare i izneli sugestije o predloženom tekstu. Međutim, nakon ovog sastanka svaki vid saradnje sa stručnom javnošću izvan Ministarstva odbrane bio je, po našim saznanjima, prekinut.

U Ministarstvu odbrane ne postoje posebne službe koje su isključivo zadužene za saradnju sa građanima. Kao deo uspostavljanja bolje saradnje sa građanima, a u skladu sa misijom Vojske Srbije po kojoj treba da pruža podršku civilnim vlastima u suprotstavljanju nevojnim pretnjama bezbednosti¹⁶⁸, u Generalštabu je formirano Odeljenje za civilno-vojnu saradnju (J-9).¹⁶⁹ Zbog spe-

¹⁶⁶ *Smernice za strategiju komunikacije Ministarstva odbrane i Vojske Srbije*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2008.

¹⁶⁷ Više o tome u: Popović Đorđe, „Komentar nacrta Zakona o Odbrani i Vojski Srbije,“ *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 7–8 (oktobar 2007–mart 2008): 120-131.

¹⁶⁸ *Strategijski pregled odbrane*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, jun 2006.

¹⁶⁹ Videti organizacionu šemu *Ministarstva odbrane Republike Srbije*, http://www.mod.gov.yu/cir/organizacija/index_cir.php (pristupljeno Jul 26, 2008).

cifične bezbednosne situacije, poseban akcenat stavljen je na unapređenje civilno-vojne saradnje na jugu Srbije, u Kopnenoj zoni bezbednosti, tako da je i u Vranju otvorena Kancelarija za civilno-vojnu saradnju.

Ocena: 3 (tri)

Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor

Kontrolna uloga izvršne vlasti

Ispunjeni su početni formalni uslovi za uspešnu kontrolu koju izvršna vlast vrši nad Vojskom Srbije. Da li se ona u praksi i primenjuje nije bilo moguće ustanoviti tokom ovog istraživanja. Predsednik Republike i Vlada Republike Srbije, odnosno njeno Ministarstvo odbrane predstavljaju izvršne organe vlasti koji imaju kontrolu nad Vojskom Srbije. Osim što komanduje vojskom u ratu i miru¹⁷⁰, predsednik postavlja i razrešava načelnika Generalštaba uz prethodno dobijeno mišljenje ministra odbrane, koje nije obavezujuće¹⁷¹. Na ovaj način predsednik ostvaruje kontrolu nad najvišim operativnim organom komandovanja i rukovođenja Vojskom Srbije. Međutim, Zakon o Vojsci Srbije ne sadrži nijednu odredbu o tome koga predsednik i kada izveštava o toku i rezultatima svog komandovanja vojskom. Nije predviđena ni bilo kakva odgovornost predsednika za komandovanje vojskom. Takođe, bilo bi dobro ukoliko bi predsednik zakonom bio obavezan da prilikom postavljanja i razrešavanja načelnika Generalštaba pored mišljenja Ministra odbrane zatraži i mišljenje parlamentarnog odbora nadležnog za poslove odbrane. Smena generala Zdravka Ponoša sa mesta načelnika Generalštaba predstavlja jedan od primera kontrole koju predsednik vrši nad Vojskom Srbije. Predsednik Tadić je smenio generala Ponoša nakon što je u javnost izneo činjenice o sukobu koji je imao sa ministrom odbrane.¹⁷² Tom prilikom je izneo niz optužbi protiv ministra Šutanovca, tvrdeći da u Srbiji ne

¹⁷⁰ Zakon o Vojsci Srbije, čl. 17, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

¹⁷¹ Zakon o Vojsci Srbije

¹⁷² „Predsednik Srbije razrešio Zdravka Ponoša sa mesta načelnika Generalštaba,“ *Saopštenje sa veb-strane predsednika Republike Srbije*, <http://www.predsednik.yu/mwc/default.asp?c=301500&g=20081230124247&lng=cir&hs1=0> (preuzeto Jan. 23, 2009).

postoji politika odbrane, da je reforma vojske stala i da se budžetska sredstva troše nenamenski.¹⁷³

Zakon o Vojsci Srbije daje mogućnost predsedniku, ministru odbrane i načelniku Generalštaba da vanredno unapređuju profesionalna vojna lica, što je još jedan od načina na koji izvršna vlast kontroliše vojsku.¹⁷⁴ Nažalost, Zakon je propustio to da utvrdi postupak i kriterijume po kojima bi se profesionalna vojna lica vanredno unapređivala.

Vlada Republike Srbije svoju kontrolu nad vojskom ostvaruje tako što utvrđuje i sprovodi politiku odbrane, ali i predlaže i izvršava zakone i druga opšta akta, koji se odnose na odbranu.¹⁷⁵ Vlada, takođe, postavlja ministra odbrane, njegove pomoćnike i državne sekretare koji sprovode akte predsednika, Vlade i Narodne skupštine. Nadalje, Vlada na predlog ministra odbrane uređuje način ocenjivanja rada vojnih lica radi utvrđivanja njihovog uspeha u službi, način odlučivanja o unapređenju, kao i način podsticanja vojnih lica na stručno usavršavanje i veće zalaganje.¹⁷⁶ Još jednom je odsustvo jasne procedure i kriterijuma otvorilo mogućnost za proizvoljno ocenjivanje rada vojnih lica.

Dodatnu kontrolu nad sistemom odbrane Ministarstvo odbrane ostvaruje pomoću Inspektorata odbrane. Ovaj organ obavlja inspeksijske poslove vezane za izvršavanje zakona u oblasti odbrane i zakona od značaja za odbranu, te propisa donetih na osnovu tih zakona, kao i planova i mera državnih organa i organizacija i Vojske Srbije koji se odnose na odbranu.¹⁷⁷ Zakon o odbrani predviđa to da Inspektorat odbrane o svojim nalazima redovno izveštava predsednika Republike i ministra odbrane.¹⁷⁸ Nije, međutim, poznato da li se i koliko se ova odredba zakona poštuje u praksi. Javnost, takođe, nema uvid u ove izveštaje, kao ni u sam rad Inspektorata odbrane.

Ocena: 3,5 (tri i po)

Parlamentarna kontrola i nadzor

Parlamentarna kontrola i nadzor nad Vojskom Srbije vrši se posredstvom nadležnog skupštinskog odbora, u ovom slučaju Odbora za odbranu i bezbednost. Ovaj Odbor ima pravo nadzora nad ustavnošću i zakonitošću rada sistema

¹⁷³ „Politika odbrane zemlje ne postoji,“ intervju generala Zdravka Ponoša listu „Politika“, objavljen 24. 12. 2008, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Politika-odbrane-zemlje-ne-postoji.lt.html> (pristupljeno Dec 31, 2008).

¹⁷⁴ Zakon o Vojsci Srbije, čl. 61, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

¹⁷⁵ Zakon o odbrani, čl. 12, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

¹⁷⁶ Zakon o Vojsci Srbije, čl. 65, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

¹⁷⁷ Zakon o odbrani, čl. 16, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

¹⁷⁸ Zakon o odbrani, čl. 18.

odbrane, nad usklađenošću rada sa osnovnim strateškim dokumentima, kao i nad trošenjem budžetskih sredstava. Narodna skupština, takođe, odlučuje o visini sredstava za finansiranje odbrane i nadzire rad vojnih službi bezbednosti.¹⁷⁹ Međutim, Odbor vrlo retko primenjuje svoja ovlašćenja. U toku 2007. godine Odbor za odbranu i bezbednost bavio se u domenu odbrane samo analizom novih zakona o odbrani i o vojsci.¹⁸⁰ Uvidom u izveštaj o radu Odbora može se zaključiti da je izostala bilo kakva rasprava o funkcionisanju sistema odbrane, ali i o trošenju budžetskih sredstava. Odbor se u prethodne tri godine nijednom nije bavio javnim nabavkama vojnog naoružanja.¹⁸¹ U istom periodu nije osnovan nijedan anketni odbor i komisija, niti je postavljeno bilo koje poslaničko pitanje iz oblasti odbrane.¹⁸² Članovi Odbora u protekle tri godine nisu imali nijednu terensku posetu institucijama sistema odbrane.¹⁸³ Iz navedenih podataka je opravdano zaključiti da se parlamentarna kontrola i nadzor nad sistemom odbrane ne sprovode u potpunosti.

Poseban problem u delovanju Odbora za odbranu i bezbednost predstavlja nedostatak stručnog osoblja koje bi moglo adekvatno da pomogne njegov rad. U Odboru je zaposlena svega jedna osoba, a pridodata su još dva zaposlena iz skupštinskog odeljenja za odbranu i nacionalna pitanja, od kojih je jedan pravnik.¹⁸⁴

Ministarstvo odbrane je u okviru Sektora za politiku odbrane u aprilu 2006. godine formiralo Referat za saradnju sa Parlamentom, čija je nadležnost unapređivanje saradnje sa Narodnom skupštinom Republike Srbije.¹⁸⁵ Dobro je to što je Ministarstvo odbrane prepoznalo Parlament kao jednog od ključnih nosilaca demokratske civilne kontrole nad vojskom. Međutim, nije poznato to da li je ovim potezom saradnja između pomenutih institucija intenzivirana i u kom se obimu sprovodi.

Ocena: 2 (dva)

¹⁷⁹ *Zakon o odbrani*, čl. 9.

¹⁸⁰ *Izveštaj o radu odbora Narodne skupštine u 2007. godine*, Narodna skupština Republike Srbije, Beograd, februar 2008.

¹⁸¹ *Dopis Narodne Skupštine Republike Srbije*, 30. 7. 2008.

¹⁸² *Dopis Narodne Skupštine Republike Srbije*

¹⁸³ *Dopis Narodne Skupštine Republike Srbije*

¹⁸⁴ *Dopis Narodne Skupštine Republike Srbije*

¹⁸⁵ *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije*, Sektora za politiku odbrane, Uprave za strategijsko planiranje.

Sudska kontrola

Sudska kontrola Vojske Srbije odvija se dvostrano. Na jednoj strani je Ustavni sud koji ceni ustavnost i zakonitost rada organa koji čine sistem odbrane. Sa druge strane nalaze se sudovi opšte nadležnosti. U Ustavnoj povelji Državne zajednice Srbija i Crna Gora iz 2003. godine propisano je prelaženje nadležnosti sa vojnih sudova na nivo republika članica. Ovo prenošenje nadležnosti okončano je tek usvajanjem Zakona o preuzimanju nadležnosti vojnih sudova, vojnog tužilaštva i vojnog pravobranilaštva 2004. godine. Zakonom je propisano da će za slučajeve koji se odnose na vojsku umesto vojnih biti nadležni okružni sudovi, unutar kojih će biti formirana posebna vojna odeljenja.¹⁸⁶

Kao i u prethodno posmatranim kriterijumima, postoje formalni uslovi za vršenje sudske kontrole nad Vojskom Srbije. Međutim, u praksi je situacija drugačija, prevashodno zbog prenatrpanosti sudova predmetima, kao i zbog njihove neefikasnosti. Poseban problem postoji kada su u pitanju upravni sporovi o pravima i dužnostima vojnih lica koji se vode protiv Ministarstva odbrane. Ovi sporovi su vođeni pred Vrhovnim vojnim sudom i pred Sudom Državne zajednice SCG nakon njenog nastanka i preuzimanja nadležnosti vojnih sudova. Nakon raspada Državne zajednice predmeti ovih sudova preneti su u nadležnost Upravnog odeljenja Vrhovnog suda Srbije. Tokom 2007. godine pred ovim odeljenjem Vrhovnog suda nalazilo se 26.069 predmeta, od kojih je rešeno samo 9.657 ili 41,61%.¹⁸⁷ Ukoliko u obzir uzmemo ove podatke, možemo zaključiti da veliki problem predstavlja zagušenost nadležnog suda predmetima, što utiče na njegovu efikasnost, ali i na položaj brojnih pripadnika sistema odbrane.

Ocena: 2 (dva)

Javni nadzor

Ovu vrstu nadzora nad Vojskom Srbije sprovode razne nezavisne institucije poput revizorskih tela, ombudsmana, organizacija građanskog društva, medija, akademske zajednice, ali i najšira javnost. Zakon o Vojsci Srbije propisuje da ovu vrstu nadzora nad vojskom vrše Zaštitnik građana, sami građani i javnost.¹⁸⁸ Uprkos značajnom pomaku u afirmaciji javnog nadzora nad Vojskom Srbije, trenutna situacija u ovoj materiji još uvek nije u potpunosti zadovoljavajuća.

¹⁸⁶ Zakon o preuzimanju nadležnosti vojnih sudova, vojnog tužilaštva i vojnog pravobranilaštva, čl. 3 i 4, Službeni glasnik RS, br. 137/04.

¹⁸⁷ Izveštaj o radu Vrhovnog suda Srbije sa prikazom rada sudova opšte nadležnosti za 2007. godinu, Vrhovni sud Srbije, 2007.

¹⁸⁸ Zakon o Vojsci Srbije, čl. 29, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

Nezavisne institucije koje sprovode javni nadzor nad vojskom bave se prevashodno nadgledanjem primene zakona, kao i primene strateških dokumenata koji regulišu sistem odbrane. Pored obavljanja ove vrste nadzora, nezavisne institucije ukazuju na značajne teme koje se odnose na reformu sistema odbrane, učestvuju u kreiranju politike odbrane i bezbednosti, ali i sprovode nadgledanje institucija sistema odbrane. Nažalost, retke su nezavisne institucije i organizacije civilnog društva koje imaju kapacitet za obavljanje javnog nadzora nad sistemom odbrane.

Ocena: 3 (tri)

Vladavina prava

Pravna država

Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine sektor bezbednosti nije regulisan u celosti, već je regulisan samo jedan njegov element – Vojska Srbije. Međutim, deo Ustava koji se odnosi na vojsku sastavljen je od tri člana koji određuju nadležnost Vojske Srbije, propisuju da Vojska Srbije ne može biti upotrebljena van teritorije Srbije bez odobrenja Narodne skupštine i proklamuju da je Vojska Srbije pod demokratskom civilnom kontrolom.¹⁸⁹ U Ustavu se ne pominje postojanje jedinstvenog sistema bezbednosti. Uređivanje ovog sistema pokušano je tek donošenjem Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.¹⁹⁰ Iako je ovim Zakonom predviđeno da službe bezbednosti budu deo jedinstvenog bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije, ostalo je nejasno ko čini taj sistem i koja je njegova uloga. Ustavotvorcu može biti i postavljeno pitanje zbog čega je u tekst Ustava uvrstio samo Vojsku Srbije, a ne i ostale elemente sektora bezbednosti, kao i zašto je propisao da se samo vojska nalazi pod demokratskom civilnom kontrolom.

Ustavom nije predviđeno ni postojanje Strategije nacionalne bezbednosti koja bi dala okvir za funkcionisanje sistema bezbednosti. Ova Strategije je predviđena Zakonom o odbrani¹⁹¹. Međutim, Zakon o Vojsci Srbije je takođe propustio da predvidi postojanje ovog najvišeg strateškog dokumenta. U navedenom

¹⁸⁹ *Ustav Republike Srbije*, čl. 139, 140, 141, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

¹⁹⁰ *Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije*, čl. 1, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

¹⁹¹ *Zakon o odbrani*, čl. 7, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

slučaju postoji jasan nesklad između najvažnijih pravnih akata koji regulišu sistem odbrane i Ustava Republike Srbije. Takođe, postoje i neslaganja između Zakona o odbrani i Zakona o Vojsci Srbije. Najbolji primer predstavlja činjenica da Zakon o odbrani propisuje da predsednik Republike komanduje vojskom¹⁹², dok je Zakon o Vojsci Srbije precizniji, te propisuje da predsednik komanduje vojskom u ratu i u miru.¹⁹³ Ova nejasnoća može biti predmet spekulacija i bilo bi poželjno da oba ova zakona istu materiju regulišu na isti način.

Kada je reč o podzakonskim aktima, možemo reći da su oni do donošenja novih zakona o odbrani i vojsci 2007. godine bili osnovno sredstvo regulisanja sistema odbrane. Politički odlučioi su se pre odlučivali na to da donose uredbe i da na taj način menjaju sistem odbrane, nego na to da donose nove i moderne zakone. Najslikovitiji primer je možda Uredba o vršenju vojne obaveze koja je uvela civilno služenje vojnog roka i prigovor savesti iako je to bilo protivno tada važećem zakonodavstvu, u kome nije bila predviđena ovakva mogućnost ispunjenja opšte vojne obaveze.¹⁹⁴ Nesklad koji je postojao između podzakonskih i zakonskih akata otklonjen je Zakonom o odbrani. Njim je propisano da svi propisi koji su doneti radi izvršenja starog Zakona iz 1994. godine ostaju na snazi, osim ako nisu u suprotnosti sa novim Zakonom, sve dok ne budu doneti novi akti za izvršenje novog Zakona.¹⁹⁵

Vidno je dakle, da sistem bezbednosti nije pravno zaokružen. Odatle, i sistem odbrane i Vojska Srbije zajedno funkcionišu kao zasebni entitet. Dodajmo i to da, iako je znatno smanjen, nesklad između pravnih akata koji regulišu materiju odbrane i dalje postoji.

Ocena: 3 (tri)

Zaštita ljudskih prava

Ne postoji posebna ustavna i zakonska zaštita ljudskih prava pripadnika Vojске Srbije. Ustav Republike Srbije ovu materiju reguliše tako što propisuje da svako ima pravo na zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo, kao i pravo na uklanjanje posledica nastalih tim činom.¹⁹⁶

Podaci o kršenju pravnih normi, pa i onih koje se odnose na ljudska prava, nalaze se u Vojnom disciplinskom sudu. O ovim kršenjima se godišnje izveštavaju predsednik Republike i ministar odbrane. Nažalost, ovi izveštaji nisu javno

¹⁹² Zakon o odbrani, čl. 11.

¹⁹³ Zakon o Vojsci Srbije, čl. 17, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

¹⁹⁴ Uredba o vršenju vojne obaveze, čl. 26, Službeni list SRJ, br. 36/94, 7/98 i Službeni list SCG, br. 37/03, 4/05.

¹⁹⁵ Zakon o odbrani, čl. 118, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

¹⁹⁶ Ustav Republike Srbije, čl. 22, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

dostupni, tako da ne možemo sa sigurnošću tvrditi u kojoj meri se krše pravne norme u sistemu odbrane. Pogotovo ne može biti utvrđeno u kojoj se meri poštuju ljudska prava pripadnika ovog sistema, ali i građana koji po bilo kom osnovu dolaze u dodir sa Ministarstvom odbrane.

Ocena: **3 (tri)**

Efikasnost

Ljudski resursi

Današnja organizaciona struktura Ministarstva odbrane uspostavljena je najvećim delom u maju mesecu 2005. godine.¹⁹⁷ Već u trenutku uspostavljanja, ovakva struktura imala je određeni broj nedostataka. To se, pre svega, odnosi na postojanje prevelikog broja organizacionih jedinica Ministarstva, te na veliki broj zaposlenih u Ministarstvu i u njemu potčinjenih sastava. Takođe, organizacija vojnog zdravstva, logistike i školstva nije sasvim u skladu sa potrebama sistema, a nije ni prilagođena ekonomskim mogućnostima i raspoloživim resursima Republike Srbije. Zato je bilo planirano da jedan deo vojnih ustanova bude skinut sa liste onih koji se finansiraju iz budžeta odbrane. Uočeno je, takođe, da informacione tehnologije nisu bile dovoljno iskorišćene, kao i da zatečena struktura kadra nije bila povoljna.¹⁹⁸

Ipak, 2007. godine je uspostavljena nova organizaciona struktura Ministarstva, koja je znatno funkcionalnija. Smanjen je broj radnih mesta i donekle uravnotežen odnos broja vojnih lica i broja civila. Takođe, objedinjene su funkcije civilne zaštite, kao i vojne, radne i materijalne obaveze.¹⁹⁹ Zaustavljen je, međutim, ranije započeti proces demilitarizacije Ministarstva, te se sada u njemu na većini upravnih ili rukovodećih dužnosti, ispod nivoa državnog sekretara i pomoćnika ministara odbrane, nalaze oficiri koji imaju više i visoke činove. O ovome svedoči i skorašnja izjava generala Zdravka Ponoša, bivšeg načelnika Generalštaba Vojske Srbije, u kojoj on tvrdi da, na primer, u Generalštabu postoje

¹⁹⁷ *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektora za politiku odbrane, Uprave za strategijsko planiranje.*

¹⁹⁸ *Strategijski pregled odbrane, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, jun 2006.*

¹⁹⁹ *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektora za politiku odbrane, Uprave za strategijsko planiranje.*

192 pukovnička mesta, a u Ministarstvu 476, kao i da u Vojsci Srbije postoji 28 generalskih mesta, dok ih u Ministarstvu ima 15.²⁰⁰

U poslednjih par godina dodatno je smanjen profesionalni kadar u Vojsci Srbije. Danas ukupan broj pripadnika iznosi 28.000.²⁰¹ Predviđeno je da do 2010. godine broj profesionalnih pripadnika Vojske Srbije bude sveden na 21.000.²⁰² Smanjenje kadra rađeno je po tačno definisanim kriterijumima za svaki nivo, odnosno za svaki čin. Ovim su kadrovi podeljeni na perspektivan kadar, polu-perspektivan kadar, koji dodatnom edukacijom može doći do nivoa perspektivnog kadra, i neperspektivan kadar koji će napustiti Vojsku Srbije.²⁰³ Podaci o kvalifikacionoj strukturi napravljenoj prema kategorijama kadra u Ministarstvu odbrane pokazuju da 47,07% uniformisanih lica i 18,42% civila zaposlenih u Ministarstvu ima visoku stručnu spremu.²⁰⁴ Od ukupnog broja zaposlenih 13,77% radi administrativne poslove, dok 86,23% radi operativne poslove.²⁰⁵

Početakom 2006. godine Vojna akademija je potpisala sporazum sa Univerzitetom u Beogradu, po kome će pitomci koji budu završili svoje školovanje na Vojnoj akademiji 2010. godine ujedno dobiti i diplomu Univerziteta u Beogradu. Na Vojnoj akademiji je, takođe, razvijen i program učenja engleskog jezika u skladu sa STANAG standardom koji propisuje NATO. Pored ovog, uveden je i program usavršavanja rada na računaru, koji je u skladu sa ECDL standardom. Na osnovu ovog standarda polaznici programa stižu evropski sertifikat za različite nivoe informatičkog znanja.²⁰⁶ Nema sumnje da su sve ove mere uvedene kako bi mladima u Srbiji oficirski poziv učinile atraktivnijim i kako bi povećale njihovo interesovanje za upis na Vojnu akademiju. Ostalo je, međutim, nepoznato to da li su ovom prilikom, i u kojoj su meri, Ministarstvo i Vojna akademija imali u vidu činjenicu da rečene mere, pogotovo dobijanje diplome Univerziteta u Beogradu, mogu podstaći nagli ili nekontrolisani odlazak znatnog broja mladih oficira iz Vojske Srbije.

Ocena: 3 (tri)

²⁰⁰ „Politika odbrane zemlje ne postoji,“ *intervju generala Zdravka Ponoša listu „Politika“, objavljen 24. 12. 2008,* <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Politika-odbrane-zemlje-ne-postoji.lt.html> (pristupljeno Dec. 31, 2008).

²⁰¹ Jeftić Zoran, „Razvoj organizacije Ministarstva odbrane i reforma Vojske Srbije,“ u *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji, dostignuća i perspektive*, ur. Miroslav Hadžić. (Beograd: Centar za Civilno-vojne Odnose, 2007), 23-28.

²⁰² *Strategijski pregled odbrane*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, jun 2006.

²⁰³ Jeftić, „Razvoj organizacije Ministarstva odbrane i reforma Vojske Srbije,“ 23-28.

²⁰⁴ *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije*, Sektora za ljudske resurse, Uprave za kadrove, 28. 5. 2008.

²⁰⁵ *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije*

²⁰⁶ Jeftić, „Razvoj organizacije Ministarstva odbrane i reforma Vojske Srbije,“ 23-28.

Materijalni resursi

Započeta je, takođe, i reforma vojnog zdravstva. Ideja je bila da se sačuva deo vojnog zdravstva, ali i da se on funkcionalno uključi u sistem civilnog zdravstva.²⁰⁷ Sledeći ovu ideju, Vojnomedicinska akademija je svoje kapacitete već stavila na raspolaganje civilima.

Jedan od velikih problema sa kojima se Ministarstvo odbrane suočava jeste i pitanje vojnih penzija. Naime, danas postoji blizu 50.000 vojnih penzionera, a u aktivnoj službi je nešto manje od 17.000 oficira i podoficira. Imajući u vidu ove brojke, ne iznenađuje podatak da se oko 80% procenata vojnog budžeta troši na personalne troškove.²⁰⁸ Preostalih 20% zasigurno nije dovoljno da podmiri ostale potrebe sistema odbrane. Ovaj problem će biti rešen time što će vojne penzije biti izuzete iz sistema odbrane i prebačene na republički budžet, odnosno time što će biti integrisani civilni i vojni penzioni fond.

Vrlo je teško efikasnost vojske procenjivati u mirnodopskim uslovima. Nesporno je da je mnogo toga učinjeno kada je reč o poboljšanju vojnog obrazovanja i smanjenju brojnog stanja. Međutim, i dalje ostaju nerešeni veliki problemi prouzrokovani nedostatkom finansijskih sredstava. Naoružanje i oprema Vojske Srbije dosta su zastareli, pa ona, objektivno gledano, teško može efikasno ispunjavati svoje zadatke i ostvarivati ciljeve.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Efektivnost

Integrisanost sistema odbrane

Iako je sistem odbrane uspostavljen, u Srbiji ne postoji jedinstven i zaokružen sistem bezbednosti. Zakon o odbrani ne sadrži odredbu po kojoj je sistem odbrane deo sistema nacionalne bezbednosti. Time ne postoji ni jedinstven oblik organizovanja priprema za izvršavanje zadataka odbrane, kao ni oblik sprovođenja mera i radnji za rad građana, državnih organa i privrednih društava i drugih pravnih lica, koji omogućavaju upotrebu Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u ratnom i vanrednom stanju.²⁰⁹ Međutim, i dalje ne postoji Dugoročni

²⁰⁷ Jeftić, 23-28.

²⁰⁸ Jeftić, 23-28.

²⁰⁹ Zakon o odbrani, čl. 4, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

plan razvoja sistema odbrane, tako da ne možemo tvrditi da postoji organizovan, sistemski pristup upravljanju ovim sistemom.

Značajan nedostatak predstavlja i činjenica da srpski Ustav ne predviđa postojanje sistema bezbednosti Republike Srbije. Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije osnovan je 2007. godine Savet za nacionalnu bezbednost. Nadležnosti Saveta se uglavnom svode na ostvarivanje saradnje i na koordinaciju elemenata sektora bezbednosti. U radu Saveta, između ostalih, učestvuju ministar odbrane, načelnik Generalštaba i direktori vojnih službi bezbednosti.²¹⁰ Savet bi trebalo da bude organ koji okuplja predstavnike najvažnijih delova sektora bezbednosti i koji koordinira njihov rad. Međutim, akcenat u radu Saveta stavljen je na službe bezbednosti, odnosno možemo konstatovati da zakonodavac nije posvetio pažnju uspostavljanju jednog zaokruženog sistema bezbednosti.

Štaviše, nakon javnog sukoba ministra odbrane i načelnika Generalštaba u decembru 2008. godine, postalo je jasno da je potrebno dodatno – sistemski i normativno – urediti status i odnose Ministarstva odbrane i Generalštaba VS. Sudeći po javnim izjavama učesnika sukoba, vidno je da postoje značajne konceptijske razlike u radu ova dva organa koji bi, svako u svom domenu, trebalo da rukovode i komanduju vojskom. To pak sugerise da među njima postoje razlike kada je reč o tumačenju i praktikovanju principa i zahvata subordinacije i međusobnih nadležnosti.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Odnos ciljeva, sredstava i rezultata

U strategijske ciljeve reforme sistema odbrane koje je propisalo Ministarstvo odbrane spadaju: (1) izgradnja efikasnog i ekonomski održivog sistema odbrane; (2) izgradnja moderne, profesionalne i efikasne vojske i (3) uspostavljanje demokratske civilne kontrole vojske i ostalih snaga odbrane.²¹¹

Strategijski pregled odbrane predviđa i to koji će činioci najviše uticati na ispunjavanje propisanih ciljeva: (1) izazovi, rizici i pretnje bezbednosti; (2) procesi u Republici Srbiji i rešavanje statusa Kosova i Metohije; (3) dostignuti stepen uključenosti u evroatlantske bezbednosne integracije; (4) ekonomske i demografske mogućnosti Republike Srbije; (5) dostignuti stepen doktrinarne, norma-

²¹⁰ *Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

²¹¹ *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektora za Politiku Odbrane, Uprave za strategijsko planiranje.*

tivne i organizacione razvijenosti sistema odbrane i Vojske Srbije; (6) strana iskustva i međunarodni standardi.²¹²

Uspešnost reforme Vojske ocenjuje se posmatranjem tri sfere: strateško-doktrinarne, pravno-normativne i organizacijsko-funkcionalne.²¹³ Očigledno je da je do danas najveći napredak ostvaren u trećoj, organizacijsko-funkcionalnoj sferi. Ostvarena je projektovana organizacija vojske, a većim delom ispunjeni su i pravno-normativni ciljevi, tj. usvojeni su novi Zakoni o odbrani i Zakoni o Vojsci Srbije. Nedovršena je ostala reforma u prvoj, strateško-doktrinarnoj sferi. U Srbiji još uvek ne postoje osnovni dokumenti, kao što su Strategija nacionalne bezbednosti, Strategija odbrane, Dugoročni plan razvoja sistema odbrane, Strategijski pregled odbrane i Doktrina Vojske Srbije. Tek kada ovi dokumenti budu usvojeni, moći ćemo da govorimo o profesionalizaciji i modernizaciji Vojske Srbije, ali i o rešavanju socijalnih problema, pa i o uspostavljanju novog sistema vrednosti u vojsci.

Od proklamovanih ciljeva Vojske Srbije ispunjeni su organizacijsko-funkcionalni ciljevi i veći deo pravno-normativnih ciljeva. Strateško-doktrinarni ciljevi, međutim, nisu ispunjeni uopšte. Nedostatak političke saglasnosti na najvišem nivou odlučivanja o pravcu u kome će se reforma odvijati najviše je uticao na ispunjenje, odnosno na neispunjenje proklamovanih ciljeva u reformi sistema odbrane. Na ispunjenje ciljeva posebno utiče i manjak finansijskih sredstava namenjenih reformi VS.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Legitimnost

Javnost o promenama u Vojsci Srbije ima podeljeno mišljenje. Srpsko društvo je uvek imalo veliko poverenje u vojsku. Međutim, istraživanja javnog mnjenja, koja je u periodu od 2003. do 2005. godine sproveo Centar za civilno-vojne odnose, pokazuju da je to poverenje postepeno opadalo.²¹⁴ Posebno je ilustrativan nagli pad popularnosti vojske nakon afere Topčider 2004. godine. Ovom prilikom su pod još uvek nerazjašnjenim okolnostima ubijena dva pripadnika Gardijske brigade, koja su čuvala tajni vojni objekat Karaš.²¹⁵ Građani su imali veliko poverenje u vojsku zbog uverenja da je vojska glavni garant bezbednosti i mira, da je ona uspešno štitila nacionalne interese i da se u njoj tačno zna šta ko radi, odnosno zbog uverenja da je vojska dobra „škola života“. Nasuprot tome, glavni

²¹² *Strategijski pregled odbrane*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, jun 2006.

²¹³ *Strategijski pregled odbrane*

²¹⁴ Miroslav Hadžić, „Poverenje građana Srbije u vojsku,“ u *Javnost i vojska*, urs. Miroslav Hadžić i Milorad Timotić. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2006), 84.

²¹⁵ Hadžić, 99.

razlozi nepoverenja leže u ocenama da je vojska slabo obučena i naoružana, da se opire reformama i da u njoj još uvek ima oficira koji podržavaju bivši režim.²¹⁶

Prema istraživanju Centra za slobodne izbore i demokratiju iz juna 2007. godine, u Vojsku Srbije poverenje ima 43% građana Srbije.²¹⁷ Godinu dana kasnije, tačnije u septembru 2008. godine, poverenje građana u Vojsku Srbije poraslo je na 48%.²¹⁸ Iz pomenutih istraživanja možemo zaključiti da Vojska Srbije ima konstantnu, relativno visoku popularnost, te da blizu polovine građana Srbije ima poverenje u nju.

Ocena: 3 (tri)

²¹⁶ Hadžić, 100–101.

²¹⁷ *Istraživanje javnog mnjenja Srbije, rano leto 2007. godine* (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2007)

²¹⁸ *Resurs 2008* (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2008)

2. Policija

Sonja Stojanović

Policija u Srbiji prevalila je, prema našim uvidima, značajan put od 2000. godine do sada. Postavljene su osnove demokratskog rada nove policije koja će biti u službi građana. Reforma policije ima četiri najvažnija dostignuća – otvaranje prema međunarodnoj zajednici; „povratak uma umesto sile“, tj. jačanje kapaciteta kriminalističke policije u odnosu na kapacitete uniformisane policije koja je bila privilegovana tokom Miloševićeve vladavine; redefinisavanje identiteta policije i prelaženje sa režimskog aparata prisile na servis građana i postavljanje normativnog okvira za uređivanje ovog sektora. Ključno pitanje je da li su ova dostignuća stigla do tačke iz koje nema povratka, odnosno do trenutka kada policija više ne može da odmaže procesu demokratizacije društva. Tako možemo reći da je, po ugledu na model koji je izradio britanski politikolog Timoti Edmunds, uspešno okončana „prva generacija reformi“ u policiji. Prva generacija reformi podrazumeva uspostavljanje mehanizma za sprovođenje civilne kontrole nad policijom i usvajanje osnovnog zakonskog okvira za ovu oblast. Policija u Srbiji ušla je u drugu fazu – konsolidaciju reformi, tokom koje je formalne reforme neophodno internalizovati u sistem. Cilj druge generacije reformi jeste „konsolidacija prethodno ostvarenih reformi i efektivno i efikasno funkcionisanje institucija i procedura uz troškove koji omogućavaju održivi razvoj i države i društva“ (Edmunds, 2003: 16). Da bi to bilo ostvareno, neophodno je da budu smanjene mogućnosti politizacije policijskog rada, a efikasnost upravljanja povećana unapređenjem sistema rukovođenja ljudskim resursima i finansijama, u skladu sa glavnim smerovima reforme državne uprave. Zatim, neophodno je da što pre bude doneta srednjoročna strategija razvoja MUP, koja bi pojasnila to koji su prioriteti reforme policije u sledećem periodu koji obuhvata od tri do pet godina. Pored novih sistema, neophodno je u praksi potvrditi i opredeljenje za dalju demokratizaciju policije uvećavanjem i praktikovanjem unutrašnje kontrole, potpunim uvođenjem načela rada policije u lokalnoj zajednici i internalizacijom nove policijske kulture u novom sistemu policijskog obrazovanja i obuke. I na kraju, važno je i to da naša policija nastavi da se otvara, kako na domaćem planu – intenzivnijom saradnjom sa drugim delovima državne uprave i udruženjima građana, tako i na međunarodnom – intenziviranjem procesa evropskih integracija i adekvatnom raspodelom sredstava namenjenih ovim svrhama.

Reprezentativnost

Zastupljenost žena

2001. godine ¹	2006. godine	2008. godine
od 35.000 popunjenih radnih mesta u MUP (21.000 u uniformi)	od 33.284 popunjenih radnih mesta sa statusom uniformisanog ovlašćenog službenog lica i OSL	MUP nije odgovorio na ovo pitanje
29 žena	2.683 žena sa statusom uniformisanog ovlašćenog službenog lica i OSL, a od tog broja njih 124 čine komandni kadar	2.909 žena sa statusom uniformisanog ovlašćenog službenog lica i OSL, 78 su rukovodioci u operativnom sastavu

¹ Ričard Monk, *Studija o radu policije u SRJ* (Beograd: Misija OEBS u SRJ, 2001), 41.

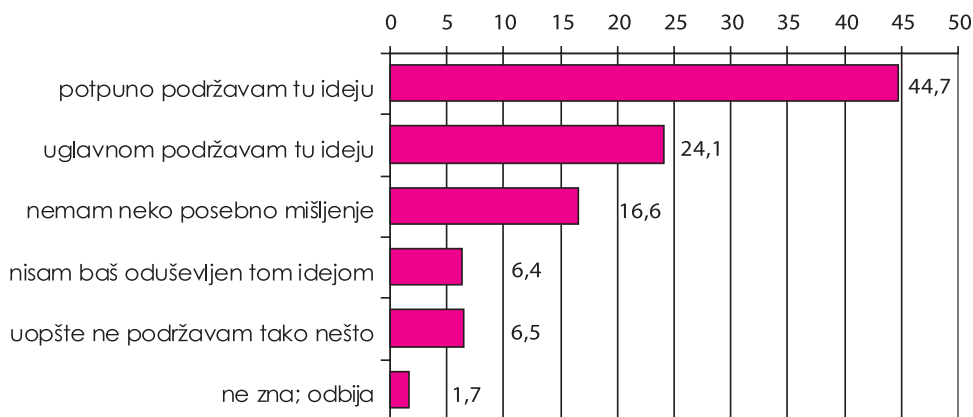
Tabela 14: Zastupljenost žena u operativnom sastavu policije

Od 2000. godine postignut je veliki napredak kada je reč o zastupljenosti žena u operativnom sastavu MUP. Ovo je jedna od najvidljivijih reformi koja je uticala i na povećanje poverenja građana u policiju. Ova reforma inicirana je na preporuku međunarodnih organizacija, pre svega OEBS i Saveta Evrope²¹⁹. Pored autoriteta međunarodnih organizacija iz kojih su došle ove preporuke, pretpostavljamo da je Vlada bila posebno zainteresovana za sprovođenje ove reforme, jer su njeni rezultati bili odmah vidljivi na ulicama Srbije i mogli su da utiču na to da građani prestanu da doživljavaju policiju kao pretnju sopstvenoj bezbednosti. U prilog ovome govore i ispitivanja javnog mnjenja koja ukazuju na to da je povećanje broja žena u policiji podržavalo 68,8% stanovništva. Zato ne čudi što je u gotovo svim dokumentima MUP iz tog perioda kao jedan od

²¹⁹ Ričard Monk, *Studija o radu policije u SRJ* (Beograd: Misija OEBS u SRJ, 2001) i Džon Slejter, *Izveštaj o proceni stanja ljudskih prava, etike i standarda policijskog funkcionisanja u SRJ, Srbiji i Crnoj Gori* (Strazbur: Savet Evrope – Komitet za rad policije, 2001).

ciljeva reforme policijske obuke i obrazovanja navođeno dostizanje određenog procenta (30%) žena u uniformisanom sastavu MUP.²²⁰ Ovaj indikator je u skladu sa preporukama *Pekinske deklaracije i platforme za akciju A/CONF.177/20* (1995) i *A/CONF.177/20/Add.1* (1995)²²¹.

Šta mislite o ženama policajcima?



Grafikon 3: Istraživanja javnog mnjenja koja govore u prilog žena policajaca²²²

Prvi korak koji je načinjen kako bi bio dostignut postavljeni cilj (30% žena u operativnom sastavu) bio je sistematsko primanje žena na osnovnu policijsku obuku, tj. na Kurs za policajce. Radi povećanja broja policajki organizovani su ubrzani kursevi za obuku žena. Tokom 2002. i 2003. godine održana su ukupno tri kursa namenjena isključivo ženama. Ovi kursevi trajali su četiri meseca, za razliku od šestomesečnih kurseva na kojima su polaznici bili muškarci.²²³ Kursevi za policajke izvođeni su po važećem nastavnom planu i programu za obuku

²²⁰ Marina Blagojević, „Iskustva policije Srbije u osposobljavanju žena za poslove u oblasti bezbednosti“ u *Žene u vojsci – zbornik radova sa međunarodne konferencije*. (Beograd: Ministarstvo odbrane RS i Misija OEBS u Srbiji, 2007). 155 i Snežana Novović i Dijana Petrović, *Žene u policiji* (Beograd: MUP, VŠUP, 2006), 39.

²²¹ Fourth World Conference on Women, Beijing Declaration and Platform for Action A/CONF.177/20 (1995) and A/CONF.177/20/Add.1 (1995).

²²² *Opazanje policije u Srbiji* (Partner Marketing Research Agency, 2002), 80. Istraživanje o tome kako građani Srbije opažaju policiju izvedeno je za potrebe Misije OEBS u SR Jugoslaviji i u saradnji sa radnom grupom Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije u periodu od 29. novembra do 12. decembra 2002. godine.

²²³ *Predlog odgovora na pitanja CCVO – indikatori za Indeks reformisanosti sektora bezbednosti u Srbiji*, MUP, Direkcija policije, Uprava za analitiku, novembra 2008, str. 2.

policajaca, bez terenske obuke.²²⁴ Izuzetak su bili kursevi za graničnu policiju, na kojima su isti program pohađali i muškarci i žene.²²⁵ U izveštaju OEBS iz 2004. godine, u kom su sagledani dometi reforme policije od 2000. do tada, ukazano je da nedostatak predstavlja organizovanje odvojenih obuka za žene i muškarce²²⁶. Glavna primedba bila je da ne postoji razlog zbog koga bi nastavni planovi obuke za muškarce i žene trebalo da se razlikuju, jer bi i jedni i drugi trebalo da rade isti policijski posao, te da stoga nema opravdanja za organizovanje odvojenih obuka. Ova preporuka usvojena je 2004. godine i od tada se kursevi osnovne obuke istovremeno organizuju i za muškarce i žene.

Sledeći pozitivan pomak dogodio se 2002. godine kada je ukinuta kvota od 10% polaznica za upis na Višu školu unutrašnjih poslova (VŠUP) i kada je svim devojkama koje polože prijemni omogućeno da se kvalifikuju za upis pod istim uslovima kao i muški kandidati. Svi kriterijumi za upis isti su za oba pola, osim normi za proveru bazično-motoričkog statusa, koja je prilagođena različitim predispozicijama žena i muškaraca. Iste godine je na Policijsku akademiju, devet godina nakon njenog osnivanja (1993. godine), prvi put dozvoljen upis studentkinja, ali je bio postavljen gornji prag broja upisanih kandidatkinja koji je iznosio 20% u odnosu na ukupan broj studenata.

Generacija	Upisano ukupno studenata	Upisano devojaka
od osnivanja 1993. godine do 2002. godine	1.170	0
2002/2003.	125	34 (27%)
2003/2004.	130	30 (23%)
2004/2005.	125	35 (28%)
2005/2006.	130	28 (27%)
Ukupno do 2006. godine	1680	127 (13,22%)

Tabela 15: Broj žena primljenih na Policijsku akademiju pre transformacije u Kriminalističko-policijsku akademiju

Najveći pomak u institucionalizovanju prijema žena u policijsku službu napravljen je kada je usvojen novi model obuke za osnovne policijske poslove u *Strategiji razvoja sistema obuke i obrazovanja za potrebe policije*²²⁷ iz decembra

²²⁴ Marina Blagojević, „Iskustva policije Srbije u osposobljavanju žena za poslove u oblasti bezbednosti“ u *Žene u vojsci – zbornik radova sa međunarodne konferencije*. (Beograd: Ministarstvo odbrane RS i Misija OEBS u Srbiji, 2007). 156.

²²⁵ Novović, Petrović, „Žene u policiji,“ 41.

²²⁶ Mark Downes, *Reforma policije u Srbiji – Ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe* (Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, Odeljenje za sprovođenje zakona, 2004), str. 33.

²²⁷ Dostupno na: [http://prezentacije.mup.sr.gov.yu/uprava za obrazovanje/strategija/Strategija](http:// prezentacije.mup.sr.gov.yu/uprava za obrazovanje/strategija/Strategija)

2005. godine. Njime je predviđeno da umesto šestomesečnog kursa svi budući zaposleni u MUP moraju proći standardizovanu obuku u trajanju od 18 meseci (12 meseci na obuci u Centru za osnovnu policijsku obuku – COPO u Sremskoj Kamenici i šest meseci na terenskoj praksi). Novi model osnovne policijske obuke predviđa to da polaznice mogu biti žene starosti od 19 do 25 godina. Prilikom promocije novog kursa uloženi su značajni naponi da se populariše zapošljavanje žena u policiji i da se na kurs prijavi što više kandidatkinja. Rezultat je bio vidljiv, jer je od 3.850 kandidata koji su se 2007. godine prijavili za upis polaznika prve klase COPO bilo 1.015 žena (26%). U odabranih 129 polaznika prve klase nalazile su se i 32 žene (24, 8%). U drugoj klasi, 2008. godine, od 120 polaznika, bilo je 30 žena (25%).

Pored napora uloženog u to da se poveća zastupljenost žena u policiji, koje svakako treba pohvaliti, treba ukazati i na nedostatke. Još uvek postoji ograničenje, odnosno kvota za prijem žena na osnovnu policijsku obuku (do 30 polaznica) i na osnovne studije Kriminalističko-policijske akademije (KPA), koje se finansiraju iz budžeta²²⁸. Kriminalističko-policijska akademija nastala je 2006. godine sjedinjavanjem Više škole unutrašnjih poslova (VŠUP) i Policijske akademije (PA) u jedinstvenu visokoobrazovnu ustanovu, koja pruža trogodišnje strukovne i četvorogodišnje akademske studije. Na akademskim studijama KPA, od ukupno 70 mesta za upis, 15 mesta mogu zauzeti žene, odnosno devojke (do 21%), a na strukovnim studijama od ukupno 50 studenata, 15 može biti ženskog pola, što iznosi 30%.²²⁹ Ova ograničenja ne važe kada su u pitanju upis na osnovne studije gde školarinu plaćaju sami studenti, kao ni na specijalističke ili na master studije. Od osnivanja KPA 2006. godine, pa do početka školske 2008–2009. godine upisano je ukupno 300 redovnih i samofinansirajućih studenata, među kojima ukupno ima 30 devojaka, tj. devojke čine svega 10% upisanih studenata.²³⁰ Saglasnost za ovakve upisne kvote dalo je Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP). Ovi podaci ukazuju na to da nisu svi nivoi policijskog obrazovanja podjednako dostupni kandidatima oba pola, što bi bilo u skladu sa načelom postojanja jednakih mogućnosti. Ograničavanjem broja kandidatkinja koje će moći da steknu visoko obrazovanje, ženama koje žele da grade ovu vrstu karijere posredno se ograničava i mogućnost zapošljavanja i napredovanja u policijskim poslovima. Imajući u vidu veliko interesovanje devojaka za posao u policiji, kao i činjenicu da veći broj devojaka položi prijemni nego što ih bude primljen na obuku ili školovanje, smatramo da je potrebno ukinuti gornji prag za prijem žena na obuku i školovanje u MUP i omogućiti im da se na osnovu postignutih rezultata

[%20razvoja%20sistema%20obuke%20i%20obrazovanja_221205-.htm](#)

²²⁸ *Predlog odgovora na pitanja CCVO – indikatori za Indeks reformisanosti sektora bezbednosti u Srbiji*, MUP, Direkcija policije, Uprava za analitiku, novembra 2008, str. 1–2.

²²⁹ *Predlog odgovora na pitanja CCVO – indikatori za Indeks reformisanosti sektora bezbednosti u Srbiji*, MUP, Direkcija policije, Uprava za analitiku, novembra 2008, str. 1

²³⁰ Danijela Spasić, „Žene u sistemu policijskog obrazovanja stanje i perspektiva ženskih ljudskih prava,” *Temida* (septembar 2008): 51.

takmiče sa svojim muškim kolegama za upis na mesta finansirana iz budžeta. Kako bi bila „nadoknađena“ neravnomerna, u poređenju sa brojem u društvu²³¹, zastupljenost žena u policiji, možemo reći da treba zadržati mere aktivne promocije zapošljavanja žena u MUP, kao što su postavljanje minimalne kvote za prijem žena na sve obuke i oblike školovanja u MUP, organizovanje promotivnih kampanja namenjenih posebno kandidatkinjama i sl.

Drugo očito ograničenje predstavlja činjenica da uslovi rada i kriterijumi napredovanja nisu prilagođeni potpunoj integraciji žena u policijsku službu i nisu u skladu sa međunarodnim standardima. Uprkos postpetooktobarskim naporima da se poveća zastupljenost žena u operativnom sastavu policije, većina žena zaposlenih u MUP i dalje radi van operativnog sastava. U jesen 2008. godine u MUP je bilo zaposleno 8.913 žena. Od ovog broja, 2.909 žena ima status uniformisanog ovlašćenog službenog lica i ovlašćenog službenog lica (operativni sastav), što čini 32,6% ukupnog broja zaposlenih žena u MUP. Preostale dve trećine uglavnom obavljaju upravne i obrazovne poslove. Na rukovodećim položajima je 298 žena, od čega je 78 u operativnom sastavu.²³² Pošto nam u svom odgovoru na pitanja postavljena za potrebe ovog istraživanja MUP nije dostavio podatke o broju zaposlenih i kadrovskoj strukturi MUP, ne možemo precizno utvrditi trenutni procenat zastupljenosti žena u MUP, kako u odnosu na sve zaposlene, tako ni u odnosu na celokupno operativno ljudstvo i rukovodeći sastav. Pod pretpostavkom da se broj zaposlenih u MUP nije bitno promenio u odnosu na poslednje javno dostupne podatke²³³ iz 2005. godine i da u MUP radi približno 44.000 zaposlenih, možemo zaključiti da svega 4,94% svih zaposlenih čine žene. Ako pretpostavimo da se i broj popunjenih radnih mesta u operativnom sastavu MUP nije povećao u odnosu na 2005. godinu i da iznosi 33.284, možemo zaključiti da 2.909 žena koje rade na tim poslovima čine 11,44% operativnog sastava MUP. Ako se broj zaposlenih u MUP i broj popunjenih radnih mesta sa statusima uniformisanog ovlašćenog službenog lica i ovlašćenog službenog lica povećao, onda je udeo žena u ukupnom broju zaposlenih i u operativnom sastavu MUP još manji.

Žene su gotovo „nevidljive“ na rukovodećim pozicijama, posebno u operativnom sastavu MUP. Prema podacima iz avgusta 2005. godine, koje navode Novović i Petrović²³⁴, među rukovodiocima Ministarstva bile su svega 164 žene. Na kraju 2008. godine na rukovodećim položajima radilo je 298 žena, od čega 78 u operativnom sastavu.²³⁵ Ovo nam ukazuje na činjenicu da je znatno veći broj žena rukovodilaca u upravnim poslovima, nego u operativnom sastavu policije.

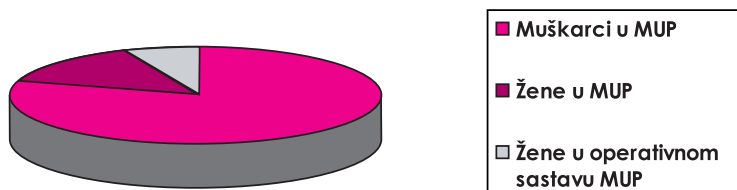
²³¹ Prema popisu stanovnika iz 2002. godine, u Srbiji živi 3.852.071 žena (51,3%), i 3.645.930 muškaraca (48,7%).

²³² *Predlog odgovora MUP*, str. 1

²³³ *Izveštaj o radu MUP RS u periodu od novembra 2004. do aprila 2005. godine*, str. 28.

²³⁴ Novović, Petrović, „Žene u policiji“, 43.

²³⁵ *Predlog odgovora MUP*, 1.



Grafikon 4: Zastupljenost žena u MUP

S obzirom na kratak vremenski period u kom je znatno povećan broj žena u uniformi, mali broj žena u komandnom kadru nije neočekivan. Obeshrabrjuje, međutim, činjenica da od žena koje su završile nekadašnju VŠUP i zaposlile se u MUP, mnogo veći broj njih radi poslove koje nisu policijski nego što je to slučaj sa njihovim muškim kolegama koji su završili istu školu i koji u znatno većem broju zauzimaju rukovodeća i komandna mesta²³⁶.

Status	Sistematizovan broj izvršilaca	Popunjen broj izvršilaca	Broj žena u odnosu na popunjenost	Procenat žena u odnosu na popunjenost	Broj rukovodilaca	Broj žena rukovodilaca
Policajca	41.000	27.997	1.847	6,60 %		
Ovlašćeno službeno lice (OSL)	7.401	5.287	836	15,81 %		
Ukupno	48.401	33.284	2.683	8,06 %	1.378	176

Tabela 16: Žene u Ministarstvu koje imaju status u martu 2006. godine²³⁷

Pretpostavljamo da je uzrok ovakvog stanja neadekvatna politika upravljanja ljudskim resursima. Pored mera koje podstiču povećanje broja žena koje će biti primljene u policijsku službu, treba uspostaviti i aktivne mere za zadržavanje žena na policijskim poslovima, kao i mere koje podstiču njihovo napredovanje bez favorizacije. Potrebno je ispitati da li postojeći sistem plata, nagrada i penzionog osiguranja favorizuje određene poslove, koje stoga češće od policajki obavljaju njihove muške kolege. Ako je to slučaj, treba prilikom revizije opisa radnih mesta i veština neophodnih za obavljanje tih poslova podjednako vrednovati sposobnosti kao što su rešavanje problema bez upotrebe sredstava prinude, stručnost za rad sa lokalnom zajednicom i za saradnju sa ostalim državnim orga-

²³⁶ Novović, Petrović, „Žene u policiji,” 93.

²³⁷ Adaptirana na osnovu tabele iz Novović, Petrović, 43.

nima, i policijski rad uz upotrebu sile. Na taj način će biti osigurano to da radna mesta koja najčešće zauzimaju policajke (npr. poslovi maloletničke delikvencije, seksualnih delikata, rad sa decom žrtvama nasilja u porodici, rodno zasnovano nasilje) ne budu prilikom odlučivanja o napredovanju neformalno manje vrednovana od drugih radnih mesta u policiji. Da bi ovo bilo ostvareno, potrebno je da postoji transparentan sistem upravljanja ljudskim resursima, koji vrednuje stručnost i inicijativu, što trenutno nije slučaj u MUP. Više o ovoj temi rečeno je u delu koji se bavi ocenjivanjem sistema upravljanja ljudskim resursima.

Ocena: 3 (tri)

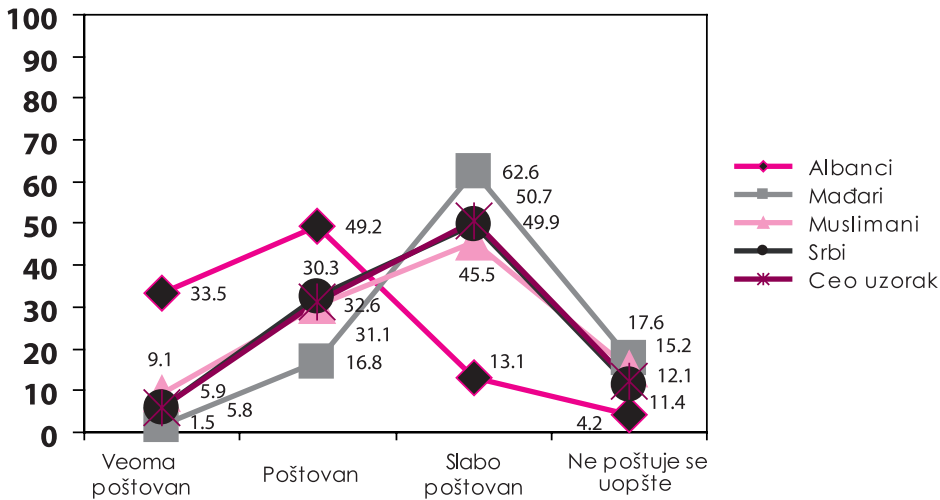
Zastupljenost nacionalnih manjina

Nedovoljna zastupljenost nacionalnih manjina u policiji jedna je od glavnih posledica postkonfliktnog konteksta reforme sektora bezbednosti. Zbog upotreba policije tokom oružanih sukoba u bivšim republikama SFRJ i na Kosovu i Metohiji, kao i zbog diskriminativnog i represivnog delovanja protiv tzv. „nelojalnih manjina“, uglavnom pripadnika albanske i bošnjačke nacionalne manjine²³⁸ tokom devedesetih godina prošlog veka, policija je u značajnoj meri izgubila legitimitet delovanja u manjinskim zajednicama. Upravo su zbog toga pripadnici nacionalnih manjina u velikom broju napuštali policiju. Njihova mesta često su bila popunjena srpskim policajcima izbeglim iz Bosne i Hercegovine i sa Kosova i Metohije²³⁹, koji su neretko bili traumatizovani i nespremni za delovanje u multietničkim sredinama. Vraćanje poverenja u nepristrasno postupanje policije preduslov je za masovnije prijavljivanje pripadnika nacionalnih manjina za posao u policiji. Zarad otklanjanja nepoverenja prema policiji, proisteklog iz iskustva etnički motivisane diskriminacije tokom devedesetih godina prošlog veka, neophodno je pravovremeno procesuirati sve slučajeve policijske torture koji su bili usmereni protiv pripadnika nacionalnih manjina.²⁴⁰ Ova preporuka posebno se odnosi na policijske uprave u Sandžaku i u tri opštine na jugu Srbije, gde je tokom devedesetih zabeležena sistemaska policijska tortura pripadnika nacionalnih manjina.

²³⁸ Prema navodima Sandžačkog odbora za ljudska prava samo u periodu 1991–1995. godine policija je u ovoj oblasti saslušala preko 15.000 ljudi.

²³⁹ Radna verzija *Završnog izveštaja prve faze projekta Odnos policije i manjinskih i socijalno ranjivih grupa* (Britanski savet i Misija OEBS u Srbiji), 11.

²⁴⁰ Za više podataka o slučajevima kršenja ljudskih prava nacionalnih manjina videti izveštaje Fonda za humanitarno pravo i Sandžačkog odbora za ljudska prava.



Grafikon 5: Stavovi o policiji srednjoškolaca različitog etničkog porekla²⁴¹

Prekretnicu koja može dovesti do promene politike prema nacionalnim manjinama predstavlja mirovni sporazum kojim je okončan oružani sukob sa tzv. Oslobođilačkom vojskom Preševa, Medveđe i Bujanovca (OVPMB) koji je trajao od kraja 2000. do sredine 2001. godine. Stvaranje tzv. multietničkog elementa policije (MEPE) bio je deo mirovnog sporazuma nazvanog po tadašnjem potpredsedniku Vlade RS Nebojši Čoviću. U skladu sa odredbama Čovićevog sporazuma započeta je ubrzana obuka i provera bivših pripadnika OVPMB i ostalih koji su bili zainteresovani za prijem u sastav policije u ove tri opštine. U vrlo kratkom roku održani su, uz pomoć instruktora OEBS, ubrzani tromesečni kursevi²⁴² za policajce u Mitrovom Polju, što je rezultiralo znatnim povećanjem broja policajaca albanske nacionalnosti (vidi ilustraciju u tabeli ispod). Ovo je vodilo povećanju poverenja u lokalnu policiju, što je istaknuto u istraživanju UNDP, u kom je policija, posle decenije u kojoj je doživljavana isključivo kao represivni organ, izabrana za najreprezentativniji državni organ. Ipak, posle prvih uspeha usledile su žalbe lokalnih predstavnika albanske nacionalne manjine zbog nedovoljnog angažovanja i napredovanja pripadnika multietničkog sastava policije. Oni su, naime, na početku svog mandata, umesto da budu uključeni u dnevne policijske poslo-

²⁴¹ Rezultate ovog istraživanja obavljenog na uzorku od 1.686 maturanata četvorogodišnjih srednjih škola dobili smo tokom intervjua sa Biljanom Puškar, direktorkom Centra za osnovnu policijsku obuku u Sremskoj Kamenici, obavljenim 1. avgusta 2008. godine. Istraživanje je obavljeno u srednjim školama u Beogradu, Nišu, Novom Sadu, Vranju, Subotici, Šapcu, Užicu, Sremskoj Mitrovici, Vršcu, Kanjiži, Bačkom Petrovcu, Bačkoj Topoli, Preševu, Bujanovcu, Novom Pazaru, Zaječaru, Nišu i Kragujevcu.

²⁴² Trajanje obuke za MEPE bilo je duplo kraće od tada važećih šestomesenih kurseva za policajce.

ve u policijskim stanicama, bili smešteni u montažnim objektima u udaljenim i retko naseljenim mestima. Kada je postalo jasno da početna ubrzana obuka nije bila dovoljna, Ministarstvo je u periodu od 2002. do 2006. godine sprovelo dodatnu obuku. Ovo je učinjeno na zahtev Radne grupe za jug Srbije koju su činili predstavnici lokalnih vlasti, lokalne policije, Ministarstva i OEBS.²⁴³ Ove reforme dovele su do toga da zastupljenost nacionalnih manjina u policijskom sastavu u ove tri opštine na jugu Srbije u velikoj meri odgovara sastavu stanovništva.

Opština	Stanovništvo (u %)			Policija (u %)		
	Srbi	Albanci	Ostali	Srbi	Albanci	Ostali
Bujanovac	34.14	54.69	11.17	58	40	2
Medveđa	66.57	26.17	7.26	85.7	12,1	2
Preševo	8.55	89.10	2.35	50	50	-

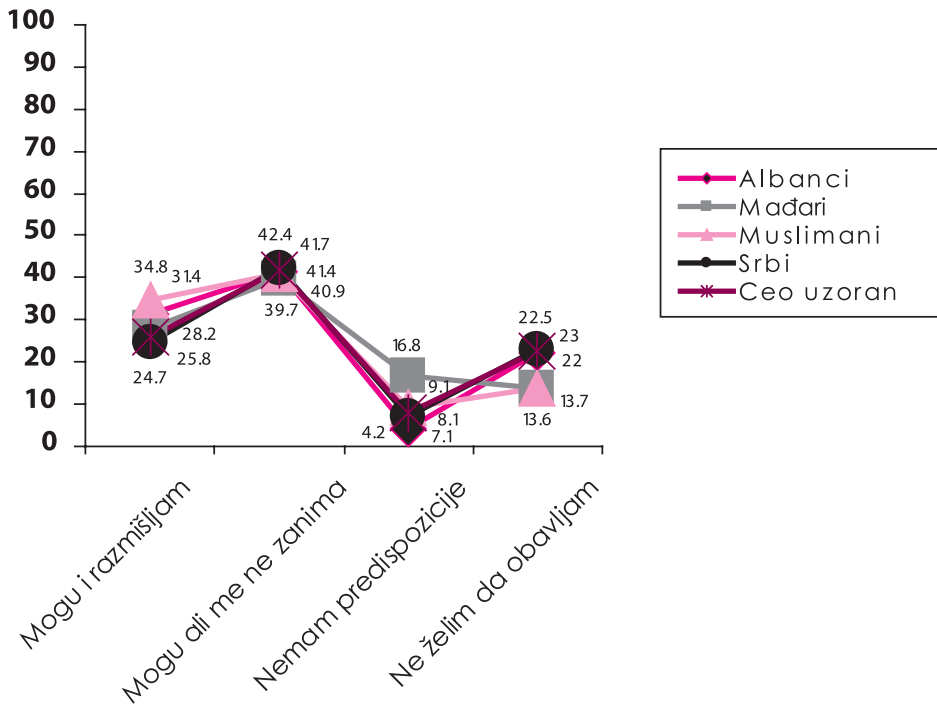
Tabela 17: Zastupljenost nacionalnih manjina u sastavu policije u tri opštine na jugu Srbije²⁴⁴

Osim u tri opštine na jugu Srbi je, pripadnici manjina nisu adekvatno zastupljeni u većini područnih policijskih uprava na čijim su teritorijama koncentrisani. Situacija je slična kao i kad je reč o nezastupljenosti žena. Pripadnici nacionalnih manjina su gotovo nevidljivi na komandnim položajima u operativnom sastavu. Ove zaključke doneli smo na osnovu poslednjih dostupnih podataka o etničkom sastavu MUP iz 2004. godine, jer nam za potrebe ovog istraživanja MUP nije odgovorio na pitanje o broju zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina. Kao glavni problem MUP navodi nezainteresovanost pripadnika određenih nacionalnih manjina za rad u policiji, što je i ilustrovano rezultatima istraživanja o zainteresovanosti srednjoškolaca za rad u policiji.²⁴⁵ Na osnovu ovog istraživanja očigledno je da čak 63,4% srednjoškolaca albanskog porekla, 54,5% bošnjačkog porekla i 53,4% mađarskog porekla nije zainteresovano za rad u policiji.

²⁴³ Thorsten Stodiek, *The OSCE and the Creation of Multi-Ethnic Police Forces in the Balkans* (Hamburg: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, 2006), 43.

²⁴⁴ South Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons 2004b, *Public Perception of Small Arms and Security in South Serbia*, Belgrade. str. 11

²⁴⁵ Istraživanje na uzorku od 1.686 srednjoškolaca.



Grafikon 6: Interesovanje srednjoškolaca za rad u policiji

U proleće 2006. godine MUP je u saradnji sa Misijom OEBS i Britanskim savetom održao jedanaest okruglih stolova sa manjinskim, socijalno ugroženim i marginalizovanim grupama.²⁴⁶ Tokom ovih razgovora identifikovane su neke od prepreka koje postoje u saradnji policije i manjinskih zajednica. Učesnici mađarskog porekla su kao razlog nezainteresovanosti za policijsku profesiju najčešće navodili niske plate i loš socijalni položaj policajaca, dok su ispitanici albanskog i bošnjačkog porekla ukazali na primere diskriminacije do kojih dolazi onda kada se obuka odvija daleko od njihovog mesta prebivališta. Još jedan problem predstavlja nedovoljno poznavanje srpskog jezika. To se pokazalo i 2007. godine, kada je u okviru kampanje za prijem prve generacije polaznika osnovne policijske obuke, mnogo kandidata manjinskog porekla imalo poteškoća sa polaganjem psiholoških testova na srpskom jeziku. Zbog toga su uz pomoć Misije OEBS u Srbiji testovi naknadno prevedeni, a za kandidate romske nacionalne manjine organizovani su i posebni kursevi srpskog jezika, kao i pripremna nastava. Tokom kampanje upoznavanja sa ovim kursom prvi put je, radi promoviisanja prijavljivanja građana manjinskog porekla na ovaj kurs, ostvarena saradnja sa Savetima nacionalnih manjina. Zbog toga su u kampanji korišćeni konkurs,

²⁴⁶ Radna verzija *Završnog izveštaja prve faze projekta Odnos policije i manjinskih i socijalno ranjivih grupa* (Britanski savet i Misija OEBS u Srbiji).

promotivne brošure, plakati i radio oglasi na jezicima manjina. Ovakvu praksu treba nastaviti, a treba razmotriti i mogućnost da se na konkursima za sve nivo obuke i za unapređenje policajaca koji rade u etnički mešovitim sredinama prednost, između dva isto rangirana kandidata, da onima koji znaju jezik nacionalne manjine koja živi u toj oblasti. Ova mera podstaći će i policajce srpskog porekla da uče jezike manjina, a i ohrabriti pripadnike nacionalnih manjina da se prijavljuju za rad u policiji.

Uprkos ovim naporima, određene etničke zajedice i dalje su „nevidljive“ u policiji, kao na primer Romi i Hrvati. Posebno je važno da se cela državna uprava uključi u rešavanje problema integracije Roma, kao jedne od najnezastupljenijih nacionalnih manjina u društvu, pa i u policijskom sastavu. Ukoliko postoji želja da se poveća broj policajaca Roma, potrebno je, u saradnji sa socijalnim i prosvetnim sistemom, osmisliti posebne mere za povećanje broja Roma koji će završiti srednju školu, kao i mere koje će ih ohrabriti da konkurišu za dobijanje posla u policiji.

2001. godine	2006. ¹ godine od ukupno 45.149 zaposlenih u MUP	2008. godine Nedostupni podaci
118 Albanaca	296 Albanaca (0,66% sastava policije od 0,82% u stanovništvu)	nedostupni podaci
496 Mađara	487 Mađara (1,08% policije od 3,91% Mađara u stanovništvu)	nedostupni podaci
380 Bošnjaka	453 Bošnjaka (1% policije od 2,1% Bošnjaka u stanovništvu)	nedostupni podaci
	40 Roma (0,09% policije od 1,44% Roma u stanovništvu)	nedostupni podaci

¹ Izveštaj MUP RS Odboru za odbranu i bezbednost Narodne skupštine Republike Srbije, 2006. godine. Dostupno na <http://www.mup.sr.gov.yu>.

Tabela 18: Zastupljenost pripadnika određenih nacionalnih manjina u MUP

Rukovodstvo MUP Srbije kao jedan od dugoročnih reformskih ciljeva treba da postavi to da sastav policije počne da oslikava sastav stanovništva, kako na lokalnom nivou, posebno u etnički mešovitim sredinama, tako i na nivou države. Posebnu pažnju treba posvetiti tome koliko su manjine zastupljene u obavljanju operativnih poslova i na rukovodećim položajima. Treba aktivno promovisati viziju i imidž policije kao državnog organa u kome su zastupljene sve nacionalne manjine. Za ovu svrhu treba omogućiti uvođenje novina u rad sa lokalnim zajednicama i medijima. Tu, pre svega, mislimo na institucionalizaciju saradnje sa Save-

tima nacionalnih manjina, lokalnim samoupravama i udruženjima građana koja zastupaju interese nacionalnih manjina. Ova saradnja trebalo bi da pomogne promovisanju profesije policajca u etnički mešovitim sredinama još od osnovnoškolskog uzrasta. Predlažemo da se za tu svrhu predvide budžetska sredstva namenjena oglašavanju konkursa za policajce na jezicima manjina i u njihovim medijima, kao i da se u kampanju uključe pripadnici nacionalnih manjina koji se nalaze na rukovodećim pozicijama u MUP. Da bi bilo omogućilo napredovanje pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u MUP, neophodno je im omogućiti da se školuju i na KPA, kao i na kursovima za stručno usavršavanje van njihovog rodnog mesta, bez straha da će ih vršnjaci i kolege diskriminisati. Za kreiranje bezbednog i neutralnog školskog i radnog okruženja treba direktno da budu zaduženi neposredni rukovodioci. Oni treba da osiguraju to da svi zaposleni budu tretirani jednako na osnovu zasluga i da se svi oblici diskriminacije, uključujući neformalne oblike maltretiranja koje vrše kolege ili vršnjaci, kažnjavaju.

Ocena: 3 (tri)

Transparentnost

Opšta transparentnost

U posmatranom periodu ostvaren je značajan, ali nedovoljan napredak u transparentnom funkcionisanju MUP. Posebno značajne promene u rad Ministarstva uvedene su nakon usvajanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 2004. godine. Tada je Ministarstvo počelo redovno da objavljuje Informator i imenovalo osobe ovlašćene za davanje informacija od javnog značaja. Uprkos tome, MUP je i u očima javnosti i u izveštajima poverenika za slobodan pristup informacijama više puta istican kao primer nedovoljno transparentnog državnog organa. On se izdvaja od drugih državnih organa na republičkom nivou po broju odbijenih zahteva ili uskraćenih informacija, kao i zbog činjenice da u prethodne tri godine nije postupio po ukupno četrnaest pravosnažnih rešenja Poverenika.²⁴⁷ Glavne prepreke ostvarivanju adekvatnog nivoa transparentnosti MUP mogli bismo podeliti na zakonske prepreke, prepreke koje nastaju zbog nedostatka resursa i prepreke koje nastaju zbog nasleđa organizacione kulture.

²⁴⁷ Poverenik za informacije od javnog značaja, *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2008. godini* (Beograd, mart 2009. godine), 11.

Godina	Broj podnetih zahteva	Pozitivno odgovoreno	Procenat	Odbijeno	Procenat
2006.	401	337	84,03 %	40	9,97%
2007.	558	433	77,59 %	96	16,7 %
Ukupno	959	770	80,29%	136	14,18%

Tabela 19: Presek odgovora MUP na zahteve za slobodnim pristupom informacijama u 2006. i 2007. godini²⁴⁸

Nepotpun i neadekvatno uređen zakonski okvir predstavlja prvu prepreku za transparentniji rad MUP. Zakon o policiji na neadekvatan način rešava pravo na dostupnost informacija od javnog značaja, uvodeći kvalifikaciju „opravdanog interesa“ za dobijanje informacije koja se potražuje (član 5). To je u suprotnosti sa standardima o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji su sadržani u Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope br. 2002, član 5. Slični zakoni u konsolidovanim demokratijama ne predviđaju to da građani treba da dokazuju zašto su zainteresovani za dobijanje tražene informacije. Pored toga, usled nedostatka zakona o tajnosti ili o klasifikaciji podataka, povećava se mogućnost da zahtev za dobijanje traženog podatka bude odbijen, uz opravdanje da je u pitanju poverljiv podatak, a da pri tome nije jasno na koji je način i po kom kriterijumu toj informaciji dodeljen status tajne. Ovo je posebno bitno, kada u vidu imamo to se da u svim izveštajima o radu Poverenika od 2006. godine do sada ističe da je pozivanje na poverljivost dokumenta jedan od najčešćih razloga koje je MUP navodio prilikom odbijanja zahteva. Poverenik dalje navodi i to da je ovo objašnjenje neretko upotrebljavano i kad se radilo o informacijama koje se odnose na nedozvoljene ili kriminalne radnje (npr. slučaj „drumske mafije“).²⁴⁹ Zbog toga bi, umesto odredbe o „opravdanom interesu“, u Zakonu o policiji trebalo staviti samo odredbe koje upućuju na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPI). Takođe, neophodno je što pre doneti zakon o klasifikaciji (tajnih) podataka, koji bi u skladu sa savremenim evropskim standardima uredio pojam državne, vojne i službene tajne.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđa tri grupe obaveza organa javne vlasti (odnosno državnih organa): prvo, objavljivanje informatora (član 39); drugo, organizovanje obuke zaposlenih za postupanje po ovim zahtevima (član 42) i treće, podnošenje izveštaja Povereniku (član 43). U prethodnom periodu MUP je ispunjavao sve tri vrste obaveza, sa neujednačnim uspehom. Informator o radu Ministarstva objavljen je i dostupan na sajtu

²⁴⁸ Na osnovu odgovora dostavljenih u: *Predlog odgovora na pitanja CCVO – indikatori za Indeks reformisanosti sektora bezbednosti u Srbiji, MUP*, Direkcija policije, Uprava za analitiku, novembra 2008, str. 8.

²⁴⁹ *Predlog odgovora na pitanja CCVO*, 20.

MUP, ali nije redovno ažuriran i sadrži samo manji deo informacija propisanih *Uputstvom za objavljivanje informatora o radu državnog organa*²⁵⁰. U Informatoru su navedena imena i telefoni osoba ovlašćenih za slobodan pristup informacijama²⁵¹, predstavljena su u nekoliko rečenica organizacija MUP (u sedištu i teritorijalno) i ovlašćenja organa. U ovom dokumentu nedostaju informacije o vrstama usluga koje MUP pruža, procedurama za ostvarivanje prava pred tim organom, najznačajnijim mišljenjima i stavovima u vezi sa primenom Zakona za koje postoji veliko interesovanje²⁵², kao i informacije o budžetskim i drugim sredstvima i o njihovom trošenju koje su propisane kao obavezne u *Uputstvu za objavljivanje informatora*²⁵³. Smatramo da je potrebno dopuniti Informator i objašnjenjem o tome kome treba da se obrate različite javnosti koji ne spadaju u medije. Na primer, koga mogu da kontaktiraju organizacije građanskog društva, lokalne samouprave ili firme zainteresovane za saradnju sa MUP.

Zbog oskudnog sadržaja Informatora i neredovnog ažuriranja podataka, MUP je posebno kritikovan u izveštajima o sprovođenju ZSPI u 2006. i 2008. godini.²⁵⁴ Organizacija Transparentnost Srbija je, na osnovu analize osamdeset informatora organa na republičkom i pokrajinskom nivou i na osnovu njihove usklađenosti sa Zakonom i Uputstvom poverenika, najslabije ocenila kvalitet informacija predloženih u Informatoru MUP.²⁵⁵ Redovno ažuriranje sadržaja Informatora zahteva sistematično praćenje promena do kojih dolazi u organizaciji i radu MUP. Ono može pomoći i rukovodiocima da uvide propuste u radu, a zainteresovanim građanima i medijima da ostvare neposredniju interakciju sa ovim Ministarstvom. Zbog toga je *Uputstvom za objavljivanje informatora* propisana obaveza državnih organa da najmanje jednom mesečno ažuriraju sadržaj podataka objavljenih u Informatoru²⁵⁶, što MUP ne radi. On ne ispunjava ni obavezu propisanu članom 196 Zakona o policiji, po kojoj treba najmanje dva puta godišnje da, pored spiska zakona koje primenjuje policija, objavljuje i objašnjenja najvažnijih zakonskih promena. Spisak zakona i podzakonskih akata, koji stoji

²⁵⁰ *Uputstvom za objavljivanje informatora o radu državnog organa*, Službeni glasnik RS, br. 57/05 od 5. jula 2005. godine.

²⁵¹ Pored imena ovlašćenih lica nisu dati poštanska ili elektronska adresa iako se očekuje da zahtev bude podnet u pisanoj formi.

²⁵² Na sajtu Ministarstva postoji posebna stranica *Najčešće postavljena pitanja* (<http://www.mup.sr.gov.yu/domino/mup.nsf/pitanja>), u okviru koje su predstavljeni uglavnom tehnički saveti, kao na primer o promeni dokumenata. Na stranicama Uprave policije i Sektora za spašavanje i zaštitu, do kojih je mnogo teže doći usled nepregledne organizacije sajta MUP, dostupni su i saveti koji se odnose na prava građana i obaveze policajaca.

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2006. godini*, 31. i *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2008. godini*, 30.

²⁵⁵ MUP je ocenjen ocenom 1,78 na skali od 1 do 5, kako se navodi u *Izveštaju o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2008. godini*, 30.

²⁵⁶ Ibid.

van Informatora kao zasebna stranica na sajtu MUP, sadrži akta koja nisu važeća²⁵⁷, a nedostaju i objašnjenja najvažnijih zakonskih promena.

Druga grupa prepreka odnosi se na preuzetost osoba ovlašćenih za postupanje po ovim zahtevima, jer oni ovaj posao obavljaju uz druge redovne poslove. Takođe, osobe zadužene za ovu vrstu posla nisu dovoljno obučene i nemaju dovoljno informatičkih i analitičkih kapaciteta koji bi mogli da podrže pravovremeno pružanje traženih informacija. Posle prvih kritika upućenih zbog neefikasnosti postupanja po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, rukovodstva MUP su od 2006. godine konstantno povećavala broj ljudi zaduženih za postupanje po ovim zahtevima. Trenutno ove poslove obavlja sto šest osoba u svim organizacionim jedinicama MUP.²⁵⁸ Oni ovaj zadatak obavljaju uz redovne poslove koje imaju na radnim mestima na kojima su raspoređeni. Zbog preopterećenosti redovnim zadacima, dešava se da ne stignu da prikupe tražene podatke u zakonom propisanom roku. U skladu sa članom 42 ZSPI, neophodno je pripremiti program i sredstva za obuku lica koja će biti ovlašćena za postupanje po ZSPI, kao i upoznati sve zaposlene u MUP sa osnovama ovog prava.²⁵⁹ Poslednja obuka ove vrste održana je početkom juna 2006. godine koja je bila organizovana posebno za zaposlene MUP koji su ovlašćeni za davanje IJZ. Zato predlažemo da Uprava za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku MUP uvrsti u Program godišnjeg usavršavanja sadržaje vezane za ZSPI, kao i poseban program obuke za lica ovlašćena da postupaju po ZSPI. I na kraju, da bi bilo osigurano pravovremeno pružanje odgovora na zahteve za dobijanje informacija iz nadležnosti MUP, neophodno je područnim jedinicama dati ovlašćenja da na određene zahteve odgovaraju bez provere sedišta MUP. Ovo je nužno ukoliko se želi osigurati efikasan rad ovako velikog državnog organa koji svojim radom obuhvata celu Srbiju. Da bi ovaj sistem funkcionisao, neophodno je i unapređivanje analitičkih kapaciteta van sedišta MUP, kao i uvođenje elektronske uprave koja bi omogućila bržu dostupnost i razmenu neophodnih dokumenata putem interneta.

Posebna grupa prepreka koje sprečavaju povećanje transparentnosti rada MUP podrazumeva nedostatak političke volje i postojanje otpora unutar MUP povodom toga da informacije o planovima, ciljevima MUP i rezultatima rada budu aktivno objavljivane. Tako je od polovine 2005. godine ukinuta praksa da se na sajtu MUP objavljuju izveštaji o radu Ministarstva, koji se najmanje jednom godišnje podnose skupštinskom Odboru za odbranu i bezbednost. Takođe, na više pitanja koje je autorka ovog teksta u pisanoj formi uputila MUP, nije odgovoreno bez ikakvog objašnjenja. Najizraženije je nepostojanje odgovora na pitanje

²⁵⁷ Na primer, na spisku se nalazi Kodeks policijske etike iz 2003. godine iako je, u međuvremenu, donet novi kodeks 2006. godine.

²⁵⁸ *Predlog odgovora na pitanja CCVO, 7.*

²⁵⁹ Obuka je i preporuka u Izveštaju GRECO (Grupe zemalja za borbu protiv korupcije pod okriljem Saveta Evrope) za Srbiju, od 9. 10. 2006.

o broju sistematizovanih i popunjenih radnih mesta u MUP. Potrebno je i objaviti standarde informisanja građana kako bi svima bilo jasno koje informacije mogu, a koje ne mogu biti dostupne. U policijama u demokratskim zemljama sve informacije koje se odnose na ciljeve i način rada policije dostupne su onda kada njihovo objavljivanje ne kompromituje policijsku istragu, ne ugrožava pretpostavku nevinosti ili onda kada u pitanju nije poverljiva informacija koja je relevantna za održavanje javne bezbednosti. Kako bi bilo omogućeno pravovremeno i efikasno informisanje građana, neophodno je značajno unaprediti saradnju policije i medija, ali i edukaciju javnosti o važnim bezbednosnim pitanjima. Zato treba unaprediti Uputstvo za saradnju sa medijima, imenovati i obučiti portparole u svim područnim policijskim upravama i obuku o odnosima sa medijima učiniti obaveznim delom obuke rukovodećeg kadra.

Ocena: 2 (dva)

Finansijska transparentnost

U prethodnih osam godina primetno je da MUP izuzetno nije spreman da javno objavljuje informacije o finansijskim, ljudskim i drugim sredstvima kojima raspolaže, kao i informacije o trošenju ovih sredstava i o javnim nabavkama. Ovo su sve obaveze koje MUP ima u skladu sa *Uputstvom za objavljivanje informatora o radu državnog organa* (Službeni glasnik RS 57/05, 5. 7. 2005). Objavljivanje ove vrste informacija je posebno bitno ukoliko u vidu imamo činjenicu da MUP jedan od najvećih budžetskih korisnika, na kog se troši približno 7% budžeta Republike Srbije, odnosno oko 2% bruto nacionalnog proizvoda.²⁶⁰ Posebno je bitno u okviru Informatora ili kao zasebne izveštaje objaviti pregled ostvarivanja dopunskih sredstava pružanjem usluga MUP (član 182 ZoP)²⁶¹, kao i informacije o vanbudžetskim sredstvima prikupljenim za poboljšanje rada policije koje su bile u obliku pomoći ili donacije nedržavnih subjekata i drugih pravnih lica (član 18 ZoP). Ovaj sadržaj treba makar jednom godišnje ažurirati na internet stranici MUP kako bi svi zainteresovani građani mogli da nadziru to da li je došlo do sukoba interesa u delovanju MUP.

²⁶⁰ Predlog odgovora na pitanja CCVO, 10

²⁶¹ Pravilnik o vrstama usluga čijim pružanjem MUP može da ostvaruje dopunska sredstva, Službeni glasnik RS, br. 64/2006, 71/2007 i 14/2008.

Antrfile 1: Budžet MUP je 2007. godine iznosio 2% projektovanog bruto domaćeg proizvoda

Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2007. godinu za finansiranje rada MUP predviđena su sredstva u visini od 41.454.312.000 dinara. To iznosi 7% ukupnog budžeta, odnosno 2% projektovanog bruto domaćeg proizvoda. Takođe, budžetom su predviđeni i prihodi koje Ministarstvo samo ostvaruje u iznosu od 4.067.785.000 dinara²⁶², donacije koje dobija od nevladinih organizacija i pojedinaca u iznosu od 7.500.000 dinara, kao i neraspoređeni višak prihoda iz ranijih godina u iznosu od 22.437.922 dinara.

U što kraćem mogućem roku potrebno je preći sa linijskog na programski budžet kako bi na jasniji način bila predstavljena namena budžetskih sredstava. I dok linijski budžet samo uopšteno navodi različite tipove troškova (npr. izdaci za zaposlene, troškovi putovanja, materijal i sl.), programski budžet navodi svrhu trošenja (npr. održavanje javnog reda i mira, istraga krivičnih dela i sl.). Sadašnji način izrade i predstavljanja stavki u budžetu nije dovoljno precizan i ne omogućava pravi uvid u način na koji Ministarstvo raspoređuje finansijska sredstva namenjena radu policije. Deo budžeta MUP svakako mora biti nedostupan javnosti zbog specifičnosti samog sistema, ali ostatak budžeta mora biti transparentnije prikazan. Građani nisu upoznati sa načinom trošenja budžetskih sredstava koje su na raspolaganju MUP, pošto do sada nikada nisu bili objavljeni ni Izveštaj o utrošenim budžetskim sredstvima, iskazan u formi obrasca broj 5 (regulisano Zakonom o budžetskom sistemu) koji MUP podnosi Upravi za trezor, a ni završni račun Vlade iz 2002. godine. Zbog svih ovih nejasnoća nije čudo ni to što ni predstavnici MUP nemaju pregled namene i trošenja sredstava. Tako je na pitanje autora ovog teksta o trošenju sredstava iz budžetske linije 481 – dotacije nevladinim organizacijama, MUP odgovorio da nema iskazana sredstva na ekonomskoj klasifikaciji 481²⁶³, iako je u Zakonu o budžetu za 2007. godinu za to predviđeno 3.500.000,00 din. U odgovoru na pitanja koje je postavio CRNPS u okviru istraživanja *Budžetska linija 481 (2003–2007), predlog budžeta Srbije za 2008. i budućnost*²⁶⁴, MUP je pak naveo da u 2007. godini nije bilo realizacije pomenutih 3.500.000,00 din, priznajući da su imali na raspolaganju ova sredstva.

Ovaj problem je još izraženiji kada su u pitanju javne nabavke, jer MUP predstavlja jedan od najvećih delova državne uprave koji je, pri tom, *Uredbom o sredstvima za posebne namene* (Službeni glasnik RS, broj 29/2005) delimično izuzet iz sistema javnih nabavki, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. O

²⁶² Zakon o budžetu Republike Srbije za 2007. godinu, Službeni glasnik RS, br. 123/07.

²⁶³ Predlog odgovora na pitanja CCVO, 10.

²⁶⁴ Transparentnost Srbija, <http://www.transparetnost.org.rs>

pribavljanju sredstava za posebne namene odlučuje ministar unutrašnjih poslova u skladu sa Planom izvršenja budžeta za određenu budžetsku godinu. Sredstva za posebne namene čine pokretne i nepokretne stvari za posebne namene, koje su u svojini Republike, a njihov korisnik je MUP. Ona se koriste za potrebe održavanja bezbednosti i poverljivog su karaktera (oružje, municija, sredstva za protiveskplzivnu zaštitu, oprema za kriptozastitu, detektori i sl.). Ipak veliki korupcionaški skandali, kao što je to krajem 2008. godine bio slučaj nabavke nekvalitetnih uniformi, kojim je policija oštećena za više desetina miliona dinara²⁶⁵, ukazuju na potrebu da se dodatno prover i pod kontrolu stavi primena odredbi Zakona o javnim nabavkama.

Kako bi efikasna finansijska kontrola rada MUP zaživela, neophodno je što pre za rad osposobiti Državnu revizorsku instituciju (DRI). Službenike DRI treba posebno obučiti za nadzor nabavki sredstava posebne namene, koja su isključena iz redovnog sistema javnih nabavki (član 183 ZoP), za isplaćivanje sredstava namenjenih posebnim operativnim potrebama (član 184 ZoP), za ostvarivanje dopunskih sredstava pružanjem usluga MUP (član 182 ZoP), kao i za prikupljanje vanbudžetskih sredstava namenjenih poboljšanju rada policije koja su o obliku pomoći ili donacije nedržavnih subjekata i drugih pravnih lica (član 18 ZoP).

Ocena: 2 (dva)

Participacija građana i njihovih udruženja

Učestvovanje građana i njihovih udruženja u kreiranju politike

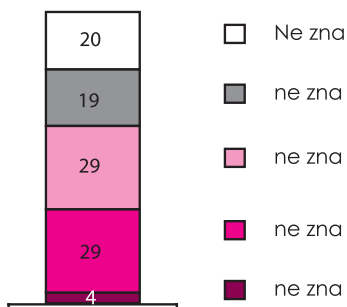
Na početku tranzicije, s izuzetkom nekih organizacija za ljudska prava, građanskom društvu nedostajalo je osnovno razumevanje funkcionisanja policije da bi moglo efikasno da nadgleda rad MUP ili da doprinosi predlaganju alternativnih predloga mera za reforme u državnom sektoru bezbednosti. Nedostatak ekspertize o bezbednosnoj politici unutar građanskog društva i medija, uz sklonost političara da zapošljavaju osoblje prema partijskoj pripadnosti, omogućilo je policijskoj birokratiji da ostvaruje korist iz svoga jedinstvenog iskustva, kao i

²⁶⁵ Tamara Marković-Subota, „Zbog nabavke nekvalitetnih uniformi uhapšeni samo referenti,“ *Blic*, Decembar 15, 2008, <http://www.blic.rs/hronika.php?id=70055>

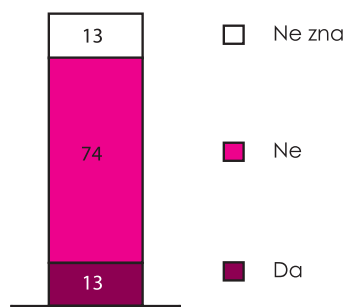
da stekne ulogu kreatora programa transformacije. Sve zakone podnošene na usvajanje tokom tog perioda, kao i određivanje prioriteta oblasti koje će dobiti međunarodne donacije predlagala je sama policijska služba. Retki predlozi zakona i strategija iz nadležnosti MUP²⁶⁶ koje su davale organizacije civilnog društva uglavnom su bili ignorisani prilikom izrade novih zakona.

Nedovoljna transparentnost, nedostatak jasnih prioriteta i preterana centralizacija odlučivanja unutar MUP, predstavljaju i danas glavne prepreke pravovremenom i otvorenom kreiranju mogućnosti za učestvovanje građana u procesu kreiranja politike. Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo češće da postavlja nacрте novih zakonskih i strateških rešenja iz svoje nadležnosti na sajt, kao i da koristi javne nastupe za pozivanje svih zainteresovanih građana i udruženja da daju svoje komentare, kao što je to bio slučaj sa predlogom Zakona o bezbednosti saobraćaja. Pored konsultacija sa odabranim stručnim predstavnicima civilne aka-

Da li smatrate da organi lokalnih uprava imaju dovoljno uticaja na utvrđivanje prioriteta kada je u pitanju održavanje reda i zakona u njihovoj lokalnoj zajednici



Da li smatrate da građani imaju dovoljno uticaja na utvrđivanje prioriteta kada je u pitanju održavanje reda i zakona u njihovoj lokalnoj zajednici



Grafikon 7: Način na koji anketirani građani percipiraju mogućnosti uticaja na kreiranje prioriteta rada policije u njihovoj sredini

demske zajednice i organizacija građanskog društva, neophodno je uvek ostaviti mogućnost i drugim zainteresovanim građanima da iznesu svoj stav o predloženim rešenjima makar i putem elektronske pošte. Ovo do sada nije bio slučaj, jer

²⁶⁶ Do sledećih primera alternativnih predloga zakona i politike došli smo tokom intervjua sa predstavnicima MUP i organizacija civilnog društva u avgustu 2008. godine. Najpoznatiji primeri neusvojenih nacрта su nacrt Zakona o policiji koje je izradio LEX (2004), tri alternativna nacрта Zakona o fizičko-tehničkom obezbeđenju koje su sačinili eksperti CCVO, LEX i Udruženja za fizičko-tehničko obezbeđenje, kao i nacrt Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, koju je sačinila radna grupa okupljena oko Centra za studije bezbednosti. Izuzetak od ovog pravila čine predlozi izmena u Krivičnom zakonu, koji se odnose na regulisanje pitanja nasilja u porodici i trgovine ljudima, gde su tzv. ženske organizacije ravnopravno učestvovala u izradi zakonskih rešenja.

su javne rasprave bile namenjene samo odabranim organizacijama. U ispitivanju javnog mnjenja koje se bavilo stavovima građana o policiji, obavljenom krajem 2008. godine uz sponzorstvo Misije OEBS, čak 74% građana ne prepoznaje mogućnost da utiče na kreiranje prioriteta rada policije u njihovoj sredini.²⁶⁷

Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo da osmisli proces redovnih konsultacija sa predstavnicima građanskog društva i građana o prioritetima politike, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou, kao i da obaveštava sve zainteresovane građane i njihova udruženja o mogućnostima obavljanja konsultacija. Pored redovnog praćenja stavova javnog mnjenja, neophodno je stvoriti i kanale za obavljanje neposrednih konsultacija, kao što su otvaranje telefonskih brojeva i elektronskih adresa na koje bi mogli stizati predlozi i pitanja iz nadležnosti MUP, a zatim i osnivanje stalnih konsultativnih tela sa predstavnicima građanskog društva i akademske zajednice. Tokom intervjuisanja koje je obavljeno u avgustu 2008. godine u okviru projekta „Povećanje učešća građana u bezbednosnoj politici“, rukovodioci MUP istakli su da nisu dovoljno informisani o postojećoj ekspertizi u građanskom društvu, kao i da ih dominantni centralizovani stil upravljanja obeshrabruje u pokušajima da sklope partnerstava sa predstavnicima organizacija civilnog društva.

Partnerstva sa organizacijama civilnog društva mogu posebno koristiti unapređenju kapaciteta MUP, što bi mu omogućilo da ispuni svoje obaveze u procesu približavanja Srbije EU. Rukovodstvo MUP treba da razmotri mogućnost osnivanja stalnog konsultativnog tela sastavljenog od predstavnika organizacija civilnog društva i predstavnika akademske zajednice koji imaju dovoljno stručnog znanja za rešavanje pitanja reforme policije i evropskih integracija. Ovo bi telo imalo savetodavnu ulogu prilikom izrade predloga praktične politike i zakona iz nadležnosti MUP, koji su ključni za približavanje Srbije EU, kao i tokom programiranja pretpristupne pomoći iz fondova IPA. Takođe, kako bi bila unapređena spremnost MUP da uskladi zakonodavstvo i politike sa politikama EU, poželjno je angažovati civilne akademske i istraživačke institucije, koje bi izradile komparativne studije o rešenjima koja su primenile druge zemlje. Zbog svega toga, treba razmotriti mogućnost korišćenja sredstava iz budžetske linije 481 (dotacije za nevladine organizacije) i upotrebiti ih za naručivanje alternativnih predloga politika i analiza, koje će izraditi organizacije građanskog društva u skladu sa prioritetima Ministarstva u datom periodu.

Ocena: 2 (dva)

²⁶⁷ Strategic Marketing Research (novembar 2008. godine), Javno mnjenje o reformama policije (za Misiju OEBS u Srbiji). Dostupno na <http://www.mup.gov.rs>

Učestvovanje građana i njihovih udruženja u sprovođenju i evaluaciji politike

Odnos koji policija ima prema organizacijama građanskog društva popravljen je u odnosu na devedesete godine kada su ove organizacije tretirane kao „neprijatelji režima“ i „strani plaćenici“. Zakon o policiji predviđa obavezu saradnje policije sa građanima, neformalnim i organizovanim grupama i lokalnim vlastima²⁶⁸, a posebnu novinu čini obaveza da u drugostepenom postupku razmatranja žalbi na rad policije učestvuju i predstavnici građana koji su izabrani za članove Komisije za rešavanje pritužbi protiv policijskih službenika. U praksi, pomoci su posebno zabeleženi kad je reč o saradnji sa organizacijama koje se bave zaštitom prava dece i žena²⁶⁹, kao i sa organizacijama koje pružaju usluge. Mnogo je slabija i sporadičnija saradnja sa organizacijama koje poseduju ekspertizu potrebnu za kreiranje i nadzor politike, odnosno sa nezavisnim istraživačkim centrima koji se bave istraživanjem tokova reforme policije, kao i sa organizacijama koje redovno objavljuju rezultate posmatranja poštovanja ljudskih prava. Najlošija je saradnja sa organizacijama koja zastupaju interese određenih manjinskih, socijalno ugroženih i marginalizovanih grupa, posebno seksualnih manjina, mada su i tu načinjeni pozitivni pomoci u okviru programa sprečavanja zločina mržnje i rada policije u lokalnoj zajednici. Predstavnici građanskog društva smatraju da policija još uvek radi pretežno šablonski i da bi trebalo da dela aktivno i transparentno kako bi se približila građanima. Zaposleni u MUP pak smatraju da im preterano centralizovano odlučivanje i dominantna organizaciona kultura ne omogućavaju pravovremeno uspostavljanje partnerstava sa predstavnicima građana.²⁷⁰ Najveći pomoci u saradnji sa građanima i njihovim udruženjima na lokalnom nivou postignuti su u opštinama u kojima je sproveden koncept bezbedne zajednice i program “Policija u lokalnoj zajednici”.²⁷¹

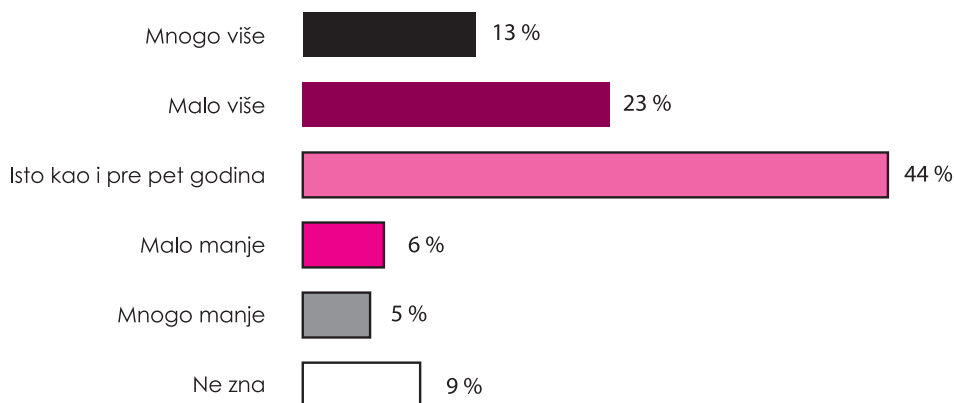
²⁶⁸ Zakon o policiji, čl. 6, 17, 144, 180 i 188, Službeni glasnik, br. 101/05

²⁶⁹ Želimir Kešetović, *Završni izveštaj prve faze projekta Odnos policije i manjinskih i socijalno ranjivih grupa* (Beograd, London: Misija OEBS u Srbiji, Britanski savet, 2006), 5.

²⁷⁰ Ovi zaključci su doneti na osnovu intervjuja obavljenih sa rukovodiocima u MUP i predstavnicima organizacija civilnog društva u avgustu 2008. godine u okviru projekta *Povećanje učešća građana u bezbednosnoj politici*.

²⁷¹ Pilot program policije u lokalnoj zajednici sproveden je u opštinama Bačka Palanka, Kragujevac, Novi Bečej, Novi Sad, Požega, Vrnjačka Banja, Zvezdara, Požega, Bujanova, Preševo i Medveđa, a u okviru programa UN Habitat – bezbedna opština u još jednom broju opština intezivirana je saradnja policije, lokalnih vlasti i građana (npr. Valjevo, Niš).

Da li policija u vašoj zajednici saraduje sa građanima više ili manje u poređenju sa stanjem od pre pet godina



Grafikon 8: Ocena saradnje sa građanima na teritoriji cele Republike²⁷²

Zbog toga je neophodno da što pre bude usvojen i objavljen Nacionalni plan za rad policije u lokalnoj zajednici, da način organizacije i rada MUP bude prilagođen i da budu odvojena sredstva neophodna za njegovo sprovođenje. Ovo je i obaveza koju ima MUP u skladu sa Nacionalnom strategijom Republike Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji iz 2005. godine. Potrebno je osigurati i to da u plan budu ugrađene pouke izvučene iz primene različitih modela saradnje policije i lokalne zajednice u 10 pilot opština u Srbiji, u kojima je program policije u zajednici eksperimentalno sproveden od 2002. godine, kao i iz iskustva ostalih opština u kojima su pokrenute slične inicijative. U sklopu ove inicijative treba osigurati to da način rada i organizacije policije bude prilagođen aktivnom načinu rada koji podrazumeva partnerstvo sa ostalim državnim organima, lokalnim vlastima i građanima. Ministarstvo treba, posredstvom Odeljenja za prevenciju i rad policije u lokalnoj zajednici u Upravi policije, da pruži podršku uspešnijem organizovanju i institucionalizaciji saradnje sa lokalnim stanovništvom. To će najbolje učiniti redovnim organizovanjem savetodavnih grupa građana na nivou mesnih zajednica, kao i saradnjom sa opštinskim vlastima i lokalnim organizacijama građanskog društva u okviru interagencijskih tela osnovanih u nekim opštinama u Srbiji (npr. opštinski saveti i odbori za bezbednost, opštinski odbori za prevenciju bolesti zavisnosti, saveti za bezbednost dece u školama i sl.).²⁷³ Treba ohrabriti osnivanje ovakvih tela na

²⁷² Strategic Marketing Research (novembar 2008. godine), Javno mnjenje o reformama policije (za Misiju OEBS u Srbiji). Dostupno na <http://www.mup.gov.rs>

²⁷³ Predstavnik MUP je na prezentaciji za poslanike, održanoj 29. februara u Ečkoj uz pokroviteljstvo OEBS, izneo podatak da u Srbiji trenutno radi oko stotina različitih interagencijskih tela koje kao cilj imaju rešavanje određenih bezbednosnih problema na nivou opština.

celoj teritoriji Srbije i osposobiti timove iz područnih policijskih uprava za to da uspešno učestvuju u njihovom radu. Da bi to uspelo, neophodno je u delo sprovesti strategiju dekoncentracije odlučivanja o operativnim pitanjima. Ovo bi podrazumevalo to da ovlašćenja u vezi s pitanjima koja se odnose na obavljanje zadataka policije u lokalnim zajednicama budu prenesena na opštinske i regionalne organe policije. Ova promena nužan je preduslov za uspostavljanje efikasne saradnje rukovodilaca područnih policijskih uprava sa predstavnicima lokalnih vlasti i organizacijama civilnog društva.

Postoji još veliki broj neiskorišćenih mogućnosti za uključivanje građana u sprovođenje politike bezbednosti na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou. Tako treba omogućiti i ohrabriti posete građanskih grupa pritvorskim jedinicama, rad komisija za razmatranje opravdanosti primene najtežih sredstava prinude, stvaranje stalnih partnerstava za zaštitu žrtava (recimo trgovine ljudima, nasilja u porodici, azilanata), sprovođenje zajedničkih akcija i kampanja sa lokalnim organizacijama civilnog društva i neformalnim grupama, uključujući u to i manjinske, marginalizovane i socijalno ranjive grupe. Treba organizovati obuke i kampanje informisanja predstavnika organizacija građanskog društva o radu policije kako bi na adekvatan način mogli da kreiraju partnerstva sa policijom potrebno za rešavanje bezbednosnih problema, kao i da delotvorno nadziru njen rad.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor

Kontrolna uloga izvršne vlasti

Novi Zakon o policiji²⁷⁴, usvojen 2005. godine, uveo je *de jure* podelu na profesionalnu i operativnu komponentu (direkciju policije, službu spasavanja i zaštite), koja je razdvojena od komponente zadužene za izradu i praćenje sprovođenja politike unutrašnjih poslova (Ministarstva). Ova formalna podela nadležnosti trebalo bi da smanji mogućnost uplitanja političara u operativno rukovođenje radom policije. Dublja analiza teksta Zakona ukazuje, međutim, na to da je nadležnost za donošenje većine odluka i dalje u rukama ministra.²⁷⁵ Na

²⁷⁴ Zakon o policiji, Službeni glasnik RS, br. 101/05.

²⁷⁵ Čak četrdeset i četiri člana ovog Zakona pominju različite naldežnosti ministra unutrašnjih

primer, ministar je i dalje taj koji imenuje i razrešava načelnike područnih policijskih uprava iako su te uprave u lancu komandovanja podređene direktoru policije. Ministar je zadržao i mnoga diskreciona prava, poput odlučivanja o upotrebi specijalnih jedinica i izuzimanju MUP iz redovne procedure za javne nabavke ili o izuzimanju određenih podataka iz istrage unutrašnje kontrole.

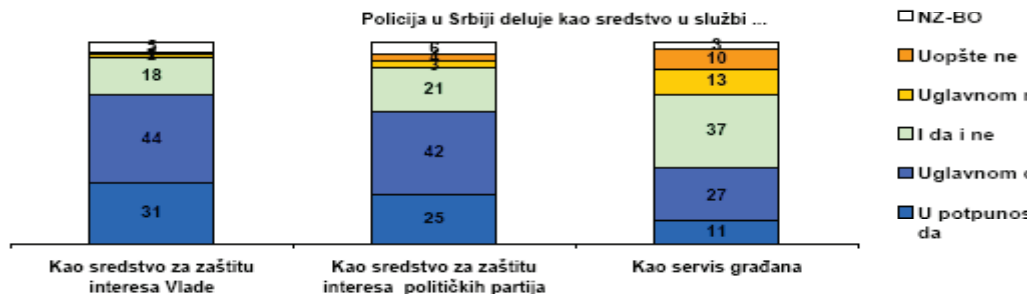
Rad policije je i u posmatranom periodu bio politizovan zbog svakodnevnog mešanja političkog vrha Ministarstva u donošenje odluka na svim nivoima. To je jasno identifikovano i u istraživanju javnog mnjenja, u kojem je čak 74% građana konstatovalo da postoji veliki uticaj političara na operativni rad policije i da policija, pre svega, deluje kao instrument za zaštitu interesa Vlade i političkih partija, a u znatno manjoj meri kao servis građana.²⁷⁶ Radi smanjenja politizacije operativnog rada policije i omogućavanja efikasnog delovanja MUP u celini, neophodno je stvoriti pretpostavke za samostalno delovanje Sektora unutrašnje kontrole prilikom nadzora zakonitosti rada zaposlenih u MUP, kao i za efikasnu kontrolu inspeksijskih organa MUP i drugih delova izvršne vlasti. Kao što dole navedeni nalazi istraživanja javnog mnjenja ilustruju, većina građana smatra da se političari mešaju u operativno rukovođenje policijom i u izbor policijskog rukovodstva.



Grafikon 9: Uticaj politike na operativni rad policije i na izbor rukovodstva MUP

poslova, dok svega osam članova reguliše isključivo nadležnosti direktora policije.

²⁷⁶ Strategic Marketing Research (novembar 2008. godine), Javno mnjenje o reformama policije (za Misiju OEBS u Srbiji). Dostupno na <http://www.mup.gov.rs>



Grafikon 10: U čijem interesu deluje policija u Srbiji?

Treba povećati ovlašćenja direktora policije kako bi bila smanjena mogućnost politizacije operativnog rada policije i obezbeđena operativna nezavisnost policije u odnosu na Ministarstvo. Zato treba uneti izmene u Zakon o policiji koje bi omogućile da direktor policije, a ne ministar, imenuje i razrešava načelnike područnih policijskih uprava (član 24), jer su te uprave u lancu komandovanja podređene direktoru policije. Takođe, treba razmotriti i to da li bi ministar trebalo da zadrži ranije navedena diskreciona prava. Trebalo bi promeniti članove 177, 178 i 175 Zakona o policiji koji sužavaju operativnu samostalnost koje su neophodne za efikasno delovanje unutrašnje kontrole. Umesto ministra unutrašnjih poslova, kontrolu rada načelnika Sektora unutrašnje kontrole i u njemu zaposlenih policijskih službenika (član 177) trebalo bi da vrše Vlada i nadležni Odbor Narodne skupštine. Pored toga, ne treba ostaviti mogućnost da ministar, za izvršenje određenih zadataka pojedinačne kontrole nad policijom, može zadužiti policijske službenike koji ne rade u Sektoru unutrašnje kontrole (član 175) ili ograničiti uvid u dokumenta, pristup u prostorije i dostavljanje određenih podataka neophodnih za obavljanje poslova iz nadležnosti Sektora (član 175). Treba raspodeliti i veći broj izvršilaca i opremiti regionalne centre Sektora za unutrašnju kontrolu kako bi bilo omogućen efikasan rad ove jedinice izvan Beograda. Takođe, treba povećati aktivnost rada Sektora unutrašnje kontrole, posebno kada je u pitanju ispitivanje korupcije u policiji, i dati mu ovlašćenja da preventivno „testira“ spremnost policijskih službenika da odstupe od delovanja koje je u skladu sa zakonom. Istovremeno, bitno je stvoriti mehanizme zaštite policajaca od zlonamernih optužbi, kao i od onih koji bi zloupotrebili sistem pritužbi građana na rad policije u lične svrhe.

Parlamentarna kontrola i nadzor

Parlamentarni nadzor i kontrola predstavljaju najslabiju kariku u procesu demokratizacije policije, pre svega zbog nedostatka volje i zainteresovanosti političkih stranaka i poslanika da aktivno učestvuju u nadzoru i da koriste sve mogućnosti koje im stoje na raspolaganju. Obaveza podnošenja Izveštaja o radu Ministarstva i o stanju bezbednosti u Republici Srbiji najmanje jednom godišnje Narodnoj skupštini predviđena je članom 9 ZoP. Takođe je propisano da podaci o broju slučajeva neopravdane i nepravilne upotrebe sredstava prinude, kada najčešće dolazi do povrede ljudskih prava, predstavljaju sastavni deo izveštaja, koji ministar unutrašnjih poslova dostavlja Narodnoj skupštini jednom godišnje i ovi podaci treba da budu dostupni javnosti. Član 179 posebno predviđa mogućnost podnošenja izveštaja o radu Sektora unutrašnje kontrole policije na zahtev radnog tela Narodne skupštine nadležnog za bezbednost i policijske poslove, odnosno na zahtev Odbora za odbranu i bezbednost. Ovaj Zakon predviđa i mogućnost češćeg podnošenja ovog i drugih izveštaja po zahtevu Narodne skupštine, Odbora za odbranu i bezbednost ili po potrebi. Predviđena je i mogućnost da lokalnim samoupravama budu dostavljani slični izveštaji i po zahtevu Odboru za bezbednost Skupštine Autonomne Pokrajine (član 17).

U periodu od 5. oktobra 2000. godine do kraja 2008. godine održano je ukupno dvadeset sednica Odbora za odbranu i bezbednost, na kojim su razmatrani neki aspekti rada ili neki zakonski predlozi iz nadležnosti MUP. Na osnovu analize tema sastanaka, možemo zaključiti da je u najvećem broju slučajeva tema bio Izveštaj o radu Ministarstva (deset puta), zatim izveštaji o rezultatima akcije „Sablja“ i o poštovanju ljudskih prava tokom ove akcije (pet puta), izveštaji o stanju bezbednosti (dva puta), izveštaji o stanju međunacionalnih odnosa na području Autonomne Pokrajine Vojvodina, izveštaj o okolnostima hapšenja bivšeg predsednika Republike Srpske Radovana Karadžića, izveštaj o spaljivanju dosijea tajne policije posle demokratskih promena i izveštaj o predlogu Zakona o putnim ispravama (jedanput). Važno je napomenuti da je većina zakonodavnih predloga iz delokruga rada policije razmatrana u plenumu po hitnom postupku, bez održavanja rasprave u Odboru i bez uključivanja spoljnih stručnjaka u razmatranje predloženih rešenja. Izveštaji o radu policije i o stanju bezbednosti u Republici Srbiji razmatraju se jednom ili dva puta godišnje, bez aktivnog pokretanja tema i udublivanja u strategije koje je policija pokrenula. Poslednji izveštaj o radu MUP predstavljen je Odboru u oktobru 2007. godine. To ukazuje na neadekvatnost formulacije u Zakonu o policiji, koja MUP ne obavezuje da podnosi izveštaj Odboru, osim ako to članovi Odbora ne traže, ali i na to da članovi Odbora nisu dovoljno aktivni. Jedine teme iz delokruga rada policije koje su do sada bile razmatrane na sednicama Odbora jesu politizovano ispitivanje

upotrebe policije tokom operacije „Sablja“, odnos policije prema mađarskoj manjini nakon navoda o postojanju etnički motivisanih incidenata u Vojvodini i razmatranje informacija o hapšenju Radovana Karadžića. Ni Skupština, ni Odbor za odbranu i bezbednost još nijednom nisu iskoristili mogućnost iz Poslovnika Narodne Skupštine Republike Srbije da pokrenu pitanje nadzora trošenja sredstava i nabavke oružja ili da traže poseban izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole. Podjednako nije iskorišćena ni mogućnost informisanja građana o važnim pitanjima iz domena rada policije i MUP.

Parlamentarna kontrola i nadzor policije moraju biti mnogo razvijeniji ukoliko postoji želja da se depolitizuje operativni rad policije, uz zadržavanje instrumenata političkog nadgledanja njenog funkcionisanja. Poslanici, a posebno članovi Odbora za odbranu i bezbednost, treba da preuzmu inicijativu za nadzor rada MUP i da koriste sve mehanizme koji su im na raspolaganju. Zbog toga je neophodno što pre izraditi plan delatnosti Odbora, kojim bi pored razmatranja predloga zakona bile obuhvaćene i teme kojima bi se Odbor bavio tokom jedne godine (npr. pitanje upravljanja finansijskim resursima MUP, odnos policije prema manjinskim, marginalizovanim i socijalno ranjivim grupama i sl.). Da bi bila ispunjena osnovna dva zadatka Odbora – detaljno analiziranje predloga zakona i sagledavanje stanja vođenja politike MUP – neophodno je da sednice Odbora budu češće održavane. Skupština bi trebalo da razmotri uvođenje redovnih sednica odbora, kako bi oni pravovremeno mogli da reaguju na političke situacije.

Da bi javnost stekla bolje razumevanje situacije i uvid u rad Odbora za odbranu i bezbednost, sastanci bi trebalo da budu javni, a zapisnike sa tih sastanaka i ostale razmatrane materijale trebalo bi objavljivati ako nisu klasifikovani kao poverljivi. Odbor, takođe, treba da odgovora na pitanja javnosti i medija. Zbog toga bi Odbor trebalo da objavljuje informacije o budućim sednicama i da napravi spiskove adresa („mejlingle“) kojima bi mediji, organizacije građanskog društva i ostali zainteresovani mogli da se informišu o njegovom radu i da mu, ukoliko žele, doprinesu. Trebalo bi stvoriti mehanizam kojim bi Odboru bilo omogućeno da zahteva informacije od Vlade i da efikasno odgovara na pitanja šire javnosti, jer bi to pozitivno uticalo na utisak koji se u javnosti formira o poslanicima i o samoj Skupštini. To je i ekonomičan način poboljšavanja stava javnosti o Skupštini i o legitimnosti rada policije.

Ocena: 2 (dva)

Sudska kontrola

Sudska kontrola rada policije i MUP podrazumeva, pre svega, kontrolisanje zakonitosti posebnih dokaznih radnji i zakonitosti upravnih akata u upravnom sporu, zatim razmatranje eventualne krivične odgovornosti policajaca i nakna-

da štete koju policija nanese građanima. Neophodno je dobiti pisanu sudsku saglasnost za zakonsku upotrebu posebnih dokaznih radnji, kao što su tajni zvučni i optički nadzor osumnjičenog, pružanje simuliranih usluga i sklapanje simuliranih pravnih poslova, angažovanje prikrivenog islednika, kontrolisanje isporuka i automatsko računarsko pretraživanje ličnih i drugih podataka, koje je, pre svega, regulisano Zakonikom o krivičnom postupku.²⁷⁷ Mada javnosti nisu dostupni podaci o broju odobrenih mera za tajno prikupljanje podataka, predstavnici suda ističu da se, usled sekuritizacije organizovanog kriminala u srpskom društvu, odobrenja za upotrebu posebnih dokaznih radnji izdaju češće nego u drugim zemljama.²⁷⁸ Pored toga, zbog neadekvatnih kapaciteta sudova, oni u posmatranom periodu nisu bili u mogućnosti da fizički čuvaju i uništavaju tako prikupljene podatke, pa su ih ostavljali u posedu MUP. Sudovi su nadležni da u upravnom sporu odlučuju o zakonitosti upravnih akata, o eventualnoj krivičnoj odgovornosti policajaca, kao i o naknadi štete koju nanese građanima. Svi ovi oblici kontrole, međutim, pojavljuju se sporadično iako je situacija mnogo bolja nego što je bila do 2000. godine. Zbog svega toga, programima i planovima stručnog osposobljavanja i usavršavanja sudija i tužilaca treba posebno da budu obuhvaćeni sadržaji kojima se podiže nivo znanja o specifičnostima i značaju kontrole nad akterima u sistemu bezbednosti. U izveštajima o radu sudova i javnih tužilaštava treba posebno da budu prikazani podaci o rezultatima pojedinih oblika kontrole rada policije, kao i podaci koji ukazuju na eventualne teškoće do kojih dolazi prilikom ostvarivanja te kontrole. Ti podaci treba da budu dostupni i javnosti.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Javni nadzor

U posmatranom periodu usvojeni su zakoni kojima su stvorene normative pretpostavke za obavljanje spoljašnjeg nadzora nad radom policije, pre svega osnivanjem tela kao što su Poverenik za slobodan pristup informacijama i zaštiti podataka o ličnosti, Zaštitnik građana, Državna revizorska institucija, Komisija za sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija itd. Do sada su samo Poverenik za slobodan pristup informacijama i Zaštitnik građana praktikovali nadzor nad radom MUP i njihove preporuke i zaključci naišli su na veliki odjek

²⁷⁷ Bogoljub Milosavljević, „Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka,“ u *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*, urs. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008), 59–76.

²⁷⁸ Dragan Jovanović, „Posebna prava i ovlašćenja koje primenjuje policija,“ u *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*, urs. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008), 85–97.

u javnosti iako nisu uvek bili sprovedeni u delo. To je zato što im na raspolaganju nisu mehanizmi za sprovođenje odluka. Očekujemo da će izmenama relevantnih zakona u skorijoj budućnosti biti stvorene pretpostavke za efikasan rad ovih tela, kao i da će ostale pomenute ustanove dobiti adekvatna sredstva i uslove za rad. U narodnom periodu treba posebno ojačati mogućnosti koje ove ustanove imaju za vršenje kontrole zaštite podataka o ličnosti i kontrole finansijskog poslovanja MUP.

Ocena: 3 (tri)

Vladavina prava

Pravna država

Detaljna analizu pravne uređenosti organizovanja i delovanja policije data je u tekstu Bogoljuba Milosavljevića u ovoj publikaciji²⁷⁹. Kao što se u tom tekstu ukazuje, najveći broj zakonskih i podzakonskih propisa koji uređuju rad policije nije usklađen sa Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, a mnogi od njih datiraju iz perioda pre početka reformi 2001. godine. Da bi reforma policije mogla u potpunosti biti sprovedena, neophodno je pravni okvir za organizovanje i delovanje policije uskladiti sa Ustavom i ratifikovanim međunarodnim ugovorima (formalno pravno usaglašavanje), kao i sa ciljevima reforme policije i preuzetim obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (članovi 80–87), ali i sa preuzetim obavezama u okviru regionalne saradnje (materijalno usaglašavanje). Da bi ovo bilo urađeno na najracionalniji način, Vlada treba da donese plan za usklađivanje zakonodavstva relevantnog za rad MUP. Od ideja koje bi u tom poslu trebalo da budu prisutne, posebnu pažnju treba posvetiti tome da se MUP rastereti i oslobodi obavljanja određenih upravnih poslova, koje bi mogla obavljati i druga ministarstva, odnosno drugi delovi državne uprave.

Ocena: 3 (tri)

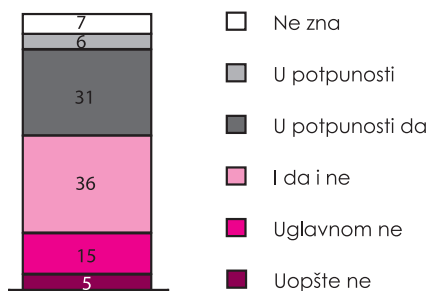
Zaštita ljudskih prava

²⁷⁹ Bogoljub Milosavljević, Pravna uređenost policije, str.

Stanje zaštite ljudskih prava i prava građana i zaposlenih u MUP znatno je poboljšano u odnosu na period pre 2000. godine kada su ljudska prava građana sistematski kršena. Stvorene su normativne pretpostavke za zaštitu ljudskih prava, jer su novi Zakon o policiji, Kodeks policijske etike i novousvojena podzakonska akta u velikoj meri usklađena sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava, osim u oblastima dostupnosti podataka od javnog značaja, poverljivosti podataka i zaštite ličnih podataka. U sklopu temeljne revizije zakona i podzakonskih akata koji uređuju rad policije, treba posebno obratiti pažnju na aspekt zaštite ljudskih prava i proveriti usklađenost sa međunarodnim propisima koje je Srbija potpisala. Posebno je važno u potpunosti primeniti preporuke i zaključke iznete u izveštaju Komiteta Saveta Evrope za borbu protiv torture i Komiteta UN za borbu protiv torture. Za tu svrhu neophodno je da Vlada obezbedi sredstva za poboljšanje situacije u pritvorskim jedinicama i u prostorijama za vođenje informativnog razgovora. Pored toga, kao što Bogoljub Milosavljević ističe u svom tekstu, prilikom revizije posebnu pažnju treba posvetiti internim propisima policije kojima se uređuju pojedina pitanja koja su značajna za njen rad (interne instrukcije i uputstva). Te propise donosi ministar unutrašnjih poslova i oni se ne objavljuju, a većina njih potpada pod tzv. klasifikovane dokumente. Pošto oni često najneposrednije utiču na postupanje policajaca, bilo bi veoma važno da postoji neki vid kontrole njihove sadržine. Stoga treba omogućiti da o njihovoj usklađenosti sa ciljevima reforme policije, kao i sa Ustavom i zakonom, sude spoljni akteri nakon uvida u njihovu sadržinu.

Sadržaji dokumenata o zaštiti ljudskih prava i nedeskriminativnom postupanju policije uvedeni su u osnovnu policijsku obuku i program redovnog godišnjeg usavršavanja zaposlenih u MUP, ali se obrađuju u svega nekoliko časova. Najveći pomak u ostvarivanju zaštite ljudskih prava, posebno u borbi protiv prekomerne upotrebe sile, ostvaren je uspostavljanjem Sektora unutrašnje kontrole i oglašavanjem toga da postoji mogućnost žalbi građana na rad policije. Zakon o policiji predviđa da podaci o broju slučajeva neopravdane i nepravilne upotrebe sredstava prinude budu sastavni deo izveštaja koji ministar unutrašnjih poslova dostavlja Narodnoj skupštini jednom godišnje, kao i da budu dostupni javnosti. U poslednje dve godine, od smene rukovodstva unutrašnje kontrole, podaci o broju pritužbi građana na rad policije i upotrebi sile ređe se objavljuju i teže ih je naći na sajtu MUP. Najmanji pomak ostvaren je u zaštiti kolektivnih prava, na primer u službenoj upotrebi jezika nacionalnih manjina, kao i u zaštiti prava na privatnost. Neka od važnih dokumenata za ostvarivanje prava građana, kao što su Kodeks policijske etike, brošura sa uputstvom za podnošenje žalbi i pohvala rada policije i konkurs za osnovnu policijsku obuku, prevedena su na jezike manjina. Ipak, policija se oprema tehnikom koja je prilagođena za rad tako da je samo na ćirilčnom pismu, a u mnogim mestima se potvrde i dokumenta ne izdaju na jezicima manjina.

U kojoj meri policija poštuje ljudska prava i odnosi se prema svim građanima jednako, bez obzira na njihovu versku, nacionalnu ili političku pripadnost?



Grafikon 11: Nediskriminatorno ponašanje policije²⁸⁰

Pored toga, izveštaji međunarodnih organizacija i domaćih organizacija građanskog društva ukazuju na postojanje incidenata brutalnosti, kao i na postojanje neadekvatnih uslova zadržavanja u pritvorskim jedinicama.²⁸¹ Tako je, na primer, u izveštaju delegacije Komiteta Saveta Evrope za borbu protiv torture navedeno da je delegacija upoznata sa slučajevima verbalnog i fizičkog maltretiranja, pogotovu tokom ispitivanja osumnjičenih, kao i da su u nekim policijskim stanicama na upadljivim mestima nađene palice za bejzbol i metalne šipke.²⁸² U izveštajima o stanju ljudskih prava u Srbiji Beogradskog centra za ljudska prava navodi se da policija često optužuje žrtve koje je zlostavljala da su je ometali u vršenju službene dužnosti (kontraoptužbe), tako da praktično postoji razrađen sistem vođenja paralelnih postupaka u saradnji sa sudovima²⁸³. Postupci koji se vode protiv policajaca se veoma retko završe, a i onda kada se donese presuda protiv njih, ona se najčešće ne izvršava. I dok je u većim gradovima vidljiv napredak u poštovanju ljudskih prava građana, u manjim mestima policija je još uvek nedodirljiva.

Nasleđena situacija u kojoj postoje reaktivni, represivni standardi ponašanja verovatnije će potrajati zbog neformalne socijalizacije u takvu policijsku kulturu, do koje dolazi iako se uvode mnogi novi formalni profesionalni standardi. To može biti prevaziđeno samo tokom dugotrajnog procesa upravljanja pro-

²⁸⁰ Strategic Marketing Research (novembar 2008. godine), Javno mnjenje o reformama policije (za Misiju OEBS u Srbiji). Dostupno na <http://www.mup.gov.rs>

²⁸¹ Videti: Ana Jerosić, ur., *Ljudska prava u Srbiji u 2007. godini* (Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 2007).

²⁸² *Report to the Government of Serbia on the visit to Serbia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 19 to 29 November 2007*, 14.

²⁸³ Ana Jerosić, ur., *Ljudska prava u Srbiji u 2007. godini* (Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 2007).

menama, koji bi obuhvatio promenu koncepta policijske obuke i uvođenje demokratske policijske etike i standarda. Još je važnija spremnost rukovodstva da te nove vrednosti stalno primenjuje, pokazujući poštovanje i za ljudska prava i za inicijative potčinjenih. U praksi to može zahtevati smenu generacija rukovodećeg kadra. Pored unapređenja zaštite prava građana, potrebno je unaprediti zaštitu socijalnih i ekonomskih prava zaposlenih u MUP i stvoriti mehanizme zaštite policajaca od zlonamernih optužbi.

Ocena: 3 (tri)

Efikasnost

Jednu od najslabijih tačaka reforme policije predstavlja dominantni stil upravljanja, koji je previše centralizovan, politizovan, neekonomičan i zastareo u odnosu na moderna načela upravljanja ljudskim i materijalnim resursima u javnoj upravi. Imajući u vidu obim budžetskih sredstava koje MUP troši, kao i veličinu ovog državnog organa, prioritet reforme policije treba da bude sveobuhvatna revizija resursa kojima MUP raspolaže, revizija ekonomičnosti njihove upotrebe (na primer zadržavanja velikog broja radnika u pomoćnim službama) i uvođenje novog sistema upravljanja ljudskim i materijalnim resursima u skladu sa načelima odgovorne javne uprave.

Ljudski resursi

Prioritet reforme policije treba da bude i osposobljavanje Uprave za ljudske resurse za vođenje odabira i obuke kadrova, kao i za unapređenje i razvoj karijera svih policajaca i ostalog osoblja u skladu sa savremenim načelima upravljanja ljudskim resursima. Ovo zahteva potpunu promenu načina rada u ovoj Upravi, izradu novih procedura, organizovanje dodatnih obuka zaposlenih i zapošljavanje stručnjaka za ljudske resurse. Treba, zatim, sprovesti sveobuhvatnu analizu i reviziju kadrova u saglasnosti sa strateškim planom. Kao što se može zaključiti iz podataka u tabeli „Pregled podataka o ljudskim resursima u MUP“, broj sistematizovanih i popunjenih radnih mesta u MUP značajno je varirao u nekoliko prethodnih godina. Stabilne trendove u Izveštajima koje MUP podnosi Skupštini predstavlja podatak o nezainteresovanosti Beograđana, Požarevljana i građana nekih vojvođanskih gradova za posao policajca, kao i nedostatak inženjera,

diplomiranih pravnika, psihologa i drugih stručnjaka. Zbog toga vredi razmotriti mogućnost stipendiranja studenata i posleddiplomaca određenih profila, čime bi bila popunjena mesta za koje nedostaju stručnjaci potrebni policijskoj službi. Trebalo bi i uvesti sistem ubrzanog napredovanja talentovanih pojedinaca, kao i mogućnost zamene vojne službe radom na mestima u policiji koja ne podrazumevaju primenu policijskih ovlašćenja. Sa druge strane, neke jedinice u sedištu MUP, poput Uprave za smeštaj i ishranu, imaju previše zaposlenih, s obzirom na posao koji obavljaju. Takođe, činjenica je da neke područne policijske uprave sa manjim brojem izvršilaca postižu bolje ili podjednako dobre rezultate kao i brojnije područne uprave koje rade u opštinama slične veličine i obima problema. Revizija kadrova trebalo bi da ukaže na ove nelogičnosti i da, u skladu sa Strateškim planom, definiše obrazovni profil potreban za različita radna mesta, kao i da definiše radna mesta koja više nisu potrebna. Revizija kadrova trebalo bi da dovede do izmena u sistematizaciji radnih mesta u MUP. Na osnovu nalaza ove revizije valjalo bi osmisliti adekvatan socijalni program i rasporediti finansijska sredstva neophodna za smanjenje broja zaposlenih. Takođe, na osnovu revizije kadrova treba sprovesti nezavisnu reviziju primanja zaposlenih u MUP kako bi bili uspostavljeni novi platni razredi koji su u skladu sa potrebama predviđenim Strateškim planom i sa standardima predviđenim za celu javnu upravu.

Treba preispitati ona rešenja iz Zakona u policiji koja nisu u skladu sa modernim načelima vođenja karijere, jer se njima kao preduslov napredovanja vrednuje pre svega dužina radnog staža.²⁸⁴ Sve više rukovodeće i komandne položaje u policiji treba popunjavati raspisivanjem otvorenih konkursa, a ne imenovanjem ili lobiranjem. Napredovanje u službi treba da bude zasnovano na kvalitetu rada i da bude uslovljeno uspešnim polaganjem kurseva za rukovodioce. Treba razviti različite kurseve za niže, srednje i više rukovodeće položaje. Pored toga, da bi bilo postignuta bolja usaglašenost znanja i veština unutar MUP, neophodno je standardizovati specijalističku obuku koju prolaze zaposleni u različitim oblastima rada. Treba osposobiti mehanizme za efikasnu koordinaciju i standardizaciju specijalističke obuke u MUP time što bi za planiranje i sprovođenje ove obuke, pre svega, bila zadužena Uprava za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku, koja bi blisko saradivala sa organizacionim jedinicama MUP i Upravom za ljudske resurse. Standardizacija specijalističke obuke treba da doprinese ekonomičnijem sprovođenju ove obuke, a da istovremeno ostavi dovoljno prostora za različite sadržaje koje zaposleni u različitim organizacionim jedinicama MUP treba da savladaju.

²⁸⁴ Zakon o policiji predviđa napredovanje bez konkursa ukoliko je zaposleni dobio pozitivnu ocenu u poslednje dve godine, što znači prelaznu ocenu 2(dovoljno), 3(dobro), 4(vrlo dobro) ili 5 (odlično).

	Sistematizovano	Popunjeno	Ovlašćena službena lica (OSL)	Uniformisanih policajaca (P)	Određene dužnosti (OD)	Određene dužnosti vatrogasci (OD/V)	Izvori:
2001.	?	35.000	21.000 a od toga 6.000 u Posebnoj jedinici policije				Studija o radu policije u saveznoj Republici Jugoslaviji (2001), Misija OEBS u SRJ, str. 33
januar 2002 – jun 2002.	51.008	34.055 (66,79%)	3.917	19.699	2.385	3.045	Informacija o stanju bezbednosti u Republici Srbiji u periodu januar–jun 2002. godine. Izveštaj MUP Srbije predstavljen na sednici Odbora za odbranu i bezbednost Narodne skupštine, 15. jula 2002. godine
2002.		41.225					Reforma policije u Srbiji – ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe (2004), Misija OEBS u SCC
jun 2003.	53.580	38.187 (71,27%)	4.466	22.577	2.701	3.357	Ivan Đorđević, "Pregled procesa reforme MUP RS", u: Janković, Pavle (2003), Druga škola reforme sektora bezbednosti (Beograd: CEPROB, G17 Inštitut), str. 174–175.

	Sistematizovano	Popunjeno	Ovlašćena službena lica (OSL)	Uniformisanih policajaca (P)	Određene dužnosti (OD)	Određene dužnosti vatrogasci (OD/V)	Izvor:
oktobar 2004.	53.580	40.320 (75,25%)					Izveštaj o radu MUP RS u periodu od 1. marta do 31. oktobra 2004. godine, Izveštaj MUP Srbije predstavljen na sednici Odbora za odbranu i bezbednost Narodne skupštine, 15. novembra 2004. godine.
od novembra 2004. godine do aprila 2005. godine	65.314	44.262 (67,8%)					Izveštaj o radu MUP RS u periodu od novembra 2004. do aprila 2005. godine, Izveštaj MUP Srbije predstavljen na sednici Odbora za odbranu i bezbednost Narodne skupštine, 17. juna 2005. godine.
avgust 2005. godine	48.401	33.284	5.287	27.997			Novović, Snežana & Petrović, Dijana (2006), Žene u policiji (Beograd: MUP, VŠUP), str. 43.

Tabela 20: Pregled podataka o ljudskim resursima u MUP

Ocena: 2 (dva)

Materijalni resursi

Činjenica je da su u posmatranom periodu uložena značajna sredstva iz budžeta Republike Srbije, iz Nacionalnog investicionog plana, kao i iz donacija međunarodnih partnera u opremanje policije savremenim sredstvima za rad. Ona je, pre svega, opremljena za obavljanje poslova forenzike, istrage ozbiljnih krivičnih dela i borbe protiv organizovanog kriminala, a delimično su obnovljena i sredstva veze i informatički sistem. Na primer, u prethodnom periodu su uz pomoć stranih organizacija i partnera stvoreni i osposobljeni regionalni forenzički centri u Beogradu, Novom Sadu i Nišu, DNK laboratorija i laboratorija za biološka veštačenja. Nabavljena je i nova oprema za izradu personalnih dokumenata, uključujući u to i sisteme AFIS i FIS (automatizovani sistem za identifikaciju otisaka prstiju i sistem za identifikaciju lica), kao i oprema za izgradnju digitalne radio mreže po TETRA standardu itd. S obzirom brz tehničko-tehnološki razvoj i na to da kriminalne grupe sve češće upotrebljavaju sofisticirana tehnička sredstva, biće potrebna stalna ulaganja u opremanje i održavanje postojeće opreme MUP. Pretpostavljamo da će u narednom periodu najviše biti potrebno ulagati u graničnu policiju kako bi uspela da ispuni uslove predviđene Šengenskim sporazumom. Da bi se ekonomično raspolagalo postojećim sredstvima, neophodno je napraviti reviziju postojećih sredstava i efikasnosti njihove upotrebe pre nego što budu identifikovane nove potrebe. Treba obezbediti i to da stručnjaci i ostali državni organi učestvuju u analizi troškova modernizacije informatičke, komunikacione i druge opreme. Ovakva analiza trebalo bi da ukaže na srednjoročne i dugoročne posledice nabavke određene opreme kako ne bi došlo do stvaranja zavisnosti u odnosu na jednog proizvođača i kako bi bilo ostvarena kompatibilnost sa drugim sistemima komunikacija i informatičkim sistemima u državnoj upravi u Srbiji.

Takođe, treba na prvo mesto staviti razvoj funkcionalnih i održivih kapaciteta kriminalističke obaveštajne analitike u policijskoj službi, koji bi bili dostupni svim operativnim jedinicama. Ovom promenom biće omogućeno to da policija pređe na rad zasnovan na informacijama (*intelligence-led policing*). Preporučuje se da, u skladu sa unapred utvrđenim kriterijumima vezanim za efikasnost, bude napravljena sveobuhvatna kritička revizija načina prikupljanja, skladištenja i pristupanja informacijama kako bi bila utvrđena buduća vrednost tih podataka i pružena informacija o potrebi uvođenja informatičke opreme.

Ocena: 3 (tri)

Efektivnost

Integrisanost sistema

Postoji veliki broj oblasti u kojima se nadležnosti MUP poklapaju sa nadležnostima ostalih organima u sektoru bezbednosti, kao što su, na primer, delovanje u vanrednim situacijama ili borba protiv terorizma i organizovanog kriminala. Usvajanjem Strategije nacionalne bezbednosti i izmenama Ustava trebalo bi da budu pojašnjene nadležnosti različitih državnih organa u politici bezbednosti, a saradnjom u okviru Nacionalnog saveta za bezbednost treba da bude koordinisano njihovo operativno delovanje, ali i saradnja tokom izrade zajedničke politike. Strategija MUP mora biti usklađena sa Nacionalnom strategijom bezbednosti i sa ostalim strateškim dokumentima Vlade, kao što su Strategija pristupanja Srbije i Crne Gore EU.

Da bi saradnja sa drugim državnim organima bila unapređena, neophodno je promeniti dominantan sistem upravljanja, koji je do sada postojao. Njega karakteriše centralizovano odlučivanje i „mikromenadžment“, tojest mešanje u najobičnije odluke koje se donose prilikom upravljanja svakodnevnim poslovima. Za većinu policija uobičajeno je to da zadrže jasnu hijerarhijsku strukturu, ali ako je naglasak stavljen isključivo na vertikalne linije odgovornosti, koje vode do nekoliko odlučilaca na vrhu piramide, biće sprečen razvoj horizontalnih linija komunikacije i koordinacije različitih organizacionih jedinica MUP. Treba, stoga, dodatno ojačati mehanizme horizontalne saradnje unutar MUP unapređenjem sistema unutrašnjeg informisanja, kao i većom dekoncentracijom²⁸⁵ odlučivanja. Promena načina upravljanja preduslov je i za unapređenje komunikacije i koordinacije rada jedinica MUP sa radom ostalih organa državne uprave. Predstavници ostalih ministarstava pohvalili su MUP da je znatno otvoreniji za saradnju, nego što je bio u periodu nedemokratske vladavine. U isto vreme, kritikovali su MUP da reaguje samo na zahteve drugih ministarstava i da retko aktivno traži uspostavljanje partnerstva sa ostalim organima državne uprave, kao i sa organizacijama građanskog društva. U sledećem periodu, rukovodstvo MUP treba da podrži uspostavljanje mehanizama horizontalne saradnje sa ostalim državnim organima, posebno sa onima koji nisu zastupljeni u Nacionalnom savetu

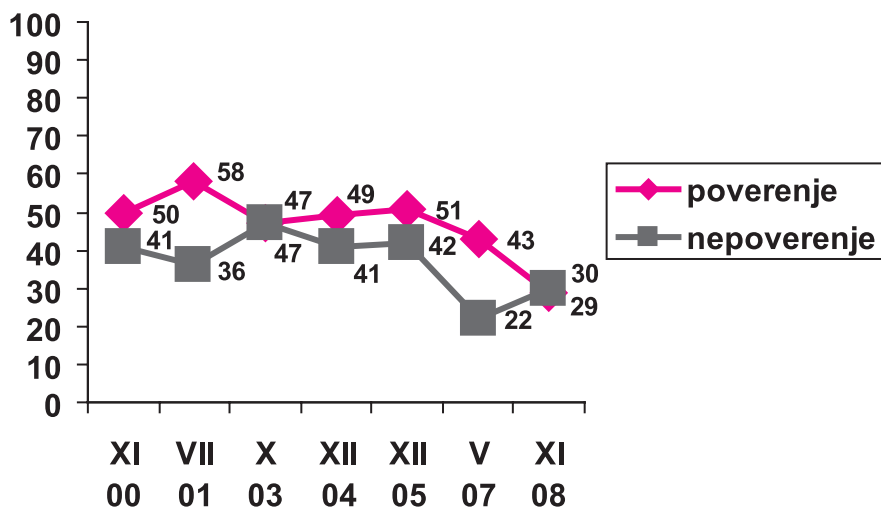
²⁸⁵ Dekoncentracija je process kojim upravlja centralna Vlada ili u ovom slučaju sedište ministarstva i u kom se određene nadležnosti za donošenje odluka prenose na niže nivoe upravljanja unutar i dalje hijerarhijski ustrojenog sistema MUP, npr. na rukovodice područnih policijskih uprava. Dekoncentracija podrazumeva zadržavanje hijerhije odlučivanja i odgovornosti u sedištu ministarstva, ali istovremno omogućava da se veći broj svakodnevnih odluka donosi na nižim nivoima upravljanja u konsultaciji sa građanima. Za razliku od dekoncentracije, decentralizacija bi podrazumevala prenošenje nadležnosti na organe ili pojedince koje je direktno birala lokalna populacija, npr. na Opštinsko veće ili direktno izabranog načelnika policijske uprave odn. u SAD na šerifa.

za bezbednost, na poslovima izrade zajedničkih praktičnopolitičkih i zakonskih predloga, kao i mehanizama operativne saradnje.

Ocena: **2,5 (dva i po)**

Legitimnost

Dosadašnje reforme doprinele su porastu poverenja građana u policiju. Ipak, i dalje postoji veće nepoverenje nego poverenje u policiju. Prema istraživanju Stratedžik marketinga sprovedenom krajem 2008. godine, pozitivno mišljenje o policiji ima 28% građana, a negativno 30%, što policiju, u atmosferi opšteg nepoverenja u ustanove, svrstava među one u koje građani imaju više poverenja.²⁸⁶ Mišljenje građana o policiji pozitivnije je od mišljenja o MUP: 23% građana ima pozitivno mišljenje, 32% negativno. Približno pola građana smatra da je policija otuđena od građana, dok druga polovina smatra da su bliski građanima (grafikon 10). Iz rezultata analize pitanja o asocijacijama koje građani imaju na policiju i policajce, očigledno je da ima više pozitivnih i neutralnih asocijacija nego negativnih. Kao što je rečeno, većina građana policiju i dalje doživljava kao politizovanu službu, koja dela u interesu stranaka i vlasti, a ne u interesu građana.



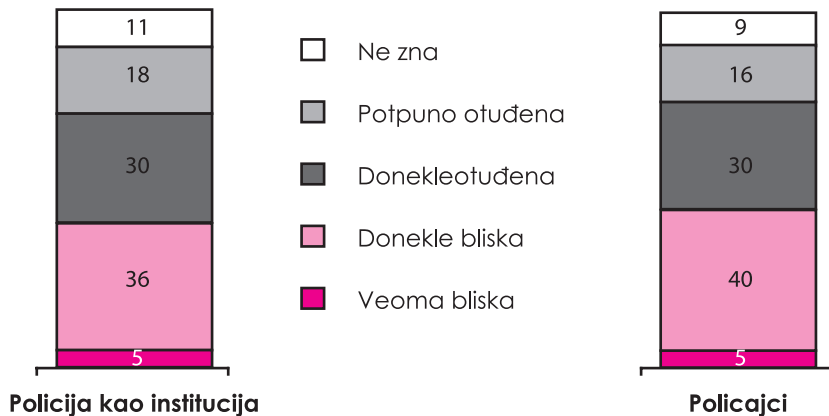
Grafikon 12: Poverenje u policiju od 2000. do 2008. godine²⁸⁷

²⁸⁶ Samo crkva, vojska i obrazovni i sistem imaju veći procenat poverenja nego nepoverenja.

²⁸⁷ U grafikonu se nalaze rezultati istraživanja Centra za politikološka istraživanja i javno mnjenje Instituta društvenih nauka u Beogradu (<http://www.idn.org.yu>). Istraživanje iz 2008. godine realizovao je Strategic Marketing za Misiju OEBS u Srbiji.

Vlada Srbije mora da osigura stranački neutralno delovanje policije i da pomogne promovisanju policije kao servisa građana. Za ovu svrhu potrebno je promeniti određene procedure unutar MUP, nastupe političkog rukovodstva u javnosti, kao i redovno pratiti to kako građani doživljavaju politizovanost rada policije. Pored toga, određene grupe građana, posebno gradsko stanovništvo mlađe generacije i pripadnici određenih nacionalnih manjina, nemaju dovoljno poverenja u rad policije zbog njenog diskriminatornog postupanja u prošlosti i zbog neadekvatnog komuniciranja sa ovim grupama. Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da razvije kreativne metode kojima će povećati poverenje kod grupa koje imaju najmanje poverenje u rad policije. To podrazumeva vođenje kampanja namenjenih ovim ciljnim grupama i saradivanje sa organizacijama građanskog društva koje ih okupljaju, kao i sa obrazovnim sistemom i lokalnim zajednicama.

Koliko je policija bliska, odnosno otuđena od građana?



Grafikon 13: Bliskost i otuđenost policije

Mišljenje o institucijama



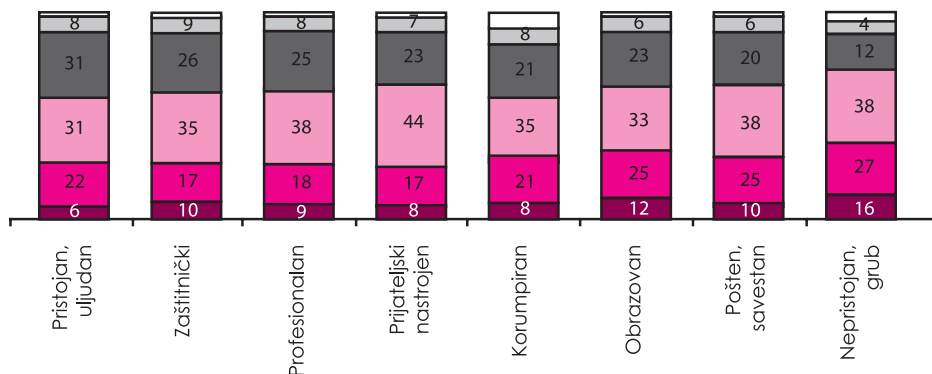
Grafikon 14: Percepcija policije i MUP u odnosu na druge institucije

Prva asocijacija na „Policiju“		%
Bezbednost, sigurnost, zaštita građana	30.0	Pozitivno 47.2%
Čuvaju red i mir	10.2	
Primena zakona / borba protiv kriminala	6.4	
Saobraćajni policajci	4.7	Neutralno 13%
Uniforma	4.4	
Rade svoj posao / ljudi kao svi ostali	1.9	
Kriminal	1.5	Negativno 23%
Korupcija	4.5	
Nedostatak profesionalnosti	3.2	
Kazne	3.0	
Prebijanje, nasilje, maltretiranje	2.1	
Nedovoljna efikasnost	1.9	
Problemi, konflikti	1.8	
Strah	1.5	
Lopovluk	1.5	
Arogancija, glupost, loše ponašanje	1.4	
Privilegije, zaštićeno od strane režima	1.2	

Tabela 21: Prve asocijacije na policiju

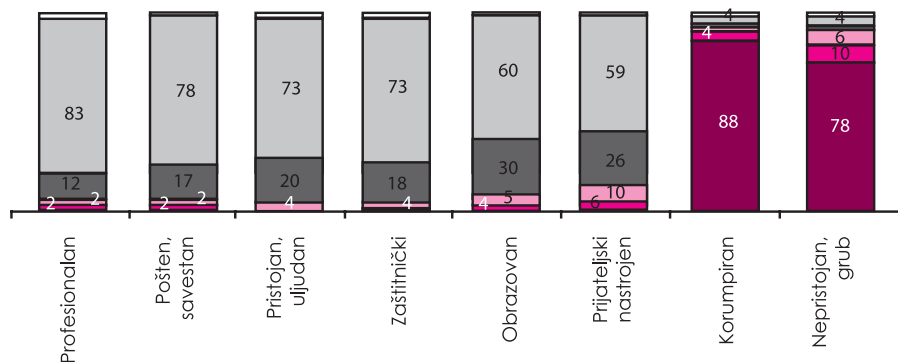
U kojoj meri svaki od sledećih atributa opisuje prosečnog policajca u Srbiji?

■ Uopšte ne
 ■ Donekle
 ■ I da i ne
 ■ U priličnoj meri
 ■ U potpunosti
 □ Ne zna



Koji atribut najbolje opisuje jednog prosečnog policajca u Srbiji

■ Uopšte ne
 ■ Donekle
 ■ I da i ne
 ■ U priličnoj meri
 ■ U potpunosti
 □ Ne zna



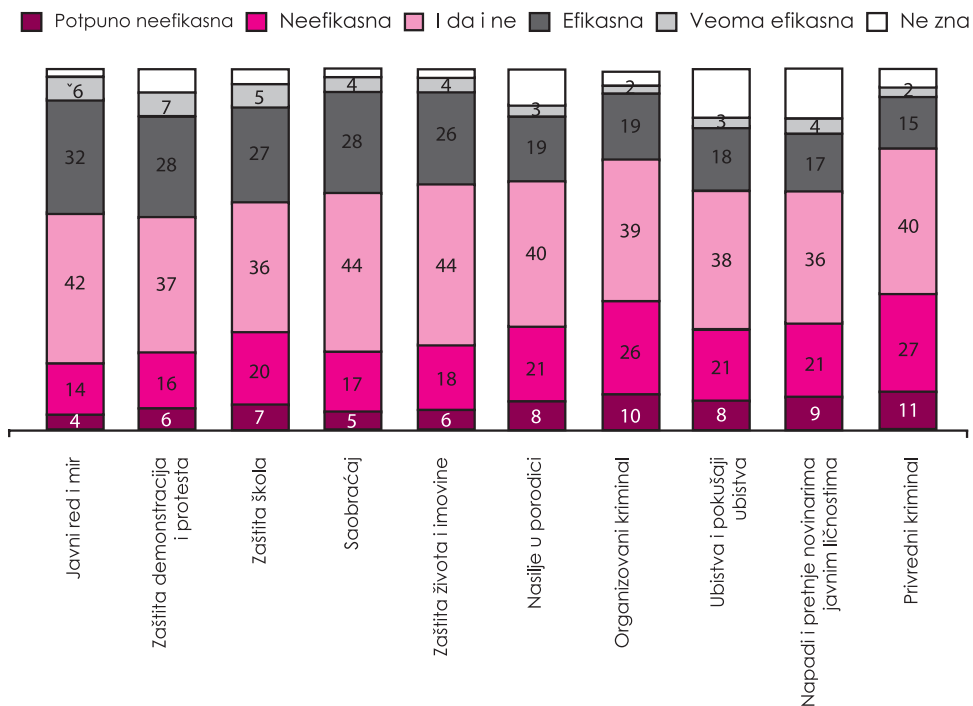
Grafikon 15: Percepcija pripadnika policije

Ocena: **3 (tri)**

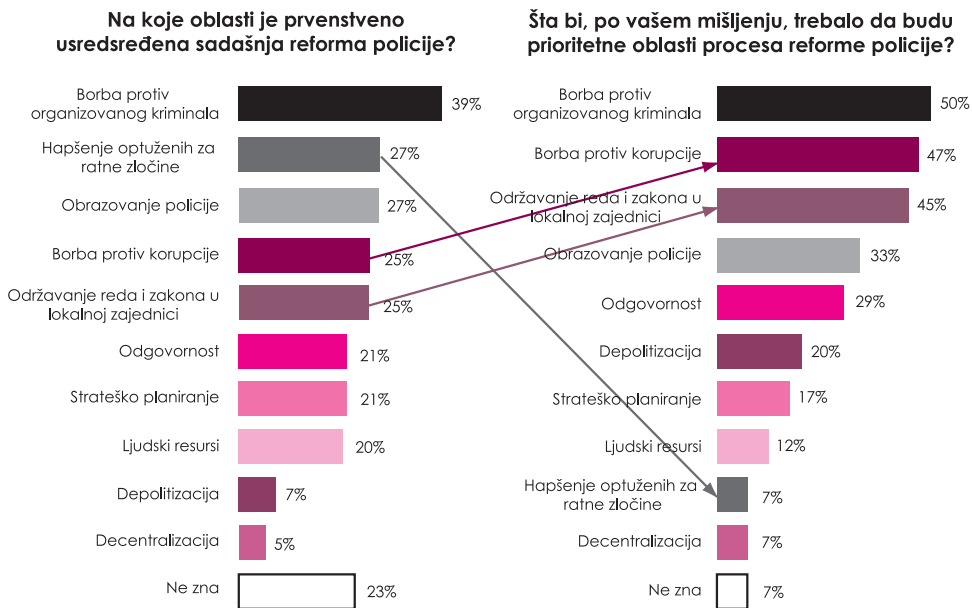
Odnos ciljeva, resursa i rezultata

Na osnovu rezultata analize javnog mnjenja obavljenog krajem 2008. godine, možemo zaključiti da građani smatraju da je policija najefikasnija u održavanju javnog reda i mira, a najneefikasnija u borbi protiv organizovanog kriminala i u otkrivanju ubistva novinara. Analiza grafikona koji ilustruje stavove građana o trenutnim i poželjnim prioritetima reforme policije, takođe, ukazuje na to da bi građani želeli da policija više resursa uloži u borbu protiv korupcije, u održavanje javnog reda i mira na lokalnu, u depolitizaciju i u uspostavljanje sistema kontrole u policiji.

Koliko je po vašem mišljenju, policija efikasna u zaštiti i hvatanju počinioca krivičnih dela ili prekršaja u sledećim oblastima:



Grafikon 16: Kako građani procenjuju efikasnost policije?



Grafikon 17: Šta bi trebalo da budu prioritete reforme policije?

Glavna prepreka uspostavljanju delotvornije organizacije MUP bila je nedostatak konsenzusa povodom ključnih prioriteta reforme policije, ali i nedostatak pojašnjenja tih prioriteta usvajanjem strateškog plana MUP. Neophodno je da što pre bude doneta srednjoročna strategija razvoja/reforme MUP, kojom bi bili pojašnjeni prioritete reforme policije u sledećem periodu (od tri do pet godina). Sa strategijom razvoja MUP treba na godišnjem nivou uskladiti operativni plan MUP, kao i ostale strategije iz nadležnosti MUP, ali i planiranje sredstava u budžetu. Prilikom izrade strategije važno je definisati merljive indikatore uspeha reforme, koji bi mogli da budu korišćeni za nadgledanje napretka reformi. Prilikom usvajanja strategije razvoja treba definisati i učestalost objavljivanja periodičnih procena napretka na putu ka ostvarivanju dogovorenih ključnih indikatora uspešnosti. Istovremeno, treba ukazivati na oblasti kojima je potrebno posvetiti dodatnu pažnju. Potrebno je zaposlene u Birou za strateško planiranje i analitičko izveštavanje u Kabinetu ministra, kao i glavne analitičare na ovim poslovima u područnim policijskim upravama osposobiti za to da učestvuju u strateškom planiranju i ažuriranju strateških dokumenta. Veštine strateškog planiranja moraju biti pokrivena obukom rukovodilaca. Da bi rad policije bio delotvorniji, neophodno je dodatno razviti analitičke kapacitete u svim organizacionim jedinicama, a posebno u Upravi za analitiku u Direkcije policije, kao i kapacitete za kriminalističku operativnu analitiku. Ovo bi trebalo da obezbedi prelazak na aktivniji rad policije, koji će biti zasnovan na znanju (eng. *knowledge-based po-*

licing). Treba razmotriti mogućnost prebacivanja upravnih poslova (poput izdavanja ličnih dokumenata) u nadležnost Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, čime bi bio smanjen obim nepolicijskih poslova MUP.

Osnaživanjem kapaciteta Biroa za strateško planiranje i analitičko izveštavanje u Kabinetu ministra ili osnivanjem posebne Jedinice za merenje učinka u okviru MUP treba stvoriti pretpostavke za redovan nadzor svrsishodnosti rada organizacionih jedinica MUP i policije. To je sada načelno uloga rukovodilaca različitih jedinica i Uprave za analitiku koja priprema različite statističke analize uspešnosti rada (eng. *performance*) organizacionih jedinica u borbi sa različitim vrstama kriminaliteta. Kako bi bili identifikovani problemi produktivnosti rada, a radni proces analiziran i kontrolisan, te osigurano unapređenje organizacije sistema i metoda rada, potrebno je uspostaviti Jedinicu za nadzor. Ona bi bila zadužena za periodično ocenjivanje učinka rada organizacionih jedinica (eng. *performance assessments*), a posebno njihove delotvornosti, ekonomičnosti i optimalnosti prilikom organizovanja poslova. Samo redovno ocenjivanje rada može doneti relevantne i pouzdane podatke potrebne za ocenjivanje učinka organizacionih jedinica i čitavih linija rada. Pomoću ovih podataka biće blagovremeno dobijene objektivnije analize slabog učinka i disfunkcionalnih, što će opet omogućiti da bude smanjena šteta i izbegnuto rasipanje resursa. U izveštaje o radu policije i MUP, koji oni podnose državnim nadzornim organima, treba unositi i podatke koji omogućavaju pouzdano ocenjivanje efikasnosti i delotvornosti rada.

Ocena: 2 (dva)

2.1 Pravna uređenost delovanja policije

Bogoljub Milosavljević

Oblast organizovanja i delovanja policije uređena je brojnim zakonskim i podzakonskim propisima. Samo deo tih propisa donet je u periodu posle 2001. godine (kada počinju reforme policije u Srbiji), a od tih propisa, tek je nekolicina usaglašena sa novim Ustavom Republike Srbije donetim 2006. godine (u daljem tekstu: Ustav). To znači da ostatak propisa, koji i čine njihov najveći deo, potiče iz perioda pre 2001. godine, kao i da još uvek nije usklađen sa Ustavom i ciljevima reforme policije.

U ovom prilogu će u kratkim crtama biti označen pravni i politički kontekst reforme policije (I), zatim će biti pružen osnovni uvid u stanje propisa o organizovanju i delovanju policije (II), biće ukazano na propise kojima je pravni režim obavljanja policijskih poslova proširen na druge oblasti, odnosno službe (III) i, na kraju, biće naznačeni glavni izazovi (IV).

I. Pravni i politički kontekst

Reforma propisa koji uređuju organizovanje i delovanje policije odvija se u jednom širem pravnom i političkom kontekstu, koji čine (1) Ustav, (2) potvrđeni međunarodni ugovori, uključujući u to i Sporazum o saradnji i pridruživanju (naslov VII: Pravosuđe, sloboda i bezbednost), kao i druge međunarodne pravne i političke dokumente u kojima su sadržani standardi ljudskih prava za postupanje policije i (3) strateška opredeljenja Vlade o reformi policije. Mada Vlada nije usvojila posebnu Strategiju reforme policije, postoji jedan broj strateških dokumenata Vlade koji se odnose na reformu policije (na primer, Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, Strategija regulatorne reforme u Republici Srbiji za period od 2008. do 2011. godine).

II. Propisi o organizovanju i delovanju policije: osnovni uvid u postojeće stanje

Celina propisa o organizovanju i delovanju policije mogla bi biti razdeljena u sledeće grupe propisa: (1) organski propisi o policiji; (2) propisi iz oblasti unutrašnjih poslova koje policija neposredno sprovodi ili vrši nadzor nad njihovim sprovođenjem; (3) propisi koji uređuju pojedina ovlašćenja, zadatke i način rada policije i (4) propisi koji uređuju kontrolu rada policije i uslove za transparentnost njenog rada.

1. Organski propisi

- 1.1. U organske propise spada Zakon o policiji (2005), koji ima šesnaest podzakonskih akata (donetih 2006. i 2007. godine), a uz koje postoji još šest podzakonskih akata donetih na osnovu ranije važećeg Zakona o unutrašnjim poslovima. Njih treba usaglasiti sa Zakonom o policiji. Takođe, Zakon o policiji treba i formalno usaglasiti sa Ustavom.
- 1.2. Delokrug Ministarstva unutrašnjih poslova uređen je Zakonom o ministarstvima (2008), a na policiju se supsidijarno primenjuju (tj. na pitanja koja nisu uređena Zakonom o policiji) propisi o državnim službenicima. Na pitanja koja nisu uređena ni propisima o državnim službenicima primenjuju se odredbe Zakona o radu. Pošto je policija jedan od organa državne uprave, na nju se primenjuju Zakon o državnoj upravi i drugi propisi koji uređuju organe državne uprave i njihove obaveze prema Vladi, a na njeno upravno postupanje primenjuje se Zakon o opštem upravom postupku (ukoliko za pojedine upravne oblasti nisu propisani posebni upravni postupci).
- 1.3. Policija ima i svoje interne propise kojima se uređuju pojedina pitanja značajna za njen rad (interne instrukcije i uputstva). Te propise donosi ministar unutrašnjih poslova i oni se ne objavljuju. Većina njih potpada pod tzv. klasifikovane dokumente. Pošto oni često najneposrednije utiču na način postupanja policajaca, bilo bi veoma značajno to da postoji neki vid kontrole njihove sadržine. Međutim, takvi propisi izmiču uobičajenim mehanizmima spoljne kontrole. Stoga, ni o pitanju njihove usklađenosti sa ciljevima reforme policije, kao ni sa Ustavom i Zakonom, nije moguće suditi bez uvida spoljnih aktera u njihovu sadržinu.

2. Propisi iz oblasti unutrašnjih poslova koje policija neposredno izvršava ili vrši nadzor nad njihovim sprovođenjem

U ovoj grupi nalazi se veliki broj propisa za čije je sprovođenje ili nadzor nad sprovođenjem utvrđena nadležnost koja ide u korist organa unutrašnjih poslova, odnosno iz kojih izvire delokrug Ministarstva unutrašnjih poslova. Deo tih propisa (naročito onih čisto upravnog karaktera) mogli bi da izvršavaju i drugi organi uprave, što je i bila jedna od ideja prisutnih prilikom koncipiranja reforme policije. Pošto za sada na tome ništa bitnije nije urađeno, ovde su navedeni svi ili barem većina propisa koji određuju nadležnosti organa unutrašnjih poslova. Radi se o ukupno devetnaest zakona i pedeset i pet podzakonskih akata:

- 2.1. Zakon o javnom redu i miru (1992. godine, sa izmenama)
- 2.2. Zakon o okupljanju građana (1992. godine, sa izmenama)
- 2.3. Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama (2003. godine, sa izmenama)
- 2.3. Zakon o osnovama bezbednosti saobraćaja na putevima (1988. godine, sa izmenama) i deset podzakonskih akata; Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima (1974. godine, sa izmenama) i osam podzakonskih akata
- 2.4. Zakon o zaštiti državne granice (2008) i četiri podzakonska akta
- 2.5. Zakon o strancima (2008) i dva podzakonska akta; Zakon o azilu (2007) i pet podzakonskih akata
- 2.6. Zakon o oružju i municiji (1992. godine, sa izmenama) i tri podzakonska akta
- 2.7. Zakon o prometu eksplozivnih materija (1985. godine, sa izmenama); Zakon o prevozu opasnih materija (1990. godine, sa izmenama) i četiri podzakonska akta; Zakon o eksplozivnim materijama, zapaljivim tečnostima i gasovima (1977. godine, sa izmenama) i jednim podzakonskim aktom
- 2.8. Zakon o zaštiti od požara (1988. godine, sa izmenama) i osam podzakonskih akata
- 2.9. Zakon o državljanstvu Republike Srbije (2004. godine, sa izmenama) i tri podzakonska akta
- 2.10. Zakon o prebivalištu i boravištu građana (1971. godine, sa izmenama) i jednim podzakonskim aktom
- 2.11. Zakon o uvođenju jedinstvenog matičnog broja građana (1976) i dva podzakonska akta; Zakon o jedinstvenom matičnom broju građana (1978. godine, sa izmenama) i jednim podzakonskim aktom
- 2.12. Zakon o ličnoj karti (2006) i dva podzakonska akta
- 2.13. Zakon o putnim ispravama (2007) i dva podzakonska akta.

Kao što se može videti, četrnaest od devetnaest navedenih zakona doneto je pre donošenja Ustava, tako da bi oni trebalo da budu usaglašeni sa Ustavom. Deo tih zakona potiče još iz perioda postojanja države SFRJ ili države SRJ (kada je predmet njihovog uređivanja bio u podeljenoj nadležnosti savezne države i republika članica) i na njih se često ukazuje kao na one koji ne predstavljaju pogodan pravni okvir za efikasan rad policije i za uspešno ostvarivanje bezbednosnih interesa (naročito u oblastima bezbednosti saobraćaja na putevima, javnog reda i mira, oružja i municije, kao i zaštite od požara). Ima i pitanja koja bi trebalo da se nađu u ovoj grupi zakona, a koja još uvek nisu regulisana, kao što je, na primer, pitanje o privatnom sektoru bezbednosti.

3. Propisi koji uređuju pojedina ovlašćenja, zadatke i način rada policije

- 3.1. Na pojedina ovlašćenja, zadatke i način rada policije naročito se odnose Zakonik o krivičnom postupku (2001. godine, odnosno 2006) i Zakon o prekršajima (1989. godine, odnosno 2005). Prvim zakonom uređuju se ovlašćenja policije u prekrivičnom postupku, uključujući u to i ovlašćenja za prikupljanje obaveštenja, pronalaženje i hapšenje učinilaca krivičnih dela, zadržavanje, utvrđivanje identiteta, obezbeđenje dokaza i tragova, privremeno oduzimanje predmeta, pretresanje stanova i lica, saslušanje osumnjičenog i prikupljanje podataka primenom specijalnih istražnih metoda (prisluškivanjem, na primer), kao i obaveze policije prema organima gonjenja i sudskim organima. Zakon o prekršajima uređuje ovlašćenja policije u vezi sa podnošenjem prekršajnih prijava i prikupljanjem dokaza, vođenjem prvostepenog prekršajnog postupka i izricanjem mandatnih kazni, kao i obaveze policije prema prekršajnim organima.
- 3.2. Postoji i jedan broj specijalnih propisa kojima se uređuju ovlašćenja, zadaci i način postupanja policije, kao i način njenog organizovanja za obavljanje specijalnih poslova, kakvi su, na primer, suzbijanje organizovanog kriminala (Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, 2002. godine, sa izmenama), suzbijanje visokotehnološkog kriminala (Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, 2005) i postupanje u vezi sa ratnim zločinima (Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, 2003. godine, sa izmenama). Takođe, Zakonom o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku (2005) i Zakonom o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnih dela (2008) ustanovljavaju se posebne organizacione jedinice Mini-

starstva unutrašnjih poslova namenjene zaštiti, odnosno sprovođenju finansijske istrage, te uređuju njihove uloge.

- 3.3. Ministarstvo unutrašnjih poslova, odnosno policija, ima posebne obaveze prilikom izvršavanja potvrđenih međunarodnih ugovora koji se odnose na suzbijanje prekograničnog organizovanog kriminala i terorizma. Ministarstvo je nosilac značajnih obaveza u uspostavljenim oblicima međunarodne saradnje koji se odnose na vize, kontrolu granice, azil i migracije, sprečavanje i kontrolu ilegalne imigracije, suzbijanje pranja novca i finansiranja terorizma, suzbijanje nedozvoljenih droga, kao i na borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma. Neka od navedenih pitanja tek treba da budu regulisana domaćim zakonima, što je inače utvrđeno i kao jedan od uslova za stavljanje Srbije na tzv. belu šengensku listu.

4. Propisi koji uređuju kontrolu rada policije i uslove za transparentnost njenog rada

- 4.1. Na spoljašnju kontrolu policije neposredno se odnose Poslovnik Narodne skupštine, Zakon o Vladi i Poslovnik Vlade, kao i Zakon o zaštitniku građana (2005. godine, sa izmenama). Isto tako, na kontrolu rada policije odnose se procesni zakoni koji sudu i tužilaštvu omogućavaju sprovođenje prethodne kontrole rada policije, kao i propisi koji predviđaju pojedina pravna sredstva i postupke za korišćenje tih sredstva u okviru naknadne kontrole rada policije (žalbena procedura, sudska zaštita i naknada štete pred redovnim sudovima, kao i ustavna žalba pred Ustavnim sudom).
- 4.2. Propisi kojima se obezbeđuju uslovi za transparentnost rada policije zapravo su isti oni propisi koji se odnose na čitavu državnu upravu i druge organe javnih vlasti: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004. godine, sa izmenama), Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (2004), Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (2008), Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, Zakon o javnim nabavkama (u meri u kojoj nabavke za potrebe policije nisu izuzete iz opšteg režima javnih nabavki).

III. Propisi kojima je pravni režim obavljanja policijskih poslova proširen na druge oblasti, odnosno službe

Značaj reforme policijskog zakonodavstva je objektivno širi od reforme same policije, jer je važenje zakona, a u pojedinim slučajevima i podzakonskih propi-

sa, kojima se utvrđuju ovlašćenja policije i režim obavljanja policijskih poslova, prošireno i na pojedine druge delove državnog aparata (organe i službe). U svim takvim slučajevima se unapređenjem kvaliteta policijskog zakonodavstva istovremeno postiže i širi efekat, koji se ogleda u unapređenju pravnog okvira za obavljanje poslova drugih organa i službi države, na koje se primenjuje pravni režim obavljanja policijskih poslova. To se odnosi na sledeće organe i službe:

- 1.1. Zakonom o Vojski Srbije (2007) propisano je da ovlašćena službena lica Vojne policije u postupanju prema zaposlenima u Ministarstvu odbrane i pripadnicima Vojske Srbije, a tokom postupka sprovođenja kriminalističkih obrada, imaju obaveze i ovlašćenja u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak, *sa zakonom kojim se uređuje policija, kao i sa propisima donetim na osnovu tog zakona* (podvukao B. M.).
- 1.2. Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji (2002) utvrđeno je kako se propisi o ovlašćenjima, kao i propisi o pravima, dužnostima i odgovornostima pripadnika policije primenjuju na pripadnike te agencije.
- 1.3. Zakonom o službama bezbednosti SRJ (2002), koji se primenjuje na dve vojne službe bezbednosti (VBA i VOA), takođe je predviđeno da ove službe u prekrivičnom postupku imaju ovlašćenja policije (organa unutrašnjih poslova).
- 1.4. Carinskim zakonom propisano je da ovlašćeni carinski službenici, pored drugih ovlašćenja, imaju i pravo da nose oružje i municiju, kao i pravo da to oružje upotrebe pod uslovima i na način koji su propisani za ovlašćena službena lica policije. Zakonom o poreskom postupku i administraciji (2002. godine, sa izmenama) propisano je da poreska policija ima ovlašćenje da postupa kao organ unutrašnjih poslova u prekrivičnom postupku radi otkrivanja poreskih krivičnih dela i prekršilaca.
- 1.5. Mada se ovlašćenja za postupanje pravosudne straže i službi u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija uređuje posebnim zakonima (Zakonom o uređenju sudova i Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija), činjenica je da se način na koji pripadnici tih službi upotrebljavaju sredstava prinude uređuje tako da u osnovi prati način na koji je ovo pitanje uređeno kada je reč o policiji.

IV. Izazovi

Promene u pravnom okviru za organizovanje i delovanje policije u Srbiji ostvarene su do sada samo delimično, a najveći napredak ostvaren je donošenjem novog Zakona o policiji, kao i donošenjem zakona o zaštiti državne granice, strancima, azilu i putnim ispravama. Međutim, reforma policije u Srbiji pretpostavlja dalje usaglašavanje pravnog okvira za organizovanje i delovanje policije. To usaglašavanje bi trebalo da počiva na dva temeljna zahteva, od kojih se prvi odnosi na usaglašavanje sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima (formalno-pravno usaglašavanje), a drugi na usaglašavanje sa ciljevima reforme policije i preuzetim obavezama u Sporazumu o saradnji i pridruživanju (član 80–87), kao i sa obavezama preuzetim u okviru regionalne saradnje (materijalno usaglašavanje). Racionalno je da oba navedena zahteva budu istovremeno realizovana, kao i da za to postoji usvojen plan. Taj plan bi trebalo da usvoji Vlada, na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova, a Ministarstvu bi trebalo da bude pružena odgovarajuća stručna pomoć prilikom pripremanja novih zakona. Među idejama koje bi tom prilikom trebalo da budu prisutne, posebnu pažnju bi trebalo posvetiti tome da Ministarstvo bude rasterećeno obavljanja određenih upravnih poslova, koji bi mogli biti obavljani i u drugim ministarstvima, odnosno posredstvom drugih subjekata uprave.

3. Bezbednosno-obaveštajne službe Republike Srbije

Bogoljub Milosavljević, Predrag Petrović

222

U svakoj zemlji bezbednosno-obaveštajne službe (dalje u tekstu: službe bezbednosti) predstavljaju jednog od najvažnijih izvršnih aktera u sistemu nacionalne bezbednosti. Pod službama bezbednosti ovde podrazumevamo isključivo specijalizovane civilne i vojne organizacije sa bezbednosno-obaveštajnom funkcijom, koje se osnivaju unutar državnog aparata i koje su pod kontrolom vlade. Službe bezbednosti treba da, pre svega, najvišim državnim organima pružaju blagovremene, relevantne i precizne informacije, kao i da svojim aktivnostima štite ustavni poredak i nacionalne interese od prodora stranih obaveštajnih službi i delatnosti organizovanih kriminalnih i terorističkih grupa. Ovlašćene su da prikupljaju podatke iz javnih izvora, ali i putem tajnih metoda, tehnika i sredstava.²⁸⁸

Takav karakter i ulogu imaju danas u Srbiji tri organizacije: Bezbednosno-informativna agencija (skraćeno: BIA), Vojnobezbednosna agencija (VBA) i Vojnoobaveštajna agencija (VOA). Bezbednosno-informativna agencija je direktno podređena Vladi i ima status posebne republičke organizacije, dok su VBA i VOA organizacione celine (organi uprave) koje se nalaze u sastavu Ministarstva odbrane i podređene su ministru odbrane, a preko njega i Vladi.

Funkcije obaveštajnih službi konkretno su utvrđene u pozitivnopravnim propisima²⁸⁹ i podrazumevaju najpre zadatke koji čine standardno polje obaveštajne delatnosti: (1) prikupljanje i analizu informacija značajnih za nacionalnu bezbednost, odbranu i zaštitu vitalnih ekonomskih, spoljnopolitičkih i drugih interesa zemlje i (2) dostavljanje takvih informacija donosiocima političkih odluka, organima za sprovođenje zakona i drugim nadležnim državnim organima.

²⁸⁸ Osnovni problem u demokratskim društvima predstavlja to kako izmiriti potrebu za tajnošću rada službi bezbednosti sa osnovnim formativnim činiocem demokratskog poretka, odnosno sa javnošću rada državnih institucija. Zbog toga se često ističe da službe bezbednosti predstavljaju "socijalni dinamit u demokratskom društvu", Bogoljub Milosavljević, „Reforme obaveštajno-bezbednosnih službi: slučaj Srbije,“ u *Prva škola reforme sektora bezbednosti: zbornik predavanja*, ur. Pavle Janković. (Beograd: Centar za proučavanje odbrane i bezbednosti, G17 Institut, 2003), 95.

²⁸⁹ Videti: *Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 116/07; *Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji*, Službeni glasnik RS, br. 42/02; *Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije*, Službeni list SRJ, br. 37/02 i Službeni list SCG, br. 17/04.

Pored takvih zadataka, BIA i VBA obavljaju i određene bezbednosne zadatke radi otkrivanja, sprečavanja i dokumentovanja pretnji po ustavni poredak, nacionalnu bezbednost i druge vrednosti demokratskog društva. To se u prvom redu odnosi na terorističke aktivnosti i oružane pobune, određene oblike organizovanog kriminala, krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti države, dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, dela protiv Vojske Srbije i protiv određenih drugih zaštićenih vrednosti. Iste dve službe (BIA i VBA) obavljaju i kontraobaveštajne zadatke radi otkrivanja i sprečavanja delovanja stranih obaveštajnih službi, kao i radi zaštite domaćih institucija. Nijedna od službi bezbednosti nije zakonom ovlašćena da planira i izvodi tajne operacije u inostranstvu radi ostvarivanja spoljnopolitičkih ciljeva i zaštite nacionalnih interesa Srbije. U popisu njihovih zadataka ne nalaze se ni zadaci kontrole političkih i ideoloških neistomišljenika režima, što je bila karakteristika delovanja službi bezbednosti u periodu komunističkog režima, kao i u poslednjoj deceniji prošlog veka, koja im je davala karakter *političke policije*.

Veze službi bezbednosti i ostalih aktera sa izvršnom funkcijom u javnom sektoru bezbednosti, a posebno veze sa vojskom i policijom, postoje kao trajne i neraskidive, a njihova tesna, delotvorna i sa opisima njihovih nadležnosti usaglašena saradnja jedna je od pretpostavki uspešnog funkcionisanja bezbednosno-obaveštajnog sistema svake zemlje. Bezbednosno polje delovanja službi bezbednosti pojavljuje se, međutim, kao područje u kome su moguća mešanja nadležnosti tih službi i nadležnosti policije, kao i nadležnosti vojnih organa bezbednosti. U praksi je tokom proteklih nekoliko godina bilo, i za javnost vidljivih, slučajeva u kojima se očigledno radilo o sukobu nadležnosti između službi bezbednosti, s jedne, i policijskih organa, s druge strane. Moglo se zaključiti da su službe bezbednosti u takvim slučajevima težile tome da imaju vodeću ulogu, pa i uspevale da to ostvare, odnosno uspevale su da sopstvene ciljeve nametnu kao dominantne u odnosu na ciljeve rutinskih policijsko-bezbednosnih operacija. Policijske operacije su, međutim, preduzimane radi sprovođenja zakona, pa je ostajao utisak da se u takvim slučajevima, u ime viših a za javnost nesaznatih interesa nacionalne bezbednosti, odstupalo od sprovođenja zakona. To je, sa svoje strane, svakako vodilo narušavanju poverenja javnosti u inače krhku vladavinu prava, ali i zamagljivanju linija odgovornosti između institucija u sektoru bezbednosti.

Dodatno, sve do sredine 2006. godine postojao je snažan utisak o konkurentskom ostvarivanju uloge vojnih službi bezbednosti i civilne službe bezbednosti. Do toga je dolazilo zbog nepostojanja državnog mehanizma za usmeravanje i koordinaciju rada službi bezbednosti, ali i zbog činjenice da su vojne službe bezbednosti delovale kao organi SRJ/SCG, dok su civilne službe bile organizovane isključivo na nivou dveju republika članica zajedničke države Srbije i Crne Gore.

Službe bezbednosti Republike Srbije imaju svoje poreklo u istovrsnim institucijama stvorenim pri kraju i neposredno po završetku Drugog svetskog rata u socijalističkoj Jugoslaviji (državi SFRJ ili tzv. "drugoj Jugoslaviji", 1945–1992). Njihov organizacioni i funkcionalni kontinuitet očuvan je i tokom postojanja zajed-

ničke države Srbije i Crne Gore (državi SRJ i SCG ili tzv. trećoj Jugoslaviji, 1992–2006). Da li i u kojoj meri taj kontinuitet postoji i danas i kako se on odražava na položaj i ulogu službi bezbednosti Republike Srbije pitanje je na koje treba da odgovori ovaj projekat. S tim u vezi, može se već ovde izneti opšti utisak današnje srpske javnosti da službe bezbednosti, upravo zbog višedecenijske tradicije koja je obeležavala njihov položaj i ulogu u sektoru bezbednosti i u čitavom jugoslovenskom društvu, i dalje predstavljaju najmanje kontrolisanog, ali izvanredno moćnog i najuticajnijeg aktera čitavog javnog sektora bezbednosti.²⁹⁰

Naime, višedecenijsko opstajanje autoritarnih režima na prostoru Jugoslavije uticalo je na to da se državni i nacionalni interesi podređuju konkretnim interesima vladajuće grupacije. Usled toga, glavni zadatak službi bezbednosti bio je zaštita vlastodržaca i njihovih uskih interesa, što je dovelo do toga da one progone političke neistomišljenike i kritičare vlasti, odnosno da deluju prvenstveno kao politička policija. Takva uloga službi bezbednosti zadržala se sve do demokratskih promena, odnosno do oktobra 2000. godine kada se nova politička elita suočila sa nužnošću reforme sektora bezbednosti. Na sledećim stranicama opisani su nasleđe sa kojima su se reformatori suočili i ostvareni dometi reforme službi bezbednosti, a potom su predložene mere za dalje poboljšavanje situacije na ovom polju.

Antrfile 2: Koreni službi bezbednosti Srbije – (tekst boks)

Korene današnjih službi bezbednosti Republike Srbije možemo pronaći još u Kraljevini Srbiji, u kojoj je 17. oktobra 1899. godine u okviru Ministarstva unutrašnjih dela stvoreno Odeljenje za poverljive policijske poslove (tajna policija). Taj se datum od 2001. godine slavi kao dan BIA. U Kraljevini Jugoslaviji postojali su Vojna obaveštajna služba, Kontraobaveštajna služba i Šifarsko odeljenje u Ministarstvu vojske i mornarice, kao i Direkcija nacionalne bezbednosti u Ministarstvu unutrašnjih poslova, koja je imala političko odeljenje (suzbijanje aktivnosti političkih protivnika režima), kontraobaveštajno odeljenje i odeljenje specijalne bezbednosti (evidencije lica značajnih za nacionalnu bezbednost).

U toku Drugog svetskog rata partizanski pokret je najpre formirao Drugi (obaveštajni) odsek pri Vrhovnom štabu Narodnooslobodilačke vojske (1942), sa "obaveštajnim poverenicima" u štabovima operativnih jedinica. Prva ustanova koja je imala obeležja obaveštajno-bezbednosne službe osnovana je 13. maja 1944. godine kao Odeljenje za zaštitu naroda (OZNA), a 13. maj je sve do 2001. godine slavljen kao "Dan bezbednosti",

²⁹⁰ Taj se momenat od 2000. godine do sada redovno manifestovao prilikom sastavljanja novih vlada, naročito u vidu dugih «pogađanja» koalicionih partnera u vladi oko izbora ličnosti koja će biti na čelu Bezbednosno-informativne agencije.

odnosno kao praznik službi bezbednosti i policije. Od delova OZNE, Radio centra i Grupe za šifru Ministarstva narodne odbrane stvorena je 1946. godine Uprava državne bezbednosti (Udba). Uprava državne bezbednosti je bila savezna institucija, sa organima u republičkim ministarstvima (sekretarijatima) unutrašnjih poslova, koji su usmeravali rad oblasnih odeljenja u srezovima. Posle Brionskog plenuma 1966. godine, Udba je transformisana u Služba državne bezbednosti (SDB), federalnu instituciju pri Saveznom sekretarijatu unutrašnjih poslova, koja je koordinirala rad službi bezbednosti u republičkim sekretarijatima unutrašnjih poslova.²⁹¹ Proces osamostaljivanja republičkih SDB u odnosu na saveznu SDB zao-kružen je Ustavom SFRJ donetim 1974. godine. Savezna SDB prestaje da postoji početkom 1992. godine.

Vojna-obaveštajna služba nastala je od Drugog (obaveštajnog) odseka koji je postojao pri Vrhovnom štabu Narodnooslobodilačke vojske i funkcionisala je kao Druga uprava Generalštaba Vojske Jugoslavije, a kasnije JNA. Takođe, jedno vreme nosila je naziv Obaveštajne uprave, da bi 2002. godine u Zakonu o službama bezbednosti SRJ bila označena kao Vojna obaveštajna služba (VOS), a potom u novembru 2003. godine preimenovana u Vojnoobaveštajnu agenciju (VOA).

Druga vojna služba bezbednosti – VBA – nastala je 1946. godine od delova OZNE i bila je poznata kao Kontraobaveštajna služba Jugoslovenske armije (KOS JA i kasnije JNA). Preimenovana je 1955. godine u Upravu bezbednosti, poznatu kao XII uprava Generalštaba Jugoslovenske armije. Posle donošenja Zakona o službama bezbednosti SRJ (2002) reorganizovana je i preimenovana u Vojnu službu bezbednosti (VSB), a novembra 2003. godine u Vojnobezbednosnu agenciju (VBA).

Antrfile 1: Koreni službi bezbednosti

Skica nasleđenog stanja

Priroda političkog režima odredila je kakvu će ulogu i zadatke službe bezbednosti imati u državi SFRJ. U uslovima neprikosnovene vladavine jedne partije – komunističke, osnovni interes svih aktera u sistemu nacionalne bezbednosti bio je zaštita monopola vlasti te partije. Kao važan oslonac režima, službe bezbednosti uživale su privilegovan položaj, a na čelne pozicije ovih službi i niza velikih, uglavnom trgovinskih, preduzeća koja su osnivana za obezbeđenje znatnih

²⁹¹ O istorijatu bezbednosno-obaveštajnih struktura u Srbiji videti više na veb-stranici BIA, „Istorijat obaveštajno-bezbednosnih struktura na teritoriji Srbije,“ *Bezbednosno-informativna agencija*, <http://www.bia.gov.rs/istorijat.htm>.

novčanih fondova za finansiranje operacija službi, postavljeni su ljudi u koje je državno-partijska elita imala veliko poverenje. Njoj su jedino i polagali račun o svom radu. Štiteći režim vlasti od sopstvenih građana – neistomišljenika, one su u potpunosti opravdale svoj kolokvijalni naziv tajne policije. Mada saldo ovih službi još uvek nije izveden, računa se da su one samo na području Srbije formirale oko 400.000 dosijea političkih neistomišljenika²⁹², kao i da su sprovodile državno nasilje prema sopstvenim građanima, računajući tu i oko 200 ubijenih emigranata za čije se ubistvo sumnjiči SDB.²⁹³

Službe bezbednosti su imale veoma široka i zakonom nedovoljno omeđena ovlašćenja, karakteristična i za druge autoritarne režime tog tipa. Tako, od završetka Drugog svetskog rata pa sve do jula 2002. godine, ni u jednom zakonskom propisu nije eksplicitno imenovana nijedna civilna ili vojna služba. Kada je posle smrti predsednika Tita, kao i pod pritiskom liberalnijeg krila Partije konačno bio donet Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti (1984. godine), taj zakon „uređivao je samo opšta mesta (nebitna pitanja), a prepuštao je izvršnoj vlasti i čelnicima moćnih službi da svojim internim uputstvima tajnog karaktera regulišu čitavu uobičajenu zakonsku materiju (osnivanje, funkcije, ovlašćenja, organizaciju, način delovanja i odgovornost službi)“.²⁹⁴ Za sve to vreme najvažniji propis za rad službi bila su Pravila o radu Službe državne bezbednosti, koja su predstavljala tajni – javnosti nedostupni – propis ministra (saveznog sekretara) za unutrašnje poslove.²⁹⁵

Nakon raspada SFRJ malo toga se promenilo, osim što je savezna SDB faktički prestala da postoji 1992. godine. Ona je formalno bila ukinuta jula meseca 2002. godine. U obe republike postojali su Resori državne bezbednosti (RDB), koji su se nalazili u sastavu republičkih ministarstava za unutrašnje poslove. Novoformirana država SRJ preuzela je iz SFRJ dve vojne službe – VOS i KOS, kao i dve manje službe pri Ministarstvu inostranih poslova – SID i SB. Načelni Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti ostao je na snazi sve do 2002. godine i predstavljao je jedini zakonski dokument u toj oblasti. Međutim, on nije imao ikakvu stvarnu funkciju u pravnom poretku. Delokrug rada, sedišta i područ-

²⁹² Opšti citat, Bogoljub Milosavljević, „Reforme obaveštajno-bezbednosnih službi: slučaj Srbije,“ u *Prva škola reforme sektora bezbednosti: Zbornik predavanja*, ur. Pavle Janković. (Beograd: Centar za proučavanje odbrane i bezbednosti, G17 Institut, 2003), 97.

²⁹³ Ozren Žunec, „Democratic Oversight and Control Over Intelligence and Security Agencies,“ in *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives*, eds. J. A. Trapins and Ph. H. Fluri. (Geneva/Belgrade: DCAF, 2003), 382.

²⁹⁴ Milosavljević, „Reforme obaveštajno-bezbednosnih službi: slučaj Srbije,“ 98.

²⁹⁵ Poslednja takva pravila u SFRJ doneta su 1990. godine. Po ondašnjem običaju, objavljena su u tajnom (poverljivom) službenom glasilu („Sl. list SFRJ – Poverljivo glasilo“, br. 18/90), koje je bilo nedostupno građanima, a time je sve akte objavljene u njemu lišavalo obeležja pravnosti. Više o tome: Bogoljub Milosavljević, „Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi,“ u *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*, urs. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008), 69–70.

ja rada, te metodi i način rada RDB i dalje su bili utvrđivani tajnim aktima, što predstavlja pravi paradoks, jer "u pravnoj državi ne mogu postojati tajni propisi, odnosno takvi propisi ne čine deo državnog pravnog poretka i ne mogu obavezivati građane (...) sankcije za povrede takvih propisa ne mogu izricati sudovi, već samo disciplinski organi donosioca".²⁹⁶ Takođe, za primenu posebnih istražnih tehnika i metoda kojima se odstupa od ustavom garantovanih prava i sloboda građana (kao što su prisluškivanje i otvaranje pisama) nije bila potrebna saglasnost suda. Rečeno važi i za vojne službe bezbednosti.²⁹⁷ Tako su službe i u novonastaloj državi SRJ, koja je, međutim, Ustavom iz 1992. godine proklamovana kao demokratska višestranačka parlamentarna republika, zasnovana na principima vladavine prava i poštovanju sloboda i prava građana, nastavile da deluju u potpunom odsustvu efikasnog pravnog okvira i van svake demokratske civilne kontrole.

Nasilni raspad SFRJ i (ne)umešanost Srbije u ratom pogođena područja, te priroda režima (izborni autoritarizam²⁹⁸) na čijem se čelu nalazio Slobodan Milošević predstavljaju činioce koji su doveli do kriminalizacije i militarizacije društva i države. Naime, zbog umešanosti SRJ u rat u Bosni i Hercegovini, Savet bezbednosti UN uveo je sankcije SRJ. Kasnija istraživanja će pokazati da ovaj događaj (u kombinaciji sa ratom) predstavlja faktor koji je ključno uticao na to da kriminal postane sastavni element funkcionisanja društva i države SRJ, ali i susednih država Rumunije i Bugarske.²⁹⁹ Zbog nemogućnosti da neophodni energetske resursi i druga dobra, uključujući u to i pojedine robe za široku potrošnju, budu dobavljeni legalnim tokovima iz inostranstva, stvorena je gusta mreža regionalnih ilegalnih nabavnih puteva. Time je u SRJ nastala ogromna zona sive (i crne) ekonomije³⁰⁰, čije je učešće u društvenom proizvodu 1994. godine iznosilo čak 50%. Dakle, nastala je "siva država" koja je obavljala one funkcije sistema koje zvanična država nije mogla da obavlja. Kao značajan akter u organizovanju ovih mreža i poslova, pre svega onih koji su se odnosili na nabavku energenata, bile su upravo službe bezbednosti.³⁰¹

²⁹⁶ Bogoljub Milosavljević i Aleskandar Resanović, *Državno nasilje nad građanima u Jugoslaviji* (Beograd: Centar za antiratnu akciju, 2001), 70.

²⁹⁷ Zvonko Horvat, „Reforma vojnih službi bezbednosti,” u *Zbornik predavanja sa IX Škole reforme sektora bezbednosti*, ur. Pavle Janković. (Beograd: ISAC Fund, 2007).

²⁹⁸ Dušan Pavlović, „Srbija za vreme i nakon Miloševića,” *Sociološki pregled*, Vol. XXXIX, No. 2, (2005): 183–196.

²⁹⁹ Više o tome videti u: Jens Stilhoff Sorensen, "War as social transformation: Wealth, class, power and an illiberal economy in Serbia", *Civil Wars*, Volume 6, Issue 4 (2003): 55–82; Miša Gleni, „Kriminalci kao ključni ekonomski igrači”, *B92*, http://www.b92.net/info/intervju/index.php?nav_id=304428 (pristupljeno Jan. 23, 2009).

³⁰⁰ O razlici između sive i crne ekonomije, te o ulozi koju su imale u Srbiji tokom devedesetih godina videti više u: Jens Stilhoff Sorensen, o. c.

³⁰¹ Jedna od potvrda kriminalnog nasleđa službi bezbednosti je pronalazak 660 kg heroina (marta 2001. godine) u sefu Komercijalne banke koji je iznajmio RDB.

Rat je uticao i na neuobičajeno veliku militarizaciju službi bezbednosti. Naime, 1996. godine formirana je Jedinica za specijalne operacije (JSO), koja se do januara meseca 2002. godine nalazila u sastavu RDB MUP Republike Srbije (a potom je kao posebna organizaciona jedinica MUP postojala sve do donošenja odluke o njenom raspuštanju 25. marta 2003. godine). Jedinica je bila najvećim delom popunjena ratnim veteranima koji su se, kao pripadnici različitih paravojskih snaga, borili na srpskoj strani na područjima Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Do danas nije u potpunosti rasvetljena ratna uloga ove jedinice, pa samim tim ni umešanost RDB u ratna zbivanja na području bivše Jugoslavije. No, ono što je izvesno jeste to da su službe bezbednosti putem paravojskih jedinica skriveno uredovale yu-ratovima, što im i nije bio veliki problem, jer su "još u drugoj Jugoslaviji stekle moć i znanje za nasilno "upravljanje krizom", za čiju je svrhu bila smišljena tzv. strategija specijalnog rata, koja je imala naglasak na tzv. unutrašnjem neprijatelju".³⁰² Režim Slobodana Miloševića iskoristio je rat i paravojsne i parapolicijske jedinice da proširi svoju moć nad društvom i da ojača autoritarnu osnovu svog vladanja. "Tim lakše, jer je tokom rata cementirana interesna sprema između političkih, vojno-policijskih i kriminalnih elita."³⁰³

Specifičan i naročito težak element nasleđa službi bezbednosti, u prvom redu srpskog RDB, predstavlja njeno otvoreno stavljanje na stranu režima Slobodana Miloševića tokom devedesetih godina prošlog veka. Braneći režim koji je, naročito od sredine devedesetih godina, naglo gubio podršku javnosti, RDB je zajedno sa policijom učestvovao u progonu lidera opozicije, gušenju mirnih demonstracija i batinjanju stotina građana na ulicama Beograda i drugih gradova Srbije.

Drastičnije od toga, po posledicama koje je imalo, bilo je pretvaranje JSO u udarnu pesnicu autokratske vladavine Slobodana Miloševića, čiji su pripadnici, samostalno ili u sadejstvu sa organizovanim kriminalnim klanovima, počinili više teških krivičnih dela.³⁰⁴ Komandantu jedinice Miloradu Ulemeku Legiji, pojedinih oficirima i pripadnicima ove jedinice, ali i tadašnjem šefu RDB Radomiru Markoviću, izrečene su sudske presude za učestvovanje u organizovanju i izvršenju više političkih ubistava: u otmici i ubistvu bivšeg predsednika Predsedništva Srbije Ivana Stambolića avgusta 2000. godine, u ubistvu četvorice visokih funkcionera opozicione partije Srpski pokret obnove (SPO) na Ibarskoj magistrali oktobra 1999. godine³⁰⁵ i u pokušaju ubistva Vuka Draškovića, lidera SPO u

³⁰² Miroslav Hadžić, „Moderatori nasilja – skrivena strana yu-rata,“ u *Nasilno rasturanje Jugoslavije: uzroci, dinamika i posledice*, ur. Miroslav Hadžić. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2006), 199.

³⁰³ Miroslav Hadžić, „Različitoš prividno istog,“ *Centar za civilno-vojne odnose*, <http://www.ccmr-bg.org/analize/rec/rec59.htm> (pristupljeno Jan. 27, 2009).

³⁰⁴ O nastanku JSO, te o sprezi vrha i pojedinih pripadnika jedinice sa organizovanim kriminalnim grupama, kao i o njihovoj umešanosti u organizovanje i izvršenje više teških krivičnih dela videti: Filip Švarc, „Jedinica“, *B92*, <http://www.b92.net/specijal/jedinica/> (pristupljeno Dec. 12, 2008).

³⁰⁵ Vuk Drašković, lider SPO, ocenio je presudu za zločin na Ibarskoj magistrali kao istorijsku, jer je to bio prvi put da je od 1945. godine jedan šef tajne policije osuđen za zločin, kao i da je

Budvi, juna 2000. godine. Postupak koji se vodi povodom ubistva Slavka Ćuruvije, vlasnika lista *Nedeljni Telegraf*, aprila 1999. godine, i dalje je u toku.³⁰⁶ Kada je o svim ovim zločinima reč, postoji sumnja da je predsednik SRJ Milošević u njima učestvovao kao nalogodavac, ali ta sumnja nije sudski dokazana. Izrečene presude pak jasno ilustruju nasleđeni mehanizam funkcionisanja tajne policije, odnosno jasno ilustruju način na koji je politički vrh države službe bezbednosti transformisao iz zaštitnika nacionalnog interesa i bezbednosti društva i države u instrumente za razračunavanje sa političkim neistomišljenicima.

Demokratske promene i politizacija reforme

Nakon promene vlasti oktobra 2000. godine, Srbija je napravila početni otklon od autoritarnog načina upravljanja državom, kvazitržišnog ekonomskog sistema (suštinski komandnog) i patrijarhalne političke kulture, te otpočela tranziciju ka liberalno-demokratskom modelu društva. Jedan od urgentnih zadataka nove demokratske vlasti bila je reforma sektora bezbednosti, naročito službi bezbednosti. Njih su pobednička koalicija DOS i najšira demokratska javnost s razlogom doživljavali kao otvorenu pretnju demokratizaciji društva, dok su za veći deo građana one predstavljale izvorište straha i nepoverenja prema čitavom sektoru bezbednosti.

Upravo zbog toga su kao prioritetni zadaci nove vlasti u reformi državnih institucija, proklamovani u *Ugovoru sa narodom* u deset tačaka (predizborna platforma DOS), označeni: stavljanje na uvid nadležnim skupštinskim odborima svih tajnih policijskih dosijea u roku od sto dana i formiranje nezavisne komisije eksperata koja će preispitati i obnarodovati sve relevantne dokumente, audio i video zapise koje je tadašnja vlast držala u tajnosti, a koji se odnose na vođenje unutrašnje i spoljne politike Srbije i Jugoslavije u periodu 1987–2000. godine. Kao ostali veoma važni zadaci, nametali su se: definisanje nacionalnih interesa; rad na izradi i usvajanju ključnih dokumenata iz oblasti bezbednosti (Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije i doktrine odbrane); usvajanje novih zakona o delovanju i organizaciji bezbednosno-obaveštajnog sistema i sprovođenje lustracije.

No, inicijalna politička volja za sprovođenje reforme službi bezbednosti ubrzo je splasnula. Do toga je došlo pod dejstvom niza faktora koji su doveli do odlaganja sprovođenja bilo kakvih ozbiljnijih reformskih mera u narednih godinu i po dana. Pored očekivanih teškoća, koje su inače karakteristične za refor-

dobio zatvorsku kaznu. „Maksimalne kazne za “Ibarsku”, B92, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=06&dd=19&nav_id=304459 (pristupljeno Dec. 14, 2008)

³⁰⁶ Može se zapaziti da je stepen nasilja koji je Slobodan Milošević primenjivao prema sopstvenim građanima, kritičarima i protivnicima svoje vladavine, rastao uporedo sa gubitkom političke podrške stanovništva.

mu sektora bezbednosti (otpori samih struktura bezbednosti i političkih snaga bivšeg režima, ali i dela javnosti koji je sklon starom gledanju na nacionalnu bezbednost kao na neupitnu kategoriju otuđene moći), u slučaju Srbije je na odlaganje i politizaciju reforme službi bezbednosti delovao jedan naročiti splet objektivnih i subjektivnih faktora.

S jedne strane, koalicija DOS je nakon petooktobarskih promena bila u poziciji da pokrene reformski proces u vojnim službama bezbednosti (na nivou SRJ), ali je za taj proces trebalo pridobiti i crnogorsku političku elitu, koja je bila više zainteresovana za osamostaljivanje Crne Gore, nego za unapređenje institucija SRJ. U Republici Srbiji je, međutim, bila obrazovana prelazna vlada koja je trajala do održavanja parlamentarnih izbora 23. decembra iste godine i do konstituisanja Narodne skupštine i Vlade u januaru naredne godine. Međutim, ta Vlada nije raspolagala reformskim kapacitetom. Tako je, na osnovu postignutog dogovora sa predsednikom SRJ Koštunicom, u toku naredna četiri meseca na čelu RDB ostao Miloševićev čovek Radomir Marković, što je dalo dosta vremena čelnicima RDB da unište deo dokumentacije iz arhiva službe, ali i da se posvete konsolidovanju svojih pozicija kod novih političkih odlučilaca u Srbiji. To vreme DOS nije, s druge strane, iskoristio da pripremi adekvatan kadar i odgovarajuće planove za reformu službi bezbednosti, kao ni za reformu policije i vojske. Umesto toga, među strankama koje su sačinjavale pobedničku koaliciju DOS došlo je do sve izraženijih neslaganja oko smera i tempa reforme društva i države, ali i do proižvođenja međustranačkih afera u koje su bile umešane službe bezbednosti.

Na drugoj strani, nepovoljna bezbednosna situacija u Kopненоj zoni bezbednosti prema Kosovu i Metohiji i na jugu Srbije uticala je na to da oslabi početna rešenost da se sprovede brza i temeljna reforma službi bezbednosti. Tu su situaciju, ne sporeći njenu punu ozbiljnost i težinu, stalno i iznova koristile službe i druge snage bezbednosti, ali i najviši organi vlasti, kao snažan argument protiv sprovođenja bilo kakvih krupnijih zahvata u reformi sektora bezbednosti. U logici tog argumenta tražena su opravdanja za odlaganje otvaranja dosijea koje su službe vodile iz političkih i ideoloških motiva (jer bi to, navodno, moglo ozbiljno da ugrozi saradničku mrežu i tako oslabi efikasnost službi), kao i za protivljenje lustraciji pripadnika službi koji su kršili ljudska prava i za sprovođenje svakog drugog temeljitijeg zahvata u strukturu i kadrovski sastav službi. Sličan u odnosu na dejstvo koje je imao na odlaganje i usporavanje reforme službi bezbednosti, ali drugačije prirode, bio je teret ratnog nasleđa i s tim u vezi duboka podela u znatnom delu srpskog društva koja je nastala povodom saradnje Srbije sa Haškim tribunalom za ratne zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije, kao i povodom izručenja optuženih za te zločine.

U narednim pasusima izloženi su primeri delovanja pojedinih faktora na proces politizacije i na odlaganja reformi službi bezbednosti. Svi ovi događaji prvenstveno ukazuju na to da nije postojao politički konsenzus ključnih političkih aktera oko reforme službi bezbednosti i da je to bila glavna prepreka njihovom reformisanju. Jedino u tom kontekstu moguće je razumeti elementarnu

protivrečnost između izjave Gorana Petrovića, prvog načelnika RDB kog je postavila Vlada Republike Srbije 27. januara 2001. godine, u kojoj je tvrdio da je nasleđena situacija u RDB bila "najblaže rečeno katastrofalna"³⁰⁷, i činjenice da su u 2001. godini, pa i u polovini sledeće godine, sasvim izostale preko potrebne reforme u toj službi ukoliko ne računamo manje kadrovske promene.

Kao dobar primer koji ilustruje početnu reformsku nedoslednost i nesprenost Vlade Srbije da sprovede odlučniju reformu službi bezbednosti može nam poslužiti neadekvatan pokušaj otvaranja dosijea službi bezbednosti. Naime, Vlada je, pod snažnim pritiskom javnosti da konačno otpočne ispunjavanje svojih predizbornih obećanja, aprila meseca 2001. godine donela Uredbu o skidanju oznake poverljivosti sa dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti³⁰⁸. Ubrzo potom (na svojoj narednoj sednici) Vlada je promenila naziv ove uredbe u Uredbu o stavljanju na uvid određenih dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti.³⁰⁹ Uredbom je bilo predviđeno to da RDB najkasnije do 20. juna 2001. godine utvrdi koji se građani nalaze na spisku onih koji imaju dosijea vođena pod kategorijom "unutrašnji neprijatelj". Tako su, po svemu sudeći, van tog spiska ostali oni koji su vođeni kao "ibeovci", "građanska desnica", "liberali", "anarholiberali", "opozicioni lideri", "borci za promene" i slično. Zbog toga je „ova Uredba građanima pružila samo jedno nekompletno pravo uvida u akta SDB“³¹⁰, i to pod nadzorom RDB i bez mogućnosti da dosijea budu uzeta iz poseda RDB. Otvaranje dosijea tajnih službi trebalo je da označi zatvaranje nedemokratske i diktatorske epohe, a razlog što dosijea državne bezbednosti nisu bila potpuno otvorena valja tražiti u činjenici da "za mnoge u DOS ta epoha (od 1945. do 2000. godine) nije bila diktatorska i nedemokratska"³¹¹. Pored toga što nije bila pogodan instrument za ispunjenje postavljenog cilja, ova je Uredba, kao podzakonski akt koji je uređivao zakonsku materiju suprotno Ustavu, bila i pravno manjkava zbog čega ju je Ustavni sud Srbije u junu 2003. godine proglasio neustavnom.

Ista vrsta nedoslednosti manifestovala se ponovo krajem 2003. godine kada je bio donet dugo očekivani Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (lustraciji)³¹². Mada je Srbija jedina zemlja u regionu koja je ovo pitanje uredila

³⁰⁷ „Intervju Gorana Petrovića,“ *Nedeljni telegraf*, Aug. 1, 2001).

³⁰⁸ *Uredba o stavljanju na uvid određenih dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u službi državne bezbednosti*, Službeni glasnik RS, br. 30/01.

³⁰⁹ *Uredba o stavljanju na uvid određenih dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u službi državne bezbednosti*, Službeni glasnik RS, br. 31/01.

³¹⁰ Jovica Trkulja, „Pravno savladavanje autoritarne prošlosti,“ *Hereticus*, 2003-1, <http://www.hereticus.org/arhiva/2003-1/pravno-savladavanje-autoritarne-proslosti.html/2>.

³¹¹ „Uvid u dosijea SDB regulisati zakonom,“ *Danas*, Jul 5-6, 2003. O potrebi otvaranja tajnih dosijea, te o dilemama i problemima koji se tom prilikom javljaju videti više u: Boguljub Milosavljević i Đorđe Pavičević, *Tajni dosijei: otvaranje dosijea službi državne bezbednosti* (Beograd: Centar za antiratnu akciju, 2001).

³¹² *Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava*, Službeni glasnik RS, br. 58/03 i 61/03.

zakonom, do sprovođenja lustracije po ovom Zakonu nikada nije došlo, jer u Narodnoj skupštini nije bilo potrebne većine koja bi omogućila da se izaberu članovi lustracione komisije i obezbede drugi uslovi za njen rad. Sprovođenje ovog Zakona pretpostavljalo je mogućnosti uvida u dosijea službi bezbednosti.

Drugu, i po posledicama koje je imala na politizaciju reforme znatno težu ilustraciju stanja predstavljaju afere u koje su bili umešani pojedini pripadnici i delovi službi bezbednosti, kao što su, na primer, „afera Gavrilović“ (ubijen je bivši visoko rangirani pripadnik RDB Momir Gavrilović), „afera Perišić“ (uhapšen je bivši načelnik Generalštaba i tadašnji potpredsednik Vlade Srbije Momčilo Perišić) i „afera Pavković“ (pokušaj da se u junu 2001. godine specijalne jedinice Vojske Jugoslavije upotrebe za upad u Biro za komunikacije Vlade Srbije zbog navodnog prisluškivanja). U svim ovim aferama dve ključne partije koalicije DOS – Demokratska stranka (DS) i Demokratska stranka Srbije (DSS) – optuživale su jedna drugu da zloupotrebljavaju službe bezbednosti za ostvarivanje uskih stranačkih interesa.

Treći primer predstavlja događaj koji je na drastičan način pokazao koliko su velike opasnosti odlaganja reforme službi bezbednosti i pružio jasan dokaz o težini nasleđenog stanja u njima. To je bila pobuna Jedinice za specijalne operacije, čiji su pripadnici pod punom opremom i naoružanjem blokirali saobraćajnice u Kuli i autoput kod Centra „Sava“ u Beogradu. Oni su tražili smenu ministra policije Dušana Mihajlovića i čelnika RDB, ali i javno manifestovali neslaganje sa hapšenjem i izručivanjem optuženih sa liste Haškog tribunala za ratne zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije. U sledu međustranačkih sukoba unutar DOS, predsednik SRJ Koštunica okarakterisao je taj događaj kao uobičajeni „radnički protest“ ljudi koji umesto radničkih mantila imaju uniformu i naoružanje.

Situacija je, međutim, bila veoma ozbiljna. Pobunjenici su uspeli da iznude smenu načelnika RDB Gorana Petrovića i njegovog zamenika Zorana Mijatovića. Kao odgovor na novonastalu situaciju, Vlada Republike Srbije formirala je *Savet za državnu bezbednost*. Predsednik Saveta bio je predsednik Vlade Srbije dr Zoran Đinđić³¹³, a Savet je bio zamišljen kao telo koje će nadzirati operativni rad RDB do uspostavljanja parlamentarne kontrole.³¹⁴ Takođe, Vlada je potvrdila akt³¹⁵ kojim je JSO izdvojena iz RDB u posebnu organizacionu jedinicu Ministarstva unutrašnjih poslova, o čijoj je nameni i upotrebi odlučivao ministar unutrašnjih poslova, uz prethodno pribavljenu saglasnost Vlade. Ovim potezima Vlada je pokušala da uspostavi kontrolu nad JSO. Istovremeno, pokušaj predsednika SRJ da na saveznom nivou formira Savet za nacionalnu bezbednost nije

³¹³ *Defense & Security*, Issue No. 043, January 24, 2002.

³¹⁴ Ovo telo raspušteno je nakon formiranja vlade Vojislava Koštunice u proleće 2004.

³¹⁵ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Jedinici za specijalne operacije Ministarstva unutrašnjih poslova (DT 01 broj 255/2002, 15. 1. 2002. godine)

uspeo zbog otpora Vlade Republike Srbije, koja je smatrala da on nije ovlašćen za formiranje takvog tela.³¹⁶

Uprkos visokom stepenu politizacije reforme i oštrom političkom sukobu dve glavne vladajuće političke partije, u julu mesecu 2002. godine konačno su usvojena dva zakona, od kojih jedan uređuje rad civilnih i vojnih službi na saveznom nivou, dok je drugim zakonom RDB Srbije transformisan u Bezbednosno-informativnu agenciju. Međutim, ubistvo predsednika Vlade Srbije Zorana Đinđića, koje se dogodilo marta 2003. godine, pokazalo je da stvaranje zakonskog okvira za delovanje službi bezbednosti, kao i organizacione izmene nisu dovoljne za ostvarivanje uspešne reforme. Naime, atentat na premijera počinila je grupa sastavljena od pojedinih pripadnika JSO i pripadnika organizovane kriminalne grupe poznate kao "Zemunski klan", ali i uz učestvovanje jednog broja pripadnika BIA. Pokazalo se, dakle, da je najpre neophodno ukloniti ljude iz službi bezbednosti koji su bili umešani u teška kršenja ljudskih prava ili koji su bili povezani sa kriminalnim grupama, odnosno da je bilo neophodno izvršiti kadrovsku obnovu, kao i preduzeti niz drugih reformskih zahvata koji će obezbediti to da službe funkcionišu na nov, demokratskom društvu prikladan način. Rečju, pokazalo se da do tada nije bilo stvarne reforme i da je, barem u ovom trenutku, trebalo osmisliti i sprovesti istinsku reformu, ali se to još jednom nije dogodilo.

Gotovo dve godine nakon demokratskih promena, početkom jula mesecu 2002. godine, usvojen je *Zakon o službama bezbednosti SRJ*. Neposredan motiv za ubrzano pripremanje ovog zakona bila je "afera Perišić", u kojoj se jasno pokazalo da ne postoji civilna kontrola nad vojnim službama bezbednosti i oružanim snagama. Zakonom su uređeni položaj, funkcije, ovlašćenja i kontrola službi bezbednosti na saveznom nivou: Vojne službe bezbednosti i Vojne obaveštajne službe³¹⁷, kao i Službe bezbednosti i Službe za istraživanje i dokumentaciju u okviru Ministarstva inostranih poslova. Najznačajnije promene koje je ovaj Zakon doneo odnosile su se na vojne službe bezbednosti, koje su tada prvi put bile jednim zakonom definisane i obavezane da za primenu posebnih postupaka i metoda kojima se privremeno ograničavaju ustavom i zakonom garantovana ljudska prava i slobode moraju da dobiju prethodnu sudsku saglasnost. Osim toga, vojna policija odvojena je od vojnih službi bezbednosti. "Na ovaj način je postignuto da služba koja koristi tajne metode za prikupljanje podataka nema vojnu policiju kao izvršni organ, što je jedan od demokratskih standarda."³¹⁸

Važan doprinos ovog Zakona bilo je uspostavljanje mehanizma demokratske civilne kontrole. Vojne službe podređene su ministru odbrane i Saveznoj vladi, što predstavlja značajan iskorak koji vodi uspostavljanju civilne kontrole, jer su vojne službe ranije bile potčinjene načelniku Generalštaba, a na nižim nivo-

³¹⁶ Dejan Anastasijević, „Savet za avet,” *Vreme*, broj 758, Jan. 19, 2006.

³¹⁷ Ove službe su kasnije preimenovane u VBA i VOA.

³¹⁸ Opšti citat, Zvonko Horvat, „Reforma vojnih službi bezbednosti,” u *Zbornik predavanja sa IX Škole reforme sektora bezbednosti*, ur. Pavle Janković. (Beograd: ISAC Fund, 2007), 128.

ima komandantima jedinica. Zakon je predvideo i parlamentarne mehanizme kontrole rada službi. Formirana je i parlamentarna Komisija za kontrolu službi bezbednosti SRJ koja, međutim, nije funkcionisala zbog brojnih teškoća u funkcionisanju Saveznog parlamenta. Stručna javnost ocenila je da ovaj Zakon jasno, sadržajno i celovito uređuje položaj, funkcije, ovlašćenja, kontrolu i nadzor rada službi bezbednosti, a jedina kritika odnosila se na rešenje po kojem je VBA zadržala policijska ovlašćenja. Nakon raspada Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Zakon je inkorporiran u pravni poredak Srbije i još uvek predstavlja ključni pravni okvir za rad vojnih službi bezbednosti.

Samo dve nedelje nakon donošenja navedenog Zakona, Narodna skupština Srbije usvojila je *Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji*. Njime je RDB izdvojen iz sastava Ministarstva unutrašnjih poslova i transformisan u Bezbednosno-informativnu agenciju (BIA), koja je neposredno podređena Vladi Republike Srbije i nalazi se pod njenom kontrolom. U odnosu na svoje funkcije ona predstavlja službu "mešovitog tipa", jer istovremeno obavlja obaveštajne i kontraobaveštajne zadatke, ali i funkciju službe bezbednosti (zaštita ustavom utvrđenog poretka). Međutim, javnost je, i pored toga što je pozdravila usvajanje dugo očekivanog zakona, oštro kritikovala kako Zakon u celini, tako i pojedine njegove odredbe. Navešćemo samo najbitnija zapažanja.

Najpre, Zakon se sastoji od svega 28 članova³¹⁹, koji nepotpuno i neprecizno regulišu materiju na koju se Zakon odnosi. Nisu jasno razdvojene obaveštajna i kontraobaveštajna komponenta, kao ni funkcije službe bezbednosti.³²⁰ Takođe, za razliku od Zakona o službama bezbednosti SRJ, u ovom Zakonu neprecizno su navedeni i definisani metodi rada Agencije, jer ona u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti primenjuje "odgovarajuće operativne metode, mere i radnje, kao i odgovarajuća operativno-tehnička sredstva"³²¹, pri čemu se ne određuje jasno koji su to metodi, mere, radnje i sredstva. Posledica ovog nedostatka jeste to da kontrola nad primenom postupaka i metoda kojima se privremeno ograničavaju ustavom i zakonom utvrđena ljudska prava i slobode (član 13 Zakona) nije dovoljno razrađena.³²² Sporna je i odredba po kojoj pripadnici Agencije angažovani na pojedinim poslovima (koji su dosta široko određeni) imaju ovlašćenja koja imaju i pripadnici klasične policije.

Konačno, kontrola nad radom BIA nije sadržajnije određena, te je ona svedena na obavezu BIA da Narodnoj skupštini i Vladi podnosi dva polugodišnja

³¹⁹ Radi poređenja navešćemo to da Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (2006) sadrži 126 članova, kojima sveobuhvatno i detaljno uređuje sva pitanja koja se odnose na rad službi bezbednosti.

³²⁰ Mladen Bajagić, „Reforma službi bezbednosti,” u *Druga škola reforme sektora bezbednosti: zbornik predavanja*, ur. Pavle Janković. (Beograd: CEPROB, G17 Institut, 2003), 215.

³²¹ *Zakon o Bezbednosnoj-informativnoj agenciji*, čl. 9, Službeni glasnik RS, br. 42/02.

³²² Više o tome videti u Bogoljub Milosavljević, „Reforme obaveštajno-bezbednosnih službi: slučaj Srbije,” u *Prva škola reforme sektora bezbednosti: zbornik predavanja*, ur. Pavle Janković. (Beograd: Centar za proučavanje odbrane i bezbednosti, G17 Institut, 2003), 102.

izveštaja o radu, kao i na to da se pridržava načelnih stavova i smernica Vlade, "što je inače standardna obaveza svih republičkih organa uprave i upravnih organizacija"³²³.

Nakon uvida u osnovna rešenja ova dva zakona kao logično nameće se pitanje kako je moguće to da su ova dva zakona, koja su usvojena gotovo istovremeno, toliko različita po svojoj sadržini – jedan ispunjava elementarne standarde demokratske civilne kontrole tajnih službi, dok drugi te standarde ne ispunjava. Osnovano je pretpostaviti da je i ovde bila ključna politička dinamika. Naime, deo vladajuće političke elite koji u tom momentu nije kontrolisao vojne službe bezbednosti, plašeći se da se ne nađe u njihovom zahvatu, usvojio je moderan zakon (Zakon o službama bezbednosti SRJ) kojim se reguliše rad vojnih i službi bezbednosti pri MIP. Međutim, ta ista politička elita usvojila je i Zakon o BIA koji ne ispunjava savremene standarde regulisanja rada bezbednosno-obaveštajnih službi. Razloge za to treba tražiti u činjenici da je politička elita kontrolisala rad civilne službe bezbednosti na republičkom nivou i da nije želela da zakonom umanjí moć te službe, jer bi time, verovatno, umanjila i sopstvenu moć.

Ipak, donošenjem navedenih zakona ostvaren je izvestan napredak u željenom reformskom pravcu. Službe bezbednosti su, mada ne i temeljno reformisane, prvi put podvedene pod pravni okvir koji definiše njihove zadatke i ovlašćenja. Uz to, procedura za primenu njihovih specijalnih ovlašćenja za prikupljanje podataka stavljena je pod kontrolu nadležnih sudova, a Parlamentu je pružena mogućnost da obavlja kontrolu njihovog rada. S druge strane, navedeni zakoni, koji su još uvek na snazi, zahtevaju dalju doradu kako bi bili postignuti najbolji standardi koji važe u ovoj značajnoj oblasti. Dodatno, oni još uvek nisu praćeni neophodnim dokumentom, odnosno Strategijom nacionalne bezbednosti, koja bi definisala glavne izazove, rizike i pretnje po bezbednost Republike Srbije, kao i načine na koje će bezbednosno-obaveštajni sistem na njih odgovarati.

S obzirom na to da su oba pomenuta zakona doneta u uslovima postojanja savezne države, stručna javnost u Srbiji očekivala je da će, posle donošenja novog Ustava Republike Srbije, a po uzoru na uporedna iskustva, biti donet i zakon koji bi na sveobuhvatan, jasan i precizan način uredio celokupni bezbednosno-obaveštajni sistem. Umesto toga, krajem 2007. godine u velikoj žurbi usvojen je Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, koji kao predmet ima jedino nadzor i koordinaciju službi bezbednosti. Zadaci i ovlašćenja, kao i druga pitanja bitna za rad službi bezbednosti, biće regulisana naknadno u posebnim zakonima o civilnoj i vojnim službama. Donošenje tih zakona je predviđeno, ali nije oročeno.

Pored uspostavljanja Saveta za nacionalnu bezbednost, značajnija novina koju ovaj Zakon donosi odnosi se na proširenje i preciziranje nadzorne uloge odbora Narodne skupštine nadležnog za odbranu i bezbednost. Odbor je, između ostalog, ovlašćen i za to da nadzire zakonitost primene posebnih postupaka

³²³ Milosavljević, 103.

ka i mera za tajno prikupljanje podataka i da izvrši neposrednu kontrolu službi bezbednosti. Pri tome, direktori službi dužni su da članovima Odbora omogućće pristup u prostorije službe, dozvole uvid u dokumentaciju, pruže podatke i informacije o radu službi i odgovore na njihova pitanja.

TEMPO I DOMETI REFORME

Reprezentativnost

Na normativnom planu, reprezentativnost u službama bezbednosti obezbeđuju ustavne i zakonske garantije načela jednakosti svih građana i zabrane diskriminacije, kao i odredbe o merama za postizanje pune ravnopravnosti (tzv. pozitivnoj diskriminaciji). Tako je u članu 15 Ustava Republike Srbije od 2006. godine utvrđeno da država jamči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti, a u članu 21 proklamovano je načelo jednakosti svih pred Ustavom i zakonom i zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Članom 53 građanima se jamči pravo da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije, dok se članom 60 svim građanima jamči jednako pravo na rad, slobodan izbor rada, dostupnost svih radnih mesta svima pod jednakim uslovima, kao i druga prava po osnovu rada, uključujući u to i posebnu zaštitu koja se garantuje ženama, omladini i invalidima. U posebnom odeljku Ustava (član 75–81) garantuju se prava pripadnika nacionalnih manjina i utvrđuje to da se diskriminacijom ne smatraju posebni propisi i privremene mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, kao i da je pri zapošljavanju u državnim organima i službama neophodno voditi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.

Izvesna razrada navedenih ustavnih načela ostvarena je u zakonodavstvu o državnoj upravi. Tako se Zakonom o državnim službenicima³²⁴ zabranjuje povlašćivanje ili uskraćivanje prava ili dužnosti državnog činovnika i propisuje da su kandidatima prilikom zapošljavanja u državne organe dostupna sva radna

³²⁴ *Zakon o državnim službenicima*, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 81/05 – ispr., 83/05 – ispr. i 64/07.

mesta pod jednakim uslovima (čl. 7 i 9). Takođe, Zakon o radu³²⁵ u članovima 18–23 propisuje zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu i bliže određuje šta se sve smatra diskriminacijom.

Uprkos navedenim ustavnim načelima i zakonskim odredbama, u stručnoj javnosti se smatra da ta načela i odredbe zbog svoje relativne uopštenosti ne mogu predstavljati dovoljno efikasan pravni okvir za suzbijanje pojava diskriminacije. To utoliko pre, što ustavne i zakonske odredbe nisu konkretizovane u podzakonskim aktima pojedinih organa državne uprave, uključujući tu i službe bezbednosti. Zbog toga, imajući u vidu uporedna iskustva iz modernih evropskih zakonodavstava, postoji predlog da problem diskriminacije bude celovito i detaljno uređen jednim posebnim zakonom. Uz to je podjednako važno da budu usvojeni politički dokumenti o borbi protiv diskriminacije i da budu osnovana specijalizovana državna tela koja bi se bavila nadzorom njihovog sprovođenja i unapređenjem stanja u ovoj oblasti.

Inače, podaci o internim pravnim aktima ili drugim merama kojima se obezbeđuje i podstiče prijem žena i pripadnika manjinskih grupa na rad, kao i podaci o polnoj i nacionalnoj strukturi zaposlenih potrebni za izradu ovog projekta nisu dobijeni od službi bezbednosti. Jedini podatak koji nam nešto govori o tome mogao bi da bude oglas o prijemu u radni odnos, u kom je BIA pre dve godine nastojala da posebno podstakne pripadnike nacionalnih manjina da se prijave za rad u Agenciji. Takođe, od službi bezbednosti nismo dobili ni podatke o tome kolika je procentualna zastupljenost žena i nacionalnih manjina na rukovodećim pozicijama u službama.

Ocena: 2 (dva)

Transparentnost

Opšta transparentnost

Tajnost predstavlja jedno od glavnih načela rada službi bezbednosti. No, kako se one staraju o bezbednosti demokratskog poretka, u kome je javnost rada državnih institucija glavni formativni princip, od službi bezbednosti očekuje se određeni stepen transparentnosti rada. Međutim, pravu meru javnosti i tajnosti rada nije nimalo lako odrediti. Svaka zemlja konkretan odnos između ova dva principa određuje u zavisnosti od toga sa kojim se bezbednosnim izazovima, rizicima i pretnjama suočava. U tome, ipak, postoje opštepriznati standardi i rešenja koje svaka država mora ispuniti ukoliko želi da bude demokratska. Pre-

³²⁵ Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 70/01 i 73/01.

ma tim standardima i rešenjima, službe bezbednosti imaju dužnost da, u skladu sa osetljivom prirodom svoje uloge i značajem koji imaju za čitavo društvo, obezbede poštovanje načela javnosti u svom radu i omogućće slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje se nalaze u njihovom posedu.

Saglasno tome, u više od 30 zemalja građanima se ustavom garantuje pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje se nalaze u posedu državnih organa, dok je preko 50 zemalja ostvarivanje ovog prava uredilo zakonom.³²⁶ U Srbiji je ovo pravo najpre uređeno Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja³²⁷, koji je donet 2004. godine, odnosno nakon četiri godine dugog insistiranja nevladinih organizacija i dela medija u dijalogu vođenom između civilnog društva i državnih institucija. Dve godine nakon toga Srbija je dobila novi Ustav, u kome se članom 51 svakome garantuje pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom. Isto tako, u članu 15 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti propisano je da službe bezbednosti imaju obavezu da informišu javnost o izvršavanju svojih zadataka, u skladu sa zakonom.

Međutim, uprkos tome što je dostupnost informacija od javnog značaja ustavna i zakonska kategorija, u praksi i dalje postoje veliki problemi. Tokom više decenija sticana navika državnih organa, naročito onih u sektoru bezbednosti, da javnosti ne polažu račun o svom radu očigledno se sukobljava sa novim zahtevima i potrebno je izvesno vreme da ona bude promenjena. Otud ne čudi to što je u Izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja³²⁸ navedeno da upravo BIA predstavlja najdrastičniji primer nepostupanja po donetim rešenjima Poverenika (radi se o šest rešenja u 2006. godini) i konstatovano da "u njenom slučaju nije reč samo o kršenju prava na pristup informacijama u posedu organa vlasti, već o potpunom neprimenjivanju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja"³²⁹. U jednom slučaju, BIA nije postupila ni po sudskoj presudi koja se odnosila na podatke o ukupnom broju prisluškivanih lica u toku 2005. godine, tvrdeći da ti podaci predstavljaju državnu tajnu. Takođe, BIA nije Povereniku dostavila ni godišnji izveštaj o primeni Zakona, niti je izradila i objavila informator o svom radu. Moguće je pretpostaviti da bi se u istom periodu naišlo na identične ili slične probleme u primeni ovog Zakona i kada su u pitanju vojne službe bezbednosti, na koje se ovaj Zakon nije odnosio sve do prestanka postojanja Državne zajednice Srbije i Crna Gora.

³²⁶ Pored država, principom javnosti u svom radu i principom dostupnosti informacija počele su da se rukovode i međunarodne organizacije, što se najbolje može videti na primeru Evropske unije. O tome videti: Jadranka Jelinčić, *Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama* (Beograd: Fond za otvoreno društvo, 2005).

³²⁷ *Zakon o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja*, Službeni glasnik RS, br. 120/04 i 54/07.

³²⁸ Poverenik za informacije od javnog značaja, *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2006. godini* (Beograd, mart 2007. godine)

³²⁹ Izveštaj,

O nedovoljnoj transparentnosti rada službi bezbednosti govore i neke druge činjenice. Na primer, one često odbijaju da daju informacije medijima i uskraćuju poslanicima odgovor na njihova pitanja, pozivajući se na to da je reč o državnoj tajni. Ponajviše, službe bezbednosti, ali i organi kojima one dostavljaju izveštaje, ne obaveštavaju javnost o izvršavanju svojih zadataka. Razloge za ovakvo postupanje službi treba tražiti i u činjenici da još uvek nije usvojen zakon o zaštiti tajnosti podataka, kojim bi jasno i precizno bili određeni nivoi tajnosti dokumenata, postupak njihove klasifikacije i deklasifikacije, izdavanje sertifikata za pristup klasifikovanim podacima, ali kojim bi bile propisane i kazne za odavanje tajne. S druge strane, kao pozitivne pomake možemo navesti izvesno poboljšanje komunikacije sa organizacijama civilnog društva i učestvovanje na različitim konferencijama i okruglim stolovima, na kojima su predstavnici službi izlagali o problematici organizacije, rada i reformi službi.

Ocena: 2 (dva)

Finansijska transparentnost

Transparentnost budžeta bezbednosno-obaveštajnih službi jedno je od najosetljivijih pitanja u svim zemljama, posebno kada je reč o konkretnoj strukturi finansijskih sredstava i njihovom trošenju za pojedine namene. Ukupan iznos budžetskih sredstava (aproprijacija) za pojedine službe bezbednosti dostupan je najširoj javnosti putem Zakona o budžetu koji Parlament usvaja svake godine. Međutim, konkretniji finansijski podaci dostupni su samo članovima parlamentarnih odbora nadležnih za bezbednost, budžet i finansije, dok uvid u poverljive podatke budžeta službi bezbednosti ima nezavisna institucija državnog revizora. Poverljivost podataka štiti se na taj način što revizioni izveštaj sadrži mišljenje o zakonitosti i svrsishodnosti potrošnje novca, kao i o eventualnim nepravilnostima, ali ne otkiva one podatke koji bi mogli da ugroze metode i ciljeve prikrivenih operacija. U nekim zemljama, kao na primer u Nemačkoj, kontrolu računa i finansijskog upravljanja sredstvima službi bezbednosti vrši posebno telo u okviru državne revizorske institucije.³³⁰

Srbija je tek odskora učinila prve korake koji vode ka povećanju finansijske transparentnosti službi bezbednosti. Naime, tek posle izdvajanja BIA u posebnu organizaciju javnosti je omogućeno da u zakonima o budžetu Republike Srbije vidi koliko se državnog novca izdvaja za tu agenciju. U 2005. godini usvojen je Zakon o državnoj revizorskoj instituciji³³¹, a u novom Ustavu je ovoj instituciji dat

³³⁰ Videti više u: Hans Born and Jan Li, *Postizanje odgovornosti u obaveštajnoj delatnosti: pravni standardi i najbolji načini nadzora obaveštajnih službi* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2005).

³³¹ *Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji*, Službeni glasnik RS, br. 101/05.

rang ustavnog organa (član 96). Međutim, ovde se ponovo suočavamo sa odlaganjem primene jednog zakona u praksi. Naime, iako je Zakon usvojen 2005. godine, članovi Saveta Državne revizorske institucije izabrani su tek septembra meseca 2007. godine, tačno godinu dana nakon isteka roka za formiranje ovog tela. Do kraja 2007. godine ova institucija još uvek nije dobila prostorije i opremu, tako da se Savet, po rečima njegovog predsednika, i dalje sastaje „u dve sale Skupštine Srbije, u zavisnosti od toga koja je kada slobodna“³³².

Finansijskoj transparentnosti službi bezbednosti nisu doprineli ni skupštinski odbori nadležni za odbranu i bezbednost i za finansije. Oni nijednom javnosti nisu predočili to da li službe bezbednosti troše sredstva iz budžeta na zakonit i svrsishodan način. Uz sve to, službe bezbednosti izuzete su iz primenjivanja procedura propisanih Zakonom o javnim nabavkama, pa bi tim pre nadležni skupštinski odbori i Državna revizorska institucija bili u obavezi da redovno kontrolišu trošenje sredstava u službama i da o tome izveštavaju javnost. U protivnom, finansiranje rada službi bezbednosti ostaće i dalje podložno različitim mistifikacijama i (zluradim) tumačenjima.

Dakle, kada je reč o finansijskoj transparentnosti službi bezbednosti učinjeni su tek početni i uglavnom normativni koraci.

Ocena: 2 (dva)

Participacija građana i njihovih udruženja

Ustav donesen 2006. godine u članu 53 jemči građanima pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima, a Zakon o državnoj upravi donesen 2005. godine³³³ obavezuje organe državne uprave da sprovedu javnu raspravu u postupku pripremanja zakona „kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost“ (član 77). Takođe, Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije u članu 21 načelno uređuje javni nadzor nad službama bezbednosti, tako što obavezuje službe da obaveštavaju javnost o svom radu posredstvom organa kojima dostavljaju izve-

³³² Aleksandar Milošević, „Za državnog revizora prepolovljen budžet“, *Glas javnosti*, Dec. 12, 2007, <http://www.glas-javnosti.co.yu/clanak/glas-javnosti-12-12-2007/za-drzavnog-revizora-prepolovljen-budzet> (pristupljeno Nov. 12, 2008).

³³³ *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik RS, br. 79/05 i 101/07.

štaje, kao i tako što službama daje mogućnosti da neposredno obaveštavaju javnost „o pojedinim bezbednosnim pojavama i događajima“.

Uprkos postojanju pravnog okvira, učestvovanje građana u kreiranju politike na ovom polju na veoma je niskom nivou, a za takvo stanje postoje brojni razlozi. U prvom redu, službe bezbednosti u Srbiji su i dalje predmet mistifikacija, pa je u široj javnosti rasprostranjeno mišljenje da su one svemoćne i nedodirljive, kao i da sve ono što one rade predstavlja veliku tajnu, te da bi bilo kakvo interesovanje za njihov rad moglo predstavljati opasnost. Otud postoji elementarna neobaveštenost građana o tome šta su službe bezbednosti i po kojim principima rade, pa stoga građani nisu spremni da učestvuju u kreiranju bezbednosne politike. Ni službe bezbednosti se ne trude da bilo šta učine kako bi promenile takvo stanje. Takođe, ni politička elita nije ništa značajnije učinila kako bi podelila sa građanima svoju odgovornost za rad službi bezbednosti i motivisala ih da učestvuju u rešavanju nasleđenih problema. Štaviše, ta elita je zbog nedostatka političkog konsenzusa ispoljila nesposobnost da usvoji jasnu i celovitu Strategiju reforme službi bezbednosti. Stoga su svi novi zakoni o službama donošeni „na brzinu“, te stručnoj javnosti nije bilo ostavljeno dovoljno vremena za sprovođenje dublje analize i organizovanje javne rasprave. Tako je, na primer, od trenutka kada je Vlada predstavila nacrt Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, pa do njegovog usvajanja u Narodnoj skupštini, proteklo svega mesec dana iako je za pripremanje tog Zakona bilo predviđeno više od godinu dana.³³⁴ Isto tako, Vlada nije pokazala spremnost da uvaži sugestije stručnjaka, koje su oni davali tokom postupka pripremanja zakona ili u vezi sa izmenama, o čemu najbolje svedoči donošenje Zakona o BIA. Konačno, u Srbiji se mali broj akademskih institucija i organizacija civilnog društva celovito i sistematično bavi pitanjima službi bezbednosti (i sektora bezbednosti u celini).

Kada je reč o učestvovanju građana i njihovih udruženja u sprovođenju i evaluaciji politike, situacija je ista, ako ne i gora. Glavnu prepreku toj vrsti učestvovanja građana, kao što je već izneto, predstavlja uskraćivanje podataka o radu službi bezbednosti. Jedini pozitivan pomak u ovome predstavlja činjenica da su službe bezbednosti u izvesnoj meri povećale saradnju sa akademskim institucijama i organizacijama civilnog društva učestvovanjem na međunarodnim konferencijama i okruglim stolovima. Međutim, sve ove aktivnosti su *ad hoc* prirode.

Službe bezbednosti nemaju u svojoj organizacionoj strukturi ustanovljeno odeljenje za odnose sa javnošću. Takođe, vojne službe bezbednosti nemaju ni svoju veb-stranicu putem koje bi informisale građane o svojim aktivnostima, a

³³⁴ Poređenja radi, u Velikoj Britaniji je javna rasprava o formiranju nezavisne specijalizovane agencije za borbu protiv organizovanog kriminala (Serious Anti Organized Crime Agency) trajala više od godinu dana. Više o tome videti u: Glen Segell, "Reform and Transformation: The UK's Serious Organized Crime Agency," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Volume 20, Issue 2 (2007): 217–239; Clive Harfield, "SOCA-A Paradigm Shift in British Policing," *British Journal of Criminology*, no. 46 (2006): 743–761.

na internet stranici BIA postoji ukupno trinaest vesti koje se odnose na period od 2005. do sredine 2008. godine. Nepostojanje informacija ili davanje šturih informacija, međutim, otvara prostor za različite spekulacije, pa je za same službe bezbednosti veoma važno to da imaju strategiju komunikacije sa javnošću i specijalizovane službe za njeno sprovođenje. To utoliko pre što je, po rečima direktora BIA Radeta Bulatovića, od 2004. do jula 2008. godine, u interesu BIA „da se sa Agencije skine hipoteka i vrati poverenje“³³⁵.

Ocena: 2 (dva)

Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor

242

Među najznačajnija reformska dostignuća svakako spada i stvaranje zakonskog okvira za delovanje službi bezbednosti i uspostavljanje mehanizama demokratske civilne kontrole i nadzora, što je ostvareno u periodu 2002–2007. godine. Donošenjem Zakona o službama bezbednosti SRJ to je postignuto kada je reč o vojnim službama bezbednosti. One su potčinjene demokratski izabranim civilnim organima vlasti i parlamentarnoj kontroli, čiji je zakonski nosilac postala Komisija za kontrolu službi bezbednosti Savezne skupštine. Zatim je, mada na mnogo manje uspešan način, Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji bila uređena kontrola nad ovom agencijom. Konačno, posle usvajanja novog Ustava, koji parlamentarnom nadzoru službi bezbednosti daje rang ustavne kategorije, donet je Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, u kome se dosta precizno i sadržajno uređuju parlamentarna kontrola i nadzor službi bezbednosti, kao i položaj i uloga Saveta za nacionalnu bezbednost. Uz navedeno, član 3 ovog Zakona propisuje to da se rad službi bezbednosti, osim pod demokratskom civilnom kontrolom Narodne skupštine i Saveta za nacionalnu bezbednost, nalazi i pod kontrolom predsednika Republike, Vlade, drugih državnih organa i javnosti “u skladu sa zakonom”. Međutim, on ne razrađuje kontrolnu ulogu drugih navedenih organa i javnosti. Sa ovim bi Zakonom trebalo što pre uskladiti zakone o pojedinim službama bezbednosti i u njima utvrditi koje korelativne obaveze imaju rukovodioci službi u odnosu na nadzorne organe.

³³⁵ Bojan Tončić, „Ratko Mladić je boravio u Srbiji do 2005,“ intervju sa Radetom Bulatovićem, *Danas*, Aug. 31, 2007, <http://www.danas.co.yu/20070831/terazije1.html>

Kontrolna uloga izvršne vlasti

Kontrolna uloga izvršne vlasti nad službama bezbednosti u Srbiji odvija se pomoću nekoliko mehanizama. Najpre, Vlada ima široka funkcionalna, organizaciona i personalna ovlašćenja u odnosu na ove službe. Ona uključuju usmeravanje i usklađivanje njihovog rada, odobravanje akata o njihovoj unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kao i postavljanje i razrešavanje rukovodilaca službi i određenih rukovodećih kadrova. Kao organi koji se nalaze u sastavu Ministarstva odbrane, vojne službe bezbednosti nalaze se pod neposrednim nadzorom tog Ministarstva. Pored ostalog, službe bezbednosti dužne su da Vladi dostavljaju svoje godišnje planove rada i izveštaje o svom radu, koji sadrže opis stanja u njihovom delokrugu rada, podatke o izvršavanju zakona, drugih akata i zaključaka Vlade, kao i podatke o preduzetim merama iz delokruga njihovog rada.

Kontrolna ovlašćenja predsednika Republike, iako nisu bliže regulisana zakonom, očigledno su u vezi sa njegovim položajem šefa države i sa ovlašćenjima koja on ima u oblasti bezbednosti i odbrane.

Savet za nacionalnu bezbednost ima značajnu ulogu u usmeravanju i koordinaciji rada službi bezbednosti, kao i u nadzoru nad njihovim radom. Savet razmatra obaveštajno-bezbednosne procene i donosi zaključke kojima određuje prioritete i načine zaštite, usmeravanja i ostvarivanja nacionalnih interesa koji se sprovode obaveštajno-bezbednosnim delatnostima. Donosi zaključke u vezi s radom službi bezbednosti, kao i zaključke kojima usmerava i usklađuje rad službi bezbednosti. On prati izvršavanje zaključaka koje je doneo, daje mišljenja o predlozima godišnjih i srednjoročnih planova rada službi bezbednosti, kao i mišljenja Vladi o predlozima budžeta službi bezbednosti. Prati realizaciju odobrenih budžetskih sredstava i daje mišljenje Vladi o predlogu za postavljenje i razrešenje direktora službi bezbednosti.

Za pravilno ostvarivanje kontrolne uloge izvršne vlasti posebno je važno to da postoje mehanizmi kojima će biti obezbeđena politička neutralnost rada službi bezbednosti. Radi toga, Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije propisano je da pripadnici službi bezbednosti ne mogu biti članovi političkih stranaka, kao i da su prilikom obavljanja svog posla dužni da postupaju saglasno principu zakonitosti, prema pravilima struke i politički neutralno (član 3, st. 2 i 3). Takođe, Zakon o državnoj upravi obavezuje organe državne uprave da poštuju načela stručnosti, nepristrasnosti i političke neutralnosti (član 8), a Zakon o državnim službenicima propisuje da je dužnost tih službenike da postupaju u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisom, prema pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno. Zabranjeno im je da tokom izvršavanja svog posla izražavaju i zastupaju svoja politička uverenja (načelo zakonitosti, nepristrasnosti i političke neutralnosti, član 5). Ponavljanje ovih načela u navedenim zakonima potpuno je opravdano, posebno kada je reč o službama bezbednosti, budući da problem njihove depolitizacije predstavlja jedan od najteže rešivih problema u ukupnom korpusu njihovog nasleđa. Slično tome,

ne treba potcenjivati ni uvek obnovljivu sklonost Vlade da službe bezbednosti koristi kako bi sebe održala na vlasti. Sprečavanju te mogućnosti služe drugi mehanizmi nadzora.

Ocena: 3 (tri)

Parlamentarna kontrola i nadzor

Pravo Narodne skupštine da nadzire rad službi bezbednosti utemeljeno je članom 99, stavom 1, tačkom 6 Ustava Republike Srbije. Težišnu ulogu u tom nadzoru, kao i u drugim demokratskim državama, ima posebno radno telo – Odbor Narodne skupštine koji je nadležan za odbranu i bezbednost. Uloga ovog Odbora propisana je članom 16 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije. Odbor nadzire ustavnost i zakonitost rada službi bezbednosti, usklađenost tog rada sa Strategijom nacionalne bezbednosti, Strategijom odbrane i bezbednosno-obaveštajnom politikom Republike Srbije, poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu službi bezbednosti, zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka, kao i zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad. Takođe, ovlašćen je da razmatra i usvaja izveštaje o radu službi bezbednosti, da razmatra predloge zakona i drugih propisa i opštih akata, da pokreće inicijative i da podnosi predloge zakona iz nadležnosti službi. Uz to, ovaj Odbor razmatra predloge, peticije i predstavke građana koji su upućeni Narodnoj skupštini u vezi sa radom službi bezbednosti, predlaže mere za njihovo rešavanje i o tome obaveštava podnosioca. Ima i ovlašćenje da utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu službi, kao i u radu njihovih pripadnika, i da o tome donosi zaključke, te da o svojim zaključcima i predlozima izveštava Narodnu skupštinu. Konačno, Odbor ima pravo da izvrši neposrednu kontrolu rada službi bezbednosti. Direktori službi dužni su da tom prilikom njegovim članovima omoguće pristup u prostorije službe, dozvole uvid u dokumentaciju, pruže podatke i informacije o radu službi, kao i da odgovore na njihova pitanja.

Čini se nespornim to da su širokim ovlašćenjima Odbora utemeljene mogućnosti za ostvarivanje kvalitetnog parlamentarnog nadzora nad radom službi bezbednosti. No, ostaje i dalje pitanje kako će taj nadzor funkcionisati, s obzirom na dosadašnja skromna iskustva i na činjenicu da Odbor pokriva čitav sektor bezbednosti i da je sačinjen od dosta članova, kao i na to da bi njegovi članovi trebalo da poseduju specifična stručna znanja i da budu veoma posvećeni svom poslu. Takvi momenti do sada su uticali na to da efikasnost parlamentarne kontrole ne bude na zadovoljavajućem nivou, jer se ona gotovo isključivo svodila na razmatranje šestomesečnih izveštaja o radu BIA. Izvesno opravdanje za ovakvu situaciju može biti objektivna činjenica da je uspostavljanje parlamentarnog

nadzora službi bezbednosti na samom početku, budući da ona postoji tek od sredine 2002. godine.

Ocena: 2 (dva)

Sudska kontrola

Sudska kontrola rada službi bezbednosti zasniva se, pre svega, na kontroli zakonitosti mera tajnog prikupljanja podataka, odnosno ostvaruje se tako što je službama bezbednosti neophodno da dobiju pismenu sudsku saglasnost za zakonsku upotrebu ovih mera. Mada javnosti nisu dostupni podaci o broju odobrenih mera za tajno prikupljanje podataka (o čemu je bilo reči), kao ni o tome da li ima slučajeva nepoštovanja zakonskih odredaba koje uređuju proceduru odobravanja tih mera, moglo bi se pretpostaviti da u ovom domenu sudske kontrole ne postoje veliki problemi. Ovo može biti zaključeno na osnovu toga što nadležni sudovi u svojim izveštajima nisu posebno skretali pažnju na to pitanje.

Pored ovoga, sudovi su nadležni da u upravnom sporu odlučuju o zakonitosti upravnih akata, o eventualnoj krivičnoj odgovornosti pripadnika službi, kao i o naknadi štete koju one nanesu građanima. Svi ovi oblici kontrole, međutim, pojavljuju se sporadično, odnosno predstavljaju posledice. Kontrola u upravnom sporu sporadična je, jer službe bezbednosti retko donose akte koji imaju karakter upravnih akata, dok se sudska kontrola nad upravnim radnjama, koje službe znatno češće preduzimaju, kod nas i ne obavlja. U posmatranom periodu bilo je nekoliko slučajeva u kojima su sudovi odlučivali o krivičnoj odgovornosti pripadnika službi i o odgovornosti za štete pričinjene njihovim radom. Iako je broj tih slučajeva bio veoma mali, oni su, svaki za sebe, predstavljali veliki uspeh pravosudnih organa (u poređenju sa stanjem do 2000. godine), a treba očekivati i to da će se broj takvih slučajeva povećavati, zavisno od tempa i uspeha reformi pravosudnih organa.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Javna kontrola

Javni nadzor nad radom službi bezbednosti veoma je šturo regulisan Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije. Članom 21 tog Zakona službe bezbednosti se obavezuju da, posredstvom organa kojima dostavljaju izveštaje, a na način kojim se ne ugrožavaju prava građana, nacionalna bezbednost i drugi interesi Republike Srbije, obaveštavaju javnost o svom radu. One mogu i neposredno obaveštavati javnost o pojedinim bezbednosnim pojavama i

događajima. Rezultata, kao što je već konstatovano, za sada gotovo da nema, pa je otud nemoguće govoriti ni o postojanju nekog primetnijeg javnog nadzora.

Kada su u pitanju nezavisne institucije, u koje ovde prema ulozi u kontroli službi bezbednosti ubrajamo Poverenika za informacije od javnog značaja, Zaštitnika građana i Državnu revizorsku instituciju, činjenica je da su one tek nedavno počele da rade, savlađujući niz prepreka koje su postojale od trenutka njihovog osnivanja do početka rada. U kratkom periodu svog postojanja jedino je Poverenik za informacije od javnog značaja ispoljio to da u svom polju delovanja ima kapacitet za kontrolu službi, a od ostale dve institucije očekuje se da to učine u bliskoj budućnosti, saglasno svojoj značajnoj ulozi.

Dakle, učinjeni su značajni normativni naponi da budu stvoreni uslovi i pretpostavke za vršenje demokratske civilne kontrole i nadzora nad radom službi bezbednosti, ali su u praktičnom ostvarivanju kontrole i nadzora postignuti tek početni rezultati.

Ocena: 2 (dva)

Vladavina prava

Ustav iz 2006. godine već u definiciji Republike Srbije (član 1) ističe načelo vladavine prava kao jednu od vrednosti na kojima se država zasniva. U razradi ovog načela, Ustav utvrđuje čitav niz posebnih principa, uključujući u to i principe podređenosti vlasti Ustavu i zakonu, zakonitosti uprave, jednakosti svih pred zakonom, podele vlasti, nezavisnosti sudstva i sudske zaštite ljudskih prava i sloboda. Da poštuju načela vladavine prava, posebno su obavezani svi organi državne uprave u zakonodavstvu o državnoj upravi, a službe bezbednosti u matičnim zakonima kojima se uređuje njihov položaj i uloga. Kao prvo od načela delovanja službi bezbednosti, u Zakonu o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije propisano je da „službe bezbednosti deluju na osnovu i u okviru Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata, strategije nacionalne bezbednosti, strategije odbrane i utvrđene bezbednosno-obaveštajne politike Republike Srbije“ (član 2, stav 1). U okviru svoje nadzorne uloge, nadležni odbor Narodne skupštine „nadzire ustavnost i zakonitost rada službi bezbednosti“ (član 16, stav 2, alineja 1). Slično tome, članom 3, stavom 1 Zakona o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije propisano je da službe bezbednosti „svoju delatnost vrše na osnovu i u okviru Ustava i zakona“, a u članu 4, stavu 1 da „obavljaju poslove u skladu sa načelima ustavnosti i zakonitosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda, profesionalizma i srazmernosti u primeni ovlašćenja“.

Pokazalo se, međutim, da je obezbeđivanje punog poštovanja vladavine prava u radu službi bezbednosti jedan od teže ostvarivih zahteva, i to ne samo u tranzicionim zemljama, već i u zemljama razvijene demokratije. Centralni problem predstavljaju, naravno, posebne mere i ovlašćenja službi za tajno prikupljanje podataka i mogućnosti da primenom tih mera zadiru u pravo na privatnost.

U Jugoslaviji je sve do početka devedesetih godina dvadesetog veka primena posebnih mera i ovlašćenja za tajno prikupljanje podataka bila normativno zasnovana na podzakonskim aktima tajnog karaktera. U Srbiji je tek Zakonom o unutrašnjim poslovima donetim 1991. godine regulisana mogućnost odstupanja od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja na osnovu odluke predsednika Vrhovnog suda Srbije. To rešenje je bilo predmet brojnih kritika stručne javnosti³³⁶, a potom je isto pitanje uređeno u Zakoniku o krivičnom postupku 2001. godine³³⁷, kao i u Zakonu o BIA i Zakonu o službama bezbednosti SRJ donetim 2002. godine. Osnovni nedostatak ovih zakona je u tome što nisu međusobno usaglašeni, kako terminološki, tako ni sadržinski. Kritike stručne javnosti posebno se odnose na Zakon o BIA, prema kome odluku o odstupanju od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja odlukom odobrava, na predlog direktora Agencije, predsednik Vrhovnog suda Srbije ili sudija koji je određen da ga u tome zamenjuje (član 14). "To je, zapravo, ponovno oživljavanje ranijeg rešenja iz člana 13 republičkog Zakona o unutrašnjim poslovima, koje je široko osporavano i osporeno kao nesaglasno Ustavu SRJ."³³⁸ Takođe, ova odredba nije u saglasnosti sa članom 232 Zakonika o krivičnom postupku koji propisuje da je za primenu mera tajnog nadzora i snimanja komunikacija neophodno pribaviti odobrenje istražnog sudije. Službe bezbednosti mogu koristiti i ovaj pravni put za dobijanje odobrenja, što dodatno komplikuje kontrolu njihovog rada.

Kao krupan nedostatak Zakona o BIA i Zakonika o krivičnom postupku ističe se to što je izostalo utvrđivanje obaveze službama bezbednosti da lice koje je bilo pod primenom pomenutih mera upoznaju sa prikupljenim podacima. To je protivno članu 42 Ustava, koji propisuje da "svako ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom, i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe". Inače, Savet Evrope je 1999. godine u svojoj preporuci izložio stav o tome da službe bezbednosti moraju poštovati Evropsku konvencije o ljudskim pravima, koja u članu 8 propisuje da građanin ima pravo da bude obavešten o meri nadzora i o rezultatima njene primene.³³⁹ Zakon o

³³⁶ Više o tome: Bogoljub Milosavljević, „Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi,” u *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*, urs. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose), 69-70.

³³⁷ Narodna skupština usvojila je novi Zakonik o krivičnom postupku 2006. godine, ali je njegova primena odložena do 31. decembra 2008. godine.

³³⁸ Bogoljub Milosavljević, „Reforme obaveštajno-bezbednosnih službi: slučaj Srbije,” 102.

³³⁹ Više videti u :Bogoljub Milosavljević, „Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi,” 72.

službama bezbednosti SRJ jedini sadrži odredbe koje obavezuju VBA da građani, na njegov pisani zahtev, obavesti o tome da li su prema njemu preduzimate mere tajnog prikupljanja podataka i stavi mu na uvid dokumente o prikupljenim podacima (član 34), ali se ova obaveza, koliko je poznato, ne poštuje.

Mada je zakonskim regulisanjem primene posebnih mera za tajno prikupljanje podataka učinjen značajan korak napred u odnosu na prethodno stanje, činjenica je da to regulisanje nije zadovoljavajuće. Nije dobro to što postoji nekoliko pravnih režima za primenu posebnih mera, jer se takva situacija negativno odražava na pravnu sigurnost građana i neminovno otežava nadzor nad primenom tih mera. Ovaj problem mora biti prevaziđen usvajanjem zakonskih rešenja koja bi ovo značajno pitanje uredila na sveobuhvatan, sadržajan i precizan način u skladu sa Ustavom. Isto tako, neophodno je usvojiti novi zakon o zaštiti podataka o ličnosti, budući da je postojeći Zakon koji reguliše ovu materiju donet pre više od deset godina i da ne zadovoljava standarde postavljene novim Ustavom i razvijene u praksi primene Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Ocena: 2 (dva)

Efikasnost

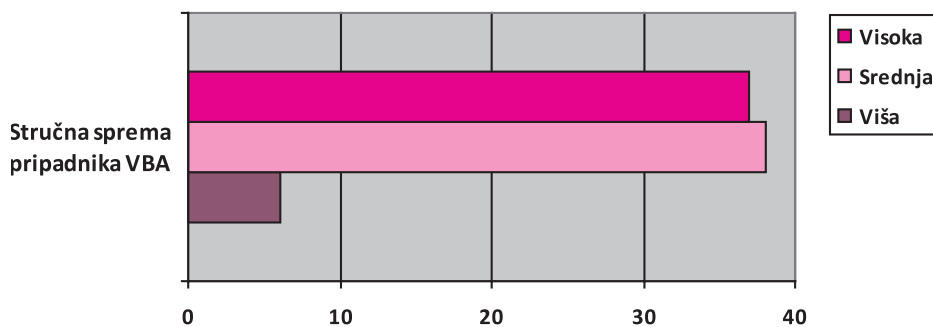
Efikasnost službi bezbednosti je veoma teško oceniti, jer najveći broj podataka na osnovu kojih bi mogla biti formirana ocena o tome nije dostupan javnosti. Jedini izvori podataka su istupi čelnih ljudi službi bezbednosti u javnosti. Prema izjavi direktora BIA Radeta Bulatovića, datoj oktobra meseca 2006. godine, Agencija je pretrpela značajne kadrovske i organizacione promene i učinila dosta da poveća svoju efikasnost. „Radi obezbeđivanja uslova za efikasniji rad, promenjena je i maksimalno pojednostavljena unutrašnja organizacija Agencije“, te je „ukinut veći broj rukovodećih radnih mesta, a povećan broj neposrednih izvršilaca, i to uglavnom u delu operative.“³⁴⁰ Takođe, radi povećanja efikasnosti rada BIA, po rečima njenog direktora, uvedena je unutrašnja budžetska kontrola. Ujedno je od 2002. do polovine 2007. godine u Agenciji promenjena trećina operativnog sastava, a ukupan broj pripadnika smanjen je za 15 odsto, ali samo u delu logistike.³⁴¹ Od ukupnog broja zaposlenih u BIA (koji nije poznat), oko 50

³⁴⁰ Rade Bulatović, „Reforma sistema bezbednosti u Srbiji: dostignuća i perspektive,“ u *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji: dostignuća i perspektive*, ur. Miroslav Hadžić. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2007), 77–78.

³⁴¹ Bojan Tončić, „Ratko Mladić je boravio u Srbiji do 2005,“ intervju sa Radetom Bulatovićem, *Danas*, Aug. 31, 2007, <http://www.danas.co.yu/20070831/terazije1.html>

procenata ima visoku stručnu spremu, a prosečna starost zaposlenih u Agenciji je 37 godina, odnosno samo desetak pripadnika stariji su od 50 godina. No, da ipak nije baš sve tako sjajno, govori i sam direktor Agencije, koji kaže da je RDB, odnosno BIA, pretrpela veliki broj radikalnih rezova u kojima je bilo nekontrolisanog odliva kadrova, a da u kontinuitetu nije bilo odgovarajuće popune. „To stanje prevazilazimo uz redovne aktivnosti, ali je za potpunu stabilizaciju potrebno vreme.“³⁴² Uz to, dugogodišnje sankcije koje su UN uvele SRJ ostavile su traga i na kvalitet tehničko-tehnološke opremljenosti službi bezbednosti, pa je „oprema BIA stara, daleko od operativnih standarda koji su usvojeni u zemljama EU, operativno neefikasna, nepouzdana i, u tom smislu, sasvim loše rešenje za kriminalističke istrage.“³⁴³

Situacija je slična i u vojnim službama bezbednosti. Prema rečima načelnika VBA Svetka Kovača, izrečenim oktobra meseca 2006. godine, Agencija je pretrpela organizacione promene, a intenzivno se radi i na reformi kadra, što predstavlja najteži zadatak. Tako je, od sadašnjeg kadra VBA, njih 50% primljeno posle 2002. godine, a u periodu od 2001. do 2006. godine otpušteno je oko 360 pripadnika, među kojima je bilo najviše oficira. Najveći broj zaposlenih u VBA, njih 52%, starosti su između 30 i 40 godina, dok je 13% pripadnika starosti do 30 godina. Kada su u pitanju dodatna znanja i usavršavanja, 19% pohađa različite oblike posle diplomskog usavršavanja, a 22% pripadnika ima završen kurs stranih jezika, od čega je samo njih 8% završilo drugi nivo.³⁴⁴



Grafikon 18: Stručna sprema pripadnika VBA

³⁴² Tončić

³⁴³ Dragan Jovanović, „Posebna prava i ovlašćenja koja primenjuje policija,“ u *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*, urs. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović. (Beograd: Centar za civilno vojne-odnose, 2008), 86.

³⁴⁴ Svetko Kovač, „Reforma obaveštajno-bezbednosnih službi u Srbiji,“ u *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji: dostignuća i perspektive*, ur. Miroslav Hadžić (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2007), 82.

Međutim, osnovni problem je u tome što podatke koje su naveli šefovi službi bezbednosti nije moguće proveriti kod nezavisnih izvora. Vrlo je verovatno da će svaki direktor svoju organizaciju u javnosti predstavljati u najboljem mogućem svetlu. U tom smislu su pojedini od direktora službi u nekoliko navrata javno tvrdili kako su njihove službe „najbolje u regionu“. Svesni smo toga da su podaci koji ukazuju na (ne)efikasnost službi bezbednosti „osetljivi“, ali stoji činjenica da nijedno državno telo koje kontroliše službe bezbednosti nije do sada ni u jednoj prilici obavestilo javnost o situaciji u službama bezbednosti i o njihovoj efikasnosti.

Prilikom ocenjivanja efikasnosti bezbednosno-obaveštajnih službi moramo imati na umu činjenicu da navedeni podaci mogu (mada i ne moraju) biti nepouzdana i da su službe bezbednosti sastavni deo državne administracije čija obaveštajna neminovno nose, kao i činjenicu da je transparentnost službi bezbednosti u poređenju sa drugim delovima državne uprave znatno manja, pa da otud njihova efikasnost realno može biti upitnija. Zbog svega rečenog smatramo da nemamo dovoljno pouzdanih podataka na osnovu kojih bismo ocenili ovu dimenziju.

Ocena: 2 (dva)

Efektivnost

Integrisanost

Donedavno u Srbiji nije, a pre toga ni u SRJ i SCG, postojalo jedinstveno telo koje bi koordiniralo i operativno usklađivalo rad službi bezbednosti. Taj nedostatak bitno je uticao na ostvarivanje jedinstva funkcionisanja bezbednosno-obaveštajnog sistema. Usvajanjem Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, krajem 2007. godine, i formiranjem Saveta za nacionalnu bezbednost taj problem je normativno, a nadamo se, i stvarno prevaziđen. Službe bezbednosti su ovim Zakonom definisane kao deo jedinstvenog bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije, a Savetu za nacionalnu bezbednost povereno je usmeravanje i usklađivanje rada službi bezbednosti i njihove saradnje sa organima nadležnim za odbranu i unutrašnje poslove i sa drugim nadležnim državnim organima, kao i saradnje sa organima i službama bezbednosti stranih država i međunarodnih organizacija. U sastavu Saveta nalaze se predsednik Republike, predsednik Vlade, ministri odbrane, unutrašnjih poslova i pravde, načelnik Generalštaba Vojske Srbije i direktori službi bezbednosti. Za operativno

usklađivanje službi bezbednosti zadužen je Biro za koordinaciju, koji čine direktori službi bezbednosti i sekretar Saveza za nacionalnu bezbednost.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Odnos ciljeva sredstava i rezultata

Druga bitna pretpostavka potrebna za procenu efektivnosti službi bezbednosti još nije stvorena, jer Republika Srbija još uvek nema usvojenu Strategiju nacionalne bezbednosti. Pošto se efektivnost uobičajeno shvata kao sklad između postavljenih ciljeva, uloženi sredstava i postignutih rezultata, postavlja se razumno pitanje na osnovu čega se mogu ocenjivati rezultati službi bezbednosti kada za davanje te ocene nedostaje neophodan parametar – definisani bezbednosni ciljevi i sredstva. Osim toga, Zakonom je propisano da službe bezbednosti deluju “na osnovu i u okviru Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata, strategije nacionalne bezbednosti, strategije odbrane i utvrđene bezbednosno-obaveštajne politike Republike Srbije”, pa se postojanje Strategije nacionalne bezbednosti pojavljuje kao jedan od preduslova za njihovo zakonito i plansko delovanje. Njeno postojanje je i pretpostavka za kontrolu rada službi bezbednosti, budući da je nadležni skupštinski odbor ovlašćen da “nadzire usklađenost rada službi bezbednosti sa strategijom nacionalne bezbednosti, strategijom odbrane i bezbednosno-obaveštajnom politikom Republike Srbije”. Takođe, Strategija nacionalne bezbednosti značajna je kao važan preduslov za uspešan rad Saveta za nacionalnu bezbednost. Naime, ovaj organ treba da usklađuje rad službi bezbednosti tako što razmatra obaveštajno-bezbednosne procene i donosi zaključke kojima određuje prioritete i načine zaštite i usmerava ostvarivanje nacionalnih interesa koji se sprovode putem obavljanja obaveštajno-bezbednosne delatnosti.

Zbog svega što je rečeno, izradi i usvajanju Strategije nacionalne bezbednosti treba pristupiti što pre, a ona treba da izražava širi društveni konsenzus o pitanjima bezbednosti, odnosno treba da bude rezultat prethodnih detaljnih istraživanja i analiza u kojima bi učestvovali državni organi, akademske institucije i organizacije civilnog društva. Dodatni razlozi za hitan rad na izradi i usvajanju Strategije nacionalne bezbednosti nalaze se u činjenici da ovaj dokument treba da prethodi strateškim dokumentima u oblasti odbrane (postojeća Strategija odbrane i Strategijski pregled odbrane doneti su u uslovima postojanja zajedničke države Srbije i Crne Gore). Konačno, Srbija je jedina zemlja u Jugoistočnoj Evropi koja nema usvojenu Strategiju nacionalne bezbednosti.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Legitimnost

Do sada rečenom valja dodati i to da ne postoje javno dostupni podaci koji bi se odnosili na efektivnost službi bezbednosti, kao ni podaci o tome kako građani Srbije ocenjuju rad službi bezbednosti Republike Srbije.

Ocena: 2 (dva)

4. Državni organi sa određenim policijskim ovlašćenjima

Marko Savković

Uprava carine (UC), Uprava za sprečavanje pranja novca (USPN) i poreska policija mogu, za razliku od drugih organa Ministarstva finansija Republike Srbije, prilikom obavljanja svojih poslova koristiti neka od policijskih ovlašćenja. To ih čini zasebnim državnim akterima sektora, odnosno sistema bezbednosti u Srbiji. Zbog toga će u prvom delu teksta biti prikazana i analizirana ova njihova ovlašćenja. Potom će u sklopu analize tokova i dometa reforme ovih državnih organa biti, na osnovu jedinstvene metodologije, izmereni i ocenjeni njihovi bezbednosni kapaciteti.

Mada je osnovni zadatak UC da omogući brz protok robe i putnika, zaposleni u ovoj instituciji ujedno su dužni da ostvare „punu efikasnost i efektivnost kontrole, odnosno otkrivanja i suzbijanja carinskih i drugih delikata, a posebno terorizma, organizovanog kriminala i korupcije“³⁴⁵. Zakonom koji je usvojen 2003. godine, carinska služba je uključena u grupu institucija države, koje su angažovane u borbi protiv kriminaliteta. Njenim službenicima poverena su ovlašćenja za upotrebu oružja³⁴⁶, kao i za zaustavljanje, pregled i pretres vozila³⁴⁷ na celom carinskom području³⁴⁸.

Zakonom o poreskom postupku i administraciji utvrđena su ovlašćenja poreske policije, koja su gotovo jednaka ovlašćenjima kriminalističke policije u prekrivičnom postupku.³⁴⁹ Poreskoj policiji su tako data sva ovlašćenja klasične policije, osim onog koje se tiče ograničenja slobode kretanja. Radi otkrivanja poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca, poreska policija je ovlašćena da „poziva građane, prikuplja od njih potrebna obaveštenja, ostvari uvid u dokumentaciju državnih organa, preduzeća, radnji i drugih pravnih lica, vrši pregled prevoznih

³⁴⁵ Dejan Carević, „Reforma carinske službe u Srbiji,“ u *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji: dostignuća i perspektive*, ur. Miroslav Hadžić. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose 2007), str. 97.

³⁴⁶ *Carinski zakon*, čl. 276, stav 6, Službeni glasnik RS, br. 73/2003 i 61/05.

³⁴⁷ *Carinski zakon*, čl. 278.

³⁴⁸ *Carinski zakon*, čl. 6, „Carinsko područje Srbije obuhvata teritoriju, teritorijalne vode i vazdušni prostor iznad Srbije. Carinsko područje je ograničeno carinskom linijom koja je istovetna sa granicom Srbije.“

³⁴⁹ *Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji*, Službeni glasnik RS, br. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006 i 63/2006, član 135.

sredstava, putnika i prtljaga, vrši pregled određenih objekata i prostorija državnih organa, preduzeća, radnji i drugih pravnih lica, raspíše potragu za licima i stvarima za kojima se traži³⁵⁰.

Krivično delo pranja novca predstavlja relativno novi oblik privrednog kriminala. To je specifična kriminalna aktivnost koja predstavlja posledicu prethodno počinjenog krivičnog dela, ali i polaznu osnovu za izvršenje budućih krivičnih dela.³⁵¹ Pranjem novca se onaj novac koji je stečen na ilegalan način propušta kroz legalne finansijske tokove da bi postao legalan u nacionalnom ili međunarodnom platnom prometu.³⁵² Kako sposobnost kriminalnih grupa da legalizuju „prljavi novac“ raste, uvećava se i njihova ukupna moć u društvu. Ako je, pri tom, reč o društvu koje se nalazi u tranziciji, rastuća moć ovih grupa postaje potencijalna pretnja za uspeh tranzicionih reformi. „Krivično delo pranja novca ima mnogo širi negativni uticaj na društvo u celini, zato što je njegova osnovna svrha prikrivanje izvršenja drugih ozbiljnih krivičnih dela, posebno njihovih organizovanih oblika, i nastavljanje kriminalne aktivnosti bez straha od otkrivanja.“³⁵³

Formiranje posebne finansijske obaveštajne službe (FOS³⁵⁴) bio je, stoga, jedan od najhitnijih zadataka reforme u Srbiji. Tako je 27. septembra 2001. godine Savezna skupština usvojila Zakon o sprečavanju pranja novca³⁵⁵ kojim je, kao nezavisna komisija za sprečavanje pranja novca na nivou tada postojeće federacije, ustanovljena Finansijska obaveštajna jedinica (FOJ). Ova jedinica preimenovala je u Upravu za sprečavanje pranja novca (USPN) aprila 2003. godine, nakon što je Narodna Skupština usvojila Zakon o ministarstvima³⁵⁶ kojim je, u skladu sa odredbama Beogradskog sporazuma, borba protiv pranja novca prebačena na nivo republika.³⁵⁷

Pored novijeg fenomena pranja novca, korupcija čini deo nasleđa državnih institucija sa određenim policijskim ovlašćenjima u Srbiji. Ona je najzastupljenija u domenu privrednog i finansijskog poslovanja, budući da organizovanim kriminalnim grupama omogućava nesmetanu privrednu aktivnost, ali im i garantuje to da će im državni organi sa kojima su sklopili kriminalne veze pružiti

³⁵⁰ Boris Batarilo, „Poreska policija,“ u *Demokratski nadzor nad primenom posebnih mera i ovlašćenja*, ur. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović 2008. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose 2008), 99–100.

³⁵¹ „Borba protiv pranja novca u Srbiji,“ *Puls (Magazin o korupciji)*, Maj-Jun 2006, 26.

³⁵² Mićo Bošković, „Oblici ispoljavanja organizovanog kriminaliteta u privredno-finansijskom poslovanju,“ *Bezbednost*, broj 6 (2005): 915.

³⁵³ Milovan Milovanović, „Pranje novca: neka otvorena pitanja,“ *Revija za bezbednost*, broj 5 (2008): 32.

³⁵⁴ Eng. *financial intelligence unit* ili FIU.

³⁵⁵ *Zakon o Agenciji za osiguranje depozita, sanaciju, stečaj i likvidaciju banaka*, Službeni list SRJ, br. 53/2001.

³⁵⁶ *Zakon o ministarstvima*, Službeni glasnik SCG, br. 35/2003.

³⁵⁷ „Misija USPN,“ *Internet prezentacija Uprave za sprečavanje pranja novca*, <http://www.fcqml.org.yu/misija.htm> (pristupljeno Avg. 23, 2008).

odgovarajuću zaštitu.³⁵⁸ Učestvovanje u aktivnostima organizovanih kriminalnih grupa, kao i odgovornost za finansiranje određenih oružanih formacija koje su u sukobima na prostoru bivše Jugoslavije počinile ratne zločine posledica su načina na koji je Savezna uprava carina (SUC) poslovala tokom devedesetih godina prošlog veka.

U prvom delu našeg rada upoznaćemo se, prikazom činilaca koji određuju kontekst razvoja UC, sa težinom njenog političkog i institucionalnog nasleđa. Biće, zatim, razmotreni tokovi unutrašnje reforme institucija sa određenim policijskim ovlašćenjima, uz osvrt na javni imidž koji one danas imaju u Srbiji. U drugom delu rada ispitaćemo domete reforme institucija sa određenim policijskim ovlašćenjima u 2008. godini.

Na upit Centra za civilno-vojne odnose koji je UC, USPN i poreskoj policiji upućen u junu 2008. godine odgovorila je samo carinska služba. Zato smo u ispitivanju dimenzija reprezentativnosti i transparentnosti, kao i kriterijuma kontrole upotrebe posebnih mera i ovlašćenja, bili primorani da se usredsredimo samo na rad ove institucije.

Nasleđe Savezne uprave carina (SUC)

Međunarodna izolacija u kojoj se Savezna Republika Jugoslavija našla nakon maja 1992. godine negativno se odrazila i na rad carinske službe. Uporedo sa rastom inflacije, do kog je došlo u periodu od 1995. do 2000. godine, u Srbiji je bez posla ostalo oko 270.000 ljudi. U datim okolnostima jedino je sivo tržište moglo da zadovolji potrebe ljudi. Međutim, zarad smanjenja socijalne napetosti, plaćena je visoka cena zbog mogućnosti cvetanja ilegalne trgovine i korupcije.³⁵⁹

Pojedincima koji su bili bliski režimu Slobodana Miloševića rukovodstvo SUC, na čijem je čelu bio Mihalj Kertes, omogućilo je da ilegalno uvoze akciznu robu sa visokom marginom profita (naftu, duvan, alkohol), kao i hranu i lekove. Izmeštanje spoljnotrgovinske razmene iz zakonom regulisanog okvira vodilo je politizaciji i korupciji institucija policije, carine, finansijske policije i pravosuđa.

Režim Slobodana Miloševića tolerisao je novonastalo stanje iz tri razloga. Najpre, na ovaj način se novac zarađen u uslovima međunarodne izolacije i nepostojanja platnog prometa mogao zadržati pod kontrolom režima, kako bi se finansirala strateški važna preduzeća i institucije.³⁶⁰ Zatim, ovim putem su pribavljena finansijska sredstva neophodna za finansiranje oružanih formacija pri-

³⁵⁸ Mićo Bošković, „Oblici ispoljavanja organizovanog kriminaliteta u privredno-finansijskom poslovanju,” *Bezbednost*, broj 6 (2005): 915.

³⁵⁹ Jelena Unijat, „Organizovani kriminal: slučaj Srbija,” *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 1 (2006): 15.

³⁶⁰ „Kertes: Branim se istinom,” *Beta*, Okt. 8, 2007, <http://www.mail-archive.com/sim@antic.org/msg37495.html> (pristupljeno Jun 17, 2008)

padnika srpskih zajednica u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.³⁶¹ Najzad, tako je omogućeno kontinuirano finansiranje Socijalističke partije Srbije.³⁶²

Opšte urušavanje sistema vrednosti i međunarodna izolacija činile su samo dve pretpostavke za nastanak predočenog sistema distribucije prihoda. Bilo je još neophodno da se na čelu Uprave nađe osoba u koju je režim imao apsolutno poverenje. To je bio Mihalj Kertes, koji je postao direktor SUC 4. maja 1994. godine.³⁶³

Prema optužnici koja je podignuta u martu 2007. godine, Kertes je, kao član kriminalne grupe koju je predvodio Slobodan Milošević (a čiji su članovi ujedno bili i Jovan Zebić i Nikola Šainović), jedan deo prihoda SUC bez zakonskog osnova uplaćivao na račune pravnih lica, političkih organizacija i Državne bezbednosti Srbije. Deo deviznih sredstava je, bez odobrenja Narodne banke Srbije, po nalogu članova ove grupe iznet na Kipar. Grupa je optužena da je oštetila budžet za najmanje 120 miliona nemačkih maraka.³⁶⁴

Po nalogu Mihalja Kertesa, SUC je Resor državne bezbednosti Srbije snabdevala automobilima i drugim transportnim sredstvima, pružajući tako logističku podršku aktivnostima čiji je cilj bio zastrašivanje političkih protivnika. Kada je u oktobru 1999. godine pokušao atentat na Vuka Draškovića, predsednika Srpskog pokreta obnove, živote je izgubilo četvoro ljudi.

Mada je nekadašnji direktor SUC prvi put priveden na informativni razgovor već 6. decembra 2000. godine, dva meseca nakon političkih promena, proteklo je osam godina pre nego što je pravosnažno osuđen. Vidljiv je nedostatak političke volje da se ovaj slučaj reši, jer je proces koji je vođen pred specijalnim odeljenjem okružnog suda u Beogradu odugovlačen, usled čega je došlo do zastarevanja krivičnog postupka. Tako je postupak protiv Kertesa i njegovih saradnika više puta obustavljan, a optuženi su oslobođani svake odgovornosti. Najzad, Kertes je za saučesništvo u navedenom četvorostrukom ubistvu i za pokušaju atentata na lidera SPO osuđen na osamnaest meseci zatvora.³⁶⁵ Na sudu je dokazano da je po Kertesovom nalogu bio obezbeđen kamion kojim je izvršen atentat.³⁶⁶ Ostali sudski procesi koji se protiv Kertesa vode zbog zloupotrebe službenog položaja još uvek su u toku.

³⁶¹ Miloš Vasić, Jovan Dulović i Davor Konjikušić, „Hapšenje direktora Savezne uprave carina: Čudesni svet Bracike Kertesa“, *Vreme*, rubrika „Dosije Vremena“, http://www.vreme.com/arhiva_html/520/12.html (pristupljeno Jun 17, 2008).

³⁶² „Kertes: Politički montirano“, *B92*, Sep. 5, 2007, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=09&dd=05&nav_category=120 (pristupljeno Jun 17, 2008).

³⁶³ „Mihalj Kertes (Ko se boji Srba još?)“, *Glas javnosti*, Maj 20, 2000, <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/2000/05/21/srpski/P00052006.shtm> (pristupljeno Jun 17, 2008).

³⁶⁴ „Kertes: Politički montirano“, *B92*, Sep. 5, 2007, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=09&dd=05&nav_category=120 (pristupljeno Jun 17, 2008).

³⁶⁵ „Maksimalne kazne za Ibarsku“, *B92*, Jun 19, 2008, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=06&dd=19&nav_id=304459 (pristupljeno Jun 20, 2008).

³⁶⁶ Dragoljub Todorović, „Nema nikakve zbrke: povodom početka suđenja za zločin na Ibarskoj

Počeci reforme

Saveznu upravu carina je 6. oktobra ujutru zauzela grupa naoružanih ljudi, predvođena Dušanom Zabunovićem, vlasnikom firme „MPS“. Na prvi pogled, ovaj događaj se nije mnogo razlikovao od obrasca po kome su državne institucije od strateškog značaja preuzimane neposredno nakon sloma režima Socijalističke partije Srbije. Prema navodima emisije „Insajder“ televizije B92, problem je bio u tome što je Zabunović početkom devedesetih godina nastojao da se nametne drugim akterima šverca akciznom robom u Srbiji. Njegov sukob sa Kertesom, kako se u emisiji tvrdi, datira još od odluke koju je Kertes doneo, sledeći instrukcije Marka Miloševića, da treba srušiti novootvoreni *duty free shop* na graničnom prelazu Preševo, koji je otvorio Zabunović.³⁶⁷

Nakon promene režima institucije sa određenim policijskim ovlašćenjima morale su proći kroz „četiri D: dekriminalizaciju, demilitarizaciju, depolitizaciju i decentralizaciju“³⁶⁸. Za potrebe ovog rada, njihovu reformu u Srbiji posmatramo kao proces koji se odvijao u dva pravca, odnosno posmatramo reformu carinske službe i stvaranje novih institucija – USPN i poreske policije.

Izazov korupcije

Uprava carina se, usled prirode ovlašćenja koja su poverena njenim zaposlenima, suočava sa problemom korupcije kao malo koji organ državne administracije. U protekle tri godine veliku pažnju javnosti privukle su dve velike policijske akcije, preduzete radi razbijanja kriminalnih grupa povezanih sa korupcijom u carinskoj službi. U novembru 2006. godine, policija je u više gradova Srbije započela akciju „Mač“, tokom koje je uhapsila sedamnaest osoba, odnosno carinika i malih privrednika. Oni su osumnjičeni da su u dužem vremenskom periodu delovali kao zločinačko udruženje koje je primalo i davalo mito, zloupotrebljavalo službeni položaj i bavilo se krijumčarenjem robe.

Krajem maja 2007. godine, specijalni tužilac za organizovani kriminal Slobodan Radovanović podigao je optužnicu protiv dvadeset i osam osoba zbog korupcije na carini, primanja mita i zloupotrebe službenog položaja, kao i zbog krijumčarenja. Ova kriminalna grupa radila je na tome da „određeni korisnici navodnog uvoza“ budu izuzeti iz carinskog nadzora i kontrole (carinjenja), kao i na tome da im se omogući krijumčarenje akcizne robe i naftnih derivata. Reč je

magistrali“ *Glas javnosti*, <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/2001/10/16/pisma/srpski/pisma.shtml> (pristupljeno Jun 20, 2008).

³⁶⁷ „Kako je Marko švercovao cigarete,“ *B92, Insajder*, Feb. 20, 2006, http://www.b92.net/info/emisije/insajder.php?mm=02&nav_id=190194&yyyy=2006 (pristupljeno Jun 20, 2008).

³⁶⁸ Unijat, „Organizovani kriminal: slučaj Srbija,“ 14.

bila o uvozu komercijalne robe velike vrednosti iz Kine, Turske, Bugarske i Makedonije. Kako je tom prilikom rekao portparol Specijalnog tužilaštva Toma Zorić, „država je na ime neplaćenog poreza i carine oštećena za više desetina miliona evra“³⁶⁹. Kao organizator ove kriminalne grupe, koja je u međuvremenu sa dvadeset i osam spala na „samo“ osamnaest pripadnika, optužen je Velibor Luković, bivši šef Odseka za suzbijanje krijumčarenja i koordinator Uprave carina za područje južno od Beograda.³⁷⁰

Obnavljanje međunarodne saradnje i početak reforme carinske službe

Aprila 2001. godine SRJ je postala članica Svetske carinske organizacije (SCO). Pristupanje ovoj organizaciji je za carinsku službu u Srbiji bilo višestruko važno. Pod okriljem SCO usvojeno je dvanaest međunarodnih konvencija i veliki broj preporuka. Ove konvencije i preporuke usvojene su kako bi bile pojednostavljene i usaglašene carinske procedure, a samim tim i ubrzan prometa roba preko granica.³⁷¹

Od 1. januara 2002. godine SUC više nije bila direktno odgovorna Vladi SRJ, već je podređena Saveznom ministarstvu finansija.³⁷² Tri meseca kasnije, novi direktor SUC Vladan Begović najavio je početak reorganizovanja carinske službe, koje je trebalo da se obavlja u saradnji sa Evropskom unijom (EU). Begović je tom prilikom rekao da je strategija razvoja carinske službe urađena u saradnji sa Svetskom bankom.³⁷³ Odmah zatim, SRJ ulazi u TTFSE (*Trade and Transport Facilitation in South East Europe Program*), regionalni projekat modernizacije carinskih uprava.³⁷⁴

U maju 2003. godine, UC postaje deo mreže Regionalnih obaveštajnih kancelarija za vezu (*Regional Intelligence Liaison Offices, RILOs*), koja je pod pokroviteljstvom Svetske carinske organizacije. Tako je, ujedno, stečeno i pravo na pristupanje „Carinskoj mreži podataka za suzbijanje krijumčarenja“ (*Customs Enforcement*

³⁶⁹ „Optužnica za carinsku mafiju,“ B92, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=05&dd=28&nav_id=248670 (pristupljeno Dec. 24, 2007).

³⁷⁰ „Počelo suđenje carinskoj mafiji,“ B92, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=12&dd=10&nav_id=275828 (pristupljeno Dec. 24, 2007).

³⁷¹ Internet prezentacija Svetske carinske organizacije, <http://www.wcoomd.org/home.htm>

³⁷² Internet prezentacija Uprave carina Republike Srbije, <http://www.fcs.yu>

³⁷³ Internet prezentacija Direkcije za informisanje Saveta ministara Državne zajednice Srbija i Crna Gora, <http://ssinf.sv.gov.yu/saveznavlada/print.php?idteksta=5>

³⁷⁴ Pristupajući TTFSE, država izražava spremnost da smanji troškove i opterećenja na granicama, koji nisu poreklom carinska, te da utiče na smanjenje krijumčarenja na graničnim prelazima: Internet prezentacija Trade and Transport Facilitation in South East Europe Program, <http://www.ttfse.org>

Network, CEN), što će omogućiti bržu i lakšu saradnju u oblasti suzbijanja krijumčarenja, kao i razmenu informacija. U drugoj polovini 2003. na snagu je stupio novi Carinski zakon (avgust), kao i Kodeks ponašanja carinskih službenika³⁷⁵ (novembar), kojim su utvrđena pravila ponašanja carinskih službenika u odnosima sa kolegama, rukovodiocima i građanima u toku radnog vremena i van njega.

Carinska služba suočila se u periodu nakon 5. oktobra 2000. godine sa problemom koji je bio rezultat narušenih odnosa unutar federacije, odnosno državne unutar zajednice Srbije i Crne Gore. Vlasti u Crnoj Gori su u prvoj polovini 1998. godine, nakon što je njihov zahtev da Mihalj Kertes ne bude ponovo izabran za direktora SUC odbačen u Beogradu, preuzele kontrolu nad carinarnicama na teritoriji ove republike. Posle Kertesovog reizbora Crna Gora je prestala da prihode od carina uplaćuje u savezni budžet.³⁷⁶ Odluka crnogorskih vlasti bila je politički motivisana. Podgorica nije više bila spremna da finansira politiku koju diktirana Beograd.

U svom prvom redovnom izveštaju o progresu učinjenom na putu pridruživanja EU, sačinjenom aprila 2002. godine, Evropska komisija (EK) kritikovala je to što Republika Srbija i Republika Crna Gora imaju odvojene carinske administracije, dva različita carinska koda i dva različita informatička sistema. Evropska komisija bila je zabrinuta zbog tada aktuelne politike da se na SRJ (a godinu dana kasnije SCG) gleda kao na jednu državu kandidata za učlanjenje u EU.

Po potpisivanju Beogradskog sporazuma, dogovoreno je da UC i UCCG započnu pravno regulisanje administrativne carinske linije, da usaglase standarde koji se odnose na podnošenje dokumenata potrebnih u carinskoj proceduri i da započnu postepeno smanjivanje carinske stope u Srbiji, odnosno povećanje ove stope u Crnoj Gori. Odsustvo volje da bude ostvareno ono što je dogovoreno dovelo je do nove negativne ocene koju je dala EK. Ona će se, praktično, ponavljati sve do izveštaja iz 2006, u kome je konstatovano da će referendum o nezavisnosti Crne Gore biti održan u maju.

Formiranje novih državnih organa sa određenim policijskim ovlašćenjima

Prvim Zakonom o sprečavanju pranja novca, koji je 27. septembra 2001. godine usvojila Savezna skupština, predviđeno je uspostavljanje saveznog organa nadležnog za sprečavanje pranja novca, čiju bi organizaciju i delokrug rada na-

³⁷⁵ „Kodeks ponašanja carinskih službenika,” *Uprava carina*, http://www.fcs.yu/srpski/o_nama/kodeks.htm (pristupljeno Dec. 24, 2007).

³⁷⁶ Ratomir Petković, „Federacija samo na papiru: Srbija i Crna Gora nisu više u istoj državi?,” *AIM Press*, <http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/199806/80622-019-pubs-beo.htm> (pristupljeno Sep. 8, 2008).

knadno utvrdila Savezna vlada.³⁷⁷ Usvojenom definicijom obuhvaćeno je samo „ulaganje novca³⁷⁸ stečenog obavljanjem nezakonite delatnosti na račune banaka i drugih finansijskih institucija [...] koje domaća i strana fizička i pravna lica vrše radi obavljanja dozvoljene privredne ili finansijske delatnosti“³⁷⁹. Prikrivanje nezakonitog porekla novca ili imovine, ali i naredne dve faze pranja novca – „raslojavanje“ i „integracija“ – nisu smatrane sastavnim delom krivičnog dela.³⁸⁰

Ubrzo po usvajanju Zakona o poreskom postupku i administraciji, formirana je Poreska policija kao jedna od najmlađih institucija u sektoru bezbednosti. „Izmenama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, izmenjena je i koncepcija ovlašćenja poreske policije, tako da se ona [...] posle toga osamostalila u vršenju i primeni ovlašćenja koja joj pripadaju.“³⁸¹

Ovlašćenja ove institucije koja nazivamo policijskim pod kontrolom su javnog tužilaštva. Mere prinude, bile one potražne ili istražne, poreska policija ne sprovodi samostalno, već u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova (MUP). Prema Zakonu, ova saradnja MUP i Poreske policije zasniva se na posebnom sporazumu. Taj sporazum su, nakon stupanja Zakona na snagu, potpisali ministri finansija i unutrašnjih poslova. U njemu su jasno definisani oblici i načini saradnje poreske policije i Ministarstva unutrašnjih poslova.³⁸²

Nakon promene karaktera zajednice Srbije i Crne Gore, borba protiv pranja novca prešla je sa saveznog nivoa na nivo država članica. Umesto Savezne komisije za sprečavanje pranja novca, stvorena je USPN. Novi Zakon o sprečavanju pranja novca Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 28. novembra 2005. godine.³⁸³

Na sednici održanoj 25. septembra 2008. godine, Vlada Republike Srbije donela je Nacionalnu strategiju za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma i utvrdila Predlog zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.³⁸⁴ Međutim, ovaj Zakon, koji predstavlja i odgovor na međunarodne obaveze koje je Republika Srbija preuzela, u trenutku pisanja ovog teksta (septembar 2008) još uvek nije bio usvojen.

³⁷⁷ Zakon o sprečavanju pranja novca, čl. 11, Službeni list SRJ, br. 53/2001.

³⁷⁸ U krivičnom delu pranja novca, razlikujemo fazu ulaganja, fazu raslojavanja (ili prikrivanja) i fazu integracije. Navedeno prema: Miroslava Milenović, „Pranje novca,“ *Puls (Magazin o korupciji)*, (jul–avgust 2004): 1.

³⁷⁹ „Borba protiv pranja novca u Srbiji“: 29.

³⁸⁰ Ibid.

³⁸¹ Miodrag Vuković, „Uloga poreske policije u reformi sektora bezbednosti,“ u *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji: dostignuća i perspektive*, ur. Miroslav Hadžić. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose 2007), 118.

³⁸² Vuković, 119.

³⁸³ Službeni glasnik RS, broj 107/2005, 117/2005, 62/2006.

³⁸⁴ „Obaveštenje,“ *Internet prezentacija Uprave za sprečavanje pranja novca*, http://www.apml.org.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=6&Itemid=6&lang=rs&limitstart=4 (pristupljeno Nov. 11, 2008).

Reprezentativnost

Zastupljenost žena

Članom 21 Ustava Republike Srbije zabranjena je svaka diskriminacija po osnovu pola, posredna ili neposredna.³⁸⁵

Zakon o radu u članu 18 sadrži još obuhvatniju zabranu.³⁸⁶ Za razliku od Ustava Republike Srbije, u ovom Zakonu objašnjeni su pojmovi neposredne i posredne diskriminacije. Dok je neposredna diskriminacija „svako postupanje [...] kojim se lice koje traži zaposlenje, kao i zaposleni, stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica u istoj ili sličnoj situaciji“, „posredna diskriminacija [...] postoji kada određena naizgled neutralna odredba, kriterijum ili praksa stavlja [...] u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica lica koje traži zaposlenje [...] zbog određenog svojstva, statusa, opredeljenja ili uverenja“³⁸⁷.

Članom 9 Zakona o državnim službenicima definisano je da su prilikom zapošljavanja presudni stručna osposobljenost, znanje i veština kandidata.³⁸⁸ Od toga da li državni službenik poseduje ove kvalitete, zavisice, prema slovu zakona, i njegovo ili njeno napredovanje. To je potvrđeno i članom 11, koji u tom smislu utvrđuje jednake mogućnosti zaposlenih.³⁸⁹

U članu 318 Carinskog zakona, kojim su propisani uslovi za zapošljavanje carinskih službenika, pripadnost određenom polu nije definisana kao jedan od uslova. Presudni kriterijumi za zapošljavanje određene osobe, pored zadovoljenja uslova formalne prirode³⁹⁰, jesu vrsta i stepen stručne spreme koji treba da odgovaraju obavljanju posla zbog kog će kandidat i biti primljen u radni odnos. Članom 322 Zakona, u kome se govori o uslovima za unapređenje, utvrđeno je da je jedini uslov napredovanja odgovarajući rezultat do koga se dolazi redovnom procenom radne sposobnosti carinskog službenika.³⁹¹

Prema podacima koje je Centar za civilno-vojne odnose dobio od Biroa direktora Uprave carina (u daljem tekstu: UC) 25. juna 2008. godine, ova institucija u radni odnos prima kandidate bez obzira na pol, rasu ili nacionalnu pripadnost.

³⁸⁵ *Ustav Republike Srbije*, čl. 18, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

³⁸⁶ *Zakon o radu*, čl. 18, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005.

³⁸⁷ *Zakon o radu*, čl. 19.

³⁸⁸ *Zakon o državnim službenicima*, čl. 9, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 i 83/2005.

³⁸⁹ *Zakon o državnim službenicima*, čl. 11.

³⁹⁰ „Da je (lice, prim. aut.) državljanin Srbije i Crne Gore, da nije osuđivano za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje tri meseca, niti je osuđivano za dela u vezi sa prevarom, nasiljem, drogom i opojnim sredstvima, da ispunjava posebne zdravstvene i psihofizičke uslove za vršenje određenih poslova, da mu nije prestao radni odnos u državnom organu zbog izrečene disciplinske mere.“ *Carinski zakon*, čl. 318, Službeni glasnik RS, br. 73/2003, 61/2005.

³⁹¹ *Carinski zakon*, čl. 322.

Uslovi za obavljanje poslova, kaže se u dalje u tekstu, ne određuju se prema polu. U skladu sa pozitivnim propisima, „obuke [...] usavršavanja se organizuju prema potrebama carinske službe i pol nikada nije uslov za stručno napredovanje“³⁹².

Navedeno je da je javnim konkursom, koji je raspisan za prijem pedeset i pet izvršilaca u radni odnos, 2006. godine primljeno trideset žena i dvadeset i pet muškaraca. Kao ilustracija ove tvrdnje može poslužiti konkurs objavljen na internet stranici „Infostud“ u martu 2008, u kome se traži lice za popunu radnog mesta upravnika carinarnice u Kraljevu. Ni u ovom konkursu se pripadnost određenom polu ne pominje kao uslov za primanje u radni odnos.³⁹³

Procentualno, u opštoj populaciji zaposlenih žena ima 40,25%. Ovako visok procenat žena zaposlenih u ovoj službi posledica je najpre činjenice da one obavljaju administrativne poslove (70% zaposlenih), dok ih znatno manji procenat obavlja operativne poslove (37,2% zaposlenih). Ovakav odnos procenata govori o tome da je uobičajena, a neformalna podela na „muške“ i „ženske“ poslove znatno manje prisutna u UC, ali i o tome da administrativne poslove češće obavljaju osobe ženskog pola.

Konstatovali smo da su nadležni u UC opredeljeni tako da se prilikom zapošljavanja i unapređivanja kandidata rukovode propisima, a ne polnom pripadnošću. Udeo žena u opštoj populaciji zaposlenih iznad je republičkog proseka za državnu upravu.³⁹⁴ Međutim, izostale su mere afirmacije rodne ravnopravnosti, kojima bi se povećao broj žena zaposlenih na obavljanju operativnih poslova.

Ocena: 3 (tri)

Zastupljenost nacionalnih manjina

Odredbe Ustava, Zakona o državnim službenicima i Zakona o radu, koje smo naveli u delu posvećenom rodnoj ravnopravnosti, odnose se i na zastupljenost nacionalnih manjina. U Carinskom zakonu, u pomenutim članovima 318 i 322, pripadnost određenoj etničkoj manjini ne navodi se kao preduslov za zapošljavanje, odnosno za napredovanje.

Međutim, kako je u odgovoru UC navedeno, ova institucija vodi računa o proporcionalnoj zastupljenosti nacionalnih manjina, naročito u unutrašnjim jedinicama koje se nalaze na područjima na kojima ove manjine žive. U tim jedini-

³⁹² Odgovor Biroa direktora Uprave carina na upit Centra za civilno-vojne odnose od 23. maja 2008. godine, upućen u štampanoj formi 25. juna 2008.

³⁹³ „Konkurs za radno mesto: upravnik carinarnice,“ *Internet prezentacija Poslovi Infostud.com*, <http://poslovi.infostud.com/oglas/dbk.php?posaoID=31351> (pristupljeno Nov. 3, 2008).

³⁹⁴ Udeo žena u državnoj upravi i službama socijalnog osiguranja, koje je kao jednu kategoriju obračunao Republički zavod za statistiku, iznosi 38,5%. Republički zavod za statistiku, „Anketa o radnoj snazi za april 2008,“ *Saopštenje*, br. 373 (2008): 9-10, <http://webzrs.stat.gov.rs/axd/dokumenti/saopstenja/RS10/rs10102008.pdf>

cama je kao uslov obavljanja poslova navodno propisano i znanje jezika i pisma nacionalne manjine.

Nadležni su opredeljeni tako da se prilikom zapošljavanja i unapređivanja kandidata rukovode propisima, a na pripadnošću određenoj nacionalnoj manjini. Mera pozitivne diskriminacije, koja se primenjuje prilikom raspisivanja konkursa u unutrašnjim jedinicama gde žive etničke manjine, u saglasnosti je sa načelom efikasnosti. Konkursi za popunu radnih mesta ipak nisu dovoljno vidljivi.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Transparentnost

Opšta transparentnost

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ustanovljeno je pravo građana, medija i drugih lica na slobodan pristup informacijama koje su u posedu organa javne vlasti. Ovim Zakonom ustanovljena je i institucija Poverenika za informacije od javnog značaja. On je nezavisan u vršenju nadležnosti a njegova osnovna funkcija je da obezbeđuje ostvarivanje ovog prava. Članom 51 Ustava Republike Srbije iz 2006. godine ovo pravo dobilo je i svoju ustavnu garanciju.

Međutim, Poverenik se tokom rada suočava sa problemom nepostojanja adekvatnog normativnog okruženja. Pravo na slobodan pristup informacijama ograničeno je: a) formulacijom prema kojoj se pristup dozvoljava samo određenim licima ili na osnovu zahteva prema kome postoji „opravdan“ ili „osnovan“ interes za pristupanje informacijama; b) formulacijom prema kojoj se pristup ograničava pozivanjem na tajnost podataka i c) formulacijom prema kojoj se informacije koje se odnose na pojedina pitanja iz nadležnosti odnosno Zakona jednostavno izuzimaju iz ovog prava.³⁹⁵ Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja otežana je i nepostojanjem komplementarnih propisa, kao što su zakon o klasifikaciji informacija i o zaštiti podataka o ličnosti. Usvajanjem ova dva zakona, „odmeravanje pretežnosti interesa između prava javnosti da zna i zaštite tajnih podataka“ postalo bi jednostavnije.³⁹⁶

³⁹⁵ Poverenik za informacije od javnog značaja, *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2007. godini* (Beograd, mart 2008. godine), 17.

³⁹⁶ Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2007. godini, 18.

U odgovoru koji je UC dao na upit Centra za civilno-vojne odnose navedeno je da je ova institucija odgovorila na svih devet zahteva za dostavu podataka koji su pristigli tokom 2007. godine. Pet zahteva je usvojeno, tri nije, a jedan je samo delimično usvojen.

Članom 39 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisana je obaveza organa javne vlasti da izrade „Informator“ u kome bi objavili osnovne podatke o svom radu. Informator, koji bi morao da bude objavljen barem jednom godišnje, sadržao bi osnovne podatke o radu jedne ustanove. Poverenik je u uputstvu datom u julu 2005. godine ovim organima preporučio da Informator objave u elektronskom obliku na svojim internet stranama.³⁹⁷

Informatorom bi državni organ učinio da građanima i medijima budu dostupne najvažnije informacije o njegovom radu, kadrovskim kapacitetima, organizaciji, nadležnostima, trošenju budžetskih sredstava, kao i o vrstama informacija kojim raspolaže. Od izrade Informatora korist bi imala i sama institucija, jer bi se zaposlenima pružila prilika da preispitaju svoju organizaciju i utvrđene procedure, te da otklone nedostatke ukoliko oni postoje.³⁹⁸

„Informator o radu“ koji smo obuhvatili istraživanjem UC je objavila u junu 2008. godine. Za ocenjivanje kriterijuma opšte transparentnosti značajne su sledeće rubrike Informatora: „podaci o vrstama informacija koje UC poseduje“, „podaci o vrstama informacija koje UC stavlja na uvid“ i „podaci UC koji su od značaja za javnost“. Nadležni UC su ustalili praksu da u „Informatoru“ objavljuju zahteve građana koji se odnose na informacije od javnog značaja. U izdanju iz juna 2008. godine, prikazano je svih pet zahteva za dostavu podataka koji su bili usvojeni u 2007. godini.³⁹⁹

Kada je reč o podacima koje UC može posedovati, autori Informatora upućuju nas na član 312 Carinskog zakona. U ovom članu se kaže da carinski službenik ne sme, ukoliko je vršeci svoju dužnost došao do poverljivih informacija (osim ako su definisane kao javne), te informacije prenositi neovlašćenim licima ili ih koristiti za ostvarivanje sopstvene dobrobiti. Napominjemo i to da je zahtev tajnosti informacija ovim članom definisan kao trajan.⁴⁰⁰

Deo podataka koje UC poseduje objavljuje se u periodičnim izdanjima koja prate rad ove institucije (*Statistički bilten* i *Carinik*). Drugi deo tih podataka odnosi se na carinske propise, koji su dosta pristupačno objašnjeni u publikacijama „Putnički promet“ i „Carinski vodič“. Služba za odnose sa javnošću sastavni je deo UC. U njenoj nadležnosti je plasiranje informacija u javnost putem izdavanja saopštenja, ali i uređivanje internet prezentacije www.fcs.yu, na kojoj je moguće preuzeti i Informator.

³⁹⁷ Poverenik za informacije od javnog značaja, *Uputstvo za izrađivanje informatora o radu državnog organa*, Službeni glasnik RS, br. 57/2005.

³⁹⁸ Uputstvo za izrađivanje informatora o radu državnog organa, 26.

³⁹⁹ „Informator o radu Uprave carina“, *Uprava carina* (jun 2008): 3, <http://www.fcs.yu/srpski/right/Informator.pdf>

⁴⁰⁰ *Carinski zakon*, čl. 312.

Na uvid UC stavlja „sve informacije kojim raspolaže, a koje su nastale u radu ili u vezi sa radom UC“⁴⁰¹. Podaci, dokument u kome su podaci sadržani ili kopija tog dokumenta, biće dostavljeni na uvid onome ko traži informacije, osim onda kada postoje uslovi za isključivanje ili ograničavanje slobodnog pristupa.⁴⁰²

Na internet prezentaciji USPN mogu se pročitati pitanja koja obveznici postavljaju ovoj instituciji u vezi sa Zakonom o sprečavanju pranja novca. Između ostalog, to je učinjeno da bi bile razjašnjene nedoumice vezane za evidentiranje podataka koji se odnose na finansijsku transakciju i lica koja su u transakciji učestvovala. Lista „često postavljanih pitanja“ redovno se ažurira.⁴⁰³

Prikazivanjem podnetih zahteva u „Informatoru“, nadležni u UC izabrali su dobar način da pokažu kako su spremni za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Na sličan način postupilo je i rukovodstvo USPN. Ostaje problem nedovoljne normiranosti.

Ocena: 3 (tri)

Finansijska transparentnost

Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu, predviđeno je 5.512,5 miliona dinara za finansiranje UC. Od toga, prihodi iz budžeta čine 4.437,3 miliona dinara, a sopstveni prihodi budžetskih korisnika 1.075,2 miliona dinara. Donacije međunarodnih organizacija budžetu UC iznose svega 4,5 miliona dinara.⁴⁰⁴ Sredstva odobrena UC uvećana su tako za jednu trećinu u odnosu na 2007. godinu kada su iznosila 3.696,6 miliona dinara.⁴⁰⁵ Iznos odobren za 2008. godinu manji je od iznosa budžeta koji je predložila UC i koji bi u tome slučaju iznosio 5.610 miliona dinara.⁴⁰⁶

Prema podacima dostupnim u „Informatoru“ UC, neraspoređeni višak prihoda iz ranijih godina potrošen je na „nagrade, bonuse i ostale posebne rashode“; „usluge po ugovoru“; „tekuće popravke i održavanje“; „materijal“; „mašine i opre-

⁴⁰¹ Informator o radu Uprave carina, 43.

⁴⁰² Informator o radu Uprave carina, 44. Uslovi za ograničavanje ili isključivanje slobodnog pristupa stiču se tamo gde postoji mogućnost da budu ugrožene vrednosti života, zdravlja, sigurnosti, pravosuđa, odbrane zemlje, nacionalne i javne bezbednosti, ekonomske dobrobiti zemlje i tajne: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, čl. 9, Službeni glasnik RS, br. 120/2004.

⁴⁰³ „Često postavljana pitanja“, *Internet prezentacija Uprave za sprečavanje pranja novca*, http://www.apml.org.rs/index.php?view=category&cid=6%3A---&option=com_quickfaq&Itemid=5&lang=rs (pristupljeno Nov. 5, 2008).

⁴⁰⁴ *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu*, Službeni glasnik RS, br. 123/07.

⁴⁰⁵ „Informator o radu Uprave carina“, *Uprava carina* (jun 2008): 24, <http://www.fcs.yu/srpski/right/Informator.pdf>.

⁴⁰⁶ Informator o radu Uprave carina, 27.

mu". Korišćenje ovih sredstava u navedene svrhe odobrilo je Ministarstvo finansija. Ovako odobrena sredstva su, u najvećoj meri, potrošena, osim onih koja se odnose na usluge po ugovoru: od odobrenih 78,5 miliona dinara, potrošeno je tek 36 miliona.⁴⁰⁷ U 2008. godini, najveći deo usluga po ugovoru biće, takođe, finansiran iz sopstvenih prihoda UC, u odnosu 5:1.⁴⁰⁸ Ako se u obzir uzme to da su plate i pripadajuće obaveze za lica angažovana na „specijalnim zadacima-projektima“ (u diplomatsko-konzularnim predstavništvima i međunarodnim misijama) već uračunata u ekonomske klasifikacije 411 i 412 budžeta UC (plate i dodaci zaposlenih, socijalno osiguranje), neophodno je razjasniti šta spada u kategoriju „usluge po ugovoru“.

Projekcija sredstava koje UC planira za narednu, 2008. godinu, pokazuje da će najveći deo sredstava biti utrošen na plate i socijalna davanja za zaposlene. U pitanju je 2.080 miliona dinara ili 37% odobrenog budžeta. Indikativno je to da nema ekonomske klasifikacije koja se odnosi na investicije, ali zato postoje stavke, kao što su „stalni troškovi“, „tekuće popravke i održavanje“ i „materijal“, na koje odlazi 835,6 miliona dinara. Kako smo već rekli, klasifikacija „usluge po ugovoru“ se i u 2008. godini najvećim delom finansira iz sopstvenih prihoda UC. U ove svrhe biće potrošeno 186 miliona dinara. Mada je u pitanju suma koja čini tek 3% budžeta UC, zbog finansijske transparentnosti je neophodno razjasniti kako će ova sredstva biti utrošena.

U Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu članom 20 utvrđeno je da se, prema Zakonu o javnim nabavkama, „javnom nabavkom male vrednosti“ smatra nabavka čija se procenjena vrednost kreće u rasponu od 270.000 do 2.700.000 dinara.⁴⁰⁹ Ovo, praktično, znači da se na nabavke čija je procenjena vrednost na godišnjem nivou do 270.000 dinara ne primenjuju odredbe Zakona, a da se na javne nabavke čija je procenjena vrednost na godišnjem nivou od 270.000 dinara do 2.700.000 dinara primenjuju procedure predviđene za nabavke male vrednosti.

U članu 124 Zakona o javnim nabavkama⁴¹⁰ uređeno je to da je naručilac dužan da posebnim internim aktom, odnosno „Pravilnikom o nabavkama male vrednosti“ preciznije uredi ovaj postupak. Prema odgovoru koji smo dobili iz UC, „nabavke čija je vrednost manja od vrednosti gornjeg limita u budžetskoj godini, na koje naručioci nisu obavezni da primenjuju odredbe Zakona, predstavljaju manje od 1% vrednosti nabavki koje se sprovode“ u UC.⁴¹¹ Pretpostavićemo da UC, zbog malog broja nabavki ovog tipa, nije utvrdila poseban „Pravilnik“.

⁴⁰⁷ Informator o radu Uprave carina, 25.

⁴⁰⁸ Informator o radu Uprave carina, 26.

⁴⁰⁹ *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu*, čl. 20, Službeni glasnik RS, br. 123/07.

⁴¹⁰ *Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije*, čl. 124, Službeni glasnik RS, br. 39/02, 43/03, 55/04, 101/05.

⁴¹¹ Odgovor Biroa direktora Uprave carina na upit Centra za civilno-vojne odnose.

U „Informatoru“, stoga, nedostaje objašnjenje o tome koja je to organizacijska jedinica UC odgovorna za sprovođenje procedure javnih nabavki. Ostalo je nejasno to da li je nadležnost podeljena, tako da je organizacijska jedinica za čije se potrebe poziv upućuje jedina nadležna da odlučuje o rezultatu konkursa ili postoji jedna jedinica koja je nadležna za čitavu UC.

Budući da carinski službenici imaju pravo da raspoložu oružjem⁴¹², postavlja se i pitanje o budućim nabavkama naoružanja. Prema članu 2, stavu 4 Zakona o javnim nabavkama, nabavka naoružanja smatra se poverljivom i određena je posebnim propisima. Relevantan propis jeste Zakon o proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme, koji nezadovoljavajuće i uopšteno reguliše ovu materiju.⁴¹³

Najveći deo budžetskih sredstava odobrenih za tekuću godinu UC potrošiće na lične dohotke i socijalna davanja zaposlenima. Nedostaje objašnjenje ekonomske klasifikacije „usluge po ugovoru“. Procedura realizacije javnih nabavki se poštuje, ali nedostaje odgovarajući zakonski okvir koji bi uredio nabavku naoružanja, kao i mogućnost kontrole. Nedostaje objašnjenje koja je organizacijska jedinica UC odgovorna za sprovođenje procedure javnih nabavki. Pregledom budžeta nije moguće ustanoviti kolika se sredstva izdvajaju za izvršavanje posebnih dokaznih radnji.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Participacija građana i njihovih udruženja

Učestvovanje u kreiranju politike

Prema podacima kojima smo raspolagali u našem istraživanju, građana i njihovih udruženja minimalno učestvuju u kreiranju politike koju sprovode institucije sa određenim policijskim ovlašćenjima.

Ocena: 1 (jedan)

⁴¹² Carinski zakon, čl. 276, stav 6.

⁴¹³ Preduslovi koje naručilac mora da zadovolji kako bi kupovina naoružanja bila ostvarena, svedeni su na svega jedan član Zakona (čl. 26): *Zakon o proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme*, Službeni list SRJ, br. 41/96, Službeni list SCG, br. 07/05, Službeni glasnik RS, br. 85/05.

Učestvovanje u sprovođenju i u evaluaciji politike

Uprava carina je sa nizom preduzeća zaključila memorandume o razumevanju kako bi bio uspostavljen okvir za intenzivniju saradnju u borbi protiv carinskih zloupotreba. Ovim memorandumima se posebno žele sprečiti carinske zloupotrebe, kao što su krijumčarenje droga, kršenje prava intelektualne svojine, te sva dela kojim se ugrožava bezbednost lanca nabavke roba. Pratećim uputstvima bliže su definisane obaveze i prava strana potpisnica, kao i vidovi saradnje. Pored mera za ostvarivanje opšte bezbednosti, bezbednosti prostorija i osoblja, uputstva definišu i načine dostavljanja informacija koje Upravi carina mogu pomoći prilikom otkrivanja i istraživanja pokušaja prevara.⁴¹⁴ Otvorena je i posebna info-linija UC, koju građani mogu da koriste kako bi prijavili slučajeve carinskih zloupotreba. Na internet prezentaciji USPN postoji rubrika u kojoj su navedena pitanja koje najčešće postavljaju fizička i pravna lica, kao i odgovori na njih. Ova rubrika se redovno ažurira.

Na konferencijama „Reforma sektora bezbednosti u Srbiji: dostignuća i perspektive“, održanoj u oktobru 2006. godine, i „Demokratski nadzor nad primenom posebnih mera i ovlašćenja“, koju je Centar za civilno-vojne odnose organizovao u novembru 2007. godine, predstavnici UC, USPN i Poreske policije pokušali su da u svojim izlaganjima obuhvate tokove i domete reforme institucija koje su predstavljali.

Ostvarene su osnovne pretpostavke učestvovanja građana u sprovođenju i u evaluaciji politike. Međutim, ne postoji formalizovani oblik saradnje građana i njihovih udruženja sa institucijama koje imaju određena policijska ovlašćenja.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor

Kontrola upotrebe određenih policijskih ovlašćenja

Rad Uprave carina nadzire Vlada. Kao organ državne uprave, UC sprovodi zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade tako što preduzi-

⁴¹⁴ Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju: radna verzija, Vlada Republike Srbije (2008): 594, http://web.uzzpro.gov.rs/kzpeu/dokumenti/npi/npi_radna_verzija_maj2008.pdf

ma upravne radnje ili izvršne poslove. Međutim, kao organ uprave koji se nalazi u sastavu Ministarstva, Uprava carina ne može donositi propise.⁴¹⁵ Neposredan nadzor nad radom UC vrši i Upravna inspekcija.⁴¹⁶

Upravom carina rukovodi direktor koga postavlja i razrešava Vlada, na predlog ministra finansija.⁴¹⁷ Direktor UC i ministar finansija nalaze se u odnosu podređenog i nadređenog. Ministar, na predlog direktora UC, uređuje unutrašnju sistematizaciju radnih mesta UC, odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih u UC, utvrđuje broj radnih mesta, njihov opis i strukturu. Najzad, ministar je taj koji odlučuje o prigovorima koje zaposleni imaju na odluke o pravima i obavezama iz radnog odnosa.⁴¹⁸

Na drugoj starni, primarni zadatak direktora je da obezbedi „koordinaciju rada i jedinstvenu primenu propisa iz delokruga UC na celom carinskom području“.⁴¹⁹ Zatim, direktor UC raspolaže ovlašćenjem da carinskog službenika suspenduje i rasporedi u nižu grupu, da mu izrekne meru prestanka radnog odnosa ili da rehabilituje carinskog službenika kojeg je prethodno rasporedio u nižu grupu.⁴²⁰ On može novčano stimulisati lice koje je pomoglo u rasvetljivanju carinskih krivičnih dela i prekršaja.⁴²¹ Takođe, na osnovu prijave linijskog rukovodioca, on pokreće postupak za utvrđivanje nedoličnog ponašanja ili povrede radne dužnosti.⁴²² Najzad, dužan je da, u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku, nadležnom državnom tužiocu prijavi krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti.⁴²³

Kao samostalna organizaciona jedinica u okviru UC, Odeljenje za unutrašnju kontrolu postoji od septembra 2003. godine. Od brojnih ovlašćenja koja poseduje, Odeljenje za unutrašnju kontrolu najpre određuje mere za čuvanje i obezbeđivanje poverljivih materijala. Zatim, vodi istrage i priprema izveštaje o istragama pokrenutim na osnovu postojanja osnovane sumnje da su se carinski službenici neprofesionalno ponašali ili da su korumpirani. Odeljenje za unutrašnju kontrolu, takođe, pribavlja neophodne sudske naloge kako bi bili prikupljeni dokazi o postojanju krivičnih dela i radi toga ostvaruje saradnju sa drugim državnim organima, međunarodnim organizacijama, kao i sa određenim naučno-istraživačkim, obrazovnim i kulturnim institucijama.⁴²⁴

⁴¹⁵ *Zakon o državnoj upravi*, čl. 14, Službeni glasnik RS, br. 79/2005.

⁴¹⁶ *Zakon o državnoj upravi*, čl. 45.

⁴¹⁷ *Carinski zakon*, čl. 255, stav 1.

⁴¹⁸ *Carinski zakon*, čl. 256 i 258.

⁴¹⁹ *Carinski zakon*, čl. 255, stav 2.

⁴²⁰ *Carinski zakon*, čl. 265.

⁴²¹ *Carinski zakon*, čl. 266.

⁴²² *Carinski zakon*, čl. 267.

⁴²³ *Carinski zakon*, čl. 275.

⁴²⁴ Informatore o radu Uprave carina, 14.

Uprava carina procenjuje da je jedan od prioriteta modernizacije carinske službe upravo povećanje resursa koji stoje na raspolaganju Odeljenju za unutrašnju kontrolu. Tu se prevashodno misli na postojanje većeg broja sistematizovanih radnih mesta u Odeljenju, kao i na povećanje radnog prostora.⁴²⁵

Ispunjeni su formalni preduslovi koji izvršnoj vlasti omogućavaju da kontroliše rad Uprave carina. Međutim, nismo bili u mogućnosti da iz postojeće zakonske regulative ustanovimo na koji način izvršni organi vlasti ostvaruju nadzor nad primenom određenih policijskih ovlašćenja.

Ocena: 2,5 (dva i po)

Parlamentarna kontrola upotrebe određenih policijskih ovlašćenja

Narodna skupština nadzire rad UC tako što nadzore radom Vlade i članova Vlade. Međutim, pregledom izveštaja sa sednica Odbora za finansije Narodne skupštine Republike Srbije, ustanovili smo da od 18. januara 2005. godine, kada je održana 24. sednica ovog Odbora pod mandatom Vlade Vojislava Koštunice, pa sve do poslednje sednice održane u trenutku obavljanja ovog istraživanja (5. septembra 2008.) nijednom nije vođena rasprava o radu UC, Poreske policije i USPN.

Budući da je Ministarstvo finansija izradilo nacrt novog Carinskog zakona (i podzakonskih akata), čije se usvajanje očekuje do kraja 2008. godine, treba očekivati da se nacrt uskoro nađe pred poslanicima u Odboru. Činjenica da je Srbija prošla dva izborna ciklusa u protekle dve godine, nakon kojih su sledili višesećni pregovori o formiranju Vlade, odrazila se i na rad Parlamenta. Usledila je grozničava zakonodavna aktivnost kako bi se zaokružio normativni okvir postavljen Ustavnim zakonom, ali i očekivanjima Evropske komisije. Zbog toga su poslanici u Odboru za finansije najveći deo svog vremena potrošili na raspravu o nacrtima zakona, kao i o personalnim rešenjima za novouspostavljene organe, poput Državne revizorske institucije.⁴²⁶

Nakon pregleda izveštaja sa zasedanja Odbora za odbranu i bezbednost u 2007. i 2008. godini, konstatovali smo da ovaj Odbor nije imao interesovanje da radi sa institucijama koje imaju određena policijska ovlašćenja.

Ocena: 1 (jedan)

⁴²⁵ Odgovor Biroa direktora Uprave carina na upit Centra za civilno-vojne odnose.

⁴²⁶ „Aktivnosti i sednice Odbora,“ *Narodne skupštine Republike Srbije*, http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/aktivnosti/skupstinske_odbor_lista.asp?ld=42 (pristupljeno Sep. 5, 2008).

Sudska kontrola primene određenih policijskih ovlašćenja

Prema Zakoniku o krivičnom postupku, odluku o primeni posebnih mera donosi sud, odnosno istražni sudija na osnovu pisanog obrazloženog predloga ili zahteva javnog tužioca, koji sadrži činjenice i podatke na osnovu kojih se osnovano može sumnjati da jedno ili više lica vrše krivično delo. Takođe, kada se zahteva primena mere za otkrivanje dela organizovanog kriminala, potrebno je objasniti da delo organizovanog kriminala nije moguće na drugi način otkriti, dokazati ili sprečiti.⁴²⁷

Kada istražni sudija proceni da su ispunjeni uslovi za odobrenje posebne mere, on donosi pisanu obrazloženu naredbu. U suprotnom, donosi rešenje kojim odbija primenu mere. Naredba mora sadržati podatke o licu na koji se mera primenjuje i objašnjenje o kom se krivičnom delu radi, ali i način, obim, mesto i trajanje mere, kao i to ko će je sprovoditi. Uz sve to mora sadržati i obrazloženje primene ove mere.⁴²⁸

Nadzor nad primenom posebnih mera istražni sudija vrši tako što zahteva da mu budu podneseni izveštaji o primeni mera, pa čak i dnevno onda kada su pitanju dela organizovanog kriminala.⁴²⁹

Kada se mera primeni, organi unutrašnjih poslova dostavljaju istražnom sudiji i državnom tužiocu poseban izveštaj sa prikupljenim materijalom. Ukoliko prikupljeni materijal ne bude upotrebljen kao dokaz za vođenje krivičnog postupka, uništava se pod nadzorom istražnog sudije. O tome on sačinjava zapisnik, s tim što ovakvi podaci predstavljaju službenu tajnu.⁴³⁰ Na osnovu Zakona o krivičnom postupku, u posebnom odeljenju za suzbijanje organizovanog kriminala Okružnog suda u Beogradu postoje „upisnici“ u koje se upisuju osnovni podaci o svakom predmetu u kome se odlučuje o primeni posebnih mera. Tu se ulaže „zahtev ili predlog tužioca sa priložima i svi akti koji se odnose na nadzor istražnog sudije nad primenom mera, izveštaji policije, zapisnik o dostavljenom materijalu, sa popisom materijala, zapisnik o uništenju materijala ili naznaka da se materijal koristi za krivični postupak, kopija obaveštenja licima na koja se odnose uništeni podaci itd.“⁴³¹

Nije bilo moguće doći do podataka o tome koliko je sudska kontrola primene posebnih mera uspešna.

Ocena: 1 (jedan)

⁴²⁷ Vučko Mirčić, „Uloga sudstva u primeni posebnih mera od strane različitih državnih ustanova,“ u *Demokratski nadzor nad primenom posebnih mera i ovlašćenja*, urs. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008), 106.

⁴²⁸ Ibid.

⁴²⁹ Ibid.

⁴³⁰ Ibid.

⁴³¹ Ibid.

Javni nadzor primene određenih policijskih ovlašćenja

Prema svim raspoloživim podacima, nismo upeli da ustanovimo postojanje primera javnog nadzora nad primenom određenih policijskih ovlašćenja.

Ocena: **1 (jedan)**

Vladavina prava

Primena posebnih mera i ovlašćenja u postupku istrage

U „posebne dokazne mere“, kako ih definiše Zakon o krivičnom postupku, spadaju „tajni zvučni i optički nadzor osumnjičenog“, „pružanje simuliranih poslovnih usluga i sklapanje simuliranih pravnih poslova“, „angažovanje prikrivenih islednika“, „uvid u evidencije ličnih i sa njima povezanih podataka osumnjičenog“ i „kontrola bankarskih i finansijskih transakcija osumnjičenog“⁴³²

Uprava carina prikuplja lične i druge podatke posrednim putem, iz već postojećih evidencija. Ovlašćeni carinski službenik nije dužan da o tom činu obavesti lice na koje se podaci odnose ako bi to onemogućilo ili otežalo izvršavanje određenog zadatka.⁴³³

U okviru Sektora za kontrolu carinskih propisa Uprave carina radi poseban Operativni centar, čiji je zadatak prikupljanje, obrada i prosleđivanje obavestajnih podataka. Obaveštajni podaci proizvod su rada unutrašnjih jedinica Uprave carina i drugih državnih organa, a do njih se može doći i putem „Otvorene carinske linije“. Operativni centar zadužen je za proveru svakog dobijenog podatka i za njegovu obradu, kao i za prosleđivanje nadležnoj unutrašnjoj jedinici Uprave carina radi preduzimanja daljih operativnih mera. Ovi su podaci poverljivi i u potpunosti zaštićeni. Ukoliko obavestajni podaci sadrže osnovanu sumnju da postoje elementi krivičnog dela, oni se prosleđuju nadležnim organizacionim jedinicama MUP. Problem uništenja i skladištenja ovako dobijenih podataka, međutim, još uvek nije rešen.

Kada je reč o pravu na nošenje i na upotrebu oružja, ovlašćeni carinski službenik ima pravo i obavezu da nosi oružje i municiju pod uslovima i na način koji je propisao ministar finansija. Carinski službenik oružje može upotrebiti pod uslovi-

⁴³² Momčilo Grubač, „Posebna ovlašćenja organa krivičnog gonjenja i ustavna prava i slobode građana,“ u *Demokratski nadzor nad primenom posebnih mera i ovlašćenja*, urs. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008), 49–50.

⁴³³ *Carinski zakon*, čl. 296, stav 1.

ma i na način propisan Pravilnikom o naoružanju ovlašćenih službenih lica i radnika zaposlenih na određenim dužnostima u Ministarstvu unutrašnjih poslova.⁴³⁴

Ako postoji osnovana sumnja da je izvršeno poresko krivično delo, poreska policija može prisilno dovesti osumnjičenog kako bi ga saslušala. Službenici poreske policije imaju pravo da pretresu stan, poslovne i druge prostorije, kao i prevozna sredstva i lica. Najzad, sve predmete koji mogu poslužiti kao dokaz u krivičnom postupku poreska policija može prisilno oduzeti.⁴³⁵ Ipak, prilikom izvršavanja radnje privođenja i oduzimanja poreska policija saraduje sa Ministarstvom unutrašnjih poslova.⁴³⁶

Poreska policija nije ovlašćena da primenjuje mere nadzora i snimanja telefonskih razgovora, mere nadzora komunikacije drugim tehničkim sredstvima, kao i optičko snimanje.⁴³⁷

Podaci koji se odnose na finansijsku transakciju i identitet stranaka koje u njoj učestvuju, koji su relevantni za sprečavanje pranja novca, kvalifikovani su kao službena tajna. Ovi se podaci evidentiraju i razmenjuju u trouglu koji čine obveznik⁴³⁸, carinski organi i USPN. Najpre obveznici evidentiraju podatke kojima se utvrđuje identitet stranke. Carinski organi evidentiraju podatke o prenosu gotovog novca, čekova, hartija od vrednosti, plemenitih metala i dragog kame-nja preko državne granice. Zatim, USPN evidentira sve gotovinske transakcije koje prelaze iznos od 15.000 evra u dinarskoj protivrednosti. Takođe, ona evidentira svaki prenos efektivne, čekova, hartija od vrednosti, plemenitih metala i dragog kamenja preko državne granice u iznosu većem od dozvoljenog. Uprava, takođe, registruje i sve inicijative nadležnih organa preduzete radi provere podataka kako bi bila ispitana sumnja da postoji krivično delo pranja novca. Najzad, beleži se i svaka razmena podataka i informacija koja se obavlja između USPN i nadležnih domaćih i stranih državnih organa i međunarodnih organizacija. Obveznici, carinski organi i sama USPN dužni su da navedene podatke čuvaju najmanje pet godina od dana izvršenja transakcije ili prenosa.

Prema stavu 3, člana 25 Zakona, lične podatke kojima raspolaže Uprava može dostaviti nadležnim organima stranih država „pod uslovom da država kojoj se podaci dostavljaju ima uređenu zaštitu ličnih podataka i uz potvrdu da će

⁴³⁴ *Carinski zakon*, čl. 276, stav 6.

⁴³⁵ Boris Batarilo, „Poreska policija“, str. 100.

⁴³⁶ *Ibid.*

⁴³⁷ *Ibid.*

⁴³⁸ „Obveznici, u smislu ovog zakona, su banke i druge finansijske organizacije (štedionice, štedno-kreditne organizacije i štedno-kreditne zadruge), menjači, preduzeća poštansko-telefonsko-telegrafskog saobraćaja i druga preduzeća i zadruge, osiguravajuće organizacije, investicioni fondovi i druge institucije koje posluju na finansijskom tržištu, berze, brokersko-dilerska društva, kastodi banke, ovlašćene banke za trgovanje hartijama od vrednosti i drugi subjekti koji se bave transakcijama u vezi sa hartijama od vrednosti, plemenitim metalima i dragim kamenjem, priređivači klasičnih i posebnih (kazina, automat-klubovi, kladionice) igara na sreću, kao i drugih igara na sreću, zalagaonice.“ (*Zakon o sprečavanju pranja novca*, čl. 4)

nadležni organi te države koristiti lične podatke samo u cilju otkrivanja i sprečavanja pranja novca“.

Izostala je, međutim, jasna odredba o tome ko kontroliše USPN prilikom vršenja nadležnosti koje se tiču evidentiranja ličnih podataka, što smatramo velikim propustom zakonodavca.

Suštinski nedostatak, kakav je nepostojanje posebnog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, samo je delimično kompenzovan utvrđenom procedurom prikupljanja, obrade i prosleđivanja operativnih podataka UC. Zabrinjava činjenica da skladištenje i uništavanje podataka dobijenih ovim putem nije rešeno. Ne postoji odredba o tome koji organ kontroliše USPN prilikom evidentiranja ličnih podataka.

Ocena: 1,5 (jedan i po)

Efikasnost

Ljudski i materijalni resursi

U praktično svim istraživanjima o korupciji građani su proglašavali carinsku službu najkorumpiranijom državnom službom. Međutim, u godišnjem izveštaju „Transparentnosti Srbija“ za 2007. godinu, nedostaju podaci o korupciji u carinskoj službi. Uprava carina jednostavno nije bila obuhvaćena istraživanjem.⁴³⁹ Da su razmere korupcije u ovoj službi i danas velike, potvrđuje i aktuelni direktor UC Predrag Petronijević: „Nije sporno da je korupcija kao pojava prisutna u carinskoj službi. Više od 50 zaposlenih u Upravi carina, koji su trenutno suspendovani, obuhvaćeni su postupcima istražnih i pravosudnih organa. Za neke od njih istragu vodi specijalni tužilac za organizovani kriminal Okružnog suda u Beogradu i oni će verovatno biti procesuirani pred posebnim odeljenjem u Specijalnom sudu. Činjenica da je više od dva odsto zaposlenih u jednom državnim organu, koji treba da bude izuzetno odgovoran, na neki način procesuirano predstavlja podatak pred kojim treba da se zamislimo i koji zahteva urgentno reagovanje kako bismo stepen korupcije sveli na najmanju moguću meru.“⁴⁴⁰ Do sada je

⁴³⁹ Kako se na kraju prezentacije kaže, „broj aktuelnih slučajeva podmićivanja koje građani čine je sigurno veći, jer neka pitanja i oblasti nisu bila obuhvaćena istraživanjem (npr. carinske službe, podmićivanje radi zapošljavanja, podmićivanje inspekcijских organa).“ „Globalni barometar korupcije 2007,“ *Transparentnost Srbija i Kancelarija UN za borbu protiv droge i kriminala*, http://www.transparentnost.org.yu/aktivnosti/antikorupc_sav/07122007.htm (pristupljeno Sep. 4, 2008).

⁴⁴⁰ „Promene iz temelja – Intervju sa Predragom Petronijevićem,“ *Economist*, Oct. 8, 2007.

protiv osumnjičenih mogla biti preduzeta jedino mera suspenzije, bez mogućnosti da na njihova radna mesta budu primljeni novi službenici.⁴⁴¹

Petronijević je rešenje ovog problema video u kadrovskim rotacijama i sistemskim merama. „Uvođenjem elektronskog carinjenja robe izbeći će se direktan fizički kontakt carinika i uvoznika ili špeditera, čime će jedan od ključnih preduslova za korupciju biti eliminisan. S druge strane, jačanjem nekih službi unutar carine, pre svega službe unutrašnje kontrole [...] pokazaćemo jasno da je suprotstavljanje korupciji jedan od naših osnovnih ciljeva.“⁴⁴²

Uvođenje dobre uprave u UC otežano je neadekvatnom strukturom zaposlenih. Direktor UC je prošle godine izjavio da je „od ukupno 2.465 zaposlenih u Carini na neodređeno vreme, oko 47 odsto sa srednjom stručnom spremom [...] Broj zaposlenih sa visokom stručnom spremom pokušaćemo da povećamo novom sistematizacijom radnih mesta, koju bi trebalo da uradimo do kraja ove godine.“⁴⁴³ Direktor UC Petronijević najavio je i rad na specifičnoj edukaciji zaposlenih, rekonstrukciju školskog centra UC i osavremenjivanje obuke radnika putem interneta (takozvano učenje na daljinu ili *e-learning*). Da je broj kadrova koji imaju visoku stručnu spremu i dalje nedovoljan, potvrđeno nam je i iz Uprave carina.⁴⁴⁴

Obuka carinskih službenika u Centru za stručno obrazovanje UC vrši se tokom prvih šest meseci po prijemu carinskog službenika u radni odnos. Sistem izvođenja nastave u Centru za stručno obrazovanje UC sastoji se iz praktične obuke koja se obavlja u carinarnicama i iz seminara teorijske obuke. Teorijska obuka se posebno organizuje za službenike koji poseduju srednju, a posebno za one koji poseduju višu i visoku stručnu spremu. Nakon završetka seminara polaznici polažu posebni deo stručnog ispita. Takođe, postoje i specijalistički seminari, koji se organizuju za određene kategorije carinskih službenika, koji traju kraće i na kojima se obrađuju uže, specijalističke teme.⁴⁴⁵

Prepreku planovima UC da obnove stručni kadar može predstavljati najava Vlade Srbije da će se pobrinuti da budu zaposleni radnici koji su posle proglašenja nezavisnosti Kosova bili primorani da daju otkaz u institucijama privremene samouprave. U Ministarstvo finansija je, prema rečima tadašnjeg ministra Mirka Cvetkovića, stigao zahtev da se određeni broj ljudi primi u UC i Poreske uprave, kao i da se to sprovodi na osnovu internog uputstva, koje podrazumeva da ti ljudi moraju podneti dokumenta o prethodnom zaposlenju na Kosovu i Metohiji.⁴⁴⁶

⁴⁴¹ „Novi zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u skupštinskoj proceduri u oktobru,“ *Vlada Republike Srbije*, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=72722&q=carina> (pristupljeno Aug. 26, 2008).

⁴⁴² Novi zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u skupštinskoj proceduri u oktobru

⁴⁴³ „Promene iz temelja – Intervju sa Predragom Petronijevićem,“ *Ekonomist*, Oct. 8, 2007.

⁴⁴⁴ Odgovor Biroa direktora Uprave carina na upit Centra za civilno-vojne odnose.

⁴⁴⁵ Odgovor Biroa direktora Uprave carina na upit Centra za civilno-vojne odnose.

⁴⁴⁶ „Zapošljavanje radnika koji su ostali bez posla u institucijama Kosova i Metohije,“ *Vlada Republike*

Na unapređenje kvaliteta rada UC značajno su uticale donacije EU, koje su implementirane angažovanjem Evropske agencije za rekonstrukciju (EAR). Zajedno sa Delegacijom Evropske komisije, EAR je finansirala izgradnju novog graničnog prelaza sa Mađarskom „Horgoš“, rekonstrukciju graničnih prelaza sa Hrvatskom „Batrovci“ i graničnih prelaza sa Makedonijom „Preševo“, kao i rekonstrukciju železničkog graničnog prelaza sa Bugarskom „Dimitrovgrad“. Tako je od početka političkih promena u oktobru 2000. godine, EU uložila ukupno 23 miliona evra u rekonstrukciju graničnih prelaza.⁴⁴⁷

Obnovljeni školski centar za obuku carinika, u čije je renoviranje Evropska agencija za rekonstrukciju uložila 170.000 evra, otvoren je 10. septembra 2008. godine. Nastavna sredstva su osavremenjena, a najzad je omogućeno i elektronsko učenje na daljinu, koje vrše eksperti SCO. Predstavnik Evropske komisije u Srbiji Alberto Kamarata tom je prilikom pohvalio UC rečima da je srpska carina u praksi dosta uspela da uskladi domaće zakonodavstvo sa propisima EU.⁴⁴⁸

Positivna ocena rada UC koju je Kamarata izneo potvrđena je u poslednjem „Izveštaju o napretku“ Evropske komisije, objavljenom u novembru 2008. godine. Kao naročito značajno, ocenjeno je uspostavljanje posebnih organizacijskih jedinica, koje će u okviru UC biti zadužene za tarife, odnosno za naknadnu reviziju. Zatim je istaknuta važnost primene metode analize rizika, koja je dovela da većih zaplena narkotika i krijumčarene robe. Najzad, u Izveštaju se navodi kako je „primenom novog Kodeksa ponašanja carinskih službenika otkriven veći broj zloupotreba službenog položaja i stvoren osnov za pokretanje postupaka pred sudom“⁴⁴⁹.

U obraćanju novinarima povodom otvaranja obnovljenog školskog centra, direktor Uprave carina Predrag Petronijević rekao je da je služba „postavljena na zdrave noge“, tako što je izvršeno više od 60 kadrovskih promena na rukovodećem nivou. On je naglasio da se korupcija kao društvena pojava ne može iskoreniti, ali da će biti svedena na društveno prihvatljiv nivo.⁴⁵⁰

Nakon što je Uprava carina primljena u SCO, reforma obrazovanja kadra doživela je ubrzan razvoj. Afere koje su obeležile 2006. i 2007. godinu samo pokazuju koliko je značajno da ovaj proces bude uspešno okončan. Transformacija Uprave carina u instituciju koja će pružati primer „dobre uprave“ nemoguća je bez saradnje sa međunarodnim organizacijama relevantnim za njen rad. Primena Strategi-

Srbije, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=86424&q=carina> (pristupljeno Sep. 4, 2008).

⁴⁴⁷ „Otvoren Centar za obuku carinika,“ *Delegacija Evropske komisije u Srbiji*, <http://www.europa.org.yu/code/navigate.php?id=593> (pristupljeno Sep. 15, 2008).

⁴⁴⁸ „Uprava carina otvorila školski centar,“ *Beta*, http://www.beta-video.tv/?page=play&id=481&na_slov=Uprava%20carine%20otvorila%20%CS%A1kolski%20centar, (pristupljeno Sep. 10, 2008)

⁴⁴⁹ „Serbia 2008 Progress Report,“ *European Commission* (2009): 34, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/serbia_progress_report_en.pdf

⁴⁵⁰ „Dan Uprave carina,“ *B92*, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=05&dd=25&nav_id=300360 (Sep. 3, 2008).

je integrisanog upravljanja granicom daće novi podstrek reformi koja je u toku. Ipak, struktura kadra još uvek u potpunosti ne odgovara potrebama UC.

Ocena: 3 (tri)

Efektivnost

Integrisanost sistema

U Zakonu o osnovama uređenja službi bezbednosti uveden je novi pojam – bezbednosno-obaveštajni sistem Republike Srbije.⁴⁵¹ Međutim, pored Bezbednosno-informativne agencije, koja je posebna organizacija, i Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije, koje su organi uprave u sastavu Ministarstva odbrane, nije precizirano koje su to institucije koje čine preostali deo ovog sistema.

Specifičnost položaja UC pokušao je da objasni Dejan Carević. Na raspolaganju Upravi carina nalazi se informatički sistem kojim je pokrivena teritorija čitave zemlje. To je robustan sistem, sa preko 2.000 radnih stanica, koji koristi 2.500 carinskih službenika, umreženih pomoću 50 lokalnih servera, koji su povezani sa centralnim serverom (*mainframe*).⁴⁵² Zatim, Uprava carina je, poput malo kog drugog subjekta, angažovana na prevenciji kriminaliteta, pri čemu raspoložuje mogućnošću kontrole robe, prevoznih sredstava, putnika i dokumenata. Sposobna je da prilikom prevencije uključi i druge aktere. Najzad, Uprava carina integriše aktivnosti planiranja, rukovođenja, usmeravanja, prikupljanja i distribucije podataka. Sve to govori da je, pored fiskalne i zaštitne funkcije, Uprava carina stekla i bezbednosnu, informatičku i koordinativnu funkciju. Dejan Carević, međutim, zapaža da UC svoja ovlašćenja ne vrši poput MUP i BIA. Uprava carina svoj cilj ostvaruje pravovremenom distribucijom podataka ostalim službama bezbednosnog sistema Srbije, ali ona ne preduzima izvršne mere.⁴⁵³

Uprava carina i druge institucije sa određenim policijskim ovlašćenjima javnost još uvek ne prepoznaje kao aktere sistema bezbednosti Srbije.

Ocena: 1,5 (jedan i po)

⁴⁵¹ Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, čl. 3, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

⁴⁵² Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u EU, 594.

⁴⁵³ Carević, „Reforma carinske službe u Srbiji,“ 98.

Odnos ciljeva, sredstava i rezultata

Nacionalnim programom integracije (NPI) Srbije u EU, proklamovana su dva kratkoročna prioriteta. Prvi je usvajanje novog Carinskog zakona, koji bi trebalo usvojiti do kraja 2008. godine. Ovaj Carinski zakon u potpunosti je usaglašen sa Carinskim zakonom EU, osim u delu koji se odnosi na specifične odredbe, rezervisane samo za države članice. Drugi prioritet predstavlja usvajanje novog Kodeksa ponašanja carinskih službenika, u kome bi norme njihovog ponašanja bile uređene detaljnije i konkretnije nego što je to ranije bio slučaj, čime bi bio ojačan integriteta carinske službe i sprečena korupcija.⁴⁵⁴

Kada su srednjoročni prioriteti u pitanju, prvi prioritet predstavlja implementacija projekta „Jačanje kapaciteta Sektora za kontrolu primene carinskih propisa UC Srbije u skladu sa najboljom praksom EU“, koji će biti postupno realizovan u periodu do 2014. godine, a biće finansiran putem Instrumenta za pretprijetnu pomoć (IPA) EU. Drugi srednjoročni prioritet predstavlja usvajanje nove Strategije razvoja Informacionog sistema carinske službe, kojim bi trebalo da budu pojednostavljene postojeće procedure.⁴⁵⁵

Permanentna implementacija Strategije za integrisano upravljanje granicom definisana je kao kratkoročni, srednjoročni i dugoročni prioritet. Prema Strategiji, Uprava carina čini jednu od četiri službe koje deluju na granici. Preostale tri čine granična policija MUP, Veterinarska inspekcija i Fitosanitarna inspekcija Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Zajedničkim radom, ove četiri službe treba da obezbede preduslove za efikasan sistem kontrole i nadzora granice.⁴⁵⁶

Pet godina nakon početka reforme Uprave carina, tadašnji direktor Dragan Jerinić ocenio je da je efikasnost ove institucije značajno povećana. Mada su sprovedene tri racionalizacije (i smanjenja) kadra, naplata carinskih dažbina je od 2000. godine povećana deset puta. „Nivo otkrivenih prekršaja se svake godine povećava za 20 odsto. To znači da smo (UC, prim. aut.) za pet godina povećali nivo otkrivanja prekršaja za skoro pet puta iako sa smanjenim brojem ljudi.“⁴⁵⁷

U prvoj polovini 2007. godine Uprava carina naplatila je 61% sredstava predviđenih budžetskim planom.⁴⁵⁸ Do 18. decembra 2007. naplatila je 54,35 milijardi dinara carinskih dažbina, premašivši planirani prihod za 1%. Pri tome, prihodi su, ukoliko se uračuna i naplata poreza na dodatu vrednost kod uvoza, uvećani za 21,05% u odnosu na isti period 2006. godine. U isto vreme, podneta

⁴⁵⁴ Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u EU, 595.

⁴⁵⁵ Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u EU, 595.

⁴⁵⁶ Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije (Sep. 15, 2008); 13, http://www.seio.sr.gov.yu/upload/documents/strategija_granice.pdf

⁴⁵⁷ „Za četiri meseca naplaćeno 60 milijardi dinara“, *Danas*, Maj 4, 2006.

⁴⁵⁸ „Novi zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u skupštinskoj proceduri u oktobru,“ *Vlada Republike Srbije*, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=72722&q=carina> (pristupljeno Aug. 26, 2008).

su i 92 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, što je dva puta više nego 2006. godine.⁴⁵⁹

U istom vremenskom periodu, carinici su zaplenili 226 kilograma heroina, 139 kilograma marihuane, 42 kilograma opijuma, 2,5 kilograma kokaina i približno 58.000 hiljada tableta „efedrina“. Prema podacima američke Uprave za suzbijanje droga, zaplena 163 kilograma heroina na carinskom prelazu Gradina krajem oktobra 2007. godine predstavlja treću zaplenu po veličini zabeleženu u Evropi u poslednjih pet godina.⁴⁶⁰

Uprava carina suočila se sa problemom da ne može da utvrdi tačnu vrednost i količine robe kineskog porekla. Zato je, radi smanjivanja zloupotrebe, u oktobru 2007. godine promenjen način prikupljanja podataka o robi koja se doprema na carinjenje, a koja je poreklom iz Azije. Istovremeno, organizovane su i obuke o primeni CEFTA sporazuma kako bi carinski radnici znali na koji način da postupaju sa robom koja dolazi iz zemalja potpisnica tog sporazuma.

Primenom novih ovlašćenja i sprovođenjem Strategije za integrisano upravljanje granicom, Uprava carina postaje organ uprave koji će redom vršiti informatičku, koordinativnu i bezbednosnu funkciju. Međutim, aktivnosti Uprave carina bile su do sada prvenstveno svedene na funkciju naplate carinskih dažbina i na sprečavanje carinskih delikata.

Ocena: 3 (tri)

Legitimnost

Javno mnjenje u Srbiji carinsku službu prevashodno doživljava kao visoko korumpiranu instituciju. To shvatanje izgrađivano je tokom devedesetih godina prošlog veka, o čemu smo više govorili u uvodnom delu teksta. Rastu korupcije pogodovali su: neodgovarajući zakonski propisi kojima je regulisan carinski sistem i postupak, a koji su bili prepisani iz zakonodavstva SFRJ; postojanje različitih oblika svojine; nedefinisanost granice SRJ prema bivšim republikama SFRJ što je trajalo u dužem vremenskom periodu; politički voluntarizam režima Slobodana Miloševića; povezivanje organizovanih kriminalnih grupa koje su imale političku podršku prethodnog režima sa državnim organima na graničnim prelazima i u unutrašnjosti zemlje; stalno pogoršavanje materijalnog položaja carinskih radnika, kao i postojanje velikog broja diskrecionih zakonskih odredbi koje su carinskim radnicima ostavljale mogućnost da postupak vode kako im je volja.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ Ibid.

⁴⁶⁰ „Uprava carina u 2007. ostvarila dobre rezultate u zapleni narkotika,“ *Vlada Republike Srbije*, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=80415&q=carina> (pristupljeno Aug. 26, 2008).

⁴⁶¹ „Borba protiv korupcije,“ *Uprava carina*, http://www.fcs.yu/srpski/right/borba_protiv_korupcije.htm (pristupljeno Sep. 15, 2008).

Uprava za sprečavanje pranja novca i poreska policija nisu predstavljale zasebne predmete istraživanja u ispitivanjima javnog mnjenja.

Grupa zemalja protiv korupcije – GRECO, posebno telo Saveta Evrope, sprovelo je do 2006. godine drugi krug evaluacije sistema za borbu protiv korupcije u zemljama članicama. Prvi krug bavio se telima za borbu protiv korupcije i imunitetom zvaničnika, a drugi krug konfiskacijom imovine stečenom korupcijom, javnom administracijom i pravnim licima. Za Srbiju, koja je članica GRECO od 2003. godine, sprovedena je zajednička evaluacija za prvi i drugi krug. Izveštaj, koji obuhvata analizu kapaciteta UC i USPN, usvojen je u junu 2006. godine. Od oktobra te godine izveštaj predstavlja javni dokument, pošto su srpske vlasti za to dale saglasnost.⁴⁶²

Više značajnih preporuka iz 2006. godine uvedeno je u pravni sistem ili u praksu. Uspostavljena je institucija ombudsmana, izabran je Savet Državne revizorske institucije, usvojene su zakonske osnove za primenu specijalnih istražnih tehnika, a zaživeo je i sistem zaštite svedoka. Usvojen je, kako je i preporučeno, Akcioni plan za sprovođenje Antikorupcijske strategije, ali je izostala njegoa „efikasna primena“.⁴⁶³

Izveštajem GRECO iz 2006. godine Srbiji je preporučeno da treba da poboljša primenu zakona o javnim nabavkama, naročito kada je reč o obuci administrativnih radnika, koji su uključeni u proces nabavki. Preporučuje se i uspostavljanje bolje saradnje tužioca i policije u istražnom postupku, ali bez posebnog osvrta na primenu posebnih mera i ovlašćenja.

Srpske vlasti imale su rok da do kraja 2007. godine podnesu izveštaj o primeni preporuka. Eksperti GRECO su u prvoj polovini 2008. godine proveravali to da li je urađeno sve što je u izveštaju zahtevano. Prema podacima dostupnim na internet prezentaciji GRECO, novi izveštaj o Srbiji nije usvojen do septembra 2008. godine, niti je učinjen javnim.⁴⁶⁴

Korupcija i danas predstavlja jednu od prepreka reforme institucija sa određenim policijskim ovlašćenjima. Građani generalno loše percipiraju Upravu carina, dok nedovoljno poznaju ovlašćenja USPN i Poreske policije.

Ocena: 2 (dva)

⁴⁶² „Korupcija – najviša prepreka na putu ka EU,“ *Portal Argus*, <http://www.korupcija.org/paragraf/7769.html> (pristupljeno Sep. 15, 2008).

⁴⁶³ „Joint first and second evaluation Report – Evaluation Report on the Republic of Serbia,“ *GRECO – Group of States against corruption* (2008): 5-6, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2005\)1rev_Serbia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2005)1rev_Serbia_EN.pdf)

⁴⁶⁴ Tabela sa pregledom statusa izveštaja dostupna je na linku http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp

GLAVA II

DRŽAVNI AKTERI KOJI NE KORISTE SILU

1. Narodna skupština

Filip Ejdus

Institucije parlamenta i parlamentarizma u modernoj srpskoj istoriji nemaju duboko ukorenjenu tradiciju.⁴⁶⁵ Iako su prve skupštine održavane još u periodu Prvog i Drugog srpskog ustanaka (1804–1815) Skupština je kao ustanova u Srbiji ozakonjena tek 1858. godine kada je održana Svetoandrejska narodna skupština.⁴⁶⁶ Tokom čitavog 20. veka ustanova skupštine je u Srbiji bila slabo razvijena. Iako se Ustavom iz 1903. godine prvi put odstupilo od principa prevlasti kralja nad skupštinom, a Srbija nominalno postala moderna parlamentarna monarhija, Skupština je i dalje imala više formalnu nego stvarnu ulogu u političkom životu Srbije.⁴⁶⁷ Nakon Prvog svetskog rata nastavljen je fiktivni parlamentarizam pošto su partije, vlade i kralj, a neretko i zavereničke organizacije poput „Crne Ruke“, imali značajniju ulogu od predstavničkog tela. Drugi svetski rat je ubrzo na vlast u Jugoslaviji doveo partizane i komuniste, koji su ukinuli demokratiju, a uveli jednopartijski sistem. To je Narodnu skupštinu pretvorilo u telo koje ritualno izglasava odluke koje su prethodno usvojene u Komunističkoj partiji, a instituciju parlamentarizma u potpunosti obesmisliilo tokom narednih 45 godina.

Uvođenjem višestranačja u Srbiju 1990. godine, unapređena je uloga Skupštine. Međutim, ona je u narednih deset godina i dalje bila u velikoj meri marginalizovana, najpre zbog cezarističke, a u kasnijim fazama i zbog sultanističke prirode vladajućeg režima Slobodana Miloševića.⁴⁶⁸ Narodni poslanici previše

⁴⁶⁵ Konstantin Nikiforov, „Parlamentarizam u Srbiji u XX Veku,“ *Istorija 20. Veka*, Vol. 23, br. 1 (2005): 9-26. Veb prezentacija Narodne Skupštine Republike Srbije, <http://www.parlament.sr.gov.yu>

⁴⁶⁶ U avgustu 2008. godine su u depou arhiva Republike Srbije pronađeni do tada neotkriveni spisi koji su vezani za rad Narodne Skupštine tokom 19. veka. To su između ostalog zapisnik sa tajne sednice Narodne Skupštine održane povodom Berlinskog kongresa 1878. kao i akta sa Svetoandrejske skupštine 1858. godine.

⁴⁶⁷ Potrebno je pomenuti da je u ovom periodu vraćen Ustav iz 1888. godine, najliberalniji Ustav koji je Srbija imala do tada. Neki autori period od 1903. do 1918. godine nazivaju „zlatnim dobom“ srpskog parlamentarizma. Više o tome pogledati Slavica Vučković, „Zlatno doba s – epoletama,“ *Republika*, br. 263 (2001).

⁴⁶⁸ Dok cezaristički režim poseduje nekakav proto-demokratski legitimitet, u sultanizmu režim počiva na čistoj sili i prinudi. Slobodan Antičić, „Priroda poretka u Srbiji u poslednjim godinama Miloševićeve vlasti,“ *Sociologija*, Vol.42, br. 4 (2000): 44. i Slobodan Antičić, „Parlamentarizam u Jugoslaviji 1990-1996,“ *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Vol. 83, br. 2, (1997): 177-198.

su zavisili od političkih stranaka, Skupština od Vlade, a poslovnik je neretko kršen radi marginalizovanja opozicije.⁴⁶⁹ Dovoljno ilustrativan primer toga koliko je Skupština bila neaktivna kada je u pitanju demokratska kontrola oružanih snaga u ovom periodu jeste i podatak da je, od 1992. do 2001. godine, Odbor za odbranu i bezbednost održao svega jedanaest sednica od čega je skoro polovina njih bila konstitutivna.⁴⁷⁰ Mada je Srbija nakon 5. oktobra 2000. godine, makar deklarativno, zakoračila u demokratiju, Skupštinu su sve do drugog post-Miloševićevskog saziva 2004. godine nastavili da opterećuju slični, a ponekad i veći problemi nego za vreme Miloševićeve vladavine.⁴⁷¹ Sektor bezbednosti bio je suočen sa postautoritarnim nasleđem Titovog i Miloševićevog režima, kao i sa postkonfliktinim nasleđem devedesetih godina. Paradoksalno, zbog velikog broja reformskih zahvata kojima je težila tadašnja Vlada Zorana Đinđića, kao i zbog potrebe da se zakoni usvajaju veoma brzo, institucija Skupštine je između 2000. i 2003. godine na momente bila u gorjoj poziciji nego u periodu Miloševićeve vlasti. To se posebno odnosilo na protivustavno oduzimanje mandata poslanicima DSS 2002. godine, kao i na praksu krivotvorenja glasanja, što je i bio jedan od povoda za pad Vlade krajem 2003. godine.

Bez sumnje, negativna ocena može biti izrečena i kada je u pitanju rad Odbora za odbranu i bezbednost Narodne skupštine Republike Srbije (NSRS) u tom periodu. Saveznoj skupštini SRJ (od 2003. do 2006. Skupština SCG), koja je u okviru svojih ovlašćenja nominalno imala i nadzor nad Vojskom Jugoslavije, nedostajale su kako konkretno definisane nadležnosti, tako i politička volja za vršenje efektivnog nadzora oružanih snaga. Na primer, Skupština SCG nije mogla da vrši budžetsku kontrolu, jer su to obavljale Skupštine država članica, niti da kontroliše predsednika SRJ i Vrhovni savet odbrane. Takođe, ona nije imala uticaja na izbor, unapređenje i postavljenje, odnosno na razrešenje generala VJ.⁴⁷² Dalje, Skupština je kontrolisala samo vojne službe bezbednosti (Vojnoobaveštajnu i Vojnobezbednosnu agenciju) i službe u okviru Ministarstva spoljnih poslova (Služba za istraživanje i dokumentaciju i Služba bezbednosti), dok je nadležnost za civilne službe bezbednosti (Bezbednosno informativna agencija u Srbiji i Agencija za nacionalnu bezbednost u Crnoj Gori) pripadala republičkim parlamentima. Odbor za odbranu saveznog parlamenta imao je veoma ograničene formalne nadležnosti, a to je podrazumevalo da „razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata“ i „pitanja u vezi sa obavljanjem kontrole Veća nad radom Savezne vlade i drugih saveznih organa i funkcionera odgovornih Saveznoj skupštini“ (čl.

⁴⁶⁹ Dušan Pavlović i Slobodan Antonić, *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. (Beograd: Službeni glasnik, 2007), 91.

⁴⁷⁰ Prema navodima Dragana Šutanovca, tadašnjeg člana Odbora za odbranu i bezbednost. Više u Duška Anastasijević, „Tribina: strategija odbrane u svetlu evroatlanstkih integracija“, *Vreme*, br. 811. Jul, 2006.

⁴⁷¹ Pavlović i Antonić, *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000*, 92.

⁴⁷² Miroslav Hadžić, „Nova ustavna pozicija vojske“, *Vojno delo*, Vol. 55, br. 1 (2003).

67).⁴⁷³ Međutim, iako je samo Odbor za odbranu radio relativno dobro u zadatim uslovima, nedostatak političke volje u Crnoj Gori za to da bude očuvana zajednička država bila je svakako najveća prepreka radu Skupštine SCG kao celine.

Institucija Narodne skupštine Republike Srbije počela je da se konsoliduje tek nakon drugog postmiloševićevskog saziva (2004–2007).⁴⁷⁴ Tome su posebno doprineli raspad Državne zajednice Srbija i Crna Gora, posledični prelazak nadzora vojske u nadležnost NSRS (jun 2006. godine), promena poslovnika koji je u tom smislu proširio nadležnosti Odbora za odbranu i bezbednost (septembar 2006), kao i usvajanje novog Ustava (novembar 2006. godine). U novom Ustava propisano je da se Vojska Srbije nalazi pod demokratskom i civilnom kontrolom (čl. 141), a Narodnoj skupštini je, između ostalog, data nadležnost da odlučuje o ratu i miru, da proglašava ratno i vanredno stanje, da nadzire rad službi bezbednosti i da usvaja Strategiju odbrane (čl. 99). Osim toga, zakonodavna aktivnost je u ovom periodu bila najintenzivnija u istoriji srpskog parlamentarizma.⁴⁷⁵ U periodu od februara 2004. godine do decembra 2006. godine, Odbor je održao ukupno dvadeset i četiri sednice. Takođe, formiran je i jedan pododbor za ispitivanje poštovanja ljudskih prava tokom akcije Sablja 2003. godine, koji je održao ukupno sedam sednica.⁴⁷⁶ Kada je reč o izveštajima aktera u sektoru bezbednosti koji su podnošeni Narodnoj skupštini i Odboru za odbranu i bezbednost, situacija je bila sledeća: tokom 2004. godine dva izveštaja podnela je Bezbednosno-informativna agencija (BIA), a četiri izveštaja Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP); sledeće, 2005. godine stigla su dva izveštaja MUP i dva izveštaja BIA, a 2006. godine jedan izveštaj MUP i dva izveštaja BIA. Svi podneti izveštaji su usvojeni, osim izveštaja o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije u 2003. godini.⁴⁷⁷

Skupštinski nadzor sektora bezbednosti u 2007. godini i u prvih osam meseci 2008. godine

Rad Skupštine bio je tokom 2007. i 2008. godine uslovljen i usporen burnim političkim dešavanjima. Najpre su, nakon proglašenja Ustava 21. januara 2007. godine, održani novi parlamentarni izbori da bi nova Skupština bila konstitu-

⁴⁷³ Veće Republika Savezne Skupštine SRJ, *Poslovnik sa izmenama i dopunama*, 2001.

⁴⁷⁴ Pavlović i Antonić, *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000*, 112.

⁴⁷⁵ Usvojeno je 260 zakona od čega 70% predstavljaju zakoni koji uređuju potpuno nove oblasti. Više informacija u Narodna Skupština Republike Srbije, *1000 dana rada Narodne Skupštine Republike Srbije: Redovni izveštaj 2004-2006 godine.*, decembar 2006. Izveštaj je dostupan na veb stranici http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/aktivnosti/predsednicke_detalji.asp?id=155&t=P

⁴⁷⁶ Sektor za poslove radnih tela Narodne Skupštine, *Izveštaj o radu odbora 2004-2006*, decembar 2006., 56. Izveštaj je dostupan na veb stranici <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/izvestaji.asp>

⁴⁷⁷ Izveštaj o radu odbora 2004-2006, 56-61.

isana 14. februara 2007. godine. Druga pauza u radu napravljena je nakon proglašenja nezavisnosti Kosova 17. februara 2008. godine i nakon smene druge Koštuničine vlade. Zatim su održani novi parlamentarni izbori 11. maja 2008. godine, a nove Skupštine konstituisana je 11. juna. Ova Skupština izabrala je Vladu Mirka Cvetkovića 27. juna 2008. godine. Uprkos ovim događajima, u ovom periodu napravljen je veliki pomak u zakonskom uređenju sektora bezbednosti, pre svega usvajanjem tri ključna zakona 11. decembra 2007. godine. To su Zakon o odbrani, Zakon o Vojsci Srbije i Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije. Tokom 2007. godine Odbor za odbranu i bezbednost održao je jedanaest sednica i razmatrao dva izveštaja o radu koja su mu podneli MUP i BIA. Tokom 2008. godine, Odbor se sastao svega sedam puta. Ovde je potrebno istaći to da Ministarstvo odbrane od prelaska pod nadzor NSRS juna 2006. godine, pa do kraja avgusta 2008. godine, nije podnelo nijedan izveštaj NSRS.⁴⁷⁸ Osim toga, od ukupno trideset amandmana, koliko su skupštinski odbori podneli na zakonske predloge, Odbor za odbranu i bezbednost uložio je ukupno devet amandmana.⁴⁷⁹ Takođe, Odbor se u ovom periodu nije bavio javnim nabavkama naoružanja i vojne opreme. Konačno, tokom 2006, 2007. i prvih osam meseci 2008. godine, predstavnici Odbora nisu vršili terenske posete ustanovama u sektoru bezbednosti, kao ni posete ustanovama vojske ili policije.

TEMPO I DOMETI REFORME

Nadležnosti

Usvajanjem novog Ustava na referendumu 2006. godine stvorene su ustavne pretpostavke za sprovođenje demokratske civilne kontrole, pa time i za vršenje skupštinskog nadzora sektora bezbednosti. Takođe, u decembru iste godine doneta su tri veoma važna zakona kojima se uređuje parlamentarni nadzor sektora bezbednosti. To su Zakon o Vojsci Srbije, Zakon o odbrani i Zakon o osno-

⁴⁷⁸ Potrebno je napomenuti da Ministarstvo odbrane po zakonu i nema tu obavezu što je veliki nedostatak u sistemu demokratske civilne kontrole oružanih snaga. Ministarstvo odbrane je podnosilo izveštaje Povereniku za informacije od javnog značaja (februar 2008), kao i Izveštaj javnosti o prvih 200 dana rada Ministarstva Odbrane (jun 2008). Međutim, ovi izveštaji spadaju pod nadzor nezavisnih organa i javnosti, ali ne i pod parlamentarni nadzor.

⁴⁷⁹ Ovaj podatak služi kao ilustracija aktivnosti ovog odbora u odnosu na druge odbore. Narodna Skupština, *Izveštaj o radu odbora Narodne Skupštine u 2007. godini*, februar 2008. Dostupan na <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/izvestaji.asp>

vama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije. Konačno, poslovnik NSRS, kojim je definisana nadležnost ovog Odbora u oblasti odbrane i bezbednosti, značajno je proširen u septembru 2006. godine, tako da ona, između ostalog, uključuje i civilnu demokratsku kontrolu Vojske Srbije, razmatranje Strategije odbrane, kontrolu, proizvodnju, promet i prevoz oružja, kao i integrisano upravljanje granicom.

Iako su ovim izmenama ustavne, zakonske i podzakonske nadležnosti NSRS daleko poboljšane, postoje izvesni propusti i neusklađenosti. Iako u čl. 141 Ustava jasno stoji da je „Vojska Srbije pod demokratskom i civilnom kontrolom“ u čl. 99, kojim se određuju nadležnosti NSRS, stoji da ona nadzire rad Službi bezbednosti, ali ne i ostalih aktera u sektoru bezbednosti koji upotrebljavaju silu, kao što su vojska, policija, privatne firme za fizičko-tehničko obezbeđenje itd. Takođe, dok po Ustavu NSRS usvaja samo Strategiju odbrane, Zakon o odbrani predviđa i usvajanje Strategije nacionalne bezbednosti koja zbog svoje sveobuhvatnosti, po logici stvari, predstavlja značajniji i dokument. Osim toga, po Zakonu o vojsci Srbije demokratsku civilnu kontrolu Vojske vrše Narodna skupština, Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, kao i građani i javnost (čl. 29).⁴⁸⁰ Međutim, Zakon o Odbrani predviđa da demokratsku civilnu kontrolu Vojske vrši samo Narodna skupština, dok se ostali državni i nedržavni subjekti u tom kontekstu uopšte ne pominju. Ipak, Zakon o odbrani predviđa da Narodna skupština ima nadležnosti u oblasti upotrebe oružanih snaga van zemlje, koje Zakon o vojsci Srbije ne sadrži.⁴⁸¹ Konačno, poslovnik NSRS predviđa da samo MUP podnosi izveštaje, ali ne i druge državne institucije, poput BIA i MO.⁴⁸²

Takođe, dok Zakon o policiji predviđa da MUP Skupštini dostavlja jedan redovan izveštaj godišnje, a po ukazanoj potrebi i na zahtev NSRS i češće, poslovnik NSRS predviđa da MUP izveštaje podnosi samo na zahtev Skupštine. Konačno, NSRS i njeni poslanici još uvek u praksi ne koriste sve nadležnosti koje im stoje na raspolaganju. Primera radi, izuzetno moćan institut poslaničke interpelacije narodni poslanici nisu upotrebili nijednom u oblasti odbrane i bezbednosti. Oni u 2007. godini i u prvih osam meseci 2008. godine nisu koristili mogućnosti anketnih odbora ili poslaničkih pitanja predstavnicima izvršne vlasti, kao ni mogućnost terenskih poseta objektima u sektoru bezbednosti.⁴⁸³ To je, između ostalog i rezultat spora oko tumačenja člana 19. Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije kojim se reguliše neposredni nadzor. Prema

⁴⁸⁰ Odredba u čl. 29. Zakona o vojsci da javnost i građani takođe učestvuju u demokratskoj-civilnoj kontroli, ušla je na predlog Centra za civilno-vojne odnose tokom javne rasprave koja je vođena u leto 2007. Više o tome vidi u Đorđe Popović, „Komentar nacrta zakona o odbrani i vojsci“, *Bezbednost Zapadnog Balkana*. br.7-8 (2008): 121-130.

⁴⁸¹ Posebno u čl.40 Zakona o odbrani.

⁴⁸² Uopšte gledano, poslovnik NSRS je bespotrebno preobiman zbog nastojanja da se u njemu precizno reflektuju zakonske promene. Stoga često dolazi do ovakvih neusaglašenosti

⁴⁸³ Informacije dobijene od Narodne skupštine 30. 7. 2008. godine.

ovom članu, Direktor službe je dužan da na zahtev Odbora, omogućiti članovima Odbora «pristup u prostorije službe, dozvoli im uvid u dokumentaciju, pruži podatke i informacije o radu službe odgovori na njihova pitanja u vezi sa radom službe». ⁴⁸⁴ Međutim, dok opozicija ovaj član tumači prilično ekstenzivno, vlast ima prilično restriktivno razumevanje «direktnog nadzora». Osim toga, ostalo je nejasno kome i na koji način članovi Odbora o svom neposrednom nadzoru podnose izveštaj. ⁴⁸⁵ Zbog svega toga, tokom 2008. godine, iako su postojale formalne nadležnosti, nije bilo neposrednog nadzora Odbora za odbranu i bezbednost nad radom službi bezbednosti. ⁴⁸⁶ Takođe, ni kada je kontrola policije u pitanju, Odbor nije koristio u potpunosti svoje nadležnosti. Tako, na primer, od MUP-a nije tražen izveštaj o unutrašnjoj kontroli na koju Odbor ima pravo prema važećem Zakonu o Policiji. ⁴⁸⁷

Skupštinske nadležnosti za nadzor sektora bezbednosti u 2007. i 2008. godini nisu idealne i mogu biti pojačane i ujednačene, ali od toga mnogo veći problem predstavlja nedovoljna implementacija postojećih nadležnosti u praksi. Zbog svega navedenog, skupštinske nadležnosti za nadzor sektora bezbednosti ocenjujemo ocenom 3 (tri).

Antrfile 3: Nadležnosti Narodne skupštine za kontrolu i nadzor sektora bezbednosti u Republici Srbiji

Ustav Srbije u članu 141 propisuje sledeće: "Vojska Srbije je pod demokratskom i civilnom kontrolom." Navodeći nadležnosti Narodne skupštine, Ustav u čl. 99 propisuje da Narodna skupština u okviru svojih nadležnosti, između ostalog, odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje, nadzire rad službi bezbednosti i usvaja strategiju odbrane.

Zakon o Vojsci Srbije (Službeni glasnik RS, br. 116/2007) u čl. 29 propisuje sledeće: „Vojska Srbije je pod demokratskom i civilnom kontrolom. Demokratska i civilna kontrola Vojske Srbije naročito obuhvata kontrolu upotrebe i razvoja Vojske Srbije, internu i eksternu kontrolu troškova za vojne potrebe, praćenje stanja i obaveštavanja javnosti o stanju priprema Vojske Srbije, obezbeđenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i utvrđivanje odgovornosti za vršenje vojnih dužnosti u skladu sa zakonom. Demokratsku i civilnu kontrolu Vojske Srbije vrše Narodna

⁴⁸⁴ Čl. 19 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.

⁴⁸⁵ Treba napomenuti i da nedostaje i Zakon o klasifikaciji podataka.

⁴⁸⁶ Članovi Odbora su se na desetoj sednici održanoj 9. aprila 2009. dogovorili o prvoj poseti VBA, VOA i BIA, koja bi trebalo da se odvije tokom maja meseca.

⁴⁸⁷ "Na zahtev Vlade i radnog tela Narodne skupštine nadležnog za bezbednost i policijske poslove, ministar podnosi izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole policije", Zakon o policiji, čl. 179

skupština, Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, građani i javnost.”

Zakon o odbrani, (Službeni glasnik RS, br. 116/2007) u čl. 9 propisuje nadležnosti Skupštine u sistemu odbrane. „Narodna skupština donosi zakone i druga opšta akta u oblasti odbrane i ostvaruje demokratsku i civilnu kontrolu Vojske Srbije. Narodna skupština u oblasti odbrane:

- 1) odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje;
- 2) usvaja Strategiju nacionalne bezbednosti Republike Srbije;
- 3) usvaja Strategiju odbrane Republike Srbije;
- 4) usvaja Dugoročni plan razvoja sistema odbrane Republike Srbije;
- 5) donosi zakone o potvrđivanju međunarodnih ugovora u oblasti odbrane i vojne saradnje;
- 6) propisuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u ratnom i vanrednom stanju;
- 7) usvaja godišnji izveštaj Vlade o stanju priprema za odbranu;
- 8) odlučuje o upotrebi Vojske Srbije van granica Republike Srbije;
- 9) odlučuje o učešću osoblja civilne zaštite i zaposlenih u organima državne uprave u humanitarnim i drugim aktivnostima u inostranstvu;
- 10) odlučuje o visini sredstava za finansiranje potreba odbrane;
- 11) razmatra ostvarivanje Plana odbrane Republike Srbije;
- 12) nadzire rad službi bezbednosti;
- 13) vrši i druge poslove određene zakonom.”

Zakon o policiji (Službeni glasnik RS, br. 101/2005): „Ministar podnosi jedanput godišnje, a po zahtevu Narodne skupštine ili po ukazanoj potrebi i češće, Narodnoj skupštini izveštaj o radu Ministarstva i stanju bezbednosti u Republici Srbiji, a radnom telu Narodne skupštine nadležnom za bezbednost, na njegov zahtev, i izveštaje o pitanjima iz njegovog delokruga.”

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 116/2007) u čl. 16 propisuje da „Narodna skupština obavlja nadzor nad radom službi bezbednosti neposredno i preko nadležnog odbora Narodne skupštine [...] Odbor naročito:

- nadzire ustavnost i zakonitost rada službi bezbednosti;
- nadzire usklađenost rada službi bezbednosti sa Strategijom nacionalne bezbednosti, Strategijom odbrane i bezbednosno-obaveštajnom politikom Republike Srbije;
- nadzire poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu službi bezbednosti;
- nadzire zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka;
- nadzire zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad;
- razmatra i usvaja izveštaje o radu službi bezbednosti;

- razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti službi bezbednosti;
- pokreće inicijative i podnosi predloge zakona iz nadležnosti službi;
- razmatra predloge, peticije i predstavke građana koji su upućeni Narodnoj skupštini u vezi sa radom službi bezbednosti i predlaže mere za njihovo rešavanje i o tome obaveštava podnosioca;
- utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu službi i njihovih pripadnika i o tome donosi zaključke;
- izveštava Narodnu skupštinu o svojim zaključcima i predlozima“.

Poslovnik Narodne skupštine (Službeni glasnik RS, broj 53/05) u čl. 46 predviđa da „Odbor za odbranu i bezbednost razmatra predlog zakona, drugog propisa i opšteg akta, kao i druga pitanja koja se odnose na Vojску Srbije; odbranu Republike Srbije; integrisano upravljanje pograničnim poslovima; proizvodnju, promet i prevoz oružja; razmatra Strategiju odbrane, pitanja u vezi sa ostvarivanjem civilne i demokratske kontrole Vojske Srbije i odbrambenog sistema, kao i pitanja iz oblasti javne i državne bezbednosti; izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova o stanju bezbednosti u Republici Srbiji, dostavljen Narodnoj skupštini na njen zahtev; vrši kontrolu nad radom službi bezbednosti, kao i druga pitanja iz oblasti bezbednosti, u skladu sa zakonom“.

Resursi

U ovom delu teksta analiziraćemo ljudske i vremenske resurse koji su bili na raspolaganju Narodnoj skupštini, a posebno njenom Odboru za odbranu i bezbednost, prilikom vršenja nadzora nad sektorom bezbednosti tokom 2007. i 2008. godine. Kada je reč o vremenskim resursima, možemo reći da skupštinski Odbor u ključnom momentu usvajanja sistemskih zakona u decembru 2007. godine nije posvetio mnogo vremena razmatranju zakonskih predloga. Štaviše, građani Srbije imali su mnogo više vremena za razmatranje ovih nacrti zakona, nego što su ga imali njihovi predstavnici u Narodnoj skupštini i u nadležnom Odboru za odbranu i bezbednosti.⁴⁸⁸ Ovi zakonski predlozi su u skupštinsku

⁴⁸⁸ Zakoni o Vojsci Srbije, odbrani i službama bezbednosti predstavljaju redak primer pozitivne prakse, ne samo u sektoru bezbednosti, već uopšte u Srbiji, kako se nacrti zakona mogu *ex ante* staviti na javnu raspravu. O interesovanju javnosti da u ovoj raspravi učestvuje, govori podatak da je od 1. do 31. avgusta koliko je javna rasprava o nacrtima zakonskih predloga trajala, ova dokumenta otvorilo 65,576 posetioca, a čak 75% predloga koje su građani poslali je usvojeno! http://www.mod.gov.yu/novi_lat.php?action=fullnews&showcomments=1&id=590 i http://www.mod.gov.yu/novi_lat.php?action=fullnews&showcomments=1&id=606 Stranice posećene 28. avgusta 2008.

proceduru poslati početkom decembra 2007. godine, a bili su usvojeni već 11. decembra. U tom periodu, nadležni Odbor za odbranu i bezbednost sastao se dva puta, i to prvi put 3. decembra (10. sednica) kada su predstavnici izvršne vlasti predstavili predloge zakona i 5. decembra (11. sednica) kada su narodni poslanici razmatrali amandmane na predloge zakona.

Posebno u oči upada činjenica da je peta sednica drugog redovnog zasedanja NSRS, na čijem su se dnevnom redu nalazila pomenuta tri predloga zakona, počela 3. decembra u 10 časova.⁴⁸⁹ Istog dana, održavala se i prva sednica Odbora na kojoj su ti zakoni prvi put predstavljeni poslanicima. Ona je rad počela u 9 časova i 20 minuta, a završila u 11 časova i 25 minuta. Dakle, Odbor za odbranu i bezbednost je imao ravno 40 minuta za razmatranje predloga ova tri zakona pre nego što je počela sednica u plenumu Skupštine, na čijem su se dnevnom redu nalazili predlozi ova tri zakona. Sa donošenjem zakona žurilo se zato što je Zakon o sprovođenju Ustava Republike Srbije (Službeni Glasnik 98–06) predviđao da zakoni iz oblasti vojske i odbrane moraju biti doneti najkasnije godinu dana nakon donošenja Ustava, kao i da usvajanje ovih zakona predstavlja jedan od preduslova za raspisivanje predsedničkih izbora. Šta god da je bio razlog, vreme koje je Odbor za odbranu i bezbednosti posvetio razmatranju ovih zakona bilo je neprihvatljivo kratko.

Kada je reč o ljudskim resursima, treba reći da Odbor čini sedamnaest poslanika. Predsednik Odbora predstavnik je opozicije dok je potpredsednik iz redova vladajuće koalicije. Uvidom u njihovu stručnu spremu i obrazovanje, stiče se utisak da stranke do sada nisu u dovoljnoj meri vodile računa o stručnosti i iskustvu poslanika koji ulaze u ovaj Odbor. Na primer, 2008. godine je samo jedan narodni poslanik imao profesionalno obrazovanje i iskustvo u sektoru bezbednosti (general u penziji), jedan poslanik je pravnik i bivši zamenik Ministra unutrašnjih poslova, trojica su pravnici, a dva poslanika imaju diplome ekonomskog i fakulteta političkih nauka. Među ostalim narodnim poslanicima ima inženjera, menadžera, turističkih vodiča, informatičara, književnika i istaknutih estradnih umetnika. Međutim, ovi nedostaci bi, uz podršku stručnog i administrativnog osoblja, mogli da budu prevaziđeni. Nažalost, u okviru administrativnog i stručnog osoblja Odbora radi samo jedna osoba po rešenju, a dodeljena su mu još dva radnika iz Odeljenja za odbranu i nacionalna pitanja, od čega je jedan pravnik.⁴⁹⁰ U toku 2007. i 2008. godine, Odbor za odbranu i bezbednost nije organizovao pododbore, niti je održao zajedničke sednice sa drugim odborima.

Zbog činjenice da su vremenski i ljudski resursi koji su Odboru za odbranu i bezbednost NSRS bili na raspolaganju tokom 2007. i 2008. godine izuzetno mali, ovaj indikator ocenjujemo ocenom 2 (dva).

⁴⁸⁹ "Sazvana peta sednica Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u 2007. godini," *Narodna skupština Republike Srbije*, http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/aktivnosti/skupstinske_detalji.asp?id=664&t=l (pristupljeno 28. avgusta 2008).

⁴⁹⁰ Od toga, dve osobe su sa visokim obrazovanjem, a jedna sa srednjom stručnom spremom. Informacije dobijene od Narodne skupštine 30. 7. 2008. godine.

Praksa

Ukoliko bismo o praksi skupštinskog nadzora sektora bezbednosti sudili na osnovu aktivnosti Odbora, kao i na osnovu broja zakona i drugih odluka koje je Skupština usvojila iz oblasti odbrane i bezbednosti tokom 2007. i 2008. godine, mogli bismo zaključiti da je situacija prilično dobra. Odbor za odbranu i bezbednost sastao se ukupno osamnaest puta, što je skoro jedanput mesečno, a usvojena su tri pomenuta systemska zakona iz ove oblasti, kao i nekoliko drugih akata koji neposredno uređuju oblast odbrane i bezbednosti. Ti zakoni su Zakon o spoljnim poslovima (11. 12. 2007), Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave (7. 11. 2007), Zakon o putnim ispravama (24. 9. 2007), Zakon o azilu (24. 11. 2007) i Zakon o potvrđivanju konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi (23. 7. 2007). Takođe, u ovom periodu usvojena je i Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije (26. 12. 2007) kojom je proklamovana vojna neutralnost Srbije sve dok građani na referendumu ne budu doneli odluku o tom pitanju. Međutim, Skupština nije razmatrala, niti je usvojila ijedan strateški dokument –Strategiju nacionalne bezbednosti, kao ni Strategiju odbrane. Osim toga, u Narodnoj skupštini nije bilo reči ni o eventualnom slanju oružanih snaga u inostranstvo, ne zbog toga što je Vlada zaobišla Skupštinu kada je reč o ovom pitanju, nego zato što Vlada takve zahteve Skupštini uopšte nije ni upućivala.

Poslednji put je slanje vojnika VS u inostranstvo razmatrano krajem 2006. godine kada je medicinski tim vojske Srbije trebalo da, u sklopu norveškog kontingenta u okviru ISAF, bude poslat u Avganistan. Nakon toga dolazi do postepenog intenziviranja sekuritizacije odnosa sa državama članicama NATO zbog neslaganja povodom statusa Kosova i Metohije, što je slanje vojnika VS u međunarodne vojne misije do danas stavilo *ad acta*. U ovom periodu Skupština je raspravu o vojsci i odbrani povodom usvajanja pomenutih systemskih zakona vodila 3. decembra 2007.⁴⁹¹ Poslanici u ovom periodu nisu postavljali skupštinska pitanja i interpelacije predstavnicima izvršne vlasti u sektoru bezbednosti. Nisu ni sprovedene skupštinske istrage, niti je pokretan anketni odbori iz oblasti odbrane i bezbednosti. Odbor za odbranu i bezbednost se u ovom periodu nije posebno bavio budžetskom kontrolom u sektoru bezbednosti. Konačno, Odboru ne podnose izveštaj svi organi u sektoru bezbednosti (Ministarstvo odbrane nije u posmatranom periodu dostavilo nijedan izveštaj), a ostali to čine neredovno.⁴⁹² Posebno je zanimljiva poslednja šesta sednica Odbora za odbranu i

⁴⁹¹ "Peta sednica drugog redovnog zasedanja Narodne Skupštine Republike Srbije u 2007. godini," Narodne Skupštine Republike Srbije http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/aktivnosti/skupstinske_detalji.asp?Id=1432&t=A (pristupljeno Sep. 3, 2008).

⁴⁹² Podsećamo da je po Zakonu o policiji MUP obavezan da podnosi izveštaj Odboru minimum

bezbednost, koja je održana 25. 12. 2008. godine. Na ovom sastanku Odbora prevashodno je bilo reći o javnom istupanju načelnika Generalštaba generalpotpukovnika Zdravka Ponoša, koji je na pomenutoj sednici saopštio da Republika Srbija nema politiku odbrane, ali i da „civilna kontrola nije sveta krava“. Odbor je u prisustvu generala Ponoša, ali ne i u prisustvu ministra odbrane Dragana Šutanovca kome je takođe bio upućen poziv, razmatrao izrečene stavove generala Ponoša i doneo zaključak da „aktuelna dešavanja u odnosima Ministarstva odbrane i Vojske Srbije mogu da predstavljaju ozbiljnu pretnju stabilnosti sistema odbrane Republike Srbije i da dovedu u pitanje civilnu kontrolu Vojske Srbije“. Zbog toga je Odbor zahtevao da predsednica Skupštine od Vlade zatraži izveštaj o stanju priprema za odbranu zemlje.⁴⁹³

Narodna skupština RS je tokom 2007. i 2008. godine usvojila ključne i dugo čekane zakone iz oblasti odbrane i bezbednosti, a njen Odbor za odbranu i bezbednost bio je izuzetno aktivan. Međutim, izostala je primena brojnih nadležnosti, pre svega, u oblasti budžetske kontrole, nadzora nad Vojskom Srbije, kao i u oblasti nadzora nad privatnim bezbednosnim kompanijama. Uzimajući u obzir sve okolnosti, skupštinsku praksu u oblasti nadzora sektora bezbednosti tokom 2007. i 2008. godine **ocenjujemo ocenom 3 (tri)**.

Legitimnost

Legitimnost Narodne skupštine možemo oceniti analizirajući podršku koju ova ustanova ima u javnosti, kao i posmatrajući reprezentativnost i zastupljenost raznih društvenih i političkih grupa u Skupštini. Za razliku od institucija kao što su vojska i crkva, Narodna skupština tradicionalno ne uživa veliko poverenje građana. Štaviše, postoji trend opadanja poverenja javnosti u instituciju Skupštine. Prema istraživanju iz 2008. godine, potpuno poverenje u Skupštinu ima samo 2,2 %, a delimično 4, 6 % građana. Potpuno nepoverenja izražava 35,3 %, a delimično nepoverenje 16,4 % građana.⁴⁹⁴ Prema jednom istraživanju iz juna

jedanput godišnje a po potrebi i češće. Sa druge strane, po poslovniku NSRS, Odbor razmatra samo izveštaj MUP-a podnet na zahtev Skupštine.

⁴⁹³ „Šesta sednica Odbora za odbranu i bezbednost,“ Narodna Skupštine Republike Srbije, http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/aktivnosti/skupstinske_detalji.asp?Id=1707&t=A (pristupljeno Jan. 14, 2009).

⁴⁹⁴ Iako je poverenje u ostale državne institucije prema istom istraživanju takođe nisko, druge institucije sektora bezbednosti stoje dosta bolje od NSRS. Na primer u policiju potpuno ili delimično poverenje ima 19.1 %, a u vojsku 25,1 %. Izvor: Resource CESID, 2008.

2007. godine, Parlament je uživao poverenje samo 18% građana (3 % građana je imalo puno poverenje), što je relativno malo u odnosu na druge institucije, kao što su, na primer, crkva (62%), vojska (43%), policija (31%), predsednik (31%), sudstvo (23%), i predsednik Vlade (22%). Ovo je opet bio značajan pad u odnosu na 2005. godinu kada je 27% građana imalo poverenje u Skupštinu (4% potpuno poverenje).⁴⁹⁵ Do pada poverenja javnosti na ovako alarmantno nizak nivo je došlo iz nekoliko razloga. Glavni je, svakako, nedovoljno jaka uloga ove institucije u političkom sistemu Srbije. Ustav Srbije je u čl. 102 konstitucionalizovao praksu tzv. „blanko ostavki“ kojima poslanici mandat neopozivo stavljaju na raspolaganje svojim strankama, na čiji su predlog i izabrani na tu funkciju. U slučaju neslaganja sa svojim partijskim vrhom, poslanici mogu biti smenjeni, a na njihovo mesto političke stranke mogu postaviti nove ljude. Drugo, političke stranke, posebno vladajuće, i dalje u poslaničke klupe delegiraju uglavnom „drugi tim“, odnosno „rezervne igrače“, dok najistaknutije stranačke ličnosti i lideri ulaze u organe izvršne vlasti. Treće, skupštinska govornica i u posmatranom periodu neretko je služila za iznošenje uvreda, kleveta i za govor mržnje. S obzirom na to da se sednice emituju na RTS, nije čudno to što građani nemaju mnogo poverenja u ovu instituciju. Konačno, NSRS nije dovoljno uradila kako bi promovisala pozitivne rezultate svoga rada, što utiče na to da se porušena slika parlamenta iz prošlosti i dalje održava u široj javnosti.

Kada je reč o reprezentativnosti, stvari stoje mnogo bolje. Iako ne postoje obavezujući propisi koji regulišu neophodan procenat žena u skupštinskim klupama, tokom 2007. i 2008. godine procenat žena u Narodnoj skupštini je više nego udvostručen. Dok je do januara 2007. godine bilo samo 11% žena, u sazivu koji je konstituisan u februaru 2007. godine od 250 poslanika bilo je 50 žena, što je činilo 20%. U najnovijem sazivu, procenat žena je još više povećan tako da su sada u ulozi poslanika 53 žene, što predstavlja 23,3%.⁴⁹⁶ Iako je to i dalje daleko od preporuke OEBS da u skupštinskim klupama sedi minimum 30% žena, ovaj procenat bolji je od svetskog proseka (18,8%)⁴⁹⁷ i od evropskog proseka (21,2%), ali i od proseka većine zemalja u regionu.⁴⁹⁸ Međutim, u Odboru za odbranu i bezbednost najnovijeg saziva NSRS, taj odnos nije toliko izbalansiran, pošto u njemu među sedamnaest poslanika sedi samo jedna osoba ženskog pola, što predstavlja samo 5,8%. Iako je u NSRS sve više poslanika koji imaju do trideset godina, u Odboru za odbranu i bezbednost oni nisu ništa bolje zastupljeni od žena, te ih predstavlja samo jedan poslanik. Što se tiče predstavnika manjinskih stranaka, u

⁴⁹⁵ „Rezultati istraživanja javnog mnjenja: Jun 2007“, CESID, <http://www.cesid.org/articles/download/files/saopstenje%20za%20javnost.doc?id=52> (pristupljeno Sep. 3, 2008).

⁴⁹⁶ „Spisak narodnih poslanika“, *Internet prezentacija Narodne Skupštine Republike Srbije*, <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/sastav/poslanici.asp> (pristupljeno Sep. 3, 2008).

⁴⁹⁷ Women in National Parliaments, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

⁴⁹⁸ Hrvatska (20,9%), Bosna i Hercegovina (11,9%), Crna Gora (11,1%), Makedonija (31,7 %), Rumunija (9,4%), Bugarska (21,4%). „World Classification“, *Women in Parliaments*, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (pristupljeno Sep. 3, 2008).

Odboru za odbranu i bezbednost sede dva predstavnika ovih partija iz Sandžaka, ali nažalost nijedan predstavnik romske, mađarske ili albanske manjine. Političke partije su ravnopravno zastupljene u Odboru. Na mestu predsednika Odbora sedi predstavnik opozicije, dok je na mestu potpredsednika Odbora član stranke vladajuće koalicije. Među tri osobe zaposlene u administrativnom osoblju Odbora, rade dve žene i jedan muškarac, a nijedan predstavnik manjina.⁴⁹⁹

Zbog izuzetno slabe podrške koju NSRS ima u javnosti, kao i zbog nedovoljne rodne i etničke ravnopravnosti u Odboru za odbranu i bezbednost, legitimnost NSRS **ocenili smo ocenom 2 (dva).**

Transparentnost

Opšta transparentnost rada Narodne skupštine je u posmatranom periodu bila veoma dobra. Sednice NSRS se emituju uživo na RTS. Osim toga, sve sednice Odbora za odbranu i bezbednost snimaju se i stenografišu, a svi poslanici koji su članovi ovog Odbora potpisuju izjavu o obavezi čuvanja tajni i poverljivih informacija do kojih dođu prilikom obavljanja nadzora nad službama bezbednosti.⁵⁰⁰ Takođe, u posmatranom periodu bilo je svega osam žalbi podnesenih protiv Narodne skupštine zbog slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, koje su upućene Povereniku za slobodan pristup informacijama. Sve su odbijene iz formalnih razloga, s obzirom na to da se po Zakonu o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja (Službeni glasnik 120/04 i 54/07) žalbe ne mogu upućivati Povereniku na rad Narodne skupštine, kao i na još pet drugih najviših organa vlasti.⁵⁰¹ Narodna skupština RS ima izuzetno kvalitetnu i stalno ažuriranu internet prezentaciju, gde postoje detaljne informacije o aktivnostima Skupštine i njenih odbora. Skupština ima kapacitete da građanima brzo i ekonomično pruža informacije od javnog značaja.

Zbog opšte vidljivosti aktivnosti, kako Skupštine, tako i njenog Odbora za odbranu i bezbednost, ovaj indikator ocenjujemo najvišom ocenom 5 (pet).

⁴⁹⁹ Informacije dobijene od Narodne skupštine 30. 7. 2008. godine.

⁵⁰⁰ „Druga sednica Odbora za odbranu i bezbednost“, *Narodna Skupština Republike Srbije*, http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/aktivnosti/skupstinske_detalji.asp?id=1524&t=A (pristupljeno Sep. 3, 2008).

⁵⁰¹ Informacije dobijene od Poverenika za informacije od javnog značaja 4. 8. 2008. godine.

2. Pravosuđe

Bogoljub Milosavljević, Jelena Unijat

Sudovi i javno tužilaštvo ostvaruju dve značajne funkcije unutar sektora bezbednosti. Prva je suzbijanje kriminaliteta, putem gonjenja i kažnjavanja izvršilaca krivičnih dela, a druga je sudska kontrola izvršnih aktera u sektoru bezbednosti. Kontrolna funkcija je naročito značajna za rad policije, ali se takođe ne može zanemariti ni kada su u pitanju službe bezbednosti i Vojska. Da bi ovi zadaci bili uspešno obavljani i da bi ceo pravosudni sistem bio efikasan, neophodno je ispuniti minimum polaznih načela, propisanih u Ustavu Republike Srbije.⁵⁰²

Cilj ovog teksta nije u tome da pruži prikaz i analizu kompletne reforme srpskog pravosuđa, već da obuhvati one segmente te reforme koji su u neposrednijoj vezi sa navedenim ulogama pravosuđa u sektoru bezbednosti. Radi dobijanja što potpunije slike, prvo ćemo se osvrnuti na opšta obeležja položaja sudova i tužilaštava tokom devedesetih godina, kao i na organizacione i druge promene koje su se desile posle petog oktobra 2000. godine, a koje su od interesa za sektor bezbednosti. Zatim će biti reči o pojedinim aspektima kontrolne uloge pravosuđa u sektoru bezbednosti da bi, na kraju, bile date preporuke za unapređenje uloge ovog aktera u sektoru bezbednosti.

Položaj pravosuđa tokom devedesetih

U devedesetim godinama je drastično pogoršan položaj pravosudnih organa, a nosioci pravosudnih funkcija bili su dovedeni dotle da potpuno zavise od političke vlasti. To je u određenoj meri bilo omogućeno i neadekvatnim ustavnim položajem pravosuđa, jer su po ustavnim rešenjima (Ustav SRJ iz 1992. i Ustav Republike Srbije iz 1990. godine) sudije (i tužioce) birale skupštine (savezna i republička), s tim što je mandat sudija u Srbiji bio stalan, dok je na nivou federacije iznosio devet godina. Presudan uticaj na izbor i razrešenje sudija u Srbiji

⁵⁰² Ustav Republike Srbije od 2006. godine sadrži veći broj načela, kojima treba da se obezbedi nezavisnost sudova i sudija (načelo jedinstva sudske vlasti, samostalnosti i nezavisnosti u radu, zakonitosti, javnosti, zbornosti u suđenju, imuniteta, stalnosti sudijske funkcije i druga). Takođe, Ustav uređuje Visoki savet sudstva kao organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija, i propisuje osnovna pravila o izboru sudija i prestanku sudijske funkcije. Videti čl. 142–155 Ustava. Načela o samostalnosti i organizaciji javnog tužilaštva propisana su u čl. 156–165 Ustava.

u čitavom tom periodu imala je partija koja je bila na vlasti (SPS sa JUL), a njena moć nad sudovima sprovedena je širokim nadležnostima koje su imali izvršna vlast i njeno Ministarstvo pravde.⁵⁰³ Umesto stručnosti i integriteta, bili su odlučujući kriterijumi političke, odnosno partijske „podobnosti“ i poslušnosti, kako prilikom izbora sudija, tako i prilikom njihovog razrešenja. Napredovanje u karijeri i razne pogodnosti (dobijanje stana, na primer) uglavnom su bile povezane sa uslugama vladajućoj političkoj eliti. Tako se navodi da je Ministarstvo pravde dodelilo stanove i povoljne kredite svim sudijama koje su učestvovala u izbornim krađama 1996. i 1997. godine.⁵⁰⁴

Uticaj vladajućih političkih elita na rad pravosuđa i loš finansijski položaj⁵⁰⁵ dovode do toga da veliki broj (jedna trećina) sudija napušta pravosuđe i odlazi u profitabilniju advokaturu, a sudstvo generalno postaje pogodno tlo za razvoj korupcije. Pred sud su dolazili samo oni koji nisu imali nekakvu političku zaleđinu, a organi gonjenja „žmurili su“ pred pravim procvatom organizovanog i drugog kriminala. Tim pre, tužilaštva i sudovi ne usuđuju se da krenu u akciju protiv prekršilaca zakona koji dolaze iz redova pripadnika bezbednosnih snaga. Na neki način, to ilustruje i podatak da se u razdoblju od samo šest godina broj osuđenih za krivična dela protiv službene dužnosti više nego trostruko smanjio (sa 2.903 osuđena u 1989. godini, pao je na 909 osuđenih u 1995. godini).⁵⁰⁶

Stanje u sistemu vojnog pravosuđa nije bilo nimalo povoljnije. Sudije vojnih sudova je postavljao i razrešavao predsednik SRJ. Ovako postavljene sudije zadržavale su status vojnih lica, koja po prirodi stvari ne mogu da budu nezavisni arbitri u sudskim procesima u kojima je objekt zaštite vojska. Ovi sudovi bili su naročito aktivni nakon NATO bombardovanja 1999. godine kada se u Srbiji vodilo oko 20.000 postupaka zbog krivičnih dela koja se odnose na izbegavanje vojne službe.⁵⁰⁷ Minimalna kazna koja je izricana za neodazivanje vojnom pozivu, u vrlo kratko i brzo vođenom postupku, bila je dve godine zatvora.⁵⁰⁸

⁵⁰³ Slobodan Vučetić, „Sistem podele vlasti u Srbiji i SR Jugoslaviji u svetlu predstojećih reformi,“ *Pravni informator*, br. 4 (2001).

⁵⁰⁴ Bruno Vekarić, „Institucionalno suzbijanje korupcije,“ u *Otvoreno o korupciji – pravosuđe*, ur. Radojka Nikolić. (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, 2002), 17.

⁵⁰⁵ Prosečna sudijska plata 1998. godine bila je 200 DEM za sudije opštinskih sudova, a 250 DEM za sudije okružnih sudova. Zbog lošeg materijalnog položaja 700 sudija (trećina ukupnog broja) napušta pravosuđe u periodu od četiri godine. U: Vojin Dimitrijević, ur., *Ljudska prava u Jugoslaviji 1998*, (Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 1999): 216. Ovome treba dodati da plate u to vreme nisu bile bolje ni u čitavom sektoru javne uprave (primedba B. M.).

⁵⁰⁶ *Položaj javnih tužilaca – Statistička analiza* (Beograd: Centar za mir i razvoj demokratije, jul, 2006): 10.

⁵⁰⁷ Vojin Dimitrijević, ur., *Ljudska prava u Jugoslaviji 1998*, (Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 1999): 212.

⁵⁰⁸ Dimitrijević, 213.

Period od 2000. do 2008. godine

Posle petooktobarskih promena 2000. godine počelo se sa postepenim reformama pravosudnog sistema da bi, konačno, 2006. godine bila usvojena i Nacionalna strategija reforme pravosuđa.⁵⁰⁹ Narodna skupština je 2001. godine donela pet temeljnih propisa iz oblasti pravosuđa: Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu pravosuđa, Zakon o javnom tužilaštvu i Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, koji su objavljeni u "Službenom glasniku Republike Srbije", broj 63/2001. Najkrupniju novinu predstavlja uvođenje Visokog saveta pravosuđa, u čijoj je nadležnosti to da Narodnoj skupštini predlaže izbor predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, kao i imenovanje sudija porotnika. S druge strane, Upravni sud i apelacioni sudovi, koji su predviđeni Zakonom o uređenju sudova, nisu još uvek formirani.

Pored donošenja ovih sistemskih zakona, usledile su i izvesne personalne promene. Tako je od 2000. do 2002. godine promenjeno 150 predsednika sudova od ukupno 165, a imenovano je i 166 novih sudija⁵¹⁰. Materijalni položaj sudija bitno je popravljen 2002. godine donošenjem Zakona o izmenama i dopunama zakona o sudskim taksama, koji predviđa samostalni sudski budžet u visini od 50 % iznosa sudskih taksi.

U tom periodu bilo je i snažnih zalaganja za lustraciju sudija i tužilaca, jer je veliki deo srpske javnosti bio ogorčen učestvovanjem sudija u izbornim krađama i političkim procesima za vreme Miloševićevog režima, izuzetno sporim radom sudova, preterano blagom kaznenom politikom prema kriminalcima koji su povezani sa bivšim režimom, kao i izostankom krivičnog progona odgovornih funkcionera bivšeg režima. Javnost je naročito bila nezadovoljna slabim rezultatima postignutim u zaštiti ljudskih prava i sloboda, kao i izostankom progona i osuda službenih lica policije i službi bezbednosti koja su učestvovala u batinjanju stotina građana i likvidacijama ili koja su bila povezana sa kriminalnim klanovima. Međutim, ideja o lustraciji naišla je na snažne otpore pravosuđa, koje se pozivalo na nezavisnost sudske funkcije, previđajući sopstvenu odgovornost za prošle događaje. Snagu njihovom otporu dala su i neslaganja unutar koalicije DOS, čiji je deo snažno kritikovao ministra pravde i nosio ideje lustracije, tako da se od ove ideje odustalo.

Sve u svemu, značajnije faktičke promene u sudovima i tužilaštvima, koje su bile ostvarene do kraja 2002. godine, ali i posle toga, nisu ni izbliza bile ravne očekivanjima i realnim potrebama. Otud ne čudi što je poverenje građana u rad pravosudnih organa i dalje bilo na jako niskom nivou. Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja Centra za civilno-vojne odnose iz 2003. godine⁵¹¹, čak 46,9 % građana izjavilo je da nema poverenje u pravosuđe. Najveći problemi

⁵⁰⁹ Službeni glasnik RS, br. 44/06.

⁵¹⁰ Vekarić, „Institucionalno suzbijanje korupcije,” 17.

⁵¹¹ *Javnost SCG o reformi vojske* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2003).

sudova bili su neefikasnost koja prouzrokuje kršenje i drugih prava, osim prava na pravično suđenje, nedelotvornost postojećih pravnih lekova, kao i neblagovremeno izvršenje sudskih presuda. Jedan od najvećih nedostataka predstavlja sporost postupka. Uzroci tome su brojni, a među njima su neažurnost i nestručnost samih sudija, namerno odugovlačenje koje je praćeno korupcijom, prenatpanost predmetima, loši uslovi rada i dr.⁵¹²

Neefikasnost sudova i dalje čini jedan od najkrupnijih problema našeg pravosuđa. To pokazuje i analiza dosadašnjih sedamnaest presuda Evropskog suda za ljudska prava, donetih u predmetima građana Srbije. Te presude jasno ukazuju na to da je odugovlačenje postupka glavni problem, koji lančano prouzrokuje kršenje i drugih ljudskih prava, osim prava na pravično suđenje. Od sedamnaest presuda, u četrnaest je konstatovana povreda prava na suđenje u razumnom roku, a u ostala tri slučaja kršenje prava na slobodu izražavanja, na mirno uživanje imovine i neuvažavanje pretpostavke nevinosti.⁵¹³ Isti problem ubedljivo ilustruju podaci o predstavkama i pritužbama građana na rad sudova. U Službi za predstavke i pritužbe Vrhovnog suda Srbije bilo je u 2007. godini ukupno 1.629 pritužbi, od čega je 963 rešeno, a stranke su najčešće urgirale da se ubrza sudski postupak.⁵¹⁴

Među objektivnim razlozima sporosti sudova stoji i jedan koji se izvesno može pripisati nebrizi zakonodavne vlasti. Naime, u Narodnoj skupštini je došlo do potpunog zastoja u razrešenju i izboru nosilaca pravosudnih funkcija (od avgusta 2005. godine). Pošto nije bio razrešen nijedan sudija, pa čak ni oni koji su ispunili uslove za penziju, na mesta tih sudija ne mogu biti birane nove sudije. Kako sudije koje su ispunile uslove za penziju ne mogu obavljati sudijsku funkciju, iako ostvaruju punu zaradu, to je u javnosti dodatno krunilo ugled pravosuđa. Taj ugled još više je narušavala činjenica da do razrešenja sudija koje je Veliko personalno veće predložilo za razrešenje nije došlo zbog nesavesnog i nestručnog rada, kao i da je jedan od sudija, i to Vrhovnog suda Srbije, bio pravnosnažno osuđen na kaznu zatvora od šest meseci zbog korupcije, ali da ga Narodna skupština nije razrešila sudijske dužnosti.

Kada je reč o javnim tužilaštvima i njihovoj reformi posle petooktobarskih promena, pažnju privlači činjenica da se u njihovom radu, pored odranije poznatih slabosti, pojavio trend smanjivanja brzine i efikasnosti. Naime, zajedno sa političkim promenama 2000. godine dogodile su se i promene kvantiteta i kvaliteta krivičnih prijava, koje su bile dostavljane tužilaštvima. Prijava je bivalo sve više (kvantitativna promena), ali su one bile veoma složene ili često olako pisane ili podnošene protiv političkih protivnika radi njihove diskvalifikacije (kvalitativ-

⁵¹² Nekoliko ilustrativnih primera: „U Palati pravde sudije i dalje sede po troje u kabinetu i sude svaki treći dan“ (Javnost SCG o reformi vojske, 5.); „Sudije 20 do 30 posto vremena koriste na diktiranje u zapisnik“, odnosno „sudije više diktiraju u spise nego što sude,“ *Glas javnosti*, Okt. 7, 2004.

⁵¹³ „Potrebna su nam efikasnija zakonska rešenja (Intervju sa Slavoljubom Carićem, zastupnikom Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu),“ *Portal Argus*, <http://www.korupcija.org/intervjui/8866.html>

⁵¹⁴ *Izveštaj o radu Vrhovnog suda Srbije sa prikazom rada sudova opšte nadležnosti za 2007. godinu.*

ne promene).⁵¹⁵ U javnosti se sticao utisak da su pred sud dolazili samo oni koji više nisu imali nikakvu zaleđinu, odnosno oni koji ni na koji način nisu mogli da izbegnu krivični progon i osuđujuću presudu.⁵¹⁶ Poznata je stvar da tužilaštvo može postati moćno oružje političara i vladajućih elita, a verovatno je zbog toga Zakon o javnom tužilaštvu iz 2001. godine za pet godina doživeo isti toliki broj (pet) izmena i dopuna.⁵¹⁷ Imajući u vidu izuzetan značaj efikasnog rada tužilaštva za čitavo krivično pravosuđe, trebalo bi očekivati da tužilaštva doista postanu samostalni organi i da njihovoj reformi država posveti punu pažnju.

Usvajanje novog Ustava Republike Srbije novembra 2006. godine donelo je novine i na polju rada sudova i tužilaštava. Umesto jedinstvenog tela (Visoki savet pravosuđa), koje je bilo nadležno za sudove i tužilaštva, osnovana su dva posebna organa – Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Značajnu novinu predstavlja uvođenje novog načina izbora sudija i tužilaca. Sudije i zamenike javnih tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju bira Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva, odnosno na predlog Državnog veća tužilaca (na trogodišnji period). Potom Visoki savet sudstva bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije, a on donosi i odluku o prestanku sudijske funkcije. Javne tužice bira Narodna skupština na predlog Vlade (mandat od šest godina), dok zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije bira Državno veće tužilaca, a ova dva organa odlučuju i o prestanku njihove funkcije. Uvođenjem Vrhovnog kasacionog suda, umesto dosadašnjeg Vrhovnog suda Srbije, novi Ustav nametnuo je i potrebu uvođenja organizacionih promena u mrežu redovnog sudstva. Takve promene, kao i izvesne novine koje bi trebalo da podstaknu istinsku reformu pravosuđa, našle su odraza u novom setu pravosudnih zakona, usvojenih 22. decembra 2008. godine („Sl. glasnik RS“, broj 116/08). Kada je reč o mreži redovnih sudova, nju pored Vrhovnog kasacionog suda čine osnovni sudovi, viši sudovi i apelacioni sudovi, koji treba da počnu rad 1. januara 2010. godine. Specijalizovani sudovi su privredni sudovi, prekršajni sudovi i Upravni sud.

Promene koje su od posebnog interesa za sektor bezbednosti

Od promena u pravosuđu (izvršenih u periodu od 2000. do 2008. godine) koje se posebno tiču sektora bezbednosti najočiglednije su one organizacione prirode. Najvažnije od njih su osnivanje posebnog odeljenja za suđenje u slučajevima organizovanog kriminala, zatim osnivanje veća za ratne zločine i pripajanje vojnog pravosuđa civilnom.

⁵¹⁵ *Položaj javnih tužilaca – Statistička analiza* (Beograd: Centar za mir i razvoj demokratije, jul, 2006), 7.

⁵¹⁶ *Položaj javnih tužilaca – Statistička analiza*, 9.

⁵¹⁷ Momčilo Grubač, „Putevi i stranputice reforme javnog tužilaštva u Srbiji,“ *Arhiv za pravne i društvene nauke*, XCII, br. 3–4 (2006): 1273–1300.

Posebno odeljenje Okružnog suda u Beogradu nadležno za suđenje učinicima krivičnih dela sa elementima organizovanog kriminala, kao i Specijalno tužilaštvo za krivično gonjenje učinilaca ove vrste dela, osnovani su 1. maja 2003. godine.⁵¹⁸ Proteklih godina, njihov rad obeležila su suđenja optuženima za ubistvo prvog demokratskog premijera Srbije dr Zorana Đinđića i pripadnicima "Zemuskog klana", kao i podizanje niza optužnica protiv aktera "stečajne, drumske i carinske mafije", a potom i protiv nekih drugih kriminalnih grupa.

Ovom odeljenju je dodeljena takozvana koncentrisana nadležnost, odnosno nadležnost za čitavu teritoriju Republike Srbije. To je učinjeno zbog prirode organizovanog kriminala, koji predstavlja transnacionalni i transregionalni vid kriminala. U Specijalnom sudu se vode procesi i protiv stranih državljana. Na primer, "Zemunski klan" je drogu uvezio iz inostranstva, imao je raširenu mrežu distribucije po celoj Srbiji, a članovi ove kriminalne grupe umešani su i u neka ubistva koja su se dogodila van Beograda, gde je delovala centrala ove kriminalne grupe.⁵¹⁹

U prve dve godine rada, sudije ovog odeljenja donele su 20 presuda⁵²⁰, od kojih je dve trećine pravnosnažno, što je naišlo na odobravanje javnosti i počelo da vraća poverenje u pravosuđe. Jedna od presuda za trgovinu ljudima doneta je za samo šest dana, što ukazuje na visok stepen efikasnosti ovog odeljenja. Prvi put u istoriji srpskog pravosuđa osuđen je sudija Vrhovnog suda zbog korupcije, a u toku je i postupak protiv predsednika Trgovinskog suda.

Veće za ratne zločine Okružnog suda u Beogradu osnovano je 1. oktobra 2003. godine.⁵²¹ Njegova nadležnost odnosi se na suđenja za:

- krivična dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava određena u Krivičnom zakoniku i
- teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava izvršena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1. januara 1991. godine, koja su navedena u Statutu Međunarodnog tribunala za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije.

Sudije u Veće za ratne zločine raspoređuje predsednik suda na period od četiri godine iz reda sudija tog suda, a uz njihovu saglasnost. Postupak pred ovim većem može se voditi protiv lica koja su navedena dela izvršila na teritoriji bivše SFRJ, bez obzira na njihovo državljanstvo ili na državljanstvo žrtve.

⁵¹⁸ *Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala*, Službeni glasnik RS, br. 39/03, 67/03 i 29/04.

⁵¹⁹ <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/2006/07/14/srpski/T06071302.shtml>

⁵²⁰ „Ukidaju sud na mala vrata," *Glas javnosti*, <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/2006/07/14/srpski/T06071302.shtml>

⁵²¹ *Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine*, Službeni glasnik RS, br. 67/03 i 135/04.

Vojno pravosuđe prešlo je u nadležnost redovnih sudova 1. januara 2005. godine.⁵²² Ukinuti su vojni sudovi, vojna tužilaštva i vojno pravobranilaštvo. Time se prešlo na takozvani francuski model, odnosno time je nadležnost vojnih sudova prenet na civilne okružne sudove. U javnosti je postojalo pogrešno mišljenje o tome da se rad vojnih sudova odvijao na nekakav specifičan način. Međutim, u ovim sudovima korišćeni su Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku, a razlika je bila samo u njihovoj nadležnosti (za krivična dela protiv Vojske Jugoslavije) i u nedovoljnom stepenu njihove nezavisnosti (o čemu je bilo reči).

Ova reorganizacija učinjena je zbog obezbeđivanja nezavisnosti i samostalnosti u suđenju, kao i zbog svrsishodnosti. Računa se da će predstojeća profesionalizacija Vojske Srbije uticati na smanjenje broja učinilaca krivičnih dela protiv vojske, a neka od njih koja su i najbrojnija, kao što je izbegavanje služenja vojne obaveze, iščeznuće sa ukidanjem opšte vojne obaveze. Takođe, mali je broj predmeta u kojima se pojavljuju specifičnosti vezane za dokazivanje, a i taj problem rešava se odabirom veštaka stručnjaka. Stoga je ocenjeno da je nepotrebno izdvajati posebna finansijska sredstva za rad specijalizovanog vojnog pravosuđa i da se nadležnosti tog pravosuđa mogu inkorporirati u nadležnost sudova opšte nadležnosti.

Kontrolna uloga pravosuđa u sektoru bezbednosti

Kao jedan od značajnih ciljeva reforme sektora bezbednosti nameće se i jačanje kontrolne uloge sudskih organa nad policijom, vojskom i službama bezbednosti. Ta vrsta kontrole je pre 2000. godine bila veoma slaba i nju je neophodno vidno unaprediti kako bi se rad policije, vojske i službi bezbednosti potpunije podveo pod pravo i time obezbedilo jačanje vladavine prava. Opšte je poznato to da policija i službe bezbednosti imaju ovlašćenja za posezanje u pojedina ljudska prava i da ta prava od neprimerenih akcija najpotpunije mogu zaštititi sudovi, koji moraju nadzirati poštovanje zakonitosti prilikom primene pomenutih ovlašćenja i koji pojedincima moraju pružati zaštitu od povreda njihovih prava. Istu vrstu kontrole sudovi treba da obavljaju nad vojnom policijom, kao i nad drugim vojnim organima kada su oni u situaciji da prekrše neko od ljudskih prava lica „u zahvatu Vojske“. Uz to, kontrolom sudova treba da budu obuhvaćeni i oni organi državne uprave koji su snabdeveni ovlašćenima za primenu određenih policijskih ovlašćenja (zatvorski stražari, carinski ovlašćeni službenici, poreska policija), kao i sama pravosudna straža.

⁵²² To je učinjeno *Zakonom o prenošenju nadležnosti vojnih sudova, vojnih tužilaštava i vojnog pravobranilaštva na organe država članica*, Službeni list SCG, br. 55/04 i *Zakonom o preuzimanju nadležnosti vojnih sudova, vojnih tužilaštava i vojnog pravobranilaštva*, Službeni glasnik RS, br. 137/04.

Sudska kontrola policije svakako bi morala da bude najobuhvatnija, budući da policija raspolaže širokim korpusom klasičnih ovlašćenja u otkrivanju krivičnih dela i njihovih učinilaca, ali podjednako i u održavanju javnog reda, uključujući u to naročito ekskluzivno ovlašćenje policije da primenjuje mere neposredne prinude prema građanima, pod uslovima utvrđenim zakonom. Takođe, kontrola vojske zahteva veliku pažnju sudova, naročito zbog osobenosti vojne organizacije, odnosno zbog njene izrazite zatvorenosti i hijerarhijske uređenosti, te tome prirodene obaveze poslušnosti prema naređenjima pretpostavljenih, ali i sklonost te organizacije da svojim primarnim ciljevima podređuje druge važne ciljeve i vrednosti društva. U vojci, a izvan očiju javnosti, deluje i vojna policija, koja raspolaže svim klasičnim policijskim ovlašćenjima prema vojnim licima. Istim ovlašćenjima (policijskim) raspolažu i dve od tri službe bezbednosti (BIA i VBA), a dodatni razlog za sprovođenje efikasne sudske kontrole nalazi se u činjenici da službe bezbednosti deluju tajno i da tom prilikom raspolažu značajnim ovlašćenjima za prikupljanje podataka primenom posebnih mera i sredstava kojima se privremeno ograničavaju pojedina ljudska prava i slobode.

Saglasno značaju sudske kontrole u sektoru bezbednosti, sudovi raspolažu sa više kontrolnih mehanizama, od kojih se po značaju izdvajaju:

1. sudska (i tužilačka) kontrola rada policijskih organa i primene njihovih ovlašćenja u pretkrivičnom postupku (posebno ovlašćenja za pretresanje stanova i lica, privremeno oduzimanje predmeta, lišavanje slobode, zadržavanje lica, upotrebu sredstava prinude i primenu mera ciljane potrage);
2. odobravanje i nadzor primene posebnih mera i sredstava za tajno prikupljanje podataka koje obavljaju policija i službe bezbednosti (prisluškivanje i druge mere kojima se privremeno odstupa od zagantovanih prava i sloboda);
3. odlučivanje o odgovornosti za krivična dela počinjena protiv službene dužnosti koja počine pripadnici policije, vojske i službi bezbednosti;
4. odlučivanje o zakonitosti konačnih upravnih akata koje donose policijski i vojni organi (upravni spor);
5. pružanje sudske (i ustavno-sudske) zaštite licima čija su prava i slobode povređeni nezakonitim akcijama (radnjama i aktima) policije, vojske i službi bezbednosti;
6. odlučivanje o naknadi štete koju građanima i pravnim licima nanese policija, vojska i službe bezbednosti svojim nezakonitim i nepravilnim radom i
7. pružanje sudske zaštite pripadnicima vojske, policije i službi bezbednosti u slučaju da su im organi u kojima rade povredili prava, kao i pružanje zaštite drugim licima koja se trajno ili privremeno nalaze u vojnoj službi.

Osnovne slabosti u sistemu sudske kontrole koji je bio nasleđen 2000. godine delom su proizlazile iz nepostojanja jasnih zakonskih ovlašćenja i procedura za vršenje te kontrole, ali daleko više iz nespremnosti sudova da tu kontrolu

obavljaju. Krivično zakonodavstvo poznavalo je krivična dela počinjena protiv službene dužnosti, a odredbe krivičnog procesnog zakonodavstva omogućavale su i sudovima i tužilaštvima da vrše kontrolu postupanja policije u pretkrivičnom postupku. Preterani uticaj politike na rad sudova i tužilaštava, međutim, vodio je neprimenjivanju kontrolnih ovlašćenja, a policija je umela i da ne poštuje naloge suda i tužilaštva, stavljajući tako sebe u poziciju onoga od kog presudno zavisi ishod sudskog postupka. Javni tužioci se u tom periodu nisu ni usuđivali da u postupak uzimaju krivične prijave protiv policajaca, pa je zbog svega toga broj osuda za krivična dela učinjena protiv službene dužnosti, kao što je već navedeno, drastično opadao. Zahtevi građana da ima bude nadoknađena šteta pričinjena nezakonitim i nepravilnim radom policije nisu bili brojni, a oni koji su podneti bili su uglavnom ignorisani, kako zbog sprege policije, tužilaštva i suda, tako i zbog činjenice da su te zahteve podnosili pripadnici opozicionih partija i pokreta.

Kada je reč o kontroli vojske, možemo reći da vojno pravosuđe i nije bilo zamišljeno kao telo koje kontroliše vojsku, već kao telo koje interese vojske brani od drugih (neposlušnih civila i počinitelaca krivičnih dela usmerenih protiv vojske), dok civilno pravosuđe nije imalo nadležnosti u toj oblasti. Konačno, sudska kontrola nad službama bezbednosti, u delu u kom je bila uređena, potpuno je izostala, jer je jedini njen posednik bio predsednik Vrhovnog suda Srbije, od koga se bezrezervno zahtevalo da poslušno odobrava sve zahteve Resora državne bezbednosti za prisluškivanje građana.

U prve korake koji su preduzeti radi jačanja sudske kontrole posle 2000. godine, svakako može biti uvršteno zakonsko regulisanje procedure odobravanja primene posebnih mera i sredstava koje primenjuju službe bezbednosti i policija prilikom tajnog prikupljanja podataka, a kojima se odstupa od ustavnih garantija prava na privatnost. To je pitanje bilo regulisano Zakonikom o krivičnom postupku iz 2001. godine, kao i Zakonom o službama bezbednosti SRJ i Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji iz 2002. godine. Mada ta usvojena zakonska rešenja pate od izvesnih i ne baš malih nedostataka⁵²³, njima su sudovi dobili priliku da postanu značajniji nosilac kontrole, nego što su to bili u prethodnom periodu i da tako doprinesu zaštiti prava u ovom izuzetno osetljivom polju zaštite ljudskih prava i vladavine prava. U tome pogledu, situacija je od uvođenja navedenih rešenja do danas vidno poboljšana mada ne i zadovoljavajuća.⁵²⁴

Evidentno je i povećanje broja krivičnih prijava i okončanih krivičnih postupaka u kojima je utvrđena odgovornost pripadnika policije i službi bezbed-

⁵²³ O kvalitetu i nedostacima tih rešenja detaljnije se govori u delu ovog dokumenta koji se odnosi na službe bezbednosti. O tome videti i tamo navedenu literaturu.

⁵²⁴ Videti: Momčilo Grubač, „Posebna ovlašćenja organa krivičnog gonjenja i ustavna prava i slobode građana,“ i Bogoljub Milosavljević, „Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi,“ i Vučko Mirčić, „Uloga sudova u primeni posebnih mera od strane različitih državnih ustanova,“ u *Demokratski nadzor nad primenom posebnih mera i ovlašćenja*, urs. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008).

nosti za krivična dela učinjena protiv službene dužnosti, kao i povećanje broja presuda kojima je dosuđena naknada štete građanima, pričinjene nezakonitim i nepravilnom radom policije, vojske i službi bezbednosti. Mada se dobar deo pravnosnažnih presuda odnosi na krivična dela i nanete štete iz perioda pre 2000. godine, postoji i značajan broj takvih presuda iz novijeg perioda (na primer, posebno u vezi sa akcijom „Sablja“). Iz toga bi se moglo zaključiti da su tužilaštva i sudovi postali spremniji da pokrenu i okončaju sudske postupke u svim slučajevima u kojima su organi bezbednosti prekršili zakon, što je značajan napredak u ostvarivanju njihove kontrolne uloge. Naravno, na putu ostvarivanja efikasne kontrole stoje sve one prepreke o kojima je bilo reči u vezi sa opštim ocenama reforme pravosuđa, kao što su neefikasnost sudova i njihova još uvek neosigurana nezavisnost. S tim u vezi, vredi napomenuti i to da su sudski predmeti u kojima se odlučuje o odgovornosti pripadnika snaga bezbednosti upravo tipični po mogućnosti da se snažno utiče na tužilaštvo i sud, kao i da je ta karakteristika ove vrste predmeta vidljiva i u pojedinim zemljama razvijene demokratije. Dodatnu „težinu“ ovoj vrsti predmeta daje činjenica da presude donete u korist oštećenih građana najčešće povlače isplatu novčane naknade štete iz državnog budžeta.

Da bi se nadomestile slabosti koje postoje u radu domaćih pravosudnih organa na polju zaštite ljudskih prava, a koje podrazumevaju mogućnosti povreda koje tim pravima, među ostalima, nanose i snage bezbednosti, uspostavljeni su međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava. Najvažniji takav instrument u Evropi jeste Evropski sud za ljudska prava, među čijim se presudama nalazi priličan broj onih koje se upravo odnose na kršenja ljudskih prava koje su počinile snage bezbednosti. Ratifikacijom Evropske konvencije o ljudskim pravima (26. 12. 2003. godine) i građani Srbije su stekli pravo obraćanja tom sudu, a njegove presude bi trebalo pozitivno da utiču i na unapređivanje rada domaćih pravosudnih organa.

Još jednu od novina, koju vredi posebno istaći kao pozitivnu promenu u sudskoj kontroli sektora bezbednosti, predstavlja uvođenje instituta ustavne žalbe, koja je predviđena Ustavom od 2006. godine. Tu žalbu je moguće koristiti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, i to u slučaju kada su iscrpljena ili kada nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.⁵²⁵ Upravo ova druga mogućnost za korišćenje ustavne žalbe (kada nisu predviđena druga pravna sredstva za zaštitu ljudskih prava i sloboda) ima poseban značaj za kontrolu u sektoru bezbednosti, pošto u delatnosti vojske, službi bezbednosti i policije postoji jedan priličan broj akata i radnji od kojih nije obezbeđena zaštita pred redovnim sudovima.

⁵²⁵ Član 170 Ustava Republike Srbije.

Konačno, u sistemu sudske kontrole sektora bezbednosti važno mesto bi trebalo da ima i kontrola zakonitosti konačnih upravnih akata koje donose vojni i policijski organi. Tim se aktima odlučuje o brojnim pravima, obavezama i pravnim interesima građana i pravnih lica. Istom vrstom pravnih akata odlučuje se i o pravima i dužnostima pripadnika vojske, policije i službi bezbednosti. Rešavanje upravnih sporova u Srbiji ima, međutim, izvesnih nedostataka, koji bi trebalo da budu prevaziđeni radom Upravnog suda, kao i dogradnjom zakonskih rešenja o upravnim sporovima. Pored poslovične sporosti i niske efikasnosti sudova, javljaju se i naročiti problemi u oblasti upravnih sporova koji se vode po tužbama vojnih lica protiv odluka o njihovim pravima i dužnostima. Naime, ukidanjem Vrhovnog vojnog suda i Suda Državne zajednice Srbije i Crne Gore, koji su između ostalog bili nadležni za rešavanje upravnih sporova pripadnika vojske, svi upravni predmeti ova dva suda preneti su u nadležnost Vrhovnog suda Srbije. Krajem 2006. godine, u jednom danu Upravno odeljenje Vrhovnog suda Srbije primilo je čak 4.605 predmeta od Suda DZ SCG (koji, uzgred budi rečeno, nikada nije ni radio) i Vrhovnog vojnog suda. Tako je u 2007. godini u Upravnom odeljenju Vrhovnog suda Srbije bilo ukupno 26.069 predmeta.⁵²⁶ Od ukupnog broja predmeta rešeno je 9.657 (41,61%), a nerešeno je ostalo 16.412 (58,84%). Od ukupnog broja predmeta preuzetih od Vrhovnog vojnog suda i Suda DZ SCG rešeno je 975, a nerešeno je ostalo 3.730. Iz ovih podataka možemo izvesti zaključak da je rad ovog odeljenja generalno zagušen i spor, a da pripadnici Vojske jako sporo stižu do pravde.

Pored svega što je izloženo o aspektima sudske kontrole sektora bezbednosti, važno je na umu imati još i to da sudskom kontrolom, pored vojske, policije i službi bezbednosti, posebno treba da budu obuhvaćeni zatvori i pritvorske jedinice, kao i organi državne uprave sa određenim policijskim ovlašćenjima, kakvi su carina i poreska policija. Tokom rada svih ovih organa, koji delom pripadaju sektoru bezbednosti i koji prilikom obavljanja svojih poslova imaju ovlašćenja za upotrebu sredstava prinude ili neka druga policijska ovlašćenja, moguća su kršenja ljudskih prava, podjednako teška kao i ona do kojih dolazi prilikom delovanja vojske, policije i službi bezbednosti.

⁵²⁶ Izveštaj o radu Vrhovnog suda Srbije sa prikazom rada sudova opšte nadležnosti za 2007. god, str. 1.

Reprezentativnost

Zastupljenost žena

Zastupljenost žena regulisana je Ustavom i Zakonom o državnim službenicima (o čemu je bilo reči prilikom analize drugih aktera sistema bezbednosti), kao i Zakonom o radu (članovi 18–23).⁵²⁷ S druge strane, u Zakonu o sudijama⁵²⁸ i Zakonu o javnom tužilaštvu⁵²⁹ rodna ravnopravnost ne pominje se ni u jednom članu.⁵³⁰

Žene su u sudovima sasvim zadovoljavajuće zastupljene iako ne zauzimaju veliki broj rukovodećih funkcija i iako se u nešto manjem broju od muškaraca nalaze u krivičnim većima. Od ukupno 146 sudova opšte nadležnosti i 18 trgovinskih sudova, u 61 sudu, uključujući tu i Vrhovni sud Srbije, predsednik je bila žena, a u 103 suda muškarac (podaci za 2005. godinu).⁵³¹

Ocena: 4 (četiri)

Zastupljenost etničkih manjina

U Ustavu Republike Srbije detaljno je utvrđena lista ljudskih i manjinskih prava i sloboda (članovi 18–81). U okviru tih odredaba, nalazi se i član 76, koji u stavu 3 propisuje da je moguće doneti posebne propise i mere radi postizanja pune ravnopravnosti, kao i član 77, kojim se pripadnicima nacionalnih manjina garantuje ravnopravnost u vođenju javnih poslova i zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Takođe, u Zakonu o državnim službenicima (čl. 7, 9 i 11) i Zakonu o radu (članovi 18–23) propisana je zabrana diskriminacije po bilo kom osnovu. U Zakonu o sudi-

⁵²⁷ *Zakon o radu*, Službeni glasnik RS, br. 24/05, 61/05.

⁵²⁸ *Zakon o sudijama*, Službeni glasnik RS, br. 63/01, 42/02, 17/03 – odluka USRS, 25/03 – ispr. odluke USRS, 27/03, 29/04, 35/04 – odluka USRS, 44/04, 61/05, 101/05 i 46/06 – dr. zakon).

⁵²⁹ *Zakon o javnom tužilaštvu*, Službeni glasnik RS, br. 63/01, 42/02, 39/03, 44/04, 61/05, 46/06 – dr. zakon i 106/06 – odluka USRS.

⁵³⁰ S obzirom na to da u periodu na koji se odnosi ova analiza važe zakoni o pravosuđu iz 2001. godine, to su oni i bili predmet ocena.

⁵³¹ *Indeks reforme sudstva za Srbiju* (Vašington: ABA/CEELI, 2005), 23.

jama i Zakonu o javnom tužilaštvu ova pitanja, međutim, nisu uređena posebno, što znači da se primenjuju opšta pravila navedenih drugih zakona.

Pripadnika nacionalnih manjina ima u sudovima, ali nismo uspeali da dobijemo konkretne podatke o tome koliko tačno ima pripadnika nacionalnih manjina i na kojim su funkcijama. Kao izvesna indicija nezadovoljavajućeg stanje u tom pogledu izdvajaju se teškoće koje postoje u vođenju sudskih postupaka na albanskom i na mađarskom jeziku.⁵³²

Ocena: 3 (tri)

Transparentnost

Opšta transparentnost

Pravni okvir u kome se ostvaruje transparentnost u radu pravosudnih organa, pored Ustava i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁵³³, čine i procesni zakoni (ZKP, zakoni o prekršajnom, izvršnom, parničnom i drugim postupcima), kao i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Procesni zakoni, pri tom, sadrže odredbe kojima se pristup informacijama o sudskim postupcima dozvoljava samo određenim licima (npr. strankama u postupku i njihovim braniocima) ili se to uslovljava dokazivanjem postojanja „opravdanog“ ili „osnovanog“ interesa za pristup informacijama. Mada je ta vrsta restriktivnosti opravdana i saglasna potrebi nesmetanog vođenja sudskih postupaka, kao i potrebi zaštite podataka o ličnosti, činjenica je da se njome ponekad bezrazložno sprečava i pristup onim informacijama koje nisu takvog karaktera, a jesu od javnog značaja.

Prema odredbama člana 39 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i prema Uputstvu za objavljivanje informatora o radu državnih organa, svi državni i drugi organi javne vlasti na koje se ovaj Zakon odnosi u obavezi su da izrade informator u elektronskom obliku i da objave ga na način propisan Uputstvom (putem interneta, tj. na svojoj veb-prezentaciji, uz mogućnost da ga uz to objave i u nekom drugom obliku). Prema Izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja za 2007. godinu, informatore o svom radu izradili su i na svom sajtu objavili Ministarstvo pravde, Vrhovni sud Srbije, deset okružnih sudova, devetnaest opštinskih sudova, jedno okružno javno tužilaštvo, Tužilaštvo za ratne zločine i osam opštinskih javnih tužilaca. Informatore

⁵³² Indeks reforme sudstva za Srbiju

⁵³³ *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Službeni glasnik RS, br. 120/04.

su izradili, ali nisu objavili na sajtu sledeći organi: šest okružnih i četrdeset i šest opštinskih sudova, Republički javni tužilac, sedamnaest okružnih i četrdeset i sedam opštinskih javnih tužilaštava. Poverenik za informacije od javnog značaja ukazuje na to da se, i pored problema vezanih za tehničku opremljenost pravosuđa, stanje pozitivno menja i da se povećava broj objavljenih informatora na sajtu organa, kao i da ima sve više štampanih informatora.⁵³⁴ Značajni su i rezultati koje su postigla javna tužilaštva, jer su vidno bolji u odnosu na prethodnu godinu, a zatim i rezultati rada organa za prekršaje.

Prema podacima koji su dostavljeni Povereniku za informacije od javnog značaja, pravosudnim organima je podneto ukupno 1.396 zahteva, od kojih je 1.170 usvojeno, 58 odbijeno, a 61 je odbačeno. Povereniku je protiv pravosudnih organa u 2007. godini izjavljeno ukupno 237 žalbi, od čega je rešena 161 žalba, a 76 žalbi je u postupku. Prema opštem zapažanju službe Poverenika, sadržina zahteva upućenih pravosudnim organima odnosila se na budžet i kapacitete pravosudnih organa, na statističke podatke za određenu vrstu krivičnih dela, na kopije spisa predmeta, najčešće krivičnih, na postupanje u određenim predmetima, na ispunjavanje propisanih uslova za pojedine sudije i sl.

U 2007. godini Vrhovni sud Srbije izdao je dvesta pedeset saopštenja za medije, organizovane su tri konferencije za novinare, objavljeno je trinaest intervju predsednika suda. Svakog dana u dnevним i nedeljnim novinama i u elektronskim medijima, u proseku ima oko dvadeset objava u vezi sa radom Vrhovnog suda Srbije. U VSS ovlašćena su četiri lica za postupanje po zahtevima građana, shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Vrhovnom sudu Srbije su se u 2007. godini⁵³⁵ obratila devedeset i tri lica, u potpunosti je usvojeno osamdeset zahteva, devet je delimično usvojeno, a četiri su odbijena. Na sve zahteve stranaka odgovoreno je u zakonskom roku od 15 dana, odnosno najduže u roku od 40 dana od dana podnošenja preciziranog zahteva.

Ocena: 3 (tri)

Finansijska transparentnost

Izveštaj o izvršenju budžeta sudova i tužilaštava za 2007. godinu objavljen je na sajtu Ministarstva pravde, ali nije razmatran u Narodnoj skupštini, niti je bio predmet nezavisne spoljne revizije. Prema ovom izveštaju, ukupna sredstva izdvojena iz budžeta za pravosudne organe iznosila su 1.637.789.000,00 dinara, a prihodi od taksi iznosili su 3.906.334.018,00 dinara. Od sudova, najveće stavke pripadaju opštinskim sudovima kao najbrojnijim, a zatim okružnim sudovima i

⁵³⁴ Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 2007.

⁵³⁵ Izveštaj o radu Vrhovnog suda Srbije sa prikazom rada sudova opšte nadležnosti za 2007. godinu, str. 26.

Vrhovnom sudu Srbije. Slično tome, od svih tužilaštva najveća stavka je namenjena opštinskim, pa okružnim i na kraju Republičkom javnom tužilaštvu.

Ocena: 3 (tri)

Participacija građana i njihovih udruženja

Učestvovanje u kreiranju politike (strateškog i zakonskog okvira)

Prema članu 77 Zakona o državnoj upravi⁵³⁶, ministarstva i posebne organizacije dužni su da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost sprovedu javnu raspravu. Kao što je već napomenuto, u toku 2008. godine (22. decembra) usvojeni su novi zakoni o pravosuđu, o kojima je bila organizovana i javna rasprava. Mada je van spora činjenica da se radi o zakonima kojima se „bitno menja pravni režim u jednoj oblasti“, odnosno „kojima se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost“, do pravog uključivanja javnosti u raspravu ipak nije došlo. Naime, u raspravi je dominirao dijalog između pripadnika sudijske profesije i Ministarstva pravde, dok je šira javnost praktično ostala izvan tog dijaloga.

Ocena: 2 (dva)

Učestvovanje u sprovođenju i evaluaciji (ocenjivanju) primene politike

Građani i njihova udruženja imaju objektivno veoma malo mogućnosti da utiču na sprovođenje i evaluaciju primene politike u ovoj oblasti ukoliko u to ne računamo uobičajene ustavne mogućnosti za podnošenje predloga i peticija ili izuzetne prilike u kojima ministar pravde prima telefonske pozive građana i odgovara na njihova pitanja (samo u jednoj prilici u čitavoj 2007. godini). S druge strane, udruženja građana, a posebno nevladine organizacije koje se bave

⁵³⁶ Službeni glasnik RS, br. 79/05 i 101/07.

zaštitom ljudskih prava, u većoj su meri nastojale da svojim aktivnostima skreću pažnju na slabosti u radu pravosudnih organa, naročito u vezi sa zaštitom prava i sloboda građana pred sudovima i u vezi sa preteranom dužinom sudskih postupaka. Međutim, na inicijative, predloge i ocene udruženja građana generalno su slabo reagovali, kako izvršna vlast, tako i sami pravosudni organi.

Ocena: 3 (tri)

Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor

Kontrolna uloga izvršne vlasti

U okviru Ministarstva pravde postoji Odeljenje za nadzor rada sudova, organa za prekršaje i tužilaštava. U odnosu na sudove, nadzor se vrši nad tzv. poslovima pravosudne uprave. Posebno se nadzire to da li se u sudskim predmetima postupa u propisanim rokovima, kao i to kako se postupa po pritužbama i predstavkama građana na rad sudova.⁵³⁷ Posle obavljenog nadzora ovo Odeljenje piše zapisnik koji dostavlja predsedniku suda u kome je vršen nadzor, predsedniku neposredno višeg suda i predsedniku Vrhovnog suda Srbije. Rok za uklanjanje eventualno uočenih nedostataka je petnaest dana, dok je za dostavljanje izveštaja o preduzetim merama rok osam dana.

Unutrašnje uređenje i rad sudova regulisani su Sudskim poslovníkom⁵³⁸, koji donosi ministar pravde, uz saglasnost predsednika VSS. Prema odredbi člana 2 Sudskog poslovníka, unutrašnja organizacija i rad sudova (sudska uprava) odvojeni su od suđenja i obuhvataju upravne, administrativne, tehničke, stručne, informacione, finansijske i ostale prateće poslove značajne za sudsku vlast. O pravilnoj primeni Poslovníka stara se predsednik suda, a primenu Poslovníka nadzire Ministarstvo pravde. Prema odredbi člana 4 Poslovníka, Ministarstvo posredstvom nadzornika kontroliše obavljanje poslova sudske uprave, kancelarijskog poslovanja u sudu i druge poslove vezane za unutrašnju organizaciju i rad suda. On pribavlja izveštaje od predsednika suda ili vrši neposredni uvid. Odeljenje za nadzor, zajedno sa načelnikom odeljenja, ima osam izvršilaca.

Nadzor koji vrši Ministarstvo pravde, uz sve svoje pozitivne efekte, očigledno ne daje prave rezultate u svom najvažnijem domenu, tj. u postupanju sudova

⁵³⁷ *Zakon o uređenju sudova*, čl. 66 i 71, Službeni glasnik RS, br. 63/01, 42/02, 27/03, 29/04, 101/05, 46/06.

⁵³⁸ *Sudski poslovník*, Službeni glasnik RS, br. 65/03, 115/05, 4/06.

u zakonom propisanim rokovima, nezavisno od spleta okolnosti zbog kojih do ovog krupnog problema srpskog pravosuđa dolazi.

Ocena: 2 (dva)

Parlamentarna kontrola i nadzor

Parlamentarni nadzor poveren je Odboru za pravosuđe i upravu. Ovlašćenja Odbora propisana su u članu 48 Poslovnika Narodne skupštine⁵³⁹, pa shodno tome on razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i druga pitanja iz oblasti organizacije i postupanja pravosudnih organa i organa za prekršaje, zatim razmatra izvršenje krivičnih sankcija, međunarodnu pravnu pomoć, organizaciju i rad organa državne uprave i vršenje javnih ovlašćenja, organizaciju vlasti i izbornog sistema, kao i udruživanje građana. Odbor daje mišljenje o predlozima odluka o izboru predsednika sudova i sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i drugih funkcionera u oblasti pravosuđa i uprave, određenih zakonom, i podnosi predloge odluka o prestanku njihove funkcije, odnosno o razrešenju. Predsednik Odbora je član Visokog saveta pravosuđa po položaju, a Odbor ima sedamnaest članova. Članovi Odbora nemaju pravo uvida u sudske odluke kojima se nalaže upotreba specijalnih istražnih tehnika, niti se posebni podaci o tome dostavljaju na uvid članovima Odbora i javnosti. U 2007. godini održano je ukupno dvanaest sednica Odbora za pravosuđe i upravu. Ministarstvo pravde još uvek ovom Odboru nije podnelo izveštaj o radu za 2007. godinu.

Narodna skupština utiče na rad pravosuđa i putem propisivanja zakonskog okvira (uređenje organizacije i nadležnosti pravosudnih organa, sudskih postupaka, položaja nosilaca pravosudnih funkcija i drugih pitanja), kao i putem izbora i razrešenja sudija i javnih tužilaca na predlog Visokog saveta pravosuđa. Takođe, poslanici Narodne skupštine glasaju o skidanju imuniteta nosilaca pravosudnih funkcija. U prethodnom delu rada je već bilo reči o neopravdanom zastoju rada Narodne skupštine na rešavanju pitanja razrešenja i izbora nosilaca pravosudnih funkcija.

Ocena: 2 (dva)

Unutrašnja sudska kontrola

Kontrola rada nižih sudova koja se odnosi na njihovo postupanje u stvarima iz sudske nadležnosti obavlja se jedino putem postupaka povodom redovnih i

⁵³⁹ Poslovnik Narodne skupštine, Službeni glasnik RS, br. 56/05 – prečišćeni tekst i 81/06.

vanrednih pravnih lekova pred višim sudovima, što znači da nijedan drugi organ vlasti ne može menjati sudske odluke (načelo nezavisnosti sudske vlasti). Prema podacima o preispitivanju odluka sudova, viši sudovi potvrde oko 60% odluka nižih sudova, dok preostalih 40% odluka biva unito ili preinačeno. S druge strane, u sudskom sistemu postoji uređena unutrašnja kontrola koja je ima veliki značaj za njihovo pravilno funkcionisanje. Predsednik suda je odgovoran za pravilan i blagovremen rad suda i ovlašćen je da zahteva zakonitost, red i tačnost u sudu, da otklanja nepravilnosti u radu i da se stara o održavanju nezavisnosti sudija i ugledu suda. Pošto je sudski sistem uređen prema načelu hijerarhije, predsedniku višeg suda pripada pravo da nadzire sudsku upravu nižeg suda, da traži obaveštenja o primeni propisa i o problemima u suđenju, da traži podatke o radu, kao i da naloži neposredan uvid u rad nižeg suda. Iz ovoga sledi i to da je predsednik najvišeg suda u zemlji istovremeno i pojedinac koji je najodgovorniji za stanje u sudovima.

Među sredstvima koja predsednicima sudova stoje na raspolaganju za otklanjanje nepravilnosti u radu sudija nalaze se i pritužbe građana. Kada stranka ili drugi učesnik u postupku podnesu pritužbu, predsednik suda dužan je da pritužbu razmotri i da o njenoj osnovanosti i preduzetim merama obavesti podnosioca u roku od petnaest dana od dana prijema pritužbe. Kad je pritužba podneta preko Ministarstva pravde ili preko višeg suda, o osnovanosti pritužbe obavestavaju se i ministar i predsednik višeg suda. U 2007. godini u radu Službe za predstave i pritužbe VSS bilo je ukupno 1.629 pritužbi. Od tog broja, rešeno je 963 predmeta, 82 je preneto iz 2006. godine. Predsednik suda je razmatrao i odgovorio na 584 pritužbe, dok je 82 predmeta ostalo u radu. Stranke su najčešće urgirale da se ubrza postupak. Iz ovoga možemo zaključiti da je jedan od najvećih nedostataka sporost postupka.

U Vrhovnom sudu Srbije postoji i Nadzorni odbor, koji takođe može imati značajnu ulogu u obezbeđivanju pravilnosti rada nižih sudova. Taj Odbor je u 2007. godini⁵⁴⁰ primio 1.835 predmeta, tako da je sa 1.624 prenetih iz 2006. godine u postupku rešavanja bilo 3.459 predmeta. Rešeno je 1.703 (manje od polovine), a nerešeno je ostalo 1.756 predmeta. Nadzorni odbor je održao trideset i pet sednica na kojima je odlučivao o osnovanosti pritužbi, na osnovu izveštaja koje je pribavio od predsednika sudova. U slučaju nepotpunih izveštaja traženi su novi izveštaji, a u znatnom broju slučajeva na uvid su traženi i predmeti. Nakon izvršene kontrole, Odbor može pred Velikim personalnim većem pokrenuti postupak za razrešenje sudija zbog nesavesnog ili zbog nestručnog vršenja dužnosti, ili predložiti izricanje disciplinske mere sudiji.

Ocena: 2 (dva)

⁵⁴⁰ Izveštaj o radu Vrhovnog suda Srbije sa prikazom rada sudova opšte nadležnosti za 2007. god, 30.

Javni nadzor

Uloga Poverenika za informacije od javnog značaja već je opisana (videti deo pod naslovom: Transparentnost). Zaštitnik građana nema ovlašćenja da kontroliše rad pravosudnih organa, a u 2007. godini mu je pristiglo 119 pritužbi (29,31% od ukupnog broja pritužbi) koje se odnose na rad pravosudnih organa.⁵⁴¹ Podnete pritužbe odnose se na sledeće organe: javna tužilaštva dve (0,49%), neizvršavanje sudskih odluka sedamnaest (4,19%), pravo na pravično suđenje sedamdeset (17,24%), pravo na pravnu zaštitu jedanaest (2,71%), pravo na suđenje u razumnom roku trinaest pritužbi (3,20%).

Odbor za sprečavanje sukoba interesa nema nadležnosti nad nosiocima pravosudnih funkcija. Zakon o sprečavanju sukoba interesa prilikom vršenja javnih funkcija⁵⁴², u članu 2, stav 2, propisuje da će sukob interesa prilikom vršenja funkcija sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca biti uređen posebnim zakonima. Postoji uredba po kojoj se vrši popis i provera imovine sudija i tužilaca koji obavljaju poslove u posebnim organizacionim jedinicama za suzbijanje organizovanog kriminala.⁵⁴³

Ocena: 2 (dva)

Vladavina prava

Pravna država

Položaj sudske vlasti uređen je u Ustavu, u članovima 142–155. Garantuju se samostalnost i nezavisnost suda i sudija, stalnost sudijske funkcije, nepremestivost sudija i drugi moderni principi na kojima počiva sudska vlast u demokratskim sistemima vlasti. Sudska vlast je jedinstvena i pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti, čije se osnivanje, organizacija i nadležnosti uređuju zakonom. Izričito je zabranjeno osnivanje privremenih, prekih i vanrednih sudova. Propisano je i osnivanje Visokog saveta sudstva, koji garantuje i obezbeđuje nezavisnost suda i sudija.

⁵⁴¹ Izveštaj Zaštitnika građana za 2007. godinu, 29.

⁵⁴² Službeni glasnik RS, br. 43/04.

⁵⁴³ Uredba o evidentiranju imovnog stanja lica koja vrše funkciju, odnosno obavljaju poslove i zadatke u posebnim organizacionim jedinicama iz *Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala*, Službeni glasnik RS, br. 72/03.

Položaj javnog tužilaštva regulisan je u Ustavu članovima 156–165. Javno tužilaštvo predstavlja samostalni državni organ koji je nadležan za gonjenje učinilaca krivičnih i drugih kažnjivih dela, kao i za preduzimanje mera za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Javno tužilaštvo vrši svoju funkciju na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona. O samostalnosti javnog tužilaštva stara se Državno veće tužilaca.

Narodna skupština Republike Srbije je 2001. godine donela set reformskih zakona iz oblasti pravosuđa (Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu pravosuđa, Zakon o javnom tužilaštvu i Zakon o sedištimama i područjima sudova i javnih tužilaštava), ali tokom proteklih sedam godina nisu ostvarene najvažnije reformske mere iz ovih zakona. Saglasno Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava Republike Srbije, na samom kraju 2008. godine doneti su novi pravosudni zakoni (Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Državnom veću tužilaca i Zakon o sedištimama i područjima sudova i javnih tužilaštava), a Narodna skupština treba da u roku od tri meseca izabere članove Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Većina rešenja iz novih zakona primenjivaće se od 1. januara 2010. godine.

Obezbeđivanje punog poštovanja načela vladavine prava, posebno temeljnog zahteva tog načela po kome sudska vlast mora biti istinski nezavisna od drugih vlasti, predstavlja dugoročan cilj svih tranzicionih zemalja. U tom pogledu je u Srbiji ostvaren izvestan, ali još uvek ne i zadovoljavajući napredak. Taj napredak je, u svakom slučaju, za sada veći na normativnom, nego na praktičnom planu, a za njegovo istinsko oživotvorenje biće neophodni stvarni i kontinuirani napori nosilaca sve tri grane vlasti, kao i civilnog društva. S tim u vezi, posebno je značajno to da nosioci pravosudnih funkcija shvate jednostavnu činjenicu da njihova nezavisnost i samostalnost ne mogu značiti samo oslobađanje od nezakonitih uticaja na njihov rad i autonomiju u raspolaganju sudskim budžetom, već prvenstveno njihovu punu odgovornost za zakonito, profesionalno i uredno obavljanje izuzetno važne funkcije. Takvim obavljanjem sudijske funkcije stvara se i osnova za poštovanje vladavine prava u postupanju svih aktera sistema bezbednosti.

Ocena: 3 (tri)

Zaštita ljudskih prava

Ustav Republike Srbije, kao što je već navedeno, sadrži široku listu ljudskih i manjinskih prava i sloboda i uređuje mehanizme za zaštitu tih prava. Sudska zaštita tih prava označena je kao primarni vid zaštite, tako da svako ima pravo na ovu zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko

pravo zajemčeno Ustavom, kao i na pravo uklanjanja posledica koje su nastale tom povredom (član 22 Ustava). Za dalji napredak u reformi sistema bezbednosti posebno je značajno to da sudska zaštita ljudskih prava bude delotvorna u svim onim slučajevima u kojima se čine povrede ljudskih prava postupanjem vojske, policije, službi bezbednosti i drugih aktera sistema bezbednosti. Kao što je već konstatovano, primetan je napredak na tom polju, ali nije ravan stvarnim potrebama. Da bi sudovi postali doista pouzdan instrument za zaštitu ljudskih prava, u njima mora biti formirano uverenje o vrednostima ljudskih prava, kao i to da su upravo oni presudan čuvar tih vrednosti. To uverenje moraju da dele svi pripadnici sudijske profesije. Bilo je reči i o nekim od prepreka koje stoje na putu efikasnijoj sudskoj zaštiti ljudskih prava, kojima se pojedinac štiti od povreda nanetih nezakonitim postupanjem organa bezbednosti, kao i o generalnim slabostima sudova koje se reflektuju i na to područje njihovog rada.

Ocena: 2 (dva)

Efikasnost

U Srbiji ima nešto manje od 2.300 sudija⁵⁴⁴ u svim sudovima, kao i gotovo osam puta više ostalog sudskog osoblja (preko 18.000). U VSS je u 2007. godini radilo osam sudija manje nego u 2006. godini. Dok predstavnici sudske vlasti često iznose ocene po kojima je broj sudija nedovoljan, a stepen njihove opterećenosti, mereno brojem sudskih predmeta, preterano visok, može se, na drugoj strani, od predstavnika izvršne vlasti i stručne javnosti čuti ocena da je broj sudija u Srbiji veći od broja sudija u zemljama koje imaju sličan broj stanovnika, kao i da među nosiocima sudijske funkcije ima dosta onih koji svoj posao obavljaju nestručno i nedovoljno savesno. Činjenica je i da sudska nadležnost u Srbiji obuhvata određene poslove koje bi mogli da vrše drugi, nesudski organi (poslovi notarijata, na primer). Ukupan broj javnih tužilaca i njihovih zamenika u Republici Srbiji iznosi oko 1.000.⁵⁴⁵

Merila za ocenu stručnosti i savesnosti vršenja sudijske dužnosti su: broj predmeta u postupku rešavanja svakog od sudija, vrsta i složenost predmeta, broj predmeta koji bi sudija trebalo da reši mesečno, broj ukinutih, potvrđenih i preinačenih odluka, broj predmeta u kojima je u postupku po žalbi protiv od-

⁵⁴⁴ „Ustavni položaj sudstva – ustavna načela, organizacija i položaj sudova i sudija,“ *Društvo sudija Srbije*, http://www.sudije.org.yu/static_content/forum/public/481971887437 (pristupljeno Jul 28, 2007).

⁵⁴⁵ *Položaj javnih tužilaca – Statistička analiza* (Beograd: Centar za mir i razvoj demokratije, jul, 2006), 12.

luke prvostepenog suda otvorena rasprava pred drugostepenim sudom, vreme izrade odluke, blagovremeno i ažurno postupanje u predmetu, kao i odnos prema učesnicima postupka.⁵⁴⁶

Radi sprovođenja permanentne i stručne obuke nosilaca pravosudnih funkcija 2001. godine obrazovan je Pravosudni centar. Broj korisnika Pravosudnog centra iznosi blizu 15.000, i to: oko 2.400 sudija, više od 700 tužilaca i njihovih zamenika, oko 1.000 pripravnika, stručnih saradnika i savetnika u sudovima u tužilaštvima i oko 11.000 zaposlenih u pravosudnoj administraciji. Vrste i način sprovođenja obuke sudija i tužilaca regulisane su Zakonom o obuci sudija, javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i sudijskih i tužilačkih pomoćnika. Prema Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa, Pravosudni centar treba da bude reorganizovan osnivanjem Nacionalnog sistema za obuku u pravosuđu.

Ocena: 2 (dva)

Efektivnost

317

Integrisanost sistema

Načelo jedinstva sudske vlasti utvrđeno je u Ustavu Republike Srbije kao polazno načelo organizovanja i funkcionisanja ove grane vlasti (član 142, stav 1). Ono znači da između sudova postoji jasna podela nadležnosti, da postoje uređeni odnosi između viših i nižih sudova, kao i da postoji obaveza usklađivanja prakse primene zakona. Osnivanje, organizacija, nadležnost, uređenje i sastav sudova propisuju se zakonom. Sudovi su stalni, zakonom ustanovljeni organi i ne mogu se osnivati kao privremeni, preki ili vanredni sudovi. Ustav uređuje najviši sud Republike Srbije – Vrhovni kasacioni sud, dok uređivanje ostalih sudova (sudova opšte nadležnosti i specijalizovanih sudova) prepušta zakonodavcu.

Nasleđeni sistem sudova ocenjen je na početku reforme kao neadekvatan, tako da je već 2001. godine bio donet zakon kojim su redefinisani organizacija i nadležnost sudova (uvođenjem apelacionih i Upravnog suda, kao i promena u nadležnosti svih sudova, o čemu je bilo reči). Zakonom o prekršajima iz 2005. godine utvrđeno je da će umesto sadašnjih prekršajnih organa biti stvoreni posebni prekršajni sudovi. Pokretanje nove organizacije sudova nije, međutim, bilo ostvareno do donošenja novog Ustava, da bi tek krajem 2008. godine bili doneti novi zakoni o organizaciji i nadležnostima sudova. U međuvremenu

⁵⁴⁶Merila za ocenu minimuma uspešnosti vršenja sudijske dužnosti koja će se privremeno primenjivati do dana početka primene odredbe čl. 21–28 *Zakona o uređenju sudova*, Službeni glasnik RS, br. 80/05, čl. 1.

je (2006. godine) doneta Nacionalna strategija reforme pravosuđa⁵⁴⁷, kojom se čitav sudski sistem podvrgava nizu reformskih zahvata. Međutim, sprovođenje te Strategije odvija se usporeno, tako da se reformski ciljevi za sada u celini pre ostvaruju na normativnom planu nego u životu.

Ocena: 2 (dva)

Odnos ciljeva, sredstava i rezultata

Ciljevi utvrđeni Nacionalnom strategijom za reformu pravosuđa, čije je ispunjenje predviđeno do kraja 2007. i 2008. godine, veoma su brojni, a većina njih nije ostvarena. Tako, predviđeno je formiranje Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, do čega nije došlo zbog nedonošenja novih zakona o pravosudnom sistemu. Iz istih razloga nije bilo moguće ni ostvarenje pojedinih drugih ciljeva (prenošenje nadležnosti sa Velikog personalnog veća i Nadzornog odbora VSS na Visoki savet sudstva i stvaranje prelaznog budžetskog modela, u čijem bi formiranju trebalo da učestvuje Visoki savet sudstva). Slično tome, nije ostvaren ni cilj koji je podrazumevao efikasniju i aktivniju ulogu javnih tužilaca u istrazi radi ubrzavanja krivičnog postupka, jer se primena novog Zakonika o krivičnom postupku, koji obezbeđuje ovu vrstu promena, stalno odlaže. Isto tako, nije donet ni novi zakon koji bi uspostavio celovit sistem pravne pomoći.

Za razliku od izloženih ciljeva koji nisu ostvareni zbog izostanka odgovarajuće zakonodavne aktivnosti, došlo je do delimične realizacije sledeća dva cilja postavljena Nacionalnom strategijom za reformu pravosuđa. Prvo, poboljšana je transparentnost donošenjem pravila i procedura koje omogućavaju uvid šire javnosti u sudske postupke i odluke, tako što su odabrane odluke VSS postavljene na sajt tog suda. Drugo, u pojedinim sudovima organizovani su pultovi, na kojima se zainteresovanim građanima pruža preko 10.000 informacija mesečno.⁵⁴⁸ Istovremeno, nije došlo do osnivanja Kancelarije za odnose sa javnošću i informacionog pulta u Visokom savetu sudstva.

Nedovoljna zakonodavna aktivnost Narodne skupštine, a uz to i manjak finansijskih sredstava namenjenih reformi mogu biti označeni kao faktor koji je odlučujuće uticao na neispunjenje proklamovanih ciljeva u reformi pravosuđa. Na usporavanje reforme delovao je i očekivani unutrašnji otpor pravosuđa prema uvođenju novina i promena u zatečeno stanje.

Ocena: 2 (dva)

⁵⁴⁷ Nacionalna strategija reforme pravosuđa, Službeni glasnik RS 44/06.

⁵⁴⁸ Golubović, 20.

Legitimnost aktera

Merena poverenjem građana, legitimnost sudova čini se veoma upitnom kategorijom, jer čak 61% građana Republike Srbije ima negativnu sliku o sudstvu.⁵⁴⁹ Deo te negativne slike izvesno je projektovan stanjem u prethodnom periodu (do 2000. godine), tako da je u javnosti i dalje ukorenjeno mišljenje da pred sudom nisu svi jednaki, da postoje povlašćeni i oni koji to nisu, da je put do pravde pred sudom veoma komplikovan i težak. Posebno značajno za ovu analizu jeste uverenje znatnog broja građana da sudovi i tužilaštva nisu dovoljno spremni da građane zaštite od posezanja u njihova prava koja čine organi države, naročito oni koji predstavljaju aparat državne sile. Dodatno, sudovi loše prolaze i u merenjima stavova građana o korumpiranosti državnih institucija.

Ocena: 2 (dva)

⁵⁴⁹ Mirjana Golubović, *Odnosi s javnošću u sudovima* (Beograd: Sekretarijat za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa, 2007), 8.

2.1. Zatvori

Kao specijalizovane državne ustanove u kojima se izvršava kazna lišenja slobode, zatvori predstavljaju aktera sistema bezbednosti u dva osnovna smisla. *Prvo*, oni su to s gledišta ispunjenja svrhe kažnjavanja, koja se sastoji u resocijalizaciji osuđenika, odnosno u njihovom osposobljavanju za poštovanje društvenih normi i života u zajednici posle odslužene kazne.⁵⁵⁰ Zatvori bi, dakle, doprinosili stanju bezbednosti ukoliko bi prestupnici, ili barem znatna većina njih, posle izdržane kazne lišenja slobode bili sposobni da se integrišu u zajednicu tako da potpuno poštuju zakona, tj. tako da ne počine ponovo kažnjiva dela. Kao što će kasnije biti ilustrovano podacima, u Srbiji je ostvarivanje ovog glavnog cilja kazne lišenja slobode u najmanju ruku problematično, jer je procenat recidivizma visok (65%).

Drugo, lica koja u zatvorima izdržavaju kaznu lišenja slobode (zatvorenici) ili lica koja su pritvorena moraju biti zaštićena od torture, tj. uprava zatvora i zatvorsko osoblje se moraju humano odnositi prema njima. Humano postupanje prema zatvorenima i pritvorenicima pretpostavlja postojanje i strogo poštovanje pravila o upotrebi sredstava prinude i disciplinskih mera, ali i postojanje efikasnog spoljašnjeg nadzora i kontrola. Isto tako, zatvorske vlasti moraju se starati o ličnoj bezbednosti i zdravlju zatvorenika i pritvorenika, sprečavati njihove međusobne sukobe i nasilje, pokušaje samoubistava i samopovređivanja, upotrebu droga i druge oblike ugrožavanja lične bezbednosti i zdravlja. Konačno, zajednica očekuje i to da zatvori budu „bezbedna mesta“, tj. da se u njima ne događaju pobune, da iz njih nema bekstva i da se u njima ne planiraju ili ne vrše nova krivična dela. I u pogledu ostvarivanju navedenih zahteva stanje u Srbiji nije zadovoljavajuće, što će kasnije biti i ilustrovano podacima.

Zatvori u Srbiji: opšti pogled

Pravni okvir za postupanje prema zatvorenima i pritvorenim licima postoji u Ustavu, Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija, Zakoniku o krivičnom postupku,

⁵⁵⁰ Resocijalizacijom kao svrhom izdržavanja zatvorske kazne zamenjuje se stari, socijalistički koncept „prevaspitavanja“. Ostaci starog koncepta u tretmanu osuđenika, međutim, tek treba da budu otklonjeni temeljnom reformom.

kao i u određenim posebnim zakonima i nizu podzakonskih akata. Ustav zabranjuje diskriminaciju i torturu i proklamuje čitav niz prava koja se odnose na položaj lica lišenih slobode (član 27–35). Članom 28 Ustava posebno se utvrđuje obaveza čovečnog postupanja prema licu koje je lišeno slobode, kao i obaveza uvažavanja dostojanstva njegove ličnosti, a zabranjuje se svako nasilje prema takvom licu, kao i iznuđivanje iskaza. Kaznu koja obuhvata lišenje slobode može izreći samo sud (član 27, stav 4 Ustava). Pritvor je moguće odrediti samo na osnovu odluke suda, a pritvorenik koji nije saslušan prilikom donošenja odluke o pritvoru mora biti izveden pred nadležni sud u roku od 48 časova. Svaki pritvorenik ima pravo da izjavi žalbu na rešenje suda o pritvoru, a odluku o žalbi sud donosi i dostavlja pritvoreniku u roku od 48 časova (član 30 Ustava). U celini gledano, ustavne odredbe pružaju moderan opšti pravni okvir za postupanje prema zatvorenicima i pritvorenim licima, koji je usaglašen sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i sa drugim međunarodnim dokumentima.

Važeći Zakon o izvršenju krivičnih sankcija (u daljem tekstu: ZIKS) donet je 2005. godine⁵⁵¹, a njegovo donošenje bilo je rezultat opredeljenja za to da se uvedu reforme i obezbedi postojanje savremenog i evropskim standardima primerenog sistema izvršavanja sankcija. Od drugih novina, ističe se uvođenje sistema alternativnih kazni, koji podrazumeva postojanje kazne rada u javnom interesu, kao i uslovne osude sa zaštitnim nadzorom. Sličnim idejama bilo je istovremeno rukovođeno i uređivanje posebnog režima izvršavanja krivičnih sankcija prema maloletnicima u Zakonu o maloletnim izvršiocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnika⁵⁵². Oba ova zakona stupila su na snagu 1. januara 2006. godine, ali je za njihovo potpuno primenjivanje (u suštinskom smislu), a pogotovo za evaluaciju efekata njihove primene potrebno izvesno vreme. Da bi se to vreme skratilo, važno je da što pre budu ispunjene neophodne materijalne, kadrovske, prostorne i druge pretpostavke za uvođenje najvažnijih novina. S tim u vezi treba naglasiti da je najmanje objašnjiva činjenica da se podzakonski akti za primenu navedenih zakona sporo usaglašavaju, što se može pripisati nebrizi izvršne vlasti. Neki od tih akata mogu biti sporni i sa stanovišta usaglašenosti sa novim Ustavom.

Organizaciono, zatvori pripadaju Upravi za izvršenje zavodskih sankcija Ministarstva pravde. U Srbiji se zavodske sankcije i pritvor izvršavaju u dvadeset i osam ustanova:

- osam kazneno-popravnih zavoda (jedan strogo zatvorenog tipa – KPZ u Požarevcu/Zabela; tri zatvorenog tipa – KPZ u Sremskoj Mitrovici, KPZ u Nišu i KPZ za maloletnike u Valjevu; četiri otvorenog tipa – KPZ u Beogradu/Padinska Skela, KPZ u Somboru, KPZ u Čupriji i KPZ u Šapcu);

⁵⁵¹ Službeni glasnik RS, br. 85/05.

⁵⁵² Službeni glasnik RS, br. 85/05.

- tri posebne ustanove (Kazneno popravni dom bolnica u Beogradu zatvorenog tipa, Vaspitno-popravni dom u Kruševcu poluotvorenog tipa i Kazneno-popravni zavod za žene u Požarevcu poluotvorenog tipa) i
- sedamnaest okružnih zatvora.⁵⁵³

Raspoloživi prostorni kapaciteti u zatvorima u Srbiji su, po domaćim merilima, adekvatni za smeštaj oko 6.000 osoba. Međutim, po standardima koji se primenjuju u Evropskoj uniji (četiri kvadratna i osam kubnih metara po zatvoreniku), bilo bi mesta za oko 4.500 zatvorenika.⁵⁵⁴ Međutim, u zatvorima u Srbiji se 2007. godine nalazilo 8.532 lica, od čega 6.057 osuđenih, 1.863 pritvorenih i 212 kažnjenih lica u prekršajnom postupku.⁵⁵⁵ Na izvršavanju vaspitne mere bilo je 168 maloletnika, a na izdržavanju kazne maloletničkog zatvora 35. U specijalizovanim ustanovama vrši se tretman lica kojima su izrečene mere bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja, a takvih je lica bilo 509. U Kazneno-popravnom zavodu za žene kaznu je izdržavalo ukupno 187 osuđenih žena. Prosečna starost zatvorenika je ispod 30 godina. Do kraja 2008. godine broj zatvorenika i pritvorenika povećao se za oko 1.700 osoba, tako da su zatvori postali pretrpani⁵⁵⁶ zbog čega se jednom broju osuđenih lica odlaže početak izdržavanja kazne. Kako se ističe, broj zatvorenika, počev od 2003. godine, povećava se svake godine za oko 1.000, pa je u proteklih pet godina ukupna zatvorska populacija narasla za 60%. Dnevna fluktuacija (prijem u zatvore i otpuštanje iz zatvora) iznosi, pri tom, između 250 i 300 osoba, a na izvršenje kazne zatvora u Srbiji čeka između 5.500 i 6.000 osuđenika. Rešenje ovog problema vidi se u primeni alternativnih sankcija i pojednostavljivanju procedure za uslovni otpust, na jednoj strani, kao i u izgradnji novih zatvorskih kapaciteta, na drugoj strani. Pre dve godine izgrađen je objekat posebne namene u Zabeli za smeštaj osoba osuđenih za dela organizovanog kriminala i za ratne zločine (kapaciteta 150–200 osuđenika)⁵⁵⁷, a do jeseni 2009. godine bi trebalo da bude završen zatvor maksimalnog obezbeđenja u Padinskoj Skeli za oko 450 zatvorenika. Planira se izgradnja objekata u Prokuplju, Pančevu, Kragujevcu i Kruševcu, od kojih bi svaki mogao da primi od 400 do 500 zatvorenika.⁵⁵⁸

⁵⁵³ U Beogradu, Vranju, Zaječaru, Zrenjaninu, Kragujevcu, Kraljevu, Kruševcu, Leskovcu, Negotinu, Novom Pazaru, Novom Sadu, Pančevu, Prokuplju, Smederevu, Subotici, Užicu i Čačku.

⁵⁵⁴ „Intervju Damira Joke, načelnika Odeljenja za tretman i alternativne sankcije u Upravi za izvršenje zavodskih sankcija Ministarstva pravde,“ *Politika*, Feb. 8, 2009, 12–13.

⁵⁵⁵ Ministarstvo pravde, http://mpravde.mvcore.net/active/sr-latin/home/zatvori/statistika_zatvori.html, (pristupljeno Dec. 6, 2007).

⁵⁵⁶ Na primer, broj osuđenih i pritvorenih osoba u KPZ Niš je za oko 500 veći od optimalnih kapaciteta (izjava upravnika KPZ Niš, *Politika*, Feb. 8, 2009, 12).

⁵⁵⁷ Ovaj se objekat još ne koristi, jer prethodno treba izmenama zakona regulisati mogućnost izdržavanja kazne u posebnim zatvorskim odeljenjima.

⁵⁵⁸ „Intervju Damira Joke, načelnika Odeljenja za tretman i alternativne sankcije u Upravi za izvršenje zavodskih sankcija Ministarstva pravde,“ *Politika*, Feb. 8, 2009, 12–13.

U Upravi za izvršenje zavodskih sankcija zaposleno je 3.687 lica koja rade sa različitim kategorijama osuđenih i pritvorenih lica. Međutim, ima svega 2.200 stražara, a ističe se da bi ih trebalo biti barem hiljadu više. To nameće i zaključak da u toj upravi verovatno postoji višak ostalog osoblja.

Troškovi Uprave za izvršenje zavodskih sankcija čine značajnu stavku u budžetu Republike Srbije. Računa se da zatvorenik dnevno državu košta najmanje 1.000 dinara, dok je trošak za maloletne zatvorene osobe oko 5.000 dinara.⁵⁵⁹ Nedostatak sredstava koji je potreban za izdržavanje zatvorenika nadomešta se delimično organizovanjem izvesnih oblika proizvodnje u zatvorima. Većina zatvora ima sopstvene farme za uzgoj stoke i obradivo zemljište za proizvodnju povrća. U pojedinim zatvorima postoji i proizvodnja zanatskih proizvoda, a u nekima manji proizvodni pogoni („Deligrad“ u Nišu, „Preporod“ u Zabeli, „Dubrava“ u Sremskoj Mitrovici). Navodi se da je ta proizvodnja izgubila ekonomsku funkciju (zbog nekonkurentnosti na tržištu), ali da je zadržala edukativnu funkciju (omogućuje zatvoreniciima da po izlasku iz zatvora lakše dođu do zaposlenja).⁵⁶⁰

Pojedini problemi, kao i ostvareni napredak u reformi, prikazani su u tekstu koji sledi (u okviru svakog od indikatora).

TEMPO I DOMETI REFORME

Reprezentativnost

Zastupljenost žena

Ustav Republike Srbije i zakoni koji utvrđuju zabranu diskriminacije (Zakon o državnim službenicima i Zakon o radu) podjednako se odnose i na ostvarivanje rodne ravnopravnosti prilikom zapošljavanja i rada u zatvorskim službama. Kada je reč o zapošljavanju na radna mesta zatvorskih čuvara, možemo reći da načelno ne postoje neke posebne dileme povodom rodne ravnopravnosti žena, jer u ženskim zatvorima u službi obezbeđenja mogu raditi samo lica ženskog pola, dok u zatvorima u kojima kaznu izdržavaju lica muškog pola mogu raditi samo muškarci. Međutim, pitanje zastupljenosti žena postaje relevantno onda kada dođemo na teren politike unapređivanja u službi i postavljanja žena na

⁵⁵⁹ Intervju, 12-13.

⁵⁶⁰ Intervju, 12-13.

rukovodeća mesta, kao i na teren prijema žena u druge službe. Nažalost, do ovakvih podataka nismo došli, pa je i ocena koju ćemo dati ovom kriterijumu strogo uslovna.

Ocena: **4 (četiri)**

Zastupljenost nacionalnih manjina

Ustav i zakoni (Zakon o državnim službenicima i Zakon o radu) utvrđuju obavezu vođenja računa o nacionalnom sastavu prilikom zapošljavanja za rad u državnim organima, kao i mogućnost uvođenja afirmativnih mera za ostvarivanje odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Takve mere, međutim, nedostaju iako objektivno postoji potreba da one budu donesene. Imajući u vidu to da podaci o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih u Upravi za izvršenje zavodskih sankcija nisu dobijeni, i ovde je moguće dati samo uslovnu ocenu.

Ocena: **3 (tri)**

Transparentnost

Opšta transparentnost

Obaveza postojanja transparentnosti rada proizilazi iz Ustava i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.⁵⁶¹ Na osnovu Zakona, Poverenik je doneo Uputstvo za objavljivanje informatora o radu državnih organa⁵⁶², zatim Priručnik za sprovođenje Zakona, pod nazivom *Vodič kroz Zakon*⁵⁶³, koji je objavljen na srpskom jeziku i na šest jezika nacionalnih manjina. Povereniku je protiv Uprave za izvršenje zavodskih sankcija Ministarstva pravde izjavljeno devet žalbi, od kojih je osam rešeno, a jedna je u proceduri rešavanja. Povodom podnetih žalbi Poverenik je doneo tri rešenja kojima je naloženo da se omogući pristup informacijama. U dva slučaja je postupljeno u celosti, a u jednom delimično. U ostalim slučajevima postupak je obustavljen, jer je postupljeno po

⁵⁶¹ *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Službeni glasnik RS, br. 120/04.

⁵⁶² *Uputstvo za objavljivanje informatora o radu državnog organa*, Službeni glasnik RS, br. 57/05.

⁵⁶³ *Vodič kroz Zakon*, Službeni glasnik RS, br. 67/05 i 74/06.

zahtevu nakon izjavljene žalbe i intervencije Poverenika. Opšte je zapažanje da se sadržina zahteva odnosila na uvid ili na dobijanje kopija dokumenata koji su od interesa za pojedine zatvorenike, a u vezi su sa tretmanom, lečenjem, ostvarivanjem prava zatvorenika (glasanjem i sl.).

Postojanje transparentnosti je posebno obezbeđeno i u Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija, koji u članu 29 propisuje da je rad Uprave za izvršenje zavodskih sankcija javan. Sadržaj sajta Ministarstva pravde, u delu koji se odnosi na rad ove uprave, pruža dovoljno informacija i redovno se ažurira. Ministar pravde i direktor uprave, neposredno ili posredstvom upravnika zavoda, obavestavaju javnost o izvršavanju sankcija, pod uslovom da se time ne povređuje službena tajna i da se ozbiljno ne ugrožava bezbednost ili održavanje reda u zavodu u kome se izvršava sankcija. U članu 30 Zakona propisano je da pojedinačne i grupe posete može odobriti direktor Uprave. Razgovor sa osuđenima može biti odobren tako da njemu prisustvuju ili ne prisustvuju zatvorski čuvari.

Uprava za izvršenje zavodskih sankcija ima i obavezu da godišnje izveštaje o radu dostavlja Narodnoj skupštini, njenom nadležnom radnom telu i ministru pravde. Izveštaji o radu Uprave za izvršenje zavodskih sankcija predstavljeni su javnosti u 2007. i 2008. godini.⁵⁶⁴

Ocena: **3 (tri)**

Finansijska transparentnost

Podaci o budžetu Uprave za izvršenje krivičnih sankcija su, isto kao i podaci drugih korisnika budžetskih sredstava, dostupni nadležnim organima i javnosti, ali Narodna skupština u nekoliko proteklih godina nije razmatrala završni račun budžeta. Takođe, ne ostvaruje se ni nezavisna spoljna revizija trošenja sredstava zbog odlaganja početka rada Državne revizorske institucije. Takva revizija utoliko je važnija što se za zatvore izdvajaju znatnija budžetska sredstva. Tako je samo u toku 2007. godine iz Nacionalnog investicionog plana za izgradnju Odeljenja bez droge izdvojeno osamdeset miliona dinara, a ovim sredstvima finansira se i izgradnja još dva paviljona zavoda u Sremskoj Mitrovici, za šta će biti izdvojeno oko tri miliona evra.⁵⁶⁵ U specijalno zatvorsko odeljenje koje je izgrađeno za zatvorenike osuđene za dela organizovanog kriminala i ratnih zločina uloženo je 160 miliona dinara.⁵⁶⁶ Osim toga, zatvori ostvaruju i izvesne priho-

⁵⁶⁴ „Godišnji izveštaj Uprave za izvršenje zavodskih sankcija“, *Danas*, Jul 6, 2007, <http://www.danas.co.yu/20070706/hronika1.html>, (pristupljeno Jul 31, 2008).

⁵⁶⁵ „Investicije u zatvore“, *B92*, http://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=268271 (pristupljeno Okt. 17, 2007).

⁵⁶⁶ „Osuđene za ubistvo Đinđića čeka novi zatvor“, *Glas javnosti*, <http://www.glasjavnosti.co.yu/danas/srpski/T07052402.shtml> (pristupljeno Jul 20, 2008).

de od rada zatvorenika, pa je vršenje kontrole njihovog finansijskog poslovanja značajno i sa tog aspekta. To je pogotovo značajno, jer je ova oblast poslovanja zatvora uređena zakonom (Zakon o organizaciji privrednih jedinica ustanova za izvršenje krivičnih sankcija⁵⁶⁷), koji je donet u jednom drugom vremenu kada su vredela drugačija pravila poslovanja i kada su vladali znatno niži kriterijumi u vezi sa transparentnošću rada.

Ocena: **2 (dva)**

Participacija građana i njihovih udruženja

Učestvovanje u kreiranju politike (strateškog i zakonskog okvira)

Kao i u drugim oblastima, i u ovoj postoje relativno male, odnosno nedovoljno razvijene mogućnosti za učestvovanje građana i njihovih udruženja u kreiranju politike. Osim toga, u 2007. i 2008. godini nisu bili u zakonskoj proceduri propisi kojima bi značajnije bio promenjen rad Uprave za izvršenje zavodskih sankcija i položaj zatvorenika. Ipak, stoji činjenica da je oblast izvršavanja krivičnih sankcija u žiži interesovanja niza stručnih udruženja i da se ona vrlo često pojavljuju kao inicijatori i predlagači promena, koje nadležno Ministarstvo redovno razmatra.

Ocena: **2 (dva)**

Učestvovanje u sprovođenju i evaluaciji politike

I ovim povodom možemo reći da građani i njihova udruženja objektivno nemaju velike mogućnosti, ukoliko u to ne ubrajamo uobičajene ustavne mogućnosti za podnošenje predloga i peticija, da utiču na sprovođenje i evaluaciju primene politike u ovoj oblasti. S druge strane, udruženja građana, a posebno nevladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava, kao i mediji nasto-

⁵⁶⁷ Službeni glasnik RS, br. 12/98.

jali su da svojim aktivnostima skreću pažnju na slabosti koje postoje u sistemu izvršavanja kazni lišenja slobode, a naročito da ukazuju na loš položaj pritvore-nih lica i zatvorenika. Međutim, na inicijative, predloge i ocene udruženja gra-đana, generalno, nisu posebno reagovala ni izvršne vlasti, a ni sami pravosudni organi. Za razliku od toga, mediji su pokazivali to da predstavljaju snažnije sred-stvo vršenja uticaja.

Ocena: **2 (dva)**

Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor

Kontrolna uloga izvršne vlasti

Vlada raspolaže značajnim kontrolnim ovlašćenjima i adekvatnim sredstvi-ma kojima može uticati na rad Uprave za izvršenje zavodskih sankcija, budući da je ta Uprava deo sistema državne uprave. Direktor te Uprave direktno je od-govoran za njen rad ministru pravde. U okviru Uprave obrazovano je Odeljenje za nadzor koje: nadzire rad zavoda, kontroliše planiranje i rad svih službi i zapo-slenih u zavodima, predlaže mera za otklanjanje uočenih nepravilnosti, kontro-liše njihovo sprovođenje i na osnovu izvršenog nadzora analizira i procenjuje funkcionisanje sistema izvršenja zavodskih sankcija, nadzire realizaciju planova i programa službe za prevaspitavanje, nalaže mere za unapređivanje i ujednača-vanje prakse u vaspitnom radu sa osuđenim licima, nadzire klasifikaciju i rekla-sifikaciju osuđenika, nadzire to kako zavod ostvaruje bezbednost i organizaciju službe za obezbeđenje, nadzire fizičku i radnu sposobnost zaposlenih u službi za obezbeđenje, nadzire primenu propisa o uniformi, oznakama, zvanjima, či-novima, naoružanju i primeni prinude, kao i propisa o radnom angažovanju za-tvorenika, nadzire materijalno-finansijsko poslovanje zavoda, nadzire trošenje investicija i održavanje objekata itd.

Inspekciju medicinske službe u kazneno-popravnim zavodima vrši Mini-starstvo zdravlja (član 276 ZIKS). Inspektori ovog ministarstva mogu slobodno ulaziti u zatvore i obavljati nadzor, a zatvorenici imaju pravo da im se direktno obrate.

Ekfeti primenjivanja navedenih kontrolnih i nadzornih ovlašćenja nisu mo-gli biti analizirani zbog nedostatka specifikovanih podataka o tome. Stoga je

ocena koju dajemo zasnovana na solidnom stanju normativne uređenosti tih ovlašćenja, kao i na uvidu u podatke o opštem stanju u zatvorima, koje je manje solidno.

Ocena: **3 (tri)**

Parlamentarna kontrola

Zbog toga što je izuzetno važno da nadziranje zatvora vrši nezavisno spoljašnje telo, to pitanje je posebno uređeno u članu 278 ZIKS. Prema tom rešenju, Narodna skupština, na predlog Odbora za pravosuđe i upravu, formira komisiju od pet članova, sastavljenu od lica koja poznaju probleme izvršenja krivičnih sankcija, a koja nisu zaposlena u Upravi za izvršenje zavodskih sankcija. Komisija u svom radu ne zavisi ni od koga, a Uprava je dužna da obezbedi sve podatke koji joj mogu biti značajni za rad. Komisija podnosi izveštaj o stanju izvršenja krivičnih sankcija najmanje jedanput godišnje i dostavlja ga Narodnoj skupštini i ministru nadležnom za pravosuđe. Ova skupštinska komisija još nije imenovana, niti je izrađen poslovnik o njenom radu.

Skupštinski Odbor za pravosuđe i upravu za sada delimično ostvaruje funkciju nadzora nad radom zatvora. On se bavi pritužbama zatvorenika i obradio je preko 200 takvih pritužbi i zahteva u 2006. godini.⁵⁶⁸ Članovi Odbora su 2006. godine posetili Centralni zatvor u Beogradu kako bi izvršili neposredan nadzor.

Ocena : **2 (dva)**

Sudska kontrola

Vrhovni sud Srbije predstavlja nadležni sud u upravnim sporovima do kojih dolazi nakon administrativne odluke Uprave za izvršenje zavodskih sankcija. Protiv odluka direktora Uprave za izvršenje zavodskih sankcija može biti podneti žalba Upravnom odeljenju Vrhovnog suda, koje proverava zakonitost te odluke. Samo u slučaju kada je odluka odbačena, a direktor Uprave se ne povinuje toj odluci, Vrhovni sud ima ovlašćenje da odlučuje i o žalbi. Osam slučajeva vezanih za različite pojave našlo se 2006. godine pred Vrhovnim sudom. Četiri odluke direktora Uprave su podržane, a četiri odbačene.⁵⁶⁹ Zatvorenicima nije dovoljno

⁵⁶⁸ Sistem pritužbi i inspekcije zatvora u Srbiji, Poseta 9–10. oktobra, 2006, Beograd i Novi Sad, *Izveštaj eksperata Saveta Evrope*, 18. 12. 2006, 21.

⁵⁶⁹ *Ibid.*, 14.

poznato upravni postupak koji se vodi pred Vrhovnim sudom, a i onda kada jeste, oni nisu u stanju da taj vid zaštite koriste bez adekvatne pravne pomoći.

Prema saopštenju predstavnika Uprave, sredinom 2008. godine vođeno je desetak postupaka protiv zatvorskih čuvara zbog prekomerne upotrebe sile.⁵⁷⁰

O sudskoj kontroli možemo govoriti i onda kada se odlučuje o uslovnom otpustu. Prema odredbama Krivičnog zakonika⁵⁷¹, o uslovnom otpustu odlučuje sud. Ranije je ovo pitanje bilo u nadležnosti Uprave. Prilikom odlučivanja o uslovnom otpustu sud razmatra izveštaje o vladanju zatvorenika za vreme izdržavanje kazne. Prilikom poseta Helsinškog odbora za ljudska prava zatvorima u Srbiji, osoblje je istaklo da se veoma često dešava da sud ne prihvata njihove pozitivne predloge za uslovni otpust.⁵⁷² Ista vrsta prigovora koja se odnosi na komplikovanost zakonske procedure za uslovni otpust, kao i na mali broj prihvaćenih predloga Uprave, ponavlja se i dalje.⁵⁷³ Međutim, ova vrsta prigovora mogla bi se shvatiti i kao nezadovoljstvo osoblja zbog gubitka jedne nadležnosti Uprave, koja je sada u rukama sudske vlasti.

Ocena : 3 (tri)

Javni nadzor

U ostvarivanju javnog nadzora angažovane su pojedine nezavisne državne institucije, međunarodne institucije i domaće nevladine organizacije.

Od 2007. godine počela je da radi institucija Zaštitnika građana koja se, između ostalog, bavi i rešavanjem problema lica lišenih slobode. Zaštitniku građana je omogućen nesmetan kontakt sa zatvorenicima, a tome niko ne staje na put. Tokom 2007. godine Zaštitnik građana primio je dvanaest pritužbi (2,96% od ukupnog broja pritužbi) koja se odnose na prava lica lišenih slobode⁵⁷⁴, a takvih je pritužbi bilo i u 2008. godini.⁵⁷⁵

Pokrajinski ombudsman je kontrolisao rad zatvora na području Autonomne pokrajine Vojvodine. Prema njegovom izveštaju, znatan broj pritužbi zatvorenika odnosi se na sporost postupka izručenja, dužinu kazne i nepravedne osude, a manji broj na lošu hranu, nepostojanje halal-hrane za Muslimane, neobebeživanje ortopedskih pomagala i slabu snabdevenost zatvorske prodavnice. Zatvorenici romske nacionalnosti često se žale na to kako sa njima postupaju.

⁵⁷⁰ „Nema torture u zatvorima u Srbiji“, *Dnevnik*, Jun 27, 2008, 8.

⁵⁷¹ Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05, 107/05 (čl. 46).

⁵⁷² Jelić Marija, *Zatvori u Srbiji 2004–2005* (Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava, 2005) 154.

⁵⁷³ Izjava upravnika KPZ Niš, *Politika*, Feb. 8, 2009, 12.

⁵⁷⁴ *Izveštaj za 2007. godinu*, 15. 3. 2008, 29.

⁵⁷⁵ Izveštaj Zaštitnika građana za 2008. godinu trebalo bi da bude objavljen u martu mesecu 2009. godine.

Mnoge pritužbe dostavljaju i zatvorenici koji su u prekrivičnom postupku, a kojima je potrebna dozvola istražnog sudije za ostvarivanje bilo kakve komunikacije sa spoljnim svetom. Ova kategorija zatvorenika žali se i na to da zatvorski stražari prekomerno upotrebljavaju silu. Pokretanje disciplinskog postupka protiv zatvorskih stražara krajnje je teško, pošto oni nikada ne svedoče jedni protiv drugih. Pokrajinski ombudsman prima oko stotinu pritužbi godišnje, obično grupnih. Da bi bila rešena jedna pritužba, potrebno je oko mesec dana. Gotovo polovina pritužbi biva povoljno rešena, ali nema povratnih informacija o tome da li se zatvorske vlasti pridržavaju stavova i preporuka ombudsmana.

Helsinški odbor je jedini posetio svih dvadeset i osam kazneno-popravnih ustanova kako bi izvršio nadzor. Takođe, on često kontaktira sa zatvorenicama i bavi se njihovim pritužbama. Problemi zatvorenika često su u centru pažnje i drugih nevladinih organizacija. Zaista nezavisne i efikasne inspekcije zatvora obavljaju Evropski komitet za sprečavanje mučenja i međunarodna organizacija Crvenog krsta. O njihovim nalazima biće reči na narednim stranicama.

Ocena: **3 (tri)**

Vladavina prava

Pravna država

Kao što je već navedeno, pravna uređenost rada kazneno-popravnih ustanova počiva na Ustavu, Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija i Zakonu o maloletnim izvršiocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnika (oba zakonu su doneta 2005. godine), kao i na Zakonu o organizaciji privrednih jedinica ustanova za izvršenje krivičnih sankcija iz 1998. godine i jednom većem broju podzakonskih akata (Uredba o osnivanju zavoda za izvršenje zavodskih sankcija u Republici Srbiji, Pravilnik o kućnom redu u kazneno-popravnim zavodima i okružnim zatvorima, Pravilnik o kućnom redu za primenu mere pritvora, Pravilnik za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje zavodskih sankcija, Pravilnik o sprovođenju Programa zaštite učesnika u krivičnom postupku u zavodima za izvršenje zavodskih sankcija, Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnog zavoda za maloletnike, Pravilnik o organizaciji, radu i postupanju sa pritvorenicama u posebnoj pritvorskoj jedinici, Pravilnik o kućnom redu vaspitno-popravnog doma, Pravilnik o načinu vođenja evidencija o izrečenim vaspitnim merama i kazni maloletničkog zatvora i drugi). Tu su i podzakonski

akti koji se odnose na unutrašnje uređenje Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, kao što su Pravilnik za određivanje poslova čije je obavljanje nespojivo sa radom u Upravi za izvršenje zavodskih sankcija, Pravilnik o službenoj legitimaciji pripadnika službe za obezbeđenje Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, Pravilnik o uniformi i oznakama zvanja pripadnika službe za obezbeđenje u Upravi za izvršenje zavodskih sankcija i drugi. Većina navedenih podzakonskih akata (mada ne i svi) usaglašena je sa odredbama novog ZIKS, pa u celini možemo konstatovati da pravni okvir za rad zatvora postoji i da je solidan, ali i da, s druge strane, ovu oblast, kao i niz drugih u Srbiji, prati izvestan nesklad između normativnog i stvarnog stanja. Primena zakona i pravila u podzakonskim aktima nije, naime, uvek korektna, niti je njeno rukovodno načelo ono koje pravna država i naš Ustav pretpostavljaju, a to je dosledno uvažavanje garantija položaja zatvorenih i pritvorenih lica. Na to ukazuju podaci iz podnetih pritužbi, kao i rezultati sprovedenih kontrola koje su obavila nezavisna tela.

Ocena: **2 (dva)**

Zaštita ljudskih prava

U Ustavu i posebno u ZIKS sadržane su detaljne odredbe koje regulišu položaj zatvorenika i utvrđuju standarde za humano postupanje prema njima. Prilikom posete zatvorima u Srbiji⁵⁷⁶, Evropski komitet za prevenciju torture i nehumanih postupaka i kažnjavanja konstatovao je da su glavni problemi prenatrpanost zatvora i neadekvatnost prostora za smeštaj zatvorenika. Pored toga, konstatovano je da nije razvijen sistem pritužbi zatvorenika i da im nije omogućeno da kontaktiraju sa ombudsmanom, da nedostaju registri o upotrebi sredstava prinude u zatvorima, da se ne preduzimaju mere prema onim pripadnicima zatvorske straže koji prekoračuju svoja ovlašćenja, kao i da nije razvijen sistem alternativnih sankcija. Uz to, postoje pojedinačni slučajevi maltretiranja zatvorenika, a torturi su najčešće izloženi Romi, strani državljani i pripadnici nacionalnih manjina. Kada je reč o jeziku, verskim ili prehrambenim navikama ili potrebama, možemo reći da je još uvek pitanje koliko se poštuju prava zatvorenika-pripadnika nacionalnih manjina. Zatvorenici koji su strani državljani smešteni su zasebno u zatvoru u Sremskoj Mitrovici. Ukazano je i na posebno loše uslove u pojedinim objektima, kao i na nepostojanje posebnog zakona koji bi regulisao zaštitu osoba sa mentalnim poremećajima.

Uprava za izvršenje zavodskih sankcija je veći broj preporuka koje je Komitet dao u vezi sa navedenim nedostacima sprovela u delo. Međutim, u odgovoru

⁵⁷⁶ Report to the Government of Serbia and Montenegro on the visit to Serbia and Montenegro carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 28 September 2004, Strazburg 2006, p. 41.

koji je dalo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava ističe se da glavni prigovor Komiteta, koji se odnosi na prenatrpanost i loše uslove smeštaja u zatvorima, nije moguće lako, a ni brzo otkloniti zbog nedostatka materijalnih sredstava. Činjenica je, naime, da je najveći broj objekata koji se koriste za zatvore izgrađen pre više od 70 godina.

Veliki problem koji postoji kod podnošenja pritužbi zatvorenika predstavlja nedostatak podzakonskog propisa kojim bi bio uređen postupak podnošenja i rešavanja pritužbi. Iako to nije propisano zakonom, žalba mora biti podneta u pisanoj formi, pa nepismeni zatvorenici u potpunosti zavise od drugih zatvorenika onda kada žele da podnesu žalbu. Zatvorenicima su na raspolaganju standardni obrasci za pritužbe ili žalbe. Pritužbe mogu da budu napisane na maternjem jeziku zatvorenika. Od januara 2005. do 1. oktobra 2005. godine ukupno je podneto 150 pritužbi⁵⁷⁷ zbog kršenja prava zatvorenika. Najviše je bilo pritužbi na nepružanje adekvatne zdravstvene nege. Tokom istog perioda, podneta je 31 žalba na odluke direktora Uprave na te pritužbe.

Ocena: **2 (dva)**

Efikasnost

Odnos između broja lica lišenih slobode i zaposlenih u zatvorima približno iznosi tri prema jedan. Već je navedeno da od ukupnog broja zaposlenih u Upravi za izvršenje zavodskih sankcija (3.687) ima svega 2.200 stražara. Primera radi, u Austriji pripadnici službe obezbeđenja čine 85% zaposlenih. Razlog neadekvatnog stanja kod nas nije teško pretpostaviti, budući da se u domaćim upravnim strukturama redovno pojavljuje disproporcija između broja onih koji rade na osnovnim poslovima i broja onih koji obavljaju sporedne i prateće poslove, koja ide u korist ove druge grupe zaposlenih. U ZIKS je predviđeno obrazovanje Centra za obuku zaposlenih u Upravi za izvršenje zavodskih sankcija, koji bi trebalo da doprinese prevazilaženju problema nedovoljne obučenosti za rad. Uz te probleme, problem predstavljaju i neadekvatni vozni park, dotrajala i zastarela oprema, nepostojanje ili postojanje zastarelog video-nadzora i sl.

U zatvorima je verifikovano dvadeset i sedam osoba sa HIV infekcijom, 1.931 sa hepatitisom B i C, 83 sa TBC. Istraživanja, takođe, pokazuju da je 91% maloletnika u Vaspitno-popravnom domu u Kruševcu imalo iskustva s narkoticima i psihostimulansima. Tokom 2007. godine zabeleženo je četrnaest bekstava iz

⁵⁷⁷ *Sistem pritužbi i inspekcije zatvora u Srbiji*, 14.

zatvora, a taj broj obuhvata i osmoricu pritvorenika koji su istovremeno pobjegli iz Odeljenja pritvora u Vršcu. Mnogo je veći broj osuđenika koji zloupotrebljavaju dodeljene pogodnosti. To su pojedinci koji se ne vrte sa vikend poseta ili napuste gradilište ili ekonomiju, što se 2007. godine desilo u 254 slučaja.

U toku 2007. godine zabeleženo je 414 sukoba u kojima je učestvovalo 596 osoba, a u njima je lakše povređeno 72 osobe, a teže osam. Zaplenjeno je 106 komada hladnog oružja i 514 mobilnih telefona koji su, često, izvor sukoba. Zaplenjeno je 470 grama heroina i kokaina, 520 grama marihuane i hašiša, 22 litre alkohola i više od četiri hiljade psihoaktivnih medikamenata.

Devet osoba je u zatvorima izvršilo samoubistvo, dok je njih šezdeset i sedam to pokušalo da učini. Samopovređivanja je bilo u 215 slučajeva. Štrajk glađu je zabeležen u 352 slučaja, a glavni razlog zbog kog se osuđenici odlučuju na to jeste nezadovoljstvo izazvano neažurnošću suda.

Jedan od najvećih bezbednosnih problema predstavljaju pobune u zatvorima, kojih u 2008. godini nije bilo. Najveća po posledicama bila je pobuna u novembru 2000. godine, u kojoj je, prema izjavi ministra pravde, bilo 36 žrtava, a koja je izbila u zatvorima u Sremskoj Mitrovici, Nišu, Zabeli i Padinskoj Skeli. Jula meseca 2006. godine protestovalo je sedamdesetak zatvorenika u Okružnom zatvoru u Beogradu. Oni su zašili usta koncem i federima iz hemijskih olovaka. U oktobru iste godine zatvorenici u zatvorima u Nišu, Zabeli, Sremskoj Mitrovici, Prokuplju i Valjevu štrajkovali su glađu, tražeći donošenje zakona o amnestiji. I narednog meseca izbila je velika pobuna u nizu zatvora (Niš, Zabela, Sremska Mitrovica, Zrenjanin, Valjevo, Novi Sad, Sombor, Subotica i Leskovac), koja je smirena i intervenisanjem žandarmerije (povređeno više od 55 zatvorenika, 20 izvršilo samopovređivanje, a bilo je i znatne materijalne štete na objektima). U julu 2007. godine je u Zabeli 125 zatvorenika protestovalo odbijajući hranu, a njihov zahtev je ponovo bio donošenje zakona o amnestiji.

Ocena: **2 (dva)**

Efektivnost

Integrisanost sistema

Sistem izvršenja kazne zatvora je, posmatrajući isključivo delatnost zatvora, uspostavljen na načelu jedinstva i u njegovim okvirima primenjene su uobičajene klasifikacije zatvorenika. U tom pogledu ne postoje posebni predlozi za

njegovo usavršavanje. Međutim, odnosi između tog sistema i drugih zavisnih sistema nisu funkcionalno uspostavljeni, pa se čini da zatvori predstavljaju sistem po sebi i za sebe. Tako, postoje veoma ozbiljni prigovori zbog izostajanja adekvatne (programima utvrđene i institucionalizovane) saradnje između Uprave za izvršenje zavodskih sankcija, sudova koji odlučuju o uslovnom otpustu, službi za socijalno staranje, jedinica lokalne samouprave i drugih institucija koje bi trebalo da doprinesu ostvarivanju krajnjeg cilja kazni lišenja slobode – resocijalizaciji lica koja su kaznu izdržala.

Ocena: 2 (dva)

Legitimnost kazнено-popravnog sistema

Nisu rađena posebna istraživanja javnog mnjenja o zatvorima. Mediji se stanjem u zatvorima bave sporadično, uglavnom kada se dogodi korupcija, pobuna, bekstvo iz zatvora, nasilna smrt ili samoubistvo u zatvoru ili kada doznaju neki detalj o boravku poznatih ličnosti u zatvorima (na primer, uživanje pogodnosti, posete i slično).

Ocena: 1 (jedan)

Odnos ciljeva, sredstava i rezultata

Procenat recidivizma u našem sistemu iznosi približno 65%, što je sa stanovišta resocijalizacije veoma nepovoljan pokazatelj. I pored visokog procenta recidivizma, u našem sistemu akcenat je stavljen na izdržavanje kazne u poluo-tvorenim i otvorenim uslovima u ustanovama. Taj problem, kao i problem prenatrpanosti zatvora mogao bi biti ublažen primenom alternativa kazni zatvora, koje poznaju i druge zemlje. Iz tih je razloga u našem zakonodavstvu (ZIKS), uz uslovnu osudu koja je i ranije postojala, predviđena i uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom, kao i rad u javnom interesu. Primenom takvih mera, prema izvesnim računicama, troškovi države za održavanje zatvora bili bi smanjeni za oko 2,5 miliona evra godišnje.⁵⁷⁸ Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom i rad u javnom interesu se, međutim, još ne primenjuju u praksi.

Ocena: 2 (dva)

⁵⁷⁸ Sistem alternativnih sankcija, B92, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=07&dd=04&nav_id=307051&nav_category=12 (pristupljeno 31. 7. 2008).

GLAVA III

NEDRŽAVNI AKTERI KOJI KORISTE SILU

Privatne bezbednosne kompanije

Marko Milošević

Privatne bezbednosne kompanije (PBK) pripadaju kategoriji nedržavnih aktera koji koriste silu. Procenjuje se da je u ovakvim kompanija danas u Srbiji zaposleno između 20.000 i 60.000 ljudi. One uglavnom pružaju usluge fizičko-tehničke zaštite, obezbeđuju pratnju novca i vrednosti i obavljaju detektivski posao. Uprkos tome, nadležnosti i rad PBK u Srbiji nisu uređeni posebnim zakonom. Štaviše, privatne bezbednosne kompanije nisu ni u jednom strateškom dokumentu RS prepoznate kao akter u sistemu bezbednosti.

Proces privatizacije bezbednosti u Srbiji možemo podeliti na tri perioda: prvi, period do 1993. godine u kome se poslovalo u okviru Zakona⁵⁷⁹, drugi, period od 1993. do 2000. godine u kome je ukinut Zakon o ONO i DSZ, pa su PBK poslovale nedovoljno regulisano zakonom u uslovima ekonomske blokade Srbije i treći, period posle 2000. godine u kome je došlo do političke tranzicija i ekonomskog otvaranja zemlje.

Političko/institucionalno nasleđe do 2000. godine

Nema sistematizovanih podataka o broju i vrsti PBK u periodu od 1990. do 2000. godine. Postojanje ovih firmi nije zabranjivao nijedan zakon, a registrovale su se kao privredni subjekti.

Puzeća militarizacija jugoslovenskog društva izražena donošenjem Zakona o osnovama društvene samozaštite (DSZ) 1973. godine, kao i potonjeg Zakona o sistemu društvene samozaštite 1986. godine dovela je do stvaranja samozaštitnih službi koje su poslovale u okviru velikih preduzeća. U procesu ekonomske transformacije devedesetih godina prošlog veka, privatizacijom ovih samoza-

⁵⁷⁹ Zakon o osnovama društvene samozaštite i Zakon o sistemu društvene samozaštite iz 1973. godine.

štitnih službi stvorene su prve PBK.⁵⁸⁰ Prvi Zakon je ideju bezbednosti postavio na najširu društvenu osnovu, spustivši je sa državnog nivoa na nivo privrednih organizacija, dok je drugi Zakon uključivanjem građana, njihovih udruženja i privatnih institucija bezbednosti u sistem bezbednosti praktično omogućio dalji razvoj nedržavne bezbednosti u novim uslovima tržišne privrede.⁵⁸¹ U skladu sa ovim samoupravnim Zakonom, pripadnici fizičkog obezbeđenja imali su nadležnosti da upravljaju bezbednosnim funkcijama preduzeća, uključujući u to i nadležnost da smene rukovodstvo kolektiva zbog bezbednosnih propusta. Međutim, one nisu imale nadležnost ovlašćenog službenog lica⁵⁸² koja bi im omogućavala da privode i pritvaraju ljude. Takođe, pravo da upotrebe oružje im je bilo dozvoljeno u istoj meri kao i drugim građanima.⁵⁸³ Samozaštitna služba bila je poznata i kao „industrijska policija“.⁵⁸⁴ U prvim godinama višestranačja, tačnije 1993. godine, Narodna skupština Republike Srbije ukinula je zakone o ONO i DSZ. Od tada, poslovanje privatnih bezbednosnih kompanija nije bilo regulisano jednim posebnim zakonom, već ga reguliše deset opštih zakona, kao i brojni podzakonski akti i interni pravilnici.⁵⁸⁵

Drugi period u razvoju sektora privatne bezbednosti u Srbiji odnosi se na period od 1993. do 2000. godine. Tada su bili ukinuti zakoni o ONO i DSZ iz 1973. i 1986. godine, privredne aktivnosti su bile otežane uvođenjem međunarodnih ekonomskih sankcija i hiperinflacije. U tome periodu osnovane su i prve privatne bezbednosne kompanije.⁵⁸⁶ Iako je klimu u Srbiji devedesetih godina XX veka karakterisao nedostatak bezbednosti zbog ratnog okruženja i kriminalizacije društva, privatne bezbednosne kompanije nisu imale veliki obim posla. Neposredno ratno okruženje i ekonomski kolaps uticali su na pojavu još nekih nedržavnih aktera bezbednosti. Pored privatnih bezbednosnih kompanija, koje su imale određeno⁵⁸⁷ zakonsko pokriće za svoje delovanje, kao nelegalni akteri u polju bezbednosti javljaju se i paravojne formacije i kriminalni sindikati⁵⁸⁸ (organizovani kriminal). Činjenica da su u to vreme, u atmosferi građanskog rata na tlu bivše Jugoslavije, operisale brojne paravojne formacije⁵⁸⁹ koje su bile tesno po-

⁵⁸⁰ „Sigurnost Vračar“ i „Sigurnost Beograd“ su neke od njih..

⁵⁸¹ Zoran Keković, „Predgovor“ u *Hrestomatija Sistemi bezbednosti*, ur. Zoran Keković. (Beograd: Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu, 2007).

⁵⁸² policijska ovlašćenja

⁵⁸³ bez ikakvih posebnih ovlašćenja koja su dozvoljena pripadnicima policije i vojske

⁵⁸⁴ Podatak dobijen u intervjuu tokom istraživanja „Privatne bezbednosne kompanije – prijatelj ili pretnja?“, CCVO, Beograd 2008.

⁵⁸⁵ Pogledati antrfile sa zakonima koji regulišu PBK.

⁵⁸⁶ „Progard“

⁵⁸⁷ Antrfile – postojeći pravni propisi za rad privatnih bezbednosnih kompanija

⁵⁸⁸ Petrović Predrag, „Privatizacija bezbednosti u Srbiji“, *Bezbednost zapadnog Balkana*, broj 4 (2007): 18

⁵⁸⁹ „Osvetnici“, „Tigrovi“, „Beli orlovi“, <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/2001/10/24/srpski/H01102309.shtml>

vezane sa organizovanim kriminalom, uticala je na to da klijenti PBK nisu shvatali kao efikasne aktere koji im mogu pružiti bezbednost. Zajedno sa prestankom ratnih dejstava, značaj gube i paravojne formacije⁵⁹⁰, pa neki od pripadnika ovih formacija prelaze u PBK. Nije, međutim, poznat njihov broj, a nepoznanica je i čitav proces transfera u privatni sektor. Činjenica je da su tokom ratnih dejstava postojale i PBK, ali one nisu operisale kao vojne kompanije, niti su učestvovala u ratovima, što je inače karakteristično za ove kompanije u svetu.⁵⁹¹

Već šesnaest godina ne postoji zakon kojim bi bile regulisane specifičnosti rada sektora privatne delatnosti obezbeđenja. Privatne bezbednosne kompanije deluju na osnovu desetak zakona i propisa, među kojima su najbitniji Zakon o oružju i municiji, Zakon o radu, Zakon o zaštiti od požara itd. Ovi zakoni tretiraju PBK kao privredne aktere, ali specifičnosti njihovog rada, poput upotrebe naoružanja, primene specijalnih mera, kontrole i nadzora nad ovim firmama, i dalje nisu regulisane. Zakoni i pravilnici koji regulišu sektor privatne bezbednosti izloženi su u antrfileima.

Antrfile 4: Postojeći relevantni pravni propisi za rad privatnih bezbednosnih kompanija

Zakoni

- Zakon o radu, Sl. glasnik R. Srbije, 24/05
- Zakon o oružju i municiji, Sl. glasnik R. Srbije, 44/98
- Zakon o izmenama Zakona o oružju i municiji, Sl. glasnik R. Srbije, 39/03
- Zakon o preduzećima, Sl. list SRJ, br. 29/96, 33/96 – ispr., 29/97, 59/98, 74/99, 9/2001 – odluka SUS i 36/2002
- Krivični zakonik, Sl. glasnik R. Srbije, 85/05
- Zakon o zaštiti od požara, Sl. glasnik R. Srbije, 48/94
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Sl. glasnik R. Srbije, 101/05
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, Sl. glasnik R. Srbije, 90/07
- Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, Sl. glasnik R. Srbije, 32/90
- Zakon o dopunama Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, Sl. glasnik R. Srbije, 62/06
- Zakon o telekomunikacijama, Sl. glasnik R. Srbije, 44/03
- Zakon o planiranju i izgradnji, Sl. glasnik R. Srbije, 47/03

⁵⁹⁰ Izuzetak su Arkanovi „Tigrovi“ koji su inkorporirani u JSO.

⁵⁹¹ Fred Schreier and Marina Caparini, *Privatizing Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies* (Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005), 1.

- Zakon o eksplozivnim materijama, zapaljivim tečnostima i gasovima, Sl. glasnik R. Srbije, Sl. glasnik R. Srbije, 44/77, 45/84, 18/89
- Zakon o transportu, distribuciji i korišćenju prirodnog gasa, Sl. glasnik R. Srbije 66/91, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96
- Zakon o prevozu opasnih materija, Sl. list SFRJ, 27/90, 45/90, Sl. list SRJ, 24/94, 28/96, 21/99, 68/02

Antrfile 5: **Interna pravila Udruženja FTO u Privrednoj komori Srbije**

- Konačna pravila poslovne etike
- Program pripreme standarda
- Program za određivanje nivoa kvaliteta usluga
- Odluka o donošenju minimalnih cena usluga
- Odluka o minimalnim cenama usluga

Antrfile 6: **Podzakonska akta koja regulišu rad PBK**

- Uredba o prevozu opasnih materija u drumskom i železničkom saobraćaju, Sl. list SRJ, 35/95
- Pravilnik o načinu prevoza opasnih materija u železničkom saobraćaju, Sl. list SFRJ, 25/92
- Pravilnik o načinu prevoza opasnih materija u drumskom saobraćaju, Sl. list SFRJ 82/90
- Pravilnik o tehničkim normativima za zaštitu skladišta od požara i eksplozije, Sl. list SFRJ, 24/87
- Pravilnik o tehničkim normativima za zaštitu visokih objekata od požara, Sl. list SFRJ, 7/84
- Pravilnik o tehničkim normativima za hidrantsku mrežu za gašenje požara, Sl. list SFRJ, 30/91
- Pravilnik o obaveznom atestiranju elemenata tipskih građevinskih konstrukcija na otpornost prema požaru i o uslovima koje moraju ispunjavati organizacije udruženog rada ovlašćene za atestiranje tih proizvoda, Sl. list SFRJ, 24/90
- Pravilnik o tehničkim normativima za projektovanje i izvođenje završnih radova u građevinarstvu, Sl. list SFRJ, 21/90

- Pravilnik o tehničkim normativima za pristupne puteve, okretnice i uređenje platoa za vatrogasna vozila u blizini objekata povećanog rizika od požara, Sl. list SRJ 8/95
- Pravilnik o tehničkim uslovima i normama za bezbedan transport tečnih ugljovodonika i gasovitih ugljovodonika magistralnim gasovodima i naftovodima i gasovodima za međunarodni transport, Sl. list SFRJ, 26/85
- Pravilnik o tehničkim normativima za unutrašnje gasne instalacije, Sl. list SRJ, 20/92, 33/92
- Pravilnik o tehničkim normativima za električne instalacije niskog napona, Sl. list SFRJ, 53/88, 54/88, 28/95
- Pravilnik o tehničkim normativima za zaštitu od statičkog elektriciteta, Sl. list SFRJ, 62/73
- Pravilnik o tehničkim normativima za izradu tehničke dokumentacije kojom moraju biti snabdeveni sistemi, oprema i uređaji za otkrivanje požara i alarmiranje, Sl. list SRJ, 30/95
- Pravilnik o tehničkim normativima za stabilnu instalaciju za dojavu požara, Sl. list SRJ, 87/93
- Pravilnik o tehničkim normativima za stabilne instalacije za detekciju eksplozivnih gasova i para, Sl. list SRJ, 24/93
- Pravilnik o tehničkim normativima za zaštitu elektro energetske postrojenja i uređaja od požara, Sl. list SFRJ, 74/90
- Pravilnik o bližim uslovima obavljanja, načinu sprovođenja i programu obuke za rukovanje vatrenim oružjem, Sl. glasnik R. Srbije, 1/99, 30/2000
- Pravilnik o bližim uslovima i načinima smeštaja i čuvanja oružja i municije, Sl. glasnik R. Srbije, 1/99

Stanje u periodu od 5. oktobra 2000. godine do danas

Političke promene do kojih je došlo oktobra 2000. godine uticale su i na srpsko tržište PBK. Veliki broj stranih firmi postepeno ulazi na srpsko tržište, procenjujući da je rizik ulaganja znatno manji nego što je bio za vreme nedemokratske vlasti. Za PBK je najvažniji trenutak razvoja bio ulazak stranih banaka u Srbiju. Bankama je bila neophodna fizičko-tehnička zaštita, a tu zaštitu nisu mogle da im pruže određene političke stranke⁵⁹², paravojne formacije ili kriminalni sindikati kao tokom devedesetih godina, već legalni entiteti, odnosno PBK. Pruža-

⁵⁹² Stranka Srpskog Jedinstva, politička stranka koju je osnovao Željko Ražnatović Arkan, pružala je usluge zaštite automobila, na koje je lepljena nalepnica te stranke.

nje usluga bankama podrazumevalo je obezbeđivanje svih filijala na teritoriji Srbije, a veći obim posla uticao je i na povećano regrutovanje osoblja, kao i na rast sektora. Ovo je još više ukazalo na potrebu da sektor PBK bude zakonski regulisan, te je 2003. godine MUP dao Skupštini na razmatranje predlog zakona o PBK⁵⁹³. Ovaj predlog je ubrzo povučen na doradu i više o njemu nije ni bilo reči u Skupštini.⁵⁹⁴ Porast broja firmi i broja zaposlenih u tim firmama, zahvaljujući potrebi koja je postojala na tržištu, uticao je na artikulisanje zajedničkih interesa u oblasti privatne delatnosti obezbeđenja.

Osnivanje Udruženja FTO u Privrednoj komori Srbije (PKS) krajem 2005. godine predstavlja jedan od važnijih trenutaka za funkcionisanje PBK u Srbiji. Ovo Udruženje okuplja predstavnike PBK, predstavnike detektiva, predstavnike firmi samozaštitne delatnosti⁵⁹⁵, a jedno vreme⁵⁹⁶ i menadžere bezbednosti u bankama. Udruženje je 2006. godine sastavilo svoj predlog zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja, a u istom periodu svoje nacрте zakona o delatnosti privatne bezbednosti⁵⁹⁷ uradile su i dve organizacije civilnog društva.

Ključni akteri u privatnom sektoru bezbednosti

Ključne aktere kada je reč o delovanju PBK čine Odbor za bezbednost i odbranu, Narodna skupština Republike Srbije (NSRS), MUP, klijenti i osiguravajuća društva. Postoje dve vrste uticaja na sektor privatne bezbednosti – zakonski uticaj i tržišni uticaj. Prema Zakonu o oružju i municiji MUP ima izvršnu funkciju nadzora nad PBK. Odbor za bezbednost i odbranu NSRS ima mogućnost da posredno vrši nadzor nad sektorom PBK, time što nadzire rad MUP. Ova teoretska mogućnost nadzora Odbora do sada nije realizovana.⁵⁹⁸ Klijenti ovih firmi i osigurava-

⁵⁹³ Iskaz ispitanika koji pripadaju skupštinskom Odboru za odbranu i bezbednost, dat tokom intervjua rađenog u okviru projekta "Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja" krajem 2007. godine.

⁵⁹⁴ Iskaz ispitanika koji pripadaju skupštinskom Odboru za odbranu i bezbednost, dat tokom intervjua rađenog u okviru projekta "Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja" krajem 2007. godine.

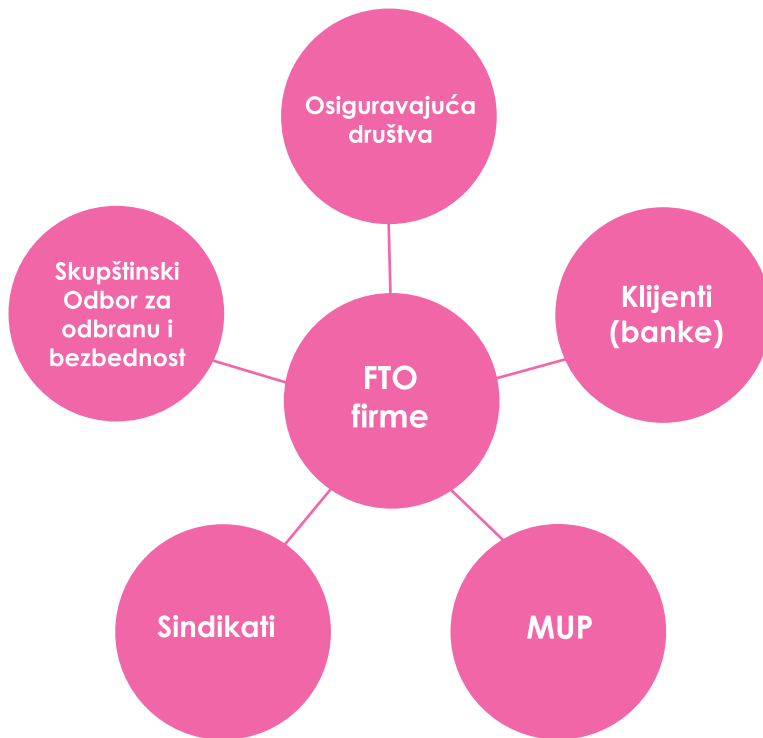
⁵⁹⁵ Pod samozaštitnom delatnošću podrazumeva se funkcija pružanja obezbeđenja unutar velikih firmi.

⁵⁹⁶ Isprva su bezbednosni menadžeri banaka bili, kao sekcija, deo udruženja FTO u PKS, ali se kasnije ova sekcija menadžera, zbog suprotstavljenih poslovnih interesa, izdvojila iz Udruženja i priključila ogranku Bankarstvo i osiguranje.

⁵⁹⁷ *Nacrt Zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja lica i imovine i detektivskoj delatnosti*, Liga eksperata – LEX, 2006. i *Model zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja*, Centar za civilno-vojne odnose, 2006.

⁵⁹⁸ Iskaz ispitanika koji pripadaju skupštinskom Odboru za odbranu i bezbednost, dat tokom intervjua rađenog u okviru projekta "Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja" krajem 2007. godine.

juća društva eksponenti su tržišnog uticaja na sektor PBK. Svojim zahtevima klijenti utiču na vrstu i kvalitet pružanja usluge, dok osiguravajuća društva svojom politikom treba da stimulišu pružanje dobrih usluga, a da sankcionišu propuste i loš kvalitet usluge PBK.



Grafikon 19: Okruženje FTO firmi u Srbiji

Privatne bezbednosne kompanije

U Srbiji trenutno posluje oko 3.000 privatnih bezbednosnih kompanija.⁵⁹⁹ Privatne bezbednosne kompanije registruju se za pružanje različitih vrsta delatnosti u skladu sa Zakonom o preduzećima, pa tako u registru preduzeća mogu biti pronađene pod nekoliko različitih šifri delatnosti, što otežava utvrđivanje tačnog broja registrovanih firmi. Broj zaposlenih varira između 20 i 60 hiljada⁶⁰⁰,

⁵⁹⁹ Iskaz ispitanika koji pripadaju PBK, dat tokom intervjuja rađenog u okviru projekta "Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja" krajem 2007. godine.

⁶⁰⁰ Podatak dobijen tokom istraživanja "Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja" krajem 2007. godine.

u zavisnosti od toga kakva slika treba da bude stvorena⁶⁰¹. Procena je da u ovom sektoru postoji i četrdeset i sedam hiljada komada lakog i ličnog naoružanja. Firme se registruju u opštinama, te su za njih nadležne opštinske policijske stanice. U MUP ne postoji centralizovan spisak firmi i zaposlenih u njima, kao ni podatak o količini naoružanja kojom one raspolažu.⁶⁰² Jedino telo koje okuplja firme iz ove branše jeste Udruženje firmi za FTO u Privrednoj komori Srbije. Članstvo u ovom strukovnom udruženju nije obavezno, pa ima firmi koje nisu članice ovog udruženja, jer im nije isplativo to da plaćaju članarinu. Iako je zasnovano na dobrovoljnoj osnovi, ovo telo okuplja najveći broj firmi, a gotovo sve veće firme koje se bave ovim poslom članice su ovog udruženja.⁶⁰³ Udruženje je učestvovalo u izradi dva predloga zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja, dok su prilikom izrade standarda u oblasti privatne bezbednosti konsultovani i predstavnici osiguravajućih društava i bezbednosni menadžerima banaka. U ovim predlozima zakona predviđeno je da udruženje bude meritorno telo koje će dodeljivati licence za rad firmama i zaposlenima.

Državni akteri

Budući da je sektor PBK zakonski nedovoljno precizno regulisan, uputno je u obzir uzeti aktere koji utiču ili mogu uticati na ovaj sektor. Relevantne državne organe predstavljaju Odbor za odbranu i bezbednost NSRS i Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Prema Zakonu o oružju i municiji kontrolu i nadzor nad PBK vrši MUP. On je jedino telo koje ima kontrolnu ulogu u bezbednosnoj proveru⁶⁰⁴ zaposlenih u ovim firmama, kao i u izdavanju dozvola za nabavku oružja (firmama) i u izdavanju dozvola za nošenje oružja zaposlenima. Problem koji postoji u odnosima MUP i PBK potiče od činjenice da MUP ima pravo da ostvaruje dodatne prihode⁶⁰⁵ na tržištu pružanjem određenih usluga, poput usluge praćenja novca ili usluge obezbeđenja skupova. Pošto ove usluge pružaju i PBK, postoji moguć-

⁶⁰¹ Iskazi stručnjaka bliži su nižoj navedenoj cifri, dok predstavnici PBK iznose veću cifru, ističući time značaj ovih firmi i neophodnost zakonskog regulisanja ove oblasti.

⁶⁰² Podatak dobijen tokom istraživanja "Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja". Ispitanici u MUP nisu imali tražene podatke, dok su ispitanici iz PBK izneli stav o tome gde se registruju i savet da prilikom registrovanja treba ići od opštine do opštine, jer objedinjenog spiska nema.

⁶⁰³ O Udruženju i članicama više pogledati na veb-stranici <http://pks.komora.net/PrivredauSrbiji/Privrednegrane/Privatnoobezbedjenje/tabid/1717/Default.aspx>

⁶⁰⁴ *Zakon o oružju i municiji*, čl. 6, Službeni glasnik RS, br. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/2003, 101/2005 – dr. zakon i 85/2005 – dr. zakon.

⁶⁰⁵ Pravilnik o vrstama usluga čijim pružanjem Ministarstvo unutrašnjih poslova može da ostvaruje dopunska sredstva, Službeni glasnik RS, br. 64/2006, 71/2007 i 14/2008

nost da dođe do konflikta interesa, pa i do toga da MUP vrši diskriminaciju PBK prilikom izdavanja dozvola za nabavku oružja ili prilikom bezbednosne provere zaposlenih kako bi na tržištu favorizovao svoje usluge.⁶⁰⁶

Odbor za odbranu i bezbednost ima mogućnost da vrši kontinuirani nadzor nad sektorom privatne bezbednosti. Naime, parlamentarni Odbor za bezbednost kontroliše i nadzire rad MUP, a kako MUP vrši nadzor nad privatnim sektorom bezbednosti, Odbor tako može da stekne uvid i u stanje u sektoru privatne bezbednosti. Dosadašnja praksa nije pokazala⁶⁰⁷ da je Odbor ikada tražio informacije o ovom sektoru.⁶⁰⁸ Članovi Odbora su o ovom pitanju nedovoljno obavješteni, pa je samim tim i mogućnost kontrole smanjena.⁶⁰⁹ Bez drugih zakonskih ovlašćenja, ovaj Odbor ne može direktno vršiti kontrolu nad sektorom PBK. Od 2003. godine, kada je povučen MUP predlog zakona, nijedan predlog zakona o PBK nije ušao u skupštinsku proceduru, niti je ikada razmatran u odborima.⁶¹⁰

Nedržavni akteri

U razvoju privatnog sektora bezbednosti ključnu ulogu imali su klijenti PBK. Tržišni princip ponude i potražnje više je uticao na profesionalizaciju ovog sektora nego što su to učinile dosadašnje zakonske i podzakonske norme. Ulaškom stranih firmi na srpsko tržište, prevashodno banaka, povećala se potreba za specijalizovanim bezbednosnim uslugama. Nekoliko većih kompanija⁶¹¹ bilo je u stanju da pruži adekvatne usluge, ali su i ove firme morale da se prilago-

⁶⁰⁶ Podatak dobijen tokom istraživanja "Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja". Ispitanik iz jedne PBK žalio se na ponašanje MUP, objašnjavajući da je policija stalno zaustavljala transport novca vršen za jednu banku i da je vozilo upućivala na vanredni tehnički pregled. Banka je sa tom firmom raskinula ugovor. Na ovaj se način može opstruirati rad PBK, bilo za račun druge PBK, bilo za račun MUP koji može nastupati na tržištu.

⁶⁰⁷ Iskaz dva ispitanika koji pripadaju skupštinskom Odboru za odbranu i bezbednost, dat tokom intervjua rađenog u okviru projekta "Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja" krajem 2007. godine.

⁶⁰⁸ Sonja Stojanović, ur., *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2007).

⁶⁰⁹ Stojanović

⁶¹⁰ Stav predstavnika Odbora za odbranu i bezbednost, iznet tokom javne rasprave *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?*, organizovane u Medija centru 10. 6. 2008. godine.

⁶¹¹ Velike kompanije imale su dovoljan broj ljudi prema tenderskim uslovima za dobijanje posla. Posao sa bankom se obično sklapa u Beogradu u centrali banke, a ugovor podrazumeva obezbeđivanje imovine banke na celoj teritoriji Srbije. Ovakvi uslovi su favoprizovali veće firme, dok firme sa manjim brojem zaposlenih nisu mogle da ispune tenderske uslove. Videti više u: Marko Milošević, „Uticaj tržišta na privatni sektor bezbednosti,“ u *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?*, ur. Sonja Stojanović. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008), 62.

de zahtevima klijenata. Militarizovani izgled koji su zaposleni imali na početku (kombinezoni, čizme, ponekad i „duge cevi“) zamenjen je kasnije civilnom garderobom (košulja, kravata, legitimacija). Klijenti su zahtevali i veću profesionalizaciju zaposlenih, što se odnosilo na podnošenje dnevnih i mesečnih izveštaja, a veću ulogu počeli su da dobijaju i tehnički sistemi obezbeđenja.⁶¹² Jedna od novina koja je uvedena u nekim preduzećima jeste nenaoružano fizičko obezbeđenje. Obezbeđenje nema ovlašćenje da upotrebljava vatreno oružje, a i da imaju tu mogućnost, verovatno bi oklevali da ga upotrebe, s obzirom na to da bi bili krivično gonjeni. Postojanje naoružanog obezbeđenja uticalo bi na to da potencijalni pljačkaši budu srazmerno ili jače naoružani od obezbeđenja banke koju pljačkaju, što povećava rizik od upotrebe vatrene oružja tokom pljačke. Paradoksalno je to da naoružano obezbeđenje povećava nesigurnost klijenata i osoblja banke umesto da je smanjuje.

Osiguravajuća društva su drugi važan nedržavni akter koji utiče na PBK. Osiguravajuća društva u državnom vlasništvu (Dunav i, do kraja 2007. godine, DDOR Novi Sad) držala su oko 90% srpskog tržišta.⁶¹³ Predstavnici PBK i bezbednosni menadžeri banaka bili su jednoglasni⁶¹⁴ u tome da osiguravajuća društva mogu dosta uticati na podizanje kvaliteta usluge privatne bezbednosti, ali da taj potencijal nije iskorišćen. Premije osiguranja jednake su bez obzira na sredstva koja us uložena u zaštitu osigurane imovine, odnosno u kvalitet obezbeđenja. Neki od aktera na tržištu jednostavno nisu želeli da ulažu previše u svoje obezbeđenje, jer im to nije bilo isplativo. Na nedovoljnu angažovanost osiguravajućih društava mogu uticati dva činioca. Jedna je privatizacija (DDOR Novi Sad je pre privatizacije pokrivalo oko 30% tržišta), a druga je izrada standarda usluga privatne bezbednosti, u kojoj učestvuju predstavnici Udruženja FTO u PKS, kao i predstavnici osiguravajućih društava.

U sektoru privatne bezbednosti u Srbiji još uvek nije prepoznat značaj koji ima sindikat. U Evropi funkcioniše sindikat zaposlenih u PBK⁶¹⁵, dok u Srbiji sindikat postoji samo u firmama samozaštitne delatnosti, i to kao relikv socijalizma. Uloga sindikata je u sektoru privatne bezbednosti marginalizovana, pa ni u jednoj PBK, sem u firmama samozaštitne delatnosti pod državnim vlasništvom, nema sindikalnog organizovanja zaposlenih. Zaposleni u PBK imaju niske lične dohotke, što utiče na prelivanje radnika u druge sektore, a rast plata i bolje uslove rada može obezbediti samo delovanje sindikata.

Kao što su klijenti postavljali svoje standarde pružaocima bezbednosnih usluga, tako su i strane PBK dolaskom na srpsko tržište donele svoje standarde. Način ulaska stranih PBK na srpsko tržište nalik je ulasku stranih banaka, te

⁶¹² Stojanović

⁶¹³ Stojanović

⁶¹⁴ Podatak dobijen tokom istraživanja "Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja"

⁶¹⁵ UNI Property Services Global Union, <http://www.union-network.org/uniproperty.nsf>

one ulaze kupovinom domaćih banaka, odnosno kupovinom domaćih PBK ili kupovinom većinskog paketa akcija u tim kompanijama. Nekoliko firmi je na taj način došlo na srpsko tržište. Dve najveće strane PBK u Srbiji jesu *G4S* i *Securitas*. Britanska firma *G4S* kupila je firmu „DMD alarm“ i većinski deo akcija firme „Progard“. Ova firma ima ogroman budžet i preko pola miliona zaposlenih širom sveta. *Securitas* je u 2008. godini ušla na srpsko tržište kupovinom firme „SCP Internacional“. Ona zapošljava oko 250.000 ljudi širom sveta i jedna je od vodećih firmi u ovoj oblasti. Strane kompanije mogu uticati na razvoj PBK u Srbiji na dva načina. Prvi podrazumeva to da nastave da koriste jeftinu radnu snagu i izvlače profit sa srpskog tržišta, jer ih ništa ne obavezuje da dodatno ulažu u obuku zaposlenih radi sticanja licence za rad⁶¹⁶ firmi i zaposlenih. Drugi podrazumeva to da primene postojeće standarde koji važe u toj kompaniji na ovom tržištu. Ukoliko bi tako postupale bile bi, kratkoročno gledano, u gubitku. Međutim, dugoročno gledano one bi, kada klijenti prepoznaju šta im to kvalitativno donosi, nametnule standarde i procedure, koje bi potom i druge PBK morale da implementiraju ako žele da opstanu na tržištu.

Antrfile 7: Ključne brojke u privatnom sektoru bezbednosti

- između 20.000 i 60.000 zaposlenih u FTO sektoru
- 47.000 komada ličnog naoružanja u ovom sektoru
- oko 3.000 firmi registrovanih za obavljanje ove delatnosti
- vrednost srpskog tržišta na godišnjem nivou iznosi 148 miliona evra

Antrfile 8: Najveće FTO firme u Srbiji

- Sistem FTO, G4S (Progard i DMD alarm), Sigurnost
- Vračar, SCP Internacional (Securitas), Telus

⁶¹⁶ Trenutno ne postoji obaveza zaposlenog da poseduje bilo kakvu licencu kao dokaz osposobljenosti za obavljanje posla. Jedini neophodni sertifikati su lekarsko uverenje, potvrda o tome da kandidat nije osuđivani i završena obuka gađanja iz vatrenog oružja.

Bezbednosni kapaciteti privatnih bezbednosnih kompanija

Merenje i ocenjivanje dimenzija privatnog sektora bezbednosti u Srbiji bio je veliki izazov. S jedne strane, to je inovativni poduhvat, jer se dosad niko nije bavio dometima reformisanosti rečenog sektora u Srbiji. S druge strane, veliku poteškoću predstavljalo je odsustvo pravnih propisa koji specifično regulišu ovaj sektor. Postavljajući osnove za longitudinalno praćenje reformisanosti sektora bezbednosti u Srbiji, a time i sektora privatne bezbednosti, ograničili smo se na upotrebu javno dostupnih podataka – zakona i naučnih istraživanja. Najveću prepreku mapiranju predstavljalo je nepostojanje Zakona o privatnim bezbednosnim kompanijama, što je i nalaz u svakoj od posmatranih dimenzija. Nepostojanje Zakona o klasifikaciji podataka otežava kontrolu i nadzor nad primenom posebnih mera i postupaka. Uočeno je i da su neophodna prilagođavanja Zakona o policiji, Zakona o oružju i municiji, kao i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Drugi vredan izvor podataka predstavljala su naučna istraživanja koja su se direktno ili indirektno bavila sektorom privatne bezbednosti. Ovde prvenstveno mislimo na pionirsko istraživanje *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja*, ali i na podatke dobijene omnibus istraživanjem javnog mnjenja koje je sproveo CeSID *Resource jesen 2008.* godine. U njemu je prvi put ispitivano poverenje građana u PBK.

Transparentnost

Transparentnost u privatnom sektoru bezbednosti odnosi se na ona polja koja su od javnog značaja, kao što je, na primer, broj pripadnika, količina oružja, nadzor nad primenom posebnih mera i postupaka, ovlašćenja i licenci, i obuka pripadnika ovih kompanija.

Ne postoji Ustavna, a ni zakonska obaveza PBK da obezbede transparentnost, osim obaveza, koje proizilaze iz njihovog statusa aktera u privredi, a koje su nalaze u Zakonu o radu (Službeni glasnik 24/05) ili u Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik 80/02). Zakon o dostupnosti informacija od javnog značaja odnosi se mahom na državne aktere, ali i na one organe koji vrše javna ovlašćenja (član 3), te se u ovom smislu, od Poverenika za informacije od javnog značaja mogu tražiti neke informacije o PBK. Zakoni koji ovu oblast treba da regulišu, uvažavajući specifičnost privatnog sektora, jesu zakoni o privatnoj delatnosti obezbeđenja i o klasifikaciji podataka, koji do sada nisu usvojeni.

Nedostatak ovih zakona prouzrokuje i nedostupnost informacija o ovlašćenjima, licenci, obuci, opremi i naoružanju privatnih aktera, koje se sporadično

mogu naći na internet prezentacijama pojedinih firmi. Situaciju otežava, s jedne strane, nedostatak zakonske obaveze, a sa druge strane, veliki broj firmi (3.000 firmi) koje se registruju na različite načine, a koje pružaju bezbednosne usluge. U nedostatku zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja, ove firme u Srbiji nisu u obavezi da poseduju licence za svoj rad, odnosno licence za rad svojih zaposlenih. Podaci o količini i vrsti naoružanja koje se nalazi u posedu PBK mogu se dobiti samo od MUP, jer ne postoji zakonska obaveza po kojoj PBK javnosti treba da daju informacije o svom naoružanju, poslovanju, obuci ili licencama. Posebnu dimenziju ovog problema čini to što podaci koje MUP ima o oružju i broju privatnih bezbednosnih kompanija nisu centralizovani. Zahteve za izdavanje dozvola za nabavku, kao i dozvola za nošenje oružja PBK podnose stanici policije u opštini u kojoj je PBK registrovana.

Oblast primene posebnih mera takođe nije zakonski regulisana, pa ne postoji ni obaveza da podaci o primeni posebnih mera, klasifikaciji, čuvanju i dostavljanju prikupljenih podataka o građanima i drugim subjektima budu dostupni. Ostaje nepoznato to u kojoj meri dolazi do zloupotrebe podataka dobijenih metodama tajnog prikupljanja, kao i koji zakon štiti građane od ovakve zloupotrebe.

Transparentnost u privatnom sektoru bezbednosti ocenjujemo ocenom 2 (dva). Ne postoje specifični zakoni koji regulišu ovu oblast, a samim tim ne postoji ni zakonska obaveza postojanja transparentnosti. S druge strane, otvorenost privatnog sektora bezbednosti ogleda se u učestvovanju na javnim raspravama, u radu sa organizacijama civilnog društva na izradi predloga Zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja, kao i u spremnosti da učestvuju u istraživanjima o privatnom sektoru bezbednosti.

Ocena: **2 (dva)**

Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor nad privatnim sektorom bezbednosti

Javni nadzor i kontrola nad privatnim sektorom bezbednosti u Srbiji sprovodi se nad onim elementima rečenog sektora koji su od javnog značaja. S druge strane, privatni sektor bezbednosti nije uniforman poput drugih državnih aktera

u polju bezbednosti, već ga čini veliki broj (oko 3.000) privatnih kompanija. Ne postoji, međutim, organ koji vodi jedinstvenu evidenciju o ovim kompanijama, te to sve otežava kontrolu i nadzor nad ovim sektorom.

Ustav i zakoni ne vide privatni sektor bezbednosti kao posebnog aktera, već se na njega primenjuju zakoni koji su opštijeg karaktera i koji se primenjuju jednako na ostale građane, odnosno na privredne subjekte. Nadzor koji državni organi sprovode nad PBK ostvaruje se posredstvom MUP, poreske policije i inspekcije rada. Prema članu 6 Zakona o oružju i municiji, MUP ostvaruje kontrolu nad privatnim sektorom bezbednosti. Ovim članom predviđa se nadzor nabavke, posedovanja, skladištenja i upotrebe naoružanja iako taj Zakon PBK ne definiše kao posebnog aktera nad kojim treba sprovesti nadzor. Država sprovodi i mere nadzora nad poslovanjem PBK koje su standardne za sve privredne subjekte, ali ova kontrola nije u vezi sa bezbednosnim funkcijama koje PBK obavlja. Poresku kontrolu obavlja poreska policija prema Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS“ br. 80/02, čl. 135–139), dok inspekcija rada obavlja svoj nadzor prema odredbama Zakona o radu („Službeni glasnik RS“ br. 24/05 i 61/05 čl. 268–272).

Zakonodavac PBK posmatra isto kao i druge privredne subjekte u oblasti njihovog poslovanja, a specifičnost ovog sektora – nošenje i upotreba naoružanja – regulisana je Zakonom o oružju i municiji. Zakon o oružju i municiji ne sadrži nikakve odredbe koje bi regulisale na koji način i pod kojim uslovima pripadnici PBK mogu nositi i upotrebiti naoružanje. Na njih se primenjuju one odredbe koje važe za bilo koje građansko lice koje poseduje vatreno oružje. Kontrolu i nadzor MUP vrši prema članovima 17, 19, kao i prema članu 35, stavu 7 ovog Zakona. Postojeće pravne osnove ne predviđaju posebne postupke za kontrolu primene sile i vatrene oružja. Činjenica da osoblje PBK nema ovlašćenja da upotrebi oružje, učinila je da su zaposleni u ovim firmama postali „posmatrači pljačke“, jer oni u takvim slučajevima treba samo da upamte opis počinioca i sve relevantne podatke, kao i da obezbede mesto zločina do dolaska policije. Pored kontrole izdavanja dozvole za nošenje i nabavku naoružanja, MUP ne vrši nikakvu sistematičnu i periodičnu kontrolu rada ovog sektora. Tačnije, bezbednosne provere koje MUP vrši prilikom obrade zahteva za nabavku i nošenje naoružanja predstavljaju jedinu vrstu kontrole koju MUP sprovodi nad sektorom PBK.

Jedini zakon koji reguliše upotrebu posebnih mera i postupaka jeste Zakonik o krivičnom postupku, ali on se odnosi samo na državne aktere, a ne i na privatna i pravna lica. Pod posebnim merama podrazumevaju se mere tajnog prikupljanja podataka kojima se privremeno ograničavaju neka ustavna prava i slobode. Pod ovim merama podrazumevamo:⁶¹⁷

1. tajni nadzor telekomunikacionih usluga, delatnosti i prometa:
 - a) tajni nadzor sadržaja komunikacija

⁶¹⁷ Miroslav Hadžić i Predrag Petrović, urs., *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008).

- b) tajni nadzor podataka o telekomunikacionom prometu
- c) tajni nadzor lokacije korisnika
- d) tajni nadzor međunarodnih telekomunikacionih veza;
- 2. tajni nadzor nad poštanskim i drugim pošiljkama;
- 3. tajni nadzor i tehničko snimanje unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta;
- 4. tajni pretres prebivališta osumnjičenog/ih;
- 5. tajno praćenje i motrenje osoba u otvorenom prostoru i na javnim mestima;
- 6. tajno tehničko snimanje osoba u otvorenom prostoru i na javnim mestima;
- 7. tajni otkup dokumenata i predmeta.

Nijedan zakon ne reguliše to na koji način i u kojim slučajevima privatne bezbednosne kompanije mogu upotrebljavati posebne mere. Nije poznato ni to koliko se i na koji način ove mere koriste iako nepostojanje zakonske regulative ostavlja prostor za brojne zloupotrebe. Regulisanje upotrebe specijalnih mera treba da počiva na zakonima o privatnoj delatnosti obezbeđenja i o klasifikaciji podataka, ali nijedan od tih zakona nije do sada usvojen. Jedini zakon koji donekle tretira oblast primene specijalnih mera je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ("Sl. Glasnik RS br. 97/08"), koji propisuje nadzor nad sprovođenjem i izvršavanjem zakona, koji vrši Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Ne postoje tela koja bi bila zadužena za celovitu i sistematičnu analizu nalaza kontrole i nadzora. Opštinski MUP vrši kontrolu nad firmama registrovanim u njihovoj opštini, ali ne postoji centralni registar MUP o ovim kompanijama, pa shodno tome, ne postoji ni celovita i sistematična informacija o kontroli i nadzoru nad ovim sektorom. Javnosti nije dostupna informacija o kontroli i nadzoru nad sektorom PBK.⁶¹⁸ U izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja za 2007. godinu nije registrovan nijedan slučaj koji se tiče PBK.⁶¹⁹ Parlament nikada do sada (kako je već rečeno) nije praktikovao mogućnost posrednog nadzora nad sektorom PBK.

Demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor nad privatnim sektorom bezbednosti možemo oceniti ocenom 1,5 (jedan i po). Ne postoje specifični zakoni koji regulišu ovaj sektor, tako da se kontrola i nadzor nad pripadnicima ovog sektora sprovode kao i nad bilo kojim drugim fizičkim licima, bez uvažavanja specifičnosti rada ovog sektora. Ne postoji ni jedinstveno telo putem koga jav-

⁶¹⁸ Tokom istraživanja *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?*, od MUP su tražene informacije o broju pripadnika PBK, količini oružja koje ove firme poseduju, kao i o broju oružanih incidenata u kojima su učestvovali pripadnici ovih firmi. Odgovor MUP bio je da oni nemaju centralni registar i da ne raspolažu takvim podacima.

⁶¹⁹ Izveštaj Poverenika za 2008. godinu kada je usvojen Zakon o zaštiti podataka ličnosti, koji još uvek nije dostupan javnosti.

nost može vršiti nadzor nad elementima privatnog sektora u poslovima koji su od javnog značaja.

Ocena: **1,5 (jedan i po)**

Vladavina prava

Pravna država

Privatni sektor bezbednosti nije prepoznat ni zakonski, ni strateški. U Ustavu Republike Srbije, Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava Republike Srbije, Zakonu o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja, Zakonu o odbrani, kao i u Zakonu o krivičnom postupku ni na jednom mestu nije pomenut privatni sektor bezbednosti, a već je naglašeno da ovaj sektor ne reguliše poseban zakon kao što je to praksa u Evropi.⁶²⁰ Strateški dokumenti, Strategija odbrane i Bela knjiga odbrane ne prepoznaju privatni sektor bezbednosti kao aktera bezbednosti u Srbiji. Poslednji dokument kojim je privatni sektor bezbednosti integrisan u sistem bezbednosti, Zakon o ONO i DSZ ukinut je 1993. godine. Zadnjih šesnaest godina privatni sektor bezbednosti u Srbiji funkcioniše, sudeći po zakonskoj regulativi, samo kao akter u privredi, a ne i u bezbednosti.

Regulativa koja postoji o privatnom sektoru bezbednosti deo je pravnog sistema, ali ne uređuje njegove bezbednosne nadležnosti i ovlašćenja. Naime, ovaj sektor reguliše desetak zakona opštijeg karaktera, koji se primenjuju i na druge aktere. Neki od zakona koji se primenjuju na ovaj sektor imaju rešenja koja nisu adekvatna potrebama ovog sektora. Tako, na primer Zakon o oružju i municiji ne propisuje rokove za izdavanje dozvole za nabavku i nošenje naoružanja, a činjenica je da su dugi rokovi štetni za poslovanje PBK na tržištu. Zbog odsustva validnih pravnih normi, ovlašćenja zaposlenih u PBK ista su kao i ovlašćenja drugih građana, pa su često, u situacijama kada je potrebno upotrebiti silu, zaposlenima u ovom sektoru „ruke vezane“. Interni propisi donose se i funkcionišu na nivou pojedinačnih firmi i često služe samo da „popune rupe“ u zakonima.⁶²¹ Nije poznato

⁶²⁰ Sonja Stojanović, ur., *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2007). Videti tabelarni prikaz zakonskih rešenja. Osim Srbije, nedostatak zakona o PBK karakterističan je i za Republiku Češku.

⁶²¹ Tokom istraživanja *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?* saznali smo da su u jednoj firmi zaposlenima davane instrukcija kako da se ponašaju u slučaju upotrebe vatrenog oružja, gde se predviđa da zaposleni ispali još jedan metak kako bi se tokom rekonstrukcije moglo tvrditi da je pre ključnog pucnja postojao i hitac upozorenja, na šta su obavezni pripadnici vojske i policije.

to da ijedno telo kontroliše njihovu usklađenost sa Ustavom i zakonima Srbije. Interna regulativa u privatnom sektoru nije deo pravnog sistema, ali je rađena po ugledu na zakone o privatnoj delatnosti obezbeđenja u inostranstvu, odnosno prema Zakonu o oružju i municiji i prema Zakonu o policiji, pa postoji mogućnost da dođe do integracije onda kada bude donesen Zakon o privatnoj delatnosti obezbeđenja. Zaposleni u PBK imaju ista prava kao ostali građani kada je reč o ovlašćenjima i upotrebi oružja. Za razliku od ovlašćenih službenih lica koja mogu upotrebljavati oružje u uslovima propisanim zakonom (npr. Zakon o policiji, član 38), zaposleni u PBK mogu koristiti oružje kad i drugi građani, tj. u slučaju samo-odbrane. U protivnom, oni mogu krivično odgovarati.

Privatne bezbednosne kompanije nemaju zakonsko pravo primene osebnih mera i ovlašćenja. Državni akteri primenjuju te mere i postupke prema Zakonu o krivičnom postupku, u jasno određenim uslovima i sa predviđenim trajanjem. Nepostojanje Zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja, kao i Zakona o klasifikaciji podataka utiče na neregulisanost primene ovih mera, što ostavlja prostor za zloupotrebu. Privatne bezbednosne kompanije imaju dovoljno resursa i kapaciteta da zloupotrebe privatnost građana upotrebom specijalnih mera i nepostojanjem zakonske regulative koja bi ograničila i utvrdila obim i zahvat njihove primene mera. Podaci o građanima skupljeni na ovaj način, odnosno bez sudskog naloga, ne mogu biti korišćeni u sudskim procesima, ali se njima mogu ucenjivati građani o kojima su podaci prikupljeni.

Kontrolu i nadzor nad privatnim sektorom bezbednosti sprovodi MUP prema Zakonu o oružju i municiji, zatim poreska policija u domenu finansija, a Inspekcija rada u domenu poštovanja odredbi Zakona o radu. Međutim, nije predviđena kontrola koja bi se odnosila na bezbednosne aspekte poslovanja PBK, kao što su nabavke, nošenje, skladištenje i upotreba naoružanja, zatim poštovanje procedura, te upotreba podataka prikupljenih snimanjem javnih površina.

Donošenje zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja i o klasifikaciji podataka predstavlja prvi i neophodan korak ka tome da se zakonodavstvo uskladi sa međunarodnim propisima i standardima. S obzirom da ne postoje ključni zakoni, nema smisla govoriti o harmonizaciji zakona opštijeg tipa primenljivih na ovaj sektor.

S obzirom na sve izrečeno, pokazatelja "pravna država" možemo oceniti najnižom ocenom, jer sektor privatne bezbednosti ne uređuju ni Ustav, ni zakoni, a ni strateška dokumenta. Mali broj zakona koji se primenjuje na ovaj sektor ne uključuje specifične karakteristike (vreme neophodno za bezbednosne provere) i kapacitete (mogućnost upotrebe specijalnih mera) ovog sektora, pa tu postoji prostor za unošenje promena koje bi dovele do poboljšanja.

Ocena: **1 (jedan)**

Zaštita ljudskih prava

Zaštita ljudskih prava nije posebno definisana u sektoru privatnog obezbeđenja. Nepostojanje zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja utiče na to da su ljudska prava građana i zaposlenih u ovom sektoru zaštićena samo Ustavom, ali ne i posebnim zakonima koji bi tu zaštitu operacionalizovali.

Privatne bezbednosne kompanije ne predstavljaju samo privredni subjekt, već njihovo delovanje utiče i na ostale građane koji nisu direktni korisnici njihovih usluga. Na javnim mestima, tokom određenih poslova koje vrše privatne bezbednosne kompanije⁶²², može doći do narušavanja ljudskih prava građana. Građanima je po novodonesenom Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti (Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Sl. Glasnik 97/08, čl. 8–16) garantovano to da neće doći do neovlašćene upotrebe audio-vizuelnih zapisa, koje su zabeležile kamere na javnim mestima, odnosno na prostoru koji obezbeđuju.

Nepostojanje licenci utiče na to da obuka pripadnika ovih firmi nije standardizovana, a često je zapravo vrlo jednostavna i ne sadrži informacije o zaštiti ljudskih prava koje bi zaposleni trebalo da poznaju. Zaposleni u ovim firmama moraju završiti obuku gađanja vatrenim oružjem. U zavisnosti od obima i vrste posla kojim se bavi, firma zaposlene može uputiti i na pohađanje nekih dodatnih kurseva, kao što su, na primer, vatrogasni kurs, kurs prve pomoći, obuka za praćenje novca i druge slične kurseve. S druge strane, zaposleni ne dobijaju nikakve instrukcije o poznavanju ljudskih prava iako je u prirodi njihovog posla to da legitimišu ljude u prostoru koji obezbeđuju, da ograničavaju slobodu kretanja ili da vrše pretres ličnih stvari. Te aktivnosti zadiru u domen ljudskih prava i po Zakonu ih mogu obavljati samo ovlašćena službena lica.

Ne postoji nikakva specifična zakonska uređenost procedura, metoda i instrumenata za zaštitu ljudskih prava u ovom sektoru. Zaštitu ljudskih prava zaposlenih i građana u zahvatu ovog sektora donekle regulišu Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) (čl. 81 i 111) i Zakon o oružju i municiji (čl. 13, 27 i 35). Nedostatak zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja i o klasifikaciji podataka utiče i na nepostojanje zakonskih odrednica o zaštiti ljudskih prava u slučajevima primene posebnih mera i postupaka, a ZKP građane štiti samo od delovanja državnih aktera. Nema nikakve evidencije o učestalosti, vrsti i oblicima kršenja ljudskih prava građana i zaposlenih u ovom sektoru. Podaci o stanju ljudskih prava u ovom sektoru nisu dostupni javnosti, što je uslovljeno odsustvom zakona, postojanjem velikog broja firmi i odsustvom efikasne kontrole i nadzora nad ovim sektorom.

⁶²² Tokom transporta novca dolazi do „uzurpacije“ javnog prostora onda kada se ispred objekta iz kog se novac iznosi parkira vozilo, a pripadnici obezbeđenja privremeno blokiraju prilaze vozilu, ograničavajući slobodu kretanja građana na javnom mestu. Za ove aktivnosti ovlašćeni su državni organi – policija ili vojska.

Zaštitu ljudskih prava u privatnom sektoru bezbednosti možemo oceniti prelaznom ocenom. Ljudska prava u ovom sektoru štiti jedino Ustav, jer ne postoji zakon koji bi ih štitio. Samim tim, procedure za zaštitu ljudskih prava nisu propisane, te su pripadnici PBK zaštićeni koliko i drugi građani u svim oblastima, uključujući u to i upotrebu oružja i primenu specijalnih mera.

Ocena: **2 (dva)**

Integrisanost privatnog sektora bezbednosti

Privatni sektor bezbednosti u Srbiji nalazi se u takozvanoj sivoj zoni. Nijedan strateški dokument ne prepoznaje ovaj sektor, a od 1993. godine ovaj sektor nije regulisan posebnim zakonom. Nepostojanje pravne regulative znači da sektor privatne bezbednosti nije formalno integrisan u sistem bezbednosti Srbije. U sektoru PBK posluju različite vrste firmi, koje možemo razvrstati po veličini, vrsti delatnosti i vlasništvu. U Srbiji trenutno postoji šest najvećih firmi koje su, shodno svojoj veličini, najzastupljenije na tržištu i koje zapošljavaju više od hiljadu radnika. Manje firme zapošljavaju 50–200 radnika i manje su vidljive na tržištu. Najmanje firme, koje broje nekolicinu zaposlenih, bave se detektivskim poslom ili tehničkom zaštitom. Kada je reč o vlasništvu, izuzetak predstavlja nekolicina firmi samozaštitne delatnosti⁶²³ koje su u državnom vlasništvu, odnosno koje su podsistemi javnih preduzeća. Ove firme se po poslu koji obavljaju, ali i po ovlašćenjima koje poseduju ne razlikuju od drugih PBK.

Funkcionalna integrisanost PBK u sistem bezbednosti predstavlja pre izuzetak nego pravilo. Postoje primeri koji govore o tome da i državne institucije angažuju privatno obezbeđenje⁶²⁴, ali to ne znači da radnici PBK u ovim državnim institucijama imaju veća ovlašćenja od svojih kolega koji sarađuju sa privatnim firmama. Integraciju u sistem bezbednosti otežava i preklapanje nadležnosti, odnosno postojanje neloyalne konkurencije. Policiji je, naime, Uredbom o vrstama usluga omogućeno da ostvaruje dopunska sredstva (Sl. Glasnik RS, br. 64/06, 71/07, i 14/08), te ona može nastupati na tržištu, pružajući iste usluge koje pružaju i PBK. Problem je u tome što se policija finansira iz budžeta, tj. parama poreskih obveznika, a onda svoje resurse upotrebljava da bi na tržištu ostvarila

⁶²³ „NIS“, „Kolubara usluge“, „Telus“, JKP „Vodovod“

⁶²⁴ Usluge PBK koriste VMA, brojni muzeji, instituti i javne ustanove.

dobit. Na tom tržištu ona, međutim, ima konkurenciju (PBK). Problem nastaje zbog toga što upravo policija ima mogućnost kontrole nad ovim firmama, odnosno mogućnost zloupotrebe svojih ovlašćenja radi ostvarivanja profita.⁶²⁵ Ne postoje nikakva tela, nadležnosti i procedure za koordinaciju privatnog i državnog sektora bezbednosti.

Privatne bezbednosne kompanije nas prvenstveno zanimaju kao deo sektora bezbednosti, te i njihovu efikasnost treba posmatrati sa stanovišta njihove sposobnosti da učestvuju u očuvanju i/ili povećanju individualne i nacionalne bezbednosti. U Srbiji posluje oko 3.000 PBK, koje upošljavaju između 30.000 i 60.000 ljudi. Ove firme se međusobno takmiče na tržištu za dobijanje poslova, što otežava njihovo funkcionalno povezivanje. Jedina organizacija koja reprezentuje stavove i interese ovih firmi jeste Udruženje firmi za fizičko-tehničko obezbeđenje u Privrednoj komori Srbije. Ovo Udruženje osnovano je na principu dobrovoljne participacije, pa samim tim i odluke ovog tela nisu obavezujuće za sve PBK. Nepostojanje zakonskih i strateških smernica ne deluje stimulatивно na integraciju (formalnu i funkcionalnu) PBK u sistem nacionalne bezbednosti, a samim tim otežava i merenje doprinosa ovih kompanija polju nacionalne i individualne bezbednosti.

Merenje efikasnosti PBK otežano je raznolikošću kompanija koje postoje u ovom sektoru, a sa druge strane njihovim privatnim vlasništvom i pozicijom na tržištu. Uzusi koji su u ovoj studiji korišćeni za državne aktere nisu primenljivi na ovaj sektor, jer će o valjanosti organizacije PBK, njenoj funkcionalnosti i racionalnosti u krajnjoj liniji presuđivati tržište, kao što će i o promenama, koje će u PBK uvesti na osnovu toga, odlučivati vlasnik.

Na stepen integrisanosti PBK u sistem bezbednosti utiče nedostatak zakona o ovoj oblasti, te nepostojanje ujednačenog sistema obuke pripadnika ovih firmi. Jedna od firmi ima svoju *akademiju* na kojoj se održavaju kursevi za zaposlene, a postojao je i program obuke na Višoj školi unutrašnjih poslova. Odsustvo obrazovnog sistema i zakonske obaveze o posedovanju specifičnih znanja (potvrđenih nekim sertifikatom relevantne obrazovne institucije) ukazuje na to da je neophodno da postoje sistem i plan stalnog obrazovanja, kao i obučavanje i ocenjivanje zaposlenih na nivou celog sektora PBK. Postojanjem ujednačenog sistema obuke mogla bi biti povećana funkcionalna integrisanost samog sektora PBK, a potom i njegova integrisanost u sektor bezbednosti. Integraciju PBK u sistem nacionalne bezbednosti otežava nedostatak zakona koji bi propisao kriterijume i, posledično, dugoročan i ujednačen sistem edukacije. Privatne bezbednosne kompanije jesu akteri na tržištu i upravljanje njima zavisi od njihove veličine: Dobro upravljanje je i tržišno motivisano, jer se poslovi dobijaju zbog

⁶²⁵ Iskaz jednog ispitanika tokom istraživanja *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja*. Po priči tog ispitanika, vozila koja su vršila transport novca za jednog klijenta u više navrata zaustavljala je policija i slala na vanredne tehničke preglede, pa je zbog kašnjenja, ta firma izgubila posao sa tim klijentom. Pošto MUP može da pruža uslugu praćenja novca, moguća je ovakva zloupotreba ovlašćenja zarad preuzimanja klijenata.

kvaliteta pružene usluge. Nizak stepen profesionalizacije, karakterističan za fizičko obezbeđenje, posledica je nepostojanja ujednačene i obavezne edukacije.

Ocena: **1 (jedan)**

Legitimnost

Prilikom merenja legitimnosti PBK suočavamo se sa problemom postojanja privatnog vlasništva, kao i sa problemom konkurencije kojoj su ove firme izložene na tržištu. Državni akteri se finansiraju iz budžeta, novcem poreskih obveznika i ispunjavaju bezbednosne funkcije neophodne za funkcionisanje države nezavisno od tržišne isplativosti njihovog rada. Utoliko je njihova legitimnost veoma bitna. S druge strane nalaze se PBK, čije se usluge ne distribuiraju celom društvu, već onim pravnim i fizičkim licima koji te usluge sebi mogu priuštiti. Pošto su PBK privredni akteri, nedostatak legitimnosti bi za njih značio poslovni neuspeh, pa stoga možemo reći da obim poslova (meren brojem zaposlenih ljudi u sektoru ili godišnjim profitom firmi) govori u prilog legitimnosti PBK u Srbiji. Privatno vlasništvo i tržišna orijentacija specifičnosti su ovih firmi, pa stoga PBK više brinu o poverenju koje klijenti imaju u njih, nego o slici koju će ostaviti u javnosti, jer „njih plaćaju klijenti, a ne građani od svoga poreza“⁶²⁶. S druge strane, prema našem uvidu za sad postoji samo jedno istraživanje javnog mnjenja iz 2008. godine koje ispituje poverenje građana u ove firme. Prema tom istraživanju samo 25% građana ima poverenja u PBK, dok njih 44% smatra da PBK svojim radom više doprinose nebezbednosti građana. Moglo bi se reći da zbog neintegrisanosti PBK u sistem nacionalne bezbednosti, građani PBK ne doživljavaju kao legitimnog aktera u polju nacionalne bezbednosti (kao nekog ko ima pravo ili obavezu da učestvuje u očuvanju nacionalne bezbednosti).

Ocena: **1,5 (jedan i po)**

Ukupna ocena reforme sektora bezbednosti u delu koji se odnosi na privatne bezbednosne kompanije je 1,5 (jedan i po). Ne postoje sistemski preduslovi za optimalnije funkcionisanje ovog sektora, što predstavlja krivicu države i njenih zakonodavnih tela. Bez adekvatnih zakonskih usmerenja, privatni sektor samoinicijativno nalazi strategije svoga poslovanja, koje se razlikuju od firme do firme.

⁶²⁶ Stav predstavnika jedne PBK iznet na javnoj raspravi „Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja?“, održanoj u Medija centru 10. 6. 2008. godine.

GLAVA IV

NEDRŽAVNI AKTERI KOJI NE KORISTE SILU

ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA

Zorana Atanasović

Civilno društvo je, najopštije rečeno, skupina raznovrsnih, nacionalnih i transnacionalnih, nedržavnih, nepolitičkih i neprofitnih organizacija i institucija, koje osnivaju pojedinci ili grupe ljudi radi udruženog ostvarivanja i/ili zaštite jedinačnih, grupnih i/ili kolektivnih interesa.⁶²⁷ U ovu skupinu spadaju raznorodna udruženja građana, mediji, sindikati, obrazovne institucije, istraživački instituti, grupe za pritisak, verske zajednice, sportska udruženja itd.⁶²⁸

U skladu sa tim, organizacije civilnog društva (OCD) možemo definisati kao oblik samoorganizovanja građana radi ostvarivanja i/ili zaštite svojih određenih interesa i potreba. Cilj njihove aktivnosti nije sticanje profita, a ako ga i ostvare, odnosno onda kada ga ostvare, one bi trebalo da ga ulažu u svoj dalji razvoj. One, isto tako, nisu usmerene, barem deklarativno, na osvajanje političke moći. Odatle su institucionalno i funkcionalno odvojene od države, ali i od političkih partija. To, dakako, ne isključuje mogućnost da neke od njih mogu steći i znatan politički uticaj. Organizacije civilnog društva imaju fleksibilnu organizacionu strukturu, te njihovi članovi samostalno odlučuju o svom unutrašnjem ustrojstvu, kontroli i upravljanju.⁶²⁹

Poslednjih decenija organizacije civilnog društva postale su jedan od aktera u sektoru bezbednosti. To govorimo stoga što dobro upravljanje sektorom bezbednosti ne podrazumeva samo efektivno ostvarivanje ekonomskih, političkih i administrativnih nadležnosti države, već zahteva i to da se u nadzor nad institucijama države uključe i nedržavni akteri.⁶³⁰ Na ovaj način se, između ostalog, obezbeđuje javni dijalog između države i građana, što može povećati poverenje

⁶²⁷ Detaljnije o konceptu civilnog društva: Marina Caparini, "Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation," in *Sourcebook on Security Sector Reform*, eds., Philip Flury and Miroslav Hadžić (Geneva, Beograd: DCAF, CCMR, 2004), 176-177.

⁶²⁸ Šire definicije uključuju i privrednu zajednicu.

⁶²⁹ Detaljnije: Srećko Mihailović, „Kako NVO vide političku moć i kako politička moć vidi NVO u,” u *Stručni skup: Analiza NVO okruženja – izazovi tranzicije*. (Beograd: ProConcept, Fond za otvoreno društvo-Srbija, 2005), 25-48.

⁶³⁰ Caparini, *Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation*, 178-179.

građana u državne institucije i organe. Akteri javnog nadzora nad sektorom bezbednosti bi nadasve trebalo da, u sadejstvu sa državnim nosiocima kontrolnih i nadzornih ovlašćenja, doprinose dostizanju i očuvanju ljudske i nacionalne bezbednosti kao javnog dobra, te uspostavi dobre i odgovorne vladavine (*good governance*) u datoj političkoj zajednici (državi). Za tu svrhu OCD nadziru, između ostalog, i to da li državni aparati sile poštuju i u kojoj meri poštuju načela ustavnosti i zakonitosti u svom radu, te da li deluju u skladu sa zahtevima profesionalnosti, stranačke i interesne neutralnosti. To bi pak trebalo da doprinese sprečavanju politizacije državnih aparata prinude, odnosno sprečavanju toga da one prerastu u zatvorene, samodovoljne i otuđene centre (društvene) moći.⁶³¹

U ovom tekstu biće analizirana uloga organizacija civilnog društva u nadzoru nad sektorom bezbednosti u Srbiji. Ove organizacije spadaju u nedržavne aktere koji ne koriste silu i na holističkoj matrici zauzimaju polje d.⁶³²

Delovanje organizacija civilnog društva u sektoru bezbednosti Srbije (do 2000. godine)

Prve organizacije civilnog društva nastaju u Srbiji početkom devedesetih godina dvadesetog veka, nakon formalnog uvođenja političkog pluralizma.⁶³³ Njihov razvoj uslovno možemo podeliti na tri perioda. Ista periodizacija važi i za organizacije civilnog društva koje su se specijalizovale za bezbednosne teme. Prvi period obuhvatao bi vreme na početku devedesetih godina dvadesetog veka kada su nastale prve organizacije civilnog društva. Drugi period je trajao od 1997. do 2000. godine. Tokom njega vidno narasta broj OCD, a većina njih se razvija i deluje kao opozicija tadašnjem autoritarnom režimu. Treći period koji traje od 2000. godine obeležen je nastojanjima sve razvijenijeg civilnog društva da se aktivno uključi u proces demokratizacije Srbije.

Organizacije civilnog društva u Srbiji nastajale su na osnovu Zakona o udruživanju građana u udruženja, društvene organizacije i političke organizacije koji se osnivaju za teritoriju SFRJ iz 1990.⁶³⁴ Ovaj novi korak u razvoju civilnog društva

⁶³¹ Prema: Nicole Ball, Tsjearld Bouta and Luc van de Goor, *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework* (The Hague: Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003), 67.

⁶³² Videti str. (tamo gde se nalazi tabela sa holističkom matricom)

⁶³³ Prema: Žarko Paunović, „Deset godina NVO u SR Jugoslaviji: od ilegalaca i neprijatelja do važnih aktera društvenih promena,” *Veb sajt Civilno društvo*, <http://www.civilnodrustvo.org/Tekstovi-za-sajt/Deset-godina-NVO-u-Srbiji.pdf> (pristupljeno Jul 22, 2008).

⁶³⁴ Ibid, <http://www.civilnodrustvo.org/Tekstovi-za-sajt/Deset-godina-NVO-u-Srbiji.pdf> (pristu-

tva u Srbiji ubrzali su ratovi vođeni u bivšim republikama SFRJ, pošto su prve inicijative civilnog društva zapravo bile reakcija na ratove. Prve inicijative građanskog društva početkom devedesetih bile su vezane za bezbednosne teme, odnosno nastale su iz potrebe građana da organizovano izraze svoje neslaganje sa politikom države i da protestuju protiv rata. Ove inicijative su najpre bile neformalne, a iz njih su izrasle prve organizacije (npr. Subotička akcija mira iz 1990, Centar za antiratnu akciju i Pokret za mir Vojvodine, osnovani 1991, Fondacija za mir i rešavanje kriza iz 1992. godine i drugi). Organizacije civilnog društva su se suprotstavile ratu, nasilju i militarizaciji i svojim aktivnostima razvile autonomnu javnu sferu debate i izražavanja građanske neposlušnosti, koja je bila u suprotnosti sa državnim politikom. Takođe, radile su na podizanju svesti građana o tome koliko je važno da učestvuju u debati o društveno značajnim pitanjima.⁶³⁵



Ilustracija 2: Žene u crnom tokom antiratnog protesta u Beogradu⁶³⁶

Konsenzus političkih elita, državnih institucija i civilnog društva povodom toga koji su ciljevi društvenih promena i na koji ih je način moguće dostići u to vreme nije postojao. Demokratizacija Srbije za koju se zalagala većina organizacija civilnog društva od svog samog osnivanja nije bila prioritet politike državnih institucija, pa stoga institucije države i organizacije civilnog društva nisu

pljeno Jul 22, 2008).

⁶³⁵ Ibid, <http://www.civilnodrustvo.org/Tekstovi-za-sajt/Deset-godina-NVO-u-Srbiji.pdf> (pristupljeno Jul 22, 2008).

⁶³⁶ Fotografija preuzeta sa sajta organizacije civilnog društva Žene u crnom, <http://www.zeneucnom.org/>

sarađivale. Političke elite i institucije države doživljavale su organizacije civilnog društva kao neprijatelje i konkurente.

U drugom periodu organizacije civilnog društva se razvijaju, a javljaju se i one koje su specijalizovane za bezbednosne teme. Saradnja institucija države i organizacija civilnog društva ni tokom ovog perioda nije postojala. Ove organizacije su u medijima nazivane neprijateljima, izdajnicima, špijunskim organizacijama.⁶³⁷ Česte finansijske kontrole, iznenadni upadi policije i slične metode opstrukcije i zastrašivanja bile su svakodnevica organizacija civilnog društva. Organizacije su uprkos tome radile, a njihove aktivnosti su, pre svega, podrazumevale zaštitu ljudskih prava i manjina i neformalno obrazovanje o demokratiji. Već 1994. godine bilo je registrovano ukupno 196 organizacija, a njihov broj je tokom 1997. porastao na 695. Krajem devedesetih se broj organizacija ubrzano uvećava, pa ih je 2000. godine bilo oko 2000.⁶³⁸ Organizacije civilnog društva su i u ovom periodu pokrenule razmatranje značajnih bezbednosnih tema.⁶³⁹ U politički diskurs uvedeni su zaštita ljudskih i manjinskih prava, kao i mirno rešavanje sukoba. Teme o kojima do druge polovine devedesetih godina javnost nije imala informacije, kao što su civilna demokratska kontrola nad oružanim snagama, civilno-vojni odnosi i civilno-policijiski odnosi, postale su deo političkog diskursa zahvaljujući organizacijama građanskog društva. U ovom su periodu one počele da razvijaju i kapacitete za nadgledanje sektora bezbednosti, kao i mehanizme zaštite ljudskih prava koje država nije bila u stanju da pruži građanima.⁶⁴⁰

Organizacije civilnog društva su značajnu ulogu imale u demokratskim promenama 2000. godine. Pored toga što su građane (posebno mlade) motivisale da izađu na izbore, ostvarile su i partnerstvo sa političkim partijama koje su se borile za političke promene, a koje su tada bile u opoziciji.

Treći period traje od 2000. godine do danas. Smena vlasti 2000. godine bila je prilika da se redefiniše odnos između organizacija civilnog društva i institucija države. Nova politička elita je, nakon promena, deo predstavnika organizacija civilnog društva uključila u državne institucije, pa su mnogi eksperti prešli iz "nevladinog" u "vladin" sektor, a ekspertiza koja je postojala u građanskom društvu ugrađena je u mnoge zakone i strateška dokumenta.⁶⁴¹

⁶³⁷ Prema: Tatjana Andrijašević, Gordana Popović, Ana Stanković i Nada Veljković, „Nevladine organizacije pre i posle 5. oktobra 2000: Nepotrebni prijatelji,” *Vreme* 678, Jan. 1, 2004.

⁶³⁸ Andrijašević, Popović, Stanković, Veljković

⁶³⁹ U ovom radu ćemo prihvatiti širu definiciju bezbednosti koja je shvaćena kao težnja ka slobodi koja je lišena pretnji.

⁶⁴⁰ Na primer, Grupa 484 je organizacija koja od 1995. godine pruža humanitarnu, psihosocijalnu, pravnu i informativnu pomoć izbeglima, a veći broj organizacija, kao što su Komitet pravnik za ljudska prava (YUCOM), Fond za humanitarno pravo, Centar za civilno-vojne odnose, Evropski biro za prigovor savesti i veći broj organizacija za zaštitu ljudskih prava širom Srbije, pruža pravnu pomoć i pravne savete građanima u konkretnim slučajevima (npr. izbeglicama, prigovaračima savesti, građanima koji su doživeli policijsku torturu itd.).

⁶⁴¹ Detaljnije: Miljenko Dereta, „Civilno društvo i demokratija,” *Mreža – specijalno izdanje*, broj 45 (maj 2005).

Međutim, pravni status organizacija ni nakon osam godina nije odgovarajuće uređen. Poslednji predložen nacrt za uređenje ovog sektora bio je nacrt Zakona o udruženjima, koji su 2007. godine pripremili Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, radna grupa, savezi i udruženja Srbije i predstavnici organizacija civilnog društva. Ovaj nacrt još uvek nije ušao u skupštinsku proceduru. Delovanje organizacija građanskog društva dodatno otežava i to što su zakoni koji se primenjuju na njihovo poslovanje identični zakonima koji važe za profitni sektor, a pri tome se ne stimuliše ulaganje profitnog sektora u aktivnosti građanskog društva.

Čini se šira javnost o organizacijama civilnog društva nema pozitivne stavove ni nakon osam godina njihovog rada u atmosferi stvorenoj demokratskim promenama. Prema istraživanju javnog mnjenja, koje je u novembru 2006. godine u saradnji sa Strateškim marketingom sproveo Smart kolektiv iz Beograda, građani nemaju jasnu predstavu o tome čime se bave organizacije građanskog društva, dok su njihovi stavovi o ovim organizacijama ambivalentni.⁶⁴² Tek nešto više od polovine ispitanih građana (54%) znalo je na šta se odnosi termin organizacija civilnog društva, dok je skoro polovina (47%) ispitanika imala negativne asocijacije na spominjanje ovog pojma. Veoma mali procenat njih (14%) smatra da organizacije civilnog društva rade u najboljem interesu Srbije. Rad organizacija civilnog društva ujedno opažaju kao najmanje koristan u oblastima koje utiču na svakodnevni život građana, a kao najviše koristan u pružanju pomoći ranjivim grupama (osobe sa posebnim potrebama, žrtve porodičnog nasilja i sl.).

Ni organizacije civilnog društva nisu zadovoljne uslovima u kojima rade i mogućnostima koje imaju da utiču na reforme u društvu. Prema istraživanju koje su sprovele Građanske inicijative 2005. godine na uzorku od 516 organizacija civilnog društva⁶⁴³, preko polovine organizacija (54%) smatralo je da je trenutna politička klima u zemlji veoma nepogodna za razvoj nevladinog sektora, dok je saradnju tadašnje Vlade Republike Srbije i NVO sektora 60% ispitanika ocenilo kao lošu ili veoma lošu. Jedan od zaključaka ovog istraživanja bio je da ne postoje dobra umreženost i jasna struktuisanost sektora, kao i da nije dovoljno razvijena komunikacija unutar sektora. Ovi nedostaci verovatno ograničavaju uticaj koji ove organizacije imaju na kreiranje državne politike. Ohrabruje nalaz da najveći broj donatora koji su učestvovali u istraživanju (41) smatra da je stanje NVO sektora u Srbiji slično stanju u drugim zemljama u regionu.⁶⁴⁴

Organizacije civilnog društva su i nakon 2000. godine nastavile istraživački i obrazovni rad, kao i javno zagovaranje u oblasti bezbednosti. Programi neformalnog obrazovanja koji su razvile organizacije civilnog društva pružaju mogućnost građanima, medijima, ali i predstavnicima državnog sektora da steknu

⁶⁴² „Javno mnjenje o organizacijama civilnog društva u Srbiji – Smart kolektiv i Strateški marketing,“ (2006), <http://www.smartkolektiv.org>

⁶⁴³ *NVO sektor u Srbiji* (Beograd: Građanske inicijative, 2005). Publikacija je dostupna na sledećem linku, <http://www.gradjanske.org/admin/download/files/cms/attach?id=94>.

⁶⁴⁴ NVO sektor u Srbiji, 82-93.

dotatna znanja o reformi sektora bezbednosti. U ovom periodu su organizacije civilnog društva počele da sarađuju sa predstavnicima državnih institucija. Dobrih primera ima mnogo. ISAC Fond iz Beograda je od 2003. godine organizovao deset jednonedeljnih kurseva pod nazivom „Škola reforme sektora bezbednosti“ kako bi profesionalcima omogućio to da prošire svoja znanja i prate trendove. Centar za menadžment iz Beograda je od 2001. godine organizovao deset kurseva savremene antikoruptionske metodologije kako bi službenicima koji su svakodnevno u dodiru sa ovim problemom omogućio da bolje upoznaju složenu problematiku prepoznavanja i suzbijanja korupcije. Centar za civilno-vojne odnose bio je prva organizacija civilnog društva koja je 2004. i 2005. godine organizovala seminare o reformi sektora bezbednosti i evropskoj bezbednosnoj arhitekturi za predstavnike Ministarstva odbrane SCG i Vojske SCG u garnizonima u Srbiji i Crnoj Gori. Nekoliko organizacija civilnog društva organizovalo je poslediplomske studije na Univerzitetu u Beogradu.

Organizacije su nastavile da razvijaju istraživačke kapacitete i da iniciraju značajna teorijska istraživanja. Kao primer akademskog istraživanja moglo bi poslužiti istraživanje pod nazivom „Mapiranje nadgledanje sektora bezbednosti“ koje je u periodu 2007–2008. godine sproveo Centar za civilno-vojne odnose radi razvijanja metoda i instrumenata za merenje i nadgledanje nivoa i dinamike reforme sektora bezbednosti i njegove integracije u evroatlanstke strukture. Od istraživanja koja se sprovode radi unapređivanja praktične politike dobar primer predstavlja istraživanje koje su sproveli Evropski Pokret u Srbiji i KIPRED 2005. godine i Zajednička evropska vizija. Ono se bavi slobodnim kretanjem roba i ljudi na Kosovu i u Srbiji. Tim istraživanjem želeli su da podstaknu debatu, a ono bi poslužilo i kao osnov za zajedničke vizije puteva ostvarivanja evropskih standarda i integracije regiona.⁶⁴⁵ Viktimološko društvo Srbije izdaje akademski časopis Temida u kome se govori o viktimizaciji (stradanju), ljudskim pravima i rodu. On izlazi redovno četiri puta godišnje.⁶⁴⁶

U oblasti javnog zagovaranja nakon 2000. godine postoje i primeri dobre saradnje organizacija civilnog društva sa sektorom bezbednosti. Takva je i edukativna promotivna kampanja pod nazivom “Novembar – mesec bezbednosti”, koju je organizacija pod nazivom Zaječarska inicijativa realizovala u saradnji sa Policijskom upravom Zaječar u novembru 2007. godine. Zajedničko delovanje još uvek je veoma značajno za uspeh aktivnosti. Primer za to je zajednička inicijativa koju je pokrenulo dvadeset i devet organizacija civilnog društva i članova/članica akademske zajednice. Oni su krajem 2008. godine pozvali Ministarstvo odbrane da produži rok predviđen za javnu raspravu o nacrtima Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane, pa da umesto petnaest dana, što je bilo nedovoljno za davanje komentara, ona traje četrdeset i pet dana. Zajednič-

⁶⁴⁵ Više informacija na sajtu Evropskog pokreta u Srbiji, <http://www.emins.org/publikacije/knjige/index.htm>

⁶⁴⁶ Više informacija na sajtu Viktimološkog društva, <http://www.vds.org.yu/temida.htm>

ko delovanje većeg broja aktera uticalo je na to da Ministarstvo odbrane prihvatiti ovu inicijativu.

Predstavnici organizacija civilnog društva, koji su učestvovali u istraživanju koje je Centar za civilno-vojne odnose sproveo u okviru projekta "Povećanje učestvovanja građana u bezbednosnoj politici", napomenuli su da u Srbiji nema dovoljno organizacija civilnog društva koje su zainteresovane za bezbednosne teme. Većina organizacija koje se bave bezbednosnim temama smeštena je u Beogradu, a civilno društvo uopšte ne prati ni rad pojedinih aktera u sektoru bezbednosti (npr. institucije sa određenim policijskim obeležjima). Ne postoje institucionalizovani mehanizmi saradnje između organizacija civilnog društva i državnih institucija, već ona, prema iskustvima organizacija, zavisi od ličnih kontakata sa predstavnicima institucija.

Uloga organizacija civilnog društva u sektoru bezbednosti u Srbiji

367

Organizacije civilnog društva u Srbiji načelno imaju nekoliko funkcija u sektoru bezbednosti. Pre svega, one podržavaju institucije države u sprovođenju reformi sektora bezbednosti, što podrazumeva da one učestvuju u izradi i u javnoj raspravi o ustavno-sistemskim i strateško-konceptijskim dokumentima, kao i da organizuju sprovođenje obrazovnih aktivnosti. Organizacije civilnog društva predstavljaju jedan od izvora civilne ekspertize i one mogu pružiti stručnu podršku državnim institucijama tokom kreiranja i sprovođenja politike bezbednosti. U Srbiji je zabeleženo više primera dobre prakse učestvovanja organizacija civilnog društva u izradi zakonskih rešenja i u izvođenju različitih obuka.⁶⁴⁷ Ekspertiza organizacija civilnog društva u Srbiji oličena je i u aktivnom učestvovanju u javnoj raspravi o postojećim zakonskim rešenjima.⁶⁴⁸ Kao alternativni izvori znanja, organizacije civilnog društva mogu i treba da igraju važnu ulogu

⁶⁴⁷ Organizacije civilnog društva pokušale su da nadomeste pravne praznine u normativnoj uređenosti sektora bezbednosti izradom modela zakona. Na primer, organizacije građanskog društva su uočile da je privatna delatnost fizičko-tehničkog obezbeđenja u Srbiji pravno neregulisana i da postoji potreba da se usvoji zakon kojim bi se uredila delatnost ovih kompanija. Ostvarivanju ovog cilja doprinele su dve organizacije – Centar za civilno-vojne odnose iz Beograda izradio je Model zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja 2005. (detaljnije: www.ccmr-bg.org), a Liga eksperata iz Beograda izradila je Model zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja lica i imovine i detektivskoj delatnosti 2006. godine (detaljnije: www.lex.org.yu).

⁶⁴⁸ Na primer, na inicijativu Centra za civilno-vojne odnose dopunjen je Zakon o Vojsci Srbije (usvojen u decembru 2007) kako bi u demokratsku i civilnu kontrolu Vojske Srbije pored Narodne Skupštine bili uključeni i Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, građani i javnost, detaljnije Đorđe Popović, „Komentar Nacrta zakona o odbrani i o vojsci,“ *Bezbednost zapadnog Balkana*, br 7-8 (Oktobar 2007-Mart 2008): 120-131.

u obrazovanju, tj. u sticanju novih znanja o bezbednosnim temama. Do sada su organizacije civilnog društva organizovale raznovrsne programe obuke, počev od jednodnevnih seminara za predstavnike ministarstava koja su deo sektora bezbednosti, pa do specijalističkih i posle diplomskih studija na Univerzitetu u Beogradu, na kojima su polaznici bili predstavnici sektora bezbednosti.⁶⁴⁹

Druga uloga koju ostvaruju organizacije civilnog društva predstavlja vršenje javnog nadzora primene politike bezbednosti. Organizacije prate događaje u sektoru bezbednosti i politiku bezbednosti čine predmetom javne debate. Sistematski javni nadzor nad sektorom bezbednosti u Srbiji nije razvijen iz dva razloga. Nijedna pojedinačna organizacija civilnog društva nema kapacitete da samostalno prati celokupan sektor bezbednosti. Ne postoji ni kontinuirano praćenje većih institucija u sektoru bezbednosti, kao što su vojska ili policija, dok se o nadzoru nad manje vidljivim državnim organima (na primer, carina) ili nad nedržavnim (kompanije koje pružaju usluge fizičko-tehničkog obezbeđenja) i ne govori. Sektor odbrane i bezbednosti bio je prvo predmet nadzora, pa čak i deo izveštaja nadgledanja državnih institucija. U tim izveštajima podaci o sektoru bezbednosti ili o pojedinačnim institucijama zauzimali su jedno ili nekoliko poglavlja.⁶⁵⁰ U Srbiji su organizacije civilnog društva razvile nadgledanje pojedinih oblasti. Beogradski centar za ljudska prava od 1997. objavljuje godišnji sintetički izveštaj o stanju ljudskih prava u državi. Njim su obuhvaćene funkcije sudova i policije koje mogu ugroziti ljudska prava. Nekoliko organizacija prati suđenja koja se odnose na zaštitu ljudskih prava i tranziciju pravdu pred domaćim i međunarodnim sudovima.⁶⁵¹ Postoje i drugi primeri nadgledanja bezbednosnih tema šire shvaćenih. Na primer, Centar za politiku i evroatlantsko partnerstvo je 2007. godine izradio Pregled stanja ljudske bezbednosti u Srbiji.⁶⁵² Još jedan primer predstavlja praćenje primene Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u radu Parlamenta Republike Srbije, koje je sprovela organizacija Transparentnost Srbija.⁶⁵³

⁶⁴⁹ Precizni podaci o broju seminara koje su organizovale organizacije civilnog društva nisu dostupni. Kao ilustracija može poslužiti podatak da je Centar za civilno-vojne odnose od osnivanja 1997. godine do danas organizovao oko 70 seminara, koje je pohađalo preko 1.500 polaznika. Do sada je Centar organizovao dve serije seminara za pripadnike Vojske u kojima je učestvovalo ukupno 700 učesnika. Kada je reč o akademskom obrazovanju, Beogradski centar za ljudska prava organizovao je poslediplomske Specijalističke strukovne studije humanitarnog prava i ljudskih prava za tri generacije na Fakultetu političkih nauka, a na istom fakultetu Centar za civilno-vojne odnose organizovao je Studije globalne i nacionalne bezbednosti za 4 generacije studenata.

⁶⁵⁰ Na primer, *Godišnji izveštaj : Srbija 2007, Samoizolacija: realnost i cilj* (Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, 2007). Publikacija je dostupna na sledećem linku, <http://www.helsinki.org.yu/serbian/doc/izvestaj2007.pdf>

⁶⁵¹ Monitoring suđenja sprovode Beogradski centar za ljudska prava (detaljnije na http://bgcentar.placebo.co.yu/page_sr?tag=47@sr), Komitet pravnika za ljudska prava (detaljnije na <http://www.yucom.org.yu>) i Fond za humanitarno pravo (detaljnije na <http://www.hlc-rdc.org/>).

⁶⁵² Više informacija na sajtu Centra za politiku i evroatlantsko partnerstvo, <http://www.atlanticpartnership.org.rs>

⁶⁵³ Više informacija na sajtu Transparentnost Srbija, <http://www.transparentnost.org.rs/>

Treća i podjednako značajna aktivnost organizacija civilnog društva jeste javno zalaganje za sprovođenje reformi sektora bezbednosti. Zagovaranje reformi sektora bezbednosti obeležilo je rad organizacija civilnog društva od njihovih početaka do danas. Jedan od primera je poštovanje prava na prigovor savesti i uvođenje instituta civilne službe, koje je priznato nakon angažovanja organizacija civilnog društva. Nakon javnog pritiska na državne institucije pravo na prigovor savesti pravno je regulisano (istina samo podzakonskim aktom) donošenjem Uredbe o vršenju vojnog roka (27. avgusta 2003. godine). Ovom Uredbom zvanično je uvedena kategorija civilne službe u vojsci, a predstavnici **Evropskog biroa za prigovor savesti** (EBCO) Balkan, organizacije civilnog društva iz Beograda, učestvovali su u izradi ovog dokumenta.



Ilustracija 3: plakat organizacije EBCO Balkan

Organizacije civilnog društva često zagovaraju reforme u saradnji sa drugim srodnim organizacijama i uz podršku medija. Jedan od uspešnih primera jeste Koalicija za slobodu pristupa informacijama, koja je osnovana 2005. godine. Nastala je iz potrebe da se udruženom akcijom izvrši pritisak na vlast u Srbiji – Vladu i Narodnu skupštinu – da što pre donese zakon o slobodnom pristupu informacijama. Ovu

koaliciju čine sledeće organizacije: Beogradski centar za ljudska prava, Centar za antiratnu akciju, Centar za unapređivanje pravnih studija, Fond za otvoreno društvo, Građanske inicijative, Komitet pravnika za ljudska prava – Yucom i Transparentnost Srbija. U rad su se vremenom uključile i organizacije iz gradova širom Srbije. Ova Koalicija doprinela je odgovornijem sprovođenju zakona, kao i tome da ova tema postane značajna za demokratski proces. Tome je doprinela izradom Vodiča za primenu zakona⁶⁵⁴, izradom predloga o dopunama postojećeg zakona, izradom predloga zakona o klasifikaciji informacija i zaštiti podataka o ličnosti koji će postojeći zakon učiniti efikasnijim, predlaganjem praktične politike koja će doprineti poboljšanju dostupnosti informacija, organizovanjem rasprava i informisanjem najšire javnosti o ovoj temi.

Nadzorna uloga organizacija civilnog društva

Organizacije civilnog društva imaju, pre svega, nadzornu ulogu u sektoru bezbednosti. Nadzor i kontrola su srodni pojmovi. Oni podrazumevaju subordinaciju njihovih vršilaca, kao i određen predmet i uključuju uticaj nadzornog, kontrolnog organa na lice koje trpi nadzor, odnosno kontrolu.⁶⁵⁵ Razlika je u tome što nadzor podrazumeva kontinuitet aktivnosti, dok se kontrola obavlja jednokratno ili višekratno u toku nadzornog procesa.⁶⁵⁶ Druga razlika je u tome što je kontrola predviđena i regulisana pravnim normama. Kontrolor ima pravna ovlašćenja prema kontrolisanom u pogledu predmeta kontrole.⁶⁵⁷ To znači da rezultat kontrole predstavlja odluku koja je pravno obavezujuća za instituciju koja je predmet kontrole, dok rezultat nadzora predstavljaju preporuke koje nisu obavezujuće. Prema tome, organizacije civilnog društva vrše neformalnu kontrolu sektora bezbednosti.⁶⁵⁸

Nadzornu ulogu organizacije civilnog društva vrše stalnim javnim tematizovanjem tema značajnih za bezbednost. To podrazumeva pisanje kritika, predloga, predstavki i pritužbi na rad institucija sektora bezbednosti.⁶⁵⁹ Na ovaj način podstiče se odgovornost svih aktera u sektoru bezbednosti.

⁶⁵⁴ Vodič je dostupan na sledećem linku, http://www.spikoalicija.org/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=48

⁶⁵⁵ Prema: Zoran R. Tomić, „Normativna polazišta za civilnu kontrolu vojske i policije,“ u *Demokratska kontrola vojske i policije*, ur. Miroslav Hadžić. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2001), 11-34.

⁶⁵⁶ Prema: Tomić, 12.

⁶⁵⁷ Prema: Tomić, 13.

⁶⁵⁸ Bogoljub Milosavljević, *Građanski nadzor nad policijom: Mogući model za Srbiju* (Beograd: Centar za antiratnu akciju, 2004), 62-65.

⁶⁵⁹ Milosavljević, 64.

Ocena nadzorne uloge organizacija civilnog društva u Srbiji

Ocenu sposobnosti organizacija civilnog društva da vrše nadzor nad sektorom bezbednosti izveli smo na osnovu procene nekoliko dimenzija. To su dimenzije koji podrazumevaju kapacitet civilnog društva za nadzor nad sektorom bezbednosti, pravnu državu, transparentnost organizacija civilnog društva, integritet organizacija u sektor bezbednosti i legitimnost ovih organizacija.

Ocene navedenih dimenzija zasnovali smo na javno dostupnim podacima o organizacijama civilnog društva i na empirijskom materijalu prikupljenom u okviru posebnog istraživanja koje je Centar za civilno-vojne odnose izveo u okviru projekta „Povećanje učešća građana u bezbednosnoj politici“ tokom 2007. i 2008. godine. U istraživanju su učestvovalе četrdeset i četiri organizacije civilnog društva koje su istraživači identifikovali u Direktorijumu NVO Centra za razvoj neprofitnog sektora.⁶⁶⁰ Ovo je prvo empirijsko istraživanje sprovedeno o organizacijama civilnog društva koje se bave bezbednošću i stoga ima brojna ograničenja. Pre svega, uzorak organizacija koje su bile uključene u istraživanje je, statistički posmatrano, mali i stoga zaključci ne mogu biti u potpunosti pouzdani. Zatim, organizacije su same govorile o aktivnostima koje sprovode, a time se u pitanje dovodi i objektivnost nalaza. Ovo je bio jedini način da se podaci prikupe s obzirom na resurse koji su bili na raspolaganju. Jedno od ograničenja bilo je i to što u istraživanju nisu učestvovali desničarski pokreti i organizacije koje su u Srbiji uglavnom zainteresovane za bezbednosne teme.

Takođe, ograničeni resursi onemogućili su to da u istraživanje bude uključen veći broj organizacija koje rade van Beograda. Napominjemo da je ovo istraživanje bilo deo pilot projekta i da će iskustva stečena ovom prilikom poslužiti kao osnova za buduća istraživanja.

Kapacitet civilnog društva za nadzor nad sektorom bezbednosti

Kapacitet organizacija civilnog društva za nadzor nad sektorom bezbednosti dimenzija je koja podrazumeva skup obeležja koja su preduslov za kompetentno učestvovanje ovih organizacija u nadzoru. Nadzorne kapacitete organizacija civilnog društva ocenjivali smo u odnosu na nekoliko indikatora: broj specija-

⁶⁶⁰ Više informacija na sledećem linku, <http://www.crnps.org.yu/direktorijum>

lizovanih organizacija civilnog društva i područja njihovog delovanja; veličina, kadrovska i tehnička opremljenost; stranačka, ideološka i interesna neutralnost (nezavisnost); izvori finansiranja i održivost; nacionalna i prekogranična umreženost organizacija i prisustvo u javnosti i medijima.

Prvi indikator – postojanje organizacija civilnog društva koje su zainteresovane za bezbednost, odnosno njihova zainteresovanost za to da učestvuju u debati o pitanjima značajnim za bezbednost – predstavlja osnovni preduslov za uključivanje ovih organizacija u nedržavne aktere sektora bezbednosti. Širina interesovanja, odnosno širina područja delovanja ovih organizacija govori o razvijenosti sektora i o preduslovima potrebnim za učestvovanje u debati o bezbednosnim pitanjima i nadzoru sektora bezbednosti.

Prema nekim procenama, danas u Srbiji ima preko 30.000 organizacija civilnog društva.⁶⁶¹ Veliki broj ovih organizacija, međutim, nije aktivan. Direktorijum nevladinih organizacija koji je sačinio Centar za razvoj neprofitnog sektora jedan je od solidnih izvora informacija o aktivnosti građanskog društva. Organizacije se dobrovoljno prijavljuju za registrovanje u ovaj direktorijum, a trenutno je registrovano 2.041 organizacija.⁶⁶² Od tog broja, 286 organizacija u svom nazivu ili u svojoj misiji spominje bezbednosne teme, uključujući u to i organizacije koje su usmerene ka zaštiti ljudskih prava. Ovaj broj ne podrazumeva organizacije koje se bave sociohumanitarnim problemima (njih 586). Neke od njih svojim aktivnostima pokušavaju da odgovore i na bezbednosne izazove.

Istraživači Centra za civilno-vojne odnose identifikovali su četrdeset i četiri organizacije koje se bave bezbednošću. Nešto manje od trećine (13) organizacija izjasnilo se da je bezbednost glavno polje njihovih interesovanja. Više od polovine organizacija (23) navelo je da je bezbednost jedno od polja interesovanja njihove organizacije (jedan od stalnih elemenata u misiji). U istraživanju je učestvovalo i osam organizacija koje povremeno sprovode aktivnosti u kojima su zastupljene bezbednosne teme. Ove organizacije bave se najznačajnijim bezbednosnim temama, pa su tokom njihovih aktivnosti zastupljene sledeće teme: ljudska prava, manjinske grupe, vojska, policija, bezbednosno-obaveštajna zajednica, korupcija, organizovani kriminal, energetska bezbednost, terorizam, bezbednosna saradnja i integracija. Najveći broj organizacija bavi se ljudskim pravima i manjinskim grupama. To nam govori da su one nastale iz potrebe građana da se organizuju kako bi unapredili zaštitu svojih prava. Više od trećine organizacija zainteresovano je za tradicionalne bezbednosne teme, kao što su praćenje rada vojske, policije i bezbednosno-obaveštajne zajednice. Interesantno je da su organizacije civilnog društva zainteresovane i za usko specijalizovane oblasti, kao što je, na primer, energetska bezbednost. To svedoči o tome da postoji spremnost ovih organizacija da se dodatno specijalizuju.

⁶⁶¹ Prema Žarko Paunović, *Nevladine organizacije: potreba ili zavera* (Beograd: Demokratska stranka/istraživačko-izdavački centar, 2007), 8.

⁶⁶² Više informacija na sledećem linku, <http://www.crnps.org/>

Oblasti	Broj organizacija civilnog društva	Procenat organizacija civilnog društva
Ljudska prava	38	86
Manjinske grupe (žene, Romi)	27	61
Vojska	16	36
Policija	18	41
Bezbednosno- obaveštajna zajednica	15	34
Korupcija	19	43
Organizovani kriminal	16	36
Energetska bezbednost	7	16
Terorizam	10	23
Bezbednosna saradnja i integracija	8	18

Tabela 22: Oblasti koje pokrivaju organizacije civilnog društva⁶⁶³

⁶⁶³ Prikaz mesta koje bezbednosne teme zauzimaju u aktivnostima pojedinačnih organizacija se može naći u publikaciji *Direktorijum organizacija i institucija zainteresovanih za bezbednosne teme* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008), 17-19.

Činjenica da postoji veći broj organizacija civilnog društva koje su zainteresovane za bezbednosne teme, kao i činjenica da one prate najznačajnije aktere sektora bezbednosti ukazuje na to da postoji preduslov za učestvovanje organizacija civilnog društva u nadzoru nad sektorom bezbednosti. Ovo je samo početni preduslov, jer broj organizacija, naravno, ne govori o kvalitetu njihovih aktivnosti.

Mali broj organizacija civilnog društva redovno izvodi istraživanja, obrazovne programe i aktivnosti javnog zagovaranja i to su upravo one organizacije kojima je bezbednost glavno polje interesovanja.

Učestalost aktivnosti	Broj organizacija civilnog društva	Procenat organizacija civilnog društva
Bezbednosne teme su redovno prisutne u istraživanjima koje naša organizacija sprovodi	13	29,5
Bezbednosne teme su redovno deo aktivnosti javnog zagovaranja	23	52,3
Bezbednosne teme su deo obrazovnih aktivnosti koje naša organizacija redovno sprovodi	8	18,2
Ukupno	44	100

Tabela 23: Učestalost aktivnosti koje su organizacije civilnog društva sprovele u oblasti bezbednosti

Skoro svaka organizacija koja je anketirana u ovom istraživanju radila je neko istraživanje iz oblasti bezbednosti. Najređe se izvode akademska istraživanja, verovatno zbog visokih naučno-metodoloških kriterijuma, manjka eksperata i/

ili znanja, ili zbog opredeljenosti za javno zastupanje, lobiranje i vršenje pritiska na vlast. Devet organizacija ispitanih u ovom istraživanju izvodilo je akademska istraživanja u dosadašnjem radu. Tako je, na primer, Viktimološko društvo Srbije izvelo istraživanje pod nazivom *Trgovina ljudima u Srbiji*. To je prvo istraživanje koje je kao cilj postavilo dolaženje do bližih i obuhvatnijih saznanja o ovom fenomenu.⁶⁶⁴ Više od četiri petine organizacija izvodilo je praktična istraživanja čiji je cilj bio analiziranje stanja i davanje preporuka za praktično rešavanje problema. Takva su, na primer, istraživanja javnog mnjenja, koja su organizovali Centar za civilno-vojne odnose i Atlantski Savet Srbije, a koja su, u vreme kada su sprovedena, bila jedina istraživanja javnog mnjenja koja su se bavila pitanjima vezanim za bezbednost. Dve trećine organizacija izvodilo je istraživanja čiji je cilj bio izrada predloga praktične politike i čije su preporuke postale deo dokumenata koja je izradila Vlada Srbije. Na primer, preporuke istraživanja koje je izveo Centar za prava manjina pod nazivom *Zaštita prava Roma* unete su u akcione planove za Rome koje je Vlada Srbije usvojila u januaru 2005. godine, a Centar za prava manjina pominje se kao organizacija nadležna za nadgledanje njihove implementacije.

Vrste istraživačkih aktivnosti	Broj organizacija civilnog društva	Procenat organizacija civilnog društva
Naučna / akademska istraživanja	12	27,3
Praktična istraživanja	37	84,1
Preporuke praktične politike	21	67,4
Ukupno	70	178.8

Tabela 24: Vrste istraživačkih aktivnosti koje su sprovele organizacije civilnog društva⁶⁶⁵

Skoro svaka od organizacija obuhvaćenih uzorkom izvodila je neki oblik obrazovnih aktivnosti, što govori o tome da organizacije, ali i njihovi donatori

⁶⁶⁴ Detaljnije na veb sajtu, <http://www.vds.org.yu/>

⁶⁶⁵ U svakoj tabeli navedena je suma broja organizacija koja je veća od ukupnog broja učesnika u istraživanju, a suma procenata u kolonama veća je od 100% zbog toga što su organizacije imale mogućnost da izaberu više od jednog ponuđenog odgovora.

prepoznaju važnost koje ima obrazovanje. Organizacije građanskog društva još uvek nisu razvile kapacitete za samostalno izvođenje programa obuke, pošto, kako same navode, tokom sprovođenja ovih aktivnosti najčešće angažuju spoljne saradnike. Evaluacija ciljnih grupa, programa i predavača, kao i broja i profila učesnika ovih programa mogla bi pružiti informacije o kapacitetima organizacija civilnog društva. Ove informacije prevazilaze sadržaj upitnika koji je korišćen u ovom istraživanju, a navedeni rezultati mogu poslužiti kao polazna osnova budućih istraživanja obrazovnih kapaciteta organizacija civilnog društva.

Oblici obrazovnih aktivnosti	Broj organizacija civilnog društva	Procenat organizacija civilnog društva
Kursevi koji traju više od pet dana	15	34,1
Seminari koji traju do pet dana	37	84,1
Konferencije	30	68,2
Okrugli stolovi	37	84,1
Ukupno	119	270,5

Tabela 25: Oblici obrazovnih aktivnosti koje su sprovele organizacije civilnog društva

Publikacije predstavljaju sredstvo koje organizacijama civilnog društva omogućava da rezultate svog rada ponude većem broju korisnika. U ovom istraživanju prikupljeni su samo podaci o vrsti publikacija koje organizacije izdaju. Skoro sve organizacije koje su učestvovalе u ovom istraživanju izdavale su neku vrstu publikacije u kojoj su bile obuhvaćene bezbednosne teme.

Vrste publikacija	Broj organizacija civilnog društva	Procenat organizacija civilnog društva
Knjige	26	59,1
Modeli zakona	14	31,8
Analize – naučne i praktične	32	72,7
Časopisi	14	31,8
Bilteni	19	43,2
Brošure	28	63,6
Priručnici	19	43,2
Ukupno	152	345.4

Tabela 26: Vrste publikacija iz oblasti bezbednosti koje su izdavale organizacije civilnog društva

Priloženi rezultati govore o tome da se svaka organizacija civilnog društva zainteresovana za bezbednost javno zalagala za reforme u sektoru bezbednosti. Podaci o tome da je više od polovine organizacija do sada realizovalo televizijske i radio emisije, da je više od trećine njih učestvovalo na promotivnim aktivnostima i konferencijama i davalo saopštenja za medije dovodi do zaključka da organizacije civilnog društva imaju iskustvo i sposobnost za to da javno pokreću teme značajne za bezbednost. Stoga, državne institucije u budućnosti sigurno mogu računati na saradnju sa organizacijama civilnog društva kada je reč o približavanju značajnih bezbednosnih tema najširoj javnosti. Sakupljanje potpisa za izmenu zakona predstavlja oblik aktivnosti koji je najređe bio zastupljen u aktivnostima ovih organizacija. Verovatno postoji više razloga za to. Jedan je, pored broja potrebnih potpisa, sigurno i sporost procesa usvajanja i izmene zakona. Takođe, organizacije verovatno procenjuju da postoje druge aktivnosti javnog zastupanja gde će biti lakše ostvariti ciljeve i postići rezultate.

Oblici javnog zastupanja	Broj organizacija civilnog društva	Procenat organizacija civilnog društva
Sakupljanje potpisa za izmenu zakona	4	9,1
Predlozi/nacrti zakona	18	40,9
Kampanje za menjanje politike	28	63,6
Promotivna aktivnost	30	68,2
Saopštenja, konferencije za medije	32	72,7
Televizijske i radio emisije	25	56,8
Ukupno	137	311,3

Tabela 27: Oblici javnog zastupanja koje su sprovele organizacije civilnog društva

Drugi indikator značajan je zbog toga što kapacitete organizacija civilnog društva određuju ljudi koji ih čine, kao i njihova tehnička opremljenost. U istraživanju smo pokušali da ustanovimo kakav je profil rukovodilaca, članova i saradnika organizacija zainteresovanih za bezbednost. Broj saradnika, prema rečima predstavnika organizacija, varira u zavisnosti od aktuelnih projekata i teško je napraviti pouzdanu procenu. Najveći procenat zaposlenih čine visokoobrazovani saradnici kojima je rad u organizaciji civilnog društva jedino zaposlenje. Nastavnici i/ili istraživači zaposleni na univerzitetu ili u institutima čine više od polovine saradnika ovih organizacija, što povećava verovatnoću da će organizacije biti kompetentne prilikom vršenja nadzora nad sektorom bezbednosti. Prema rezultatima istraživanja, nekadašnji pripadnici oružanih snaga takođe su motivisani da učestvuju u aktivnostima ovih organizacija. Njihovo učestvovanje pozitivno utiče na rast kapaciteta i na kompetentnost civilnog sektora, jer nekadašnji pripadnici oružanih snaga sistem bezbednosti poznaju „iznutra“.

Kadrovska struktura	Broj organizacija civilnog društva	Procenat organizacija civilnog društva
Nastavnici i/ili istraživači zaposleni na univerzitetu ili ili institutima	24	54,5
Visokoobrazovani pojedinci kojima je to jedino zaposlenje	39	88,6
Bivši pripadnici oružanih snaga	5	11,6
Sadašnji i bivši politički aktivisti/aktivisti političkih partija	12	27,3
Novinari	9	20,5
Ukupno	89	202,5

Tabela 28: Kadrovska struktura organizacija civilnog društva zainteresovanih za bezbednosne teme

Tehnička opremljenost preduslov je za efikasan rad i nju je teško proceniti zbog broja organizacija. Predstavnici organizacija koji su učestvovali u intervjuima bili su zadovoljni tehničkim uslovima u kojima rade.

Treći indikator – stranačka, ideološka i interesna neutralnost – jedan od preduslova nezavisnosti nadzora. Saradnja organizacija civilnog društva sa političkim partijama postojala je od samog njihovog osnivanja. Početkom devedesetih godina, deo organizacija civilnog društva se zajedno sa tadašnjim opozicionim političkim partijama borio za demokratizaciju i sprovođenje reformi u društvu. Uporedo su se razvijali etnonacionalistički pokreti, čije su antidemokratske težnje⁶⁶⁶ između ostalog, izražene u stavu da civilno društvo ne treba da vrši nad-

⁶⁶⁶ Vukašin Pavlović, „Civilno društvo i politika“ u *Između autoritarizma i demokratije: Srbija, Crna*

zor nad sektorom bezbednosti. Sličan razvoj civilnog društva karakterističan je i za druge nekadašnje republike SFRJ.⁶⁶⁷ Veliki broj organizacija civilnog društva podržavao je do 5. oktobra 2000 godine, direktno ili indirektno, opozicione partije. Nakon demokratskih promena, određeni broj ljudi prešao je iz "nevladinog" u "vladin" sektor. Na ovaj su način političke partije poslužile kao posrednik prelaska elite organizacija civilnog društva u državnu elitu.⁶⁶⁸ Neke organizacije, poput G17 i Otpor, pretvorene su, više ili manje uspešno, u političke partije. I danas pojedine organizacije civilnog društva podržavaju inicijative političkih partija ili su njihovi članovi uključeni u organe partija. U ovom istraživanju nešto više od četvrtine organizacija navelo je da su njihovi saradnici sadašnji ili bivši politički aktivisti/aktivisti političkih partija. Neformalni uticaj koji političke partije imaju na rad organizacija civilnog društva gotovo je nemoguće proceniti.

Četvrti indikator odnosi se na izvore finansiranja i na održivost. Podaci iz priloženih tabela govore da se organizacije civilnog društva prvenstveno oslanjaju na strane izvore finansiranja. Sredstva institucija države Srbije koristilo je manje od trećine, dok je sredstva stranih vlada koristilo više od četiri petine organizacija. Zavisnost od stranih sredstava može uticati na to da aktivnosti organizacija zavise od interesa donatora i da organizacije svoje aktivnosti prilagođavaju prioritetima koji su im nametnuti spolja. Takođe, može uticati i na to da mesna javnost organizacije doživljava kao „strane plaćenike” i borce za ciljeve koji su suprotni nacionalnim interesima. Baš zbog toga je važno da državne institucije shvate važnost nezavisnog nadzora i da izdvajaju sredstva za rad organizacija civilnog društva. Najveći broj organizacija koje su učestvovala u istraživanju naveo je da nema strateški plan razvoja i projekciju troškova za narednih pet godina, što znači da su izvori finansiranja, a verovatno i teme kojima će se baviti, situaciono uslovljeni. Postojanje razvijenog plana prikupljanja sredstava posebno je značajno za uspešnost vršenja nadzora nad sektorom bezbednosti, jer nadzor zahteva kontinuitet rada organizacija.

Gora, Hrvatska (Knjiga. 2, *Civilno društvo i politička kultura*), ur. Dragica Vujadinović, Lino Veljak, Vladimir Goati, Veselin Pavićević. (Beograd: CEDET, 2004)

⁶⁶⁷ Uporedi sa Lino Veljak, „Civilno društvo i politika u Hrvatskoj”, u *Između autoritarizma i demokratije: Srbija, Crna Gora, Hrvatska (Knjiga. 2, Civilno društvo i politička kultura)*, ur. Dragica Vujadinović, Lino Veljak, Vladimir Goati, Veselin Pavićević. (Beograd: CEDET, 2004)

⁶⁶⁸ Prema: Vladimir Goati, „Partije i akteri civilnog društva u Srbiji”, u *Između autoritarizma i demokratije: Srbija, Crna Gora, Hrvatska (Knjiga. 2, Civilno društvo i politička kultura)*, ure. Dragica Vujadinović, Lino Veljak, Vladimir Goati, Veselin Pavićević. (Beograd: CEDET, 2004), 260.

Domaći izvori finansiranja	Broj organizacija civilnog društva	Procenat organizacija civilnog društva
NVO	10	22,7
Državne institucije	12	27,3
Akadske institucije	4	9,1
Međunarodne institucije i organizacije sa sedištem u Srbiji	34	77,3
Privatne fondacije	8	18,2
Ukupno	68	154,6

Tabela 29: Domaći izvori finansiranja koje su organizacije civilnog društva do sada koristile

Peti indikator odnosi se na nacionalnu i prekograničnu umreženost. Sprovođenje zajedničkih inicijativa i aktivnosti povećava uticaj koji organizacije civilnog društva imaju na procese i reforme u društvu. Skoro polovina organizacija koje su učestvovala u istraživanju stalno saraduje sa drugim organizacijama/institucijama, a dve petine povremeno. Samo nešto više od trećine organizacija je formalizovalo ovu saradnju. Sprovođenje zajedničkih projekata u kojima organizacije ravnopravno dele odgovornosti još uvek je retko, što govori o tome da organizacije nisu razvile međusobno poverenje.

Najveći broj organizacija prepoznao je značaj umrežavanja, jer time uvećavaju vidljivost, uticaj i legitimnost svojih aktivnosti. To potvrđuje i podatak dobijen u istraživanju koji govori o tome da je većina organizacija (80%) član različitih, uglavnom neformalnih mreža. Stvaranje mreža i koalicija najzastupljenije je u aktivnostima javnog zastupanja, a primer uspešnih mreža i koalicija su Koalicija za slobodu pristupa informacijama, Ženska mirovna koalicija koja se

Strani izvori finansiranja	Broj organizacija civilnog društva	Procenat organizacija civilnog društva
NVO	30	68,2
Vlade	36	81,8
Akadske institucije	12	27,3
Međunarodne institucije i organizacije	39	88,6
Privatne fondacije	26	59,1
Ukupno	143	325

Tabela 30: Strani izvori finansiranja koje su organizacije civilnog društva do sada koristile

zalaže za primenu Rezolucije 1325/2000 SB UN⁶⁶⁹, Mreža odbora za ljudska prava u Srbiji CHRIS, koja uz pomoć okupljenih partnera pruža direktnu, besplatnu pravnu pomoć građanima u šest gradova u Srbiji. Većina organizacija koje su učestvovala u ovom istraživanju članice su Federacije nevladinih organizacija (FENS), najveće domaće mreže koja broji 519 članica. Federacija se zalaže za poboljšanje položaja organizacija građanskog društva. Umrežavanje je, verovatno, i rezultat preovlađujućih trendova, pošto donatori podržavaju zajedničko delovanje. Veći procenat organizacija uključena je u prekogranične mreže – z međunarodne (55%) i u regionalne (25%). Međutim, skoro polovina (45%) organizacija deo je domaćih mreža. Ovaj podatak nije neobičan, pošto u aplikacijama za dobijanje sredstava stranih donatora gotovo uvek postoji pitanje o pripadanju određenim mrežama organizacija/institucija.

⁶⁶⁹ Ova Rezolucija preporučuje da države izgrade mehanizme za rešavanje konflikata na osnovama ravnopravnosti polova. Detaljnije na sajtu Žene u crnom, <http://www.zeneucrnom.org/>

Članstvo	Broj organizacija civilnog društva	Procenat organizacija civilnog društva
Organizacija je član neke mreže institucija i/ili organizacija	35	80
Organizacija nije član neke mreže institucija i/ili organizacija	9	20
Ukupno	44	100

Tabela 31: Članstvo u mrežama institucija i/ili organizacija

Šesti indikator – prisustvo u javnosti i medijima – značajan je zbog toga što mediji predstavljaju najznačajniji kanal prenošenja informacija. Većina organizacija koje su učestvovala u istraživanju saradivala je sa medijima. Međutim, kod nas se ne izvode redovna empirijska istraživanja o prisutnosti organizacija civilnog društva u medijima. Kao dobra ilustracija toga može poslužiti istraživanje koje je sprovedla organizacija Pro Concept krajem 2004. i početkom 2005. godine. Oni su analizirali okruženje u kome rade organizacije civilnog društva.⁶⁷⁰ U delu ovog istraživanja praćeno je i analizirano izveštavanje medija o organizacijama civilnog društva. Prema rezultatima ovog istraživanja, organizacije civilnog društva imaju marginalni publicitet u štampanim medijima, o čemu govori broj objavljenih članaka (u proseku 10 tekstova u jednom listu mesečno), kao i njihova struktura (preovlađuju kratke žanrovske forme). Vrednosna konotacija tekstova koji su činili uzorak istraživanja u većem procentu bila je negativna (29%), za razliku od afirmativne (15%). Više od polovine tekstova (56%) prenosilo je informacije neutralno. Kontekst izveštavanja bio je posebno negativan kada je reč o onim organizacijama koje se bave ratnim zločinima i suđenjima u Haškom tribunalu. Navedeni rezultati navode na zaključak da prisustvo ovih organizacija u medijima nije dovoljno, a time ni njihov rad nije u potpunosti dostupan najširoj javnosti.

Ocena: 3 (tri)

⁶⁷⁰ ProConcept i Fond za otvoreno društvo – Srbija, „Stručni skup “Analiza NVO okruženja – izazovi tranzicije” (Jun 2005), http://www.proconcept.rs/prog-civilno/zbirna_analiza.pdf

Vladavina prava

Dimenzija koju smo nazvali vladavina prava treba da ponudi odgovor na pitanje kakav je pravni status organizacija civilnog društva, odnosno na pitanje da li on olakšava ili otežava vršenje nadzora nad sektorom bezbednosti i koje zakonske mogućnosti stoje na raspolaganju organizacijama prilikom vršenja nadzora nad sektorom bezbednosti. Za tu svrhu pokušali smo da odgovorimo na pitanja o tome da li je regulativa koja uređuje rad organizacija civilnog društva usklađena sa pravnim sistemom, da li postoje ustavna i zakonska ovlašćenja za učestvovanje u javnom nadzoru sektora bezbednosti, da li su pravne norme usklađene sa međunarodnim standardima i konvencijama i na koji način su zakonom uređeni finansiranje i oporezivanje organizacija civilnog društva.

Delovanje organizacija civilnog društva reguliše već spomenuti Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana iz 1982. godine. Ovaj Zakon je zastareo, nije neadekvatan i izveden iz aktuelnog Ustava i zakona koji se uopšteno odnose na poslovanje (Zakon o računovodstvu i reviziji, Zakon o platnom prometu, Zakon o radu), pa možemo konstatovati da regulativa namenjena civilnom sektoru nije usklađena sa pravnim sistemom.

Ustav nije eksplicitno definisao pravo građanskog društva da učestvuje u nadzoru nad sektorom bezbednosti. Zakoni usvojeni nakon 2000. godine prvi put su dali neke instrumente koji su omogućili civilnom društvu i građanima da učestvuju u nadzoru nad sektorom bezbednosti. Zakon o Vojsci je jedini koji sadrži odredbu prema kojoj građani učestvuju u demokratskoj civilnoj kontroli.⁶⁷¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakon o javnim nabavkama, takođe, pružaju neke instrumente civilnom sektoru i građanima koji im omogućavaju da vrše javni nadzor. Zakon o javnim nabavkama definiše transparentnost javnih nabavki, a Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uvodi pojam informacije od javnog značaja i instituciju Poverenika za informacije, kome se tražilac može obratiti žalbom na to da mu odgovarajuće informacije nisu pružene. Ovi zakoni imaju i nedostatke koji onemogućavaju efikasno vršenje nadzora civilnog društva. Odredba Zakona o Vojsci koja se odnosi na učestvovanje građana isuviše je uopštena i ostaje nejasno kojim mehanizmima ovaj nadzor može biti vršen. Zakon o slobodnom pristupu informacijama ne sadrži kaznene odredbe kojima bi bilo sankcionisano njegovo nepoštovanje, pa se u praksi dešava da institucije ne odgovaraju na zahteve civilnog društva, a da zbog toga ne trpe posledice⁶⁷². Da sektor bezbednosti pred-

⁶⁷¹ Prema Zakon o vojsci, čl. 29, Službeni glasnik RS, br. 116–07.

⁶⁷² Organizacija Inicijativa mladih za ljudska prava je za 12 meseci koliko je pratila praćenje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja podnela oko 747 zahteva za slobodan pristup informacijama i 214 žalbi povereniku zbog nepoštovanja zakona. Na osnovu podnetih zahteva i žalbi Inicijativa je pokrenula 10 prekršajnih postupaka, između ostalih i protiv: Bezbed-

stavlja najmanje transparentan deo državne uprave, govore i podaci koje iznosi Poverenik za informacije od javnog značaja. Po tim informacijama na vrhu liste nalaze se institucije dve koje su se najviše puta oglušile o zahtevе građana i koje građanima nisu dostavile informacije – Bezbednosno informativna agencija, a zatim Ministarstvo unutrašnjih poslova.⁶⁷³ Drugi problem je to što se zbog nepostojanje zakona o klasifikaciji tajnih informacija, koji bi odgovarao današnjim okolnostima, dešava da se informacije nepotrebno označavaju kao tajne i da se tako ograničava učestvovanje organizacija civilnog društva u javnom nadzoru.⁶⁷⁴ Prema analizi Koalicije za slobodan pristup informacijama, neophodno je usvojiti i zakon o klasifikaciji podataka i zakon o zaštiti podataka o ličnosti da bi ova oblast mogla biti potpuno zakonski uređena.⁶⁷⁵ Ograničavanje nadzora je, prema Zakonu o javnim nabavkama, sadržano u članu 7, u kome su definisane poverljive nabavke koje ne podležu uvidu javnosti.⁶⁷⁶

Sledeći međunarodni propisi artikulišu principe koji se odnose na aktivnosti civilnog društva: Univerzalna deklaracija UN o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava. Standarde o delovanju organizacija civilnog društva zainteresovanih za bezbednost definišu Pravila ponašanja u političko-vojnim aspektima bezbednosti, koja preporučuje OEBS.⁶⁷⁷

Pravo udruživanja građana u organizacije prvi je standard koji prepoznaju Univerzalna deklaracija UN o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava. Slobod-

nosno informativne agencije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva pravde. Detaljnije na sajtu Inicijative mladih za ljudska prava, http://www.yi.org.yu/actions.php?id=5&lang=_bhs

⁶⁷³ Detaljnije u godišnjim izveštajima Poverenika za informacije od javnog značaja na sajtu Poverenika, <http://www.poverenik.org.yu/dokumentacija.asp?ID=6>

⁶⁷⁴ Jedan od primera je odbijen zahtev koji je televizija B92 podnela MUP-u Srbije da dostavi službenu belešku o razgovoru s prvooptuženim za ubistvo premijera Srbije Miloradom Ulemekom, u noći njegove predaje. Obrazloženje ministra policije je bilo da se pomenuta beleška ne može dostaviti na uvid dok je u toku sudski postupak. Portparol Posebnog odeljenja Okružnog suda je, međutim, izjavio da za sud ova službena beleška nema nikakvog značaja jer se sud ne bavi onim što se ne nalazi u optužnici za ubistvo premijera. Detaljnije na sajtu Koalicije za slobodu pristupa informacijama, http://www.spikoalicija.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=71&Itemid=59&limit=9&limitstart=18

⁶⁷⁵ Analiza je dostupna na veb sajtu sajtu Koalicije za slobodu pristupa informacijama, <http://www.spikoalicija.org/>

⁶⁷⁶ U članu 7, stav 4 navodi se da „nabavke za koje je posebnim propisom određeno da mogu biti proglašene poverljivim i koje je nadležni organ svojom odlukom, zasnovanom na ovlašćenjima iz posebnog propisa odredio kao poverljive, zbog toga što bi saznanje neovlašćenih lica da se takve nabavke sprovode, ili saznanje da predmeti nabavke imaju određene specifikacije ili da se vrše od određenog ponuđača, ugrozilo bezbednost države ili građana“.

⁶⁷⁷ Detaljnija analiza prava koja prepoznaju međunarodni standardi se može naći u izveštaju International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) and World Movement for Democracy Secretariat at the National Endowment for Democracy (NED), „Defending Civil Society: **A Report of the World Movement for Democracy**“ (February 2008), <http://www.wmd.org/documents/Defending%20Civil%20Society%20-%20English.pdf>

da udruživanja ugrađena je u član 55 Ustava Srbije, u kome se „jemči sloboda političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja i pravo da se ostane izvan svakog udruženja“. Drugo, pravo na slobodu delovanja i na delovanje koje će biti nezavisno i zaštićeno od uplitanja države, koje propisuju Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava, regulisano je takođe u članu 55 Ustava. U njemu stoji da se „udruženja osnivaju bez prethodnog odobrenja, uz upis u registar koji vodi državni organ, u skladu sa zakonom“. Treće, to je pravo na slobodu izražavanja i komunikaciju sa domaćim i međunarodnim partnerima koje se u Srbiji poštuje, o čemu svedoči i predočeni podaci o saradnji i umreženosti organizacija civilnog društva. Četvrto pravo koje prepoznaju međunarodni standardi jeste pravo organizacija da sredstva za rad traže i obezbede iz legalnih izvora. Tačnije ono omogućava to da propisi ne ograničavaju organizacije kada je reč o donacijama, tako da one mogu primati donacije iz inostranstva. Ovo pravo nije deo domaćih propisa, ali se iz rezultata istraživanja o organizacijama civilnog društva zainteresovanim za bezbednost može zaključiti da država ne sprečava organizacije da traže sredstva za svoj rad. Većina organizacija sredstva za svoj rad obezbeđuje donacijama iz inostranstva, a država ne podstiče finansiranje aktivnosti civilnog društva.

Međunarodni standardi u oblasti bezbednosti preporučeni su u Pravilima ponašanja u političko-vojnim aspektima bezbednosti, koje preporučuje OEBS (OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security). U VII delu ovog Pravilnika, u stavu 20, jednu od preporuka koja je navedena u okviru demokratske političke kontrole vojnih, paravojnih snaga i snaga unutrašnje bezbednosti predstavlja integracija oružanih snaga sa civilnim društvom, što je značajan izraz demokratije. Ova odredba je opšta, ali se njom naglašava to da je za demokratski sektor bezbednosti značajno da civilno društvo ima svoje mesto u sektoru bezbednosti. Učestvovanje civilnog društva u demokratskoj civilnoj kontroli postoji uopšteno shvaćeno u Zakonu o Vojsci, pa se u članu 29 navodi da „demokratsku i civilnu kontrolu Vojske Srbije vrše Narodna skupština, Zaštitnik građana, i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, građani i javnost“.

Međunarodne norme predstavljaju, pre svega, opšte okvire čiji je cilj da se organizacijama civilnog društva omogući sloboda delovanja i interesovanja za bezbednosna pitanja. Te norme se ne odnose na specifična pitanja, kao što je nadzor nad sektorom bezbednosti.

Zakonski propisi koji uređuju finansiranje i oporezivanje organizacija civilnog društva u Srbiji isti su kao i propisi koji važe za sva druga pravna lica. Podrazumevaju obavezu organizacija da otvore tekući račun u banci, da vode sredstva na tom računu i da plaćanje vrše preko računa, u skladu sa Zakonom o platnom prometu i ugovorom o otvaranju i vođenju računa zaključenim sa bankom. Obaveza i način vođenja poslovnih knjiga, kao i sastavljanje i prezentacija finansijskih izveštaja propisani su za sva pravna lica (Zakon o računovodstvu i reviziji), pa tako i za organizacije civilnog društva. Organizacija koja zapošljava ili povremeno angažuje radnike za obavljanje određenih poslova ima, prema

Zakonu o radu, sva prava i obaveze kao i svaki drugi poslodavac (poslodavac je svako domaće ili strano pravno i fizičko lice koje ima zaposlene). Zakonom nije uređeno i stimulirano finansiranje (oslobađanje od poreza donatora) i niže opozivanje (oslobađanje od poreza) organizacija civilnog društva.

Ocena: **2 (dva)**

Transparentnost

Organizacije civilnog društva ne podležu odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pošto ih ne osnivaju i ne finansiraju državni organi. Svaka organizacija koja je učestvovala u ovom istraživanju predstavlja udruženje građana i prema tome nije u delokrugu ovog Zakona.

Finansijsku transparentnost garantuju zakonska rešenja prema kojima su organizacije obavezne da vode poslovne knjige, kao i da sastavljaju i prezentuju finansijske izveštaje koji su propisani za sva pravna lica (Zakon o računovodstvu i reviziji). Organizacije su obavezne da poštuju ove propise.

Transparentnost organizacija civilnog društva značajna je zbog toga što obelodanjivanjem informacija o svojim aktivnostima i poslovanju one daju dobar primer poslovanja, sprečavaju mistifikacije o svojim ciljevima i jačaju poverenje kako aktera u sektoru bezbednosti, tako i šire javnosti. U posmatranje dimenzije transparentnosti organizacija civilnog društva uključili smo sledeće indikatore: javnu dostupnost podataka o misiji, ovlašćenjima i delokrugu organizacija građanskog društva, kao i o aktima, projektima i akcijama, a zatim i javnu dostupnost podataka o izvorima i načinima finansiranja organizacija građanskog društva i o trošenju donacija (prihoda).

Veliki broj organizacija civilnog društva u Srbiji ima veb-sajtove na kojima se nalazi podaci o misiji, ovlašćenjima i delokrugu organizacija. Samo dve od četrdeset i četiri organizacije koje su bile obuhvaćene istraživanjem nemaju svoj veb-sajt. Na sajtovima organizacija nalaze se informacije o organizaciji, misiji organizacije i aktivnostima. Na većem broju ovih veb-sajtova moguće je preuzeti publikacije organizacija, na nekima se nalaze i podaci o broju poseta.

U najvećem broju slučajeva donatori obavezuju organizacija građanskog društva da istaknu informacije o tome ko je podržao sprovođenje određenih aktivnosti. Organizacije su odgovorne za korišćenje resursa donatorima, a javnost najčešće nema uvid u načine finansiranja i trošenja sredstava. Nezavisna revizija nije zakonska obaveza i skoro da se ne mogu naći podaci o tome koje su je organizacije do sada radile. Podaci o budžetima organizacija nisu dostupni javnosti.

Informacije o aktivnostima organizacija civilnog društva su uglavnom dostupne posredstvom veb-sajtova organizacija. Još uvek ne postoji spremnost organizacija da njihov rad bude finansijski transparentan.

Ocena: **2,5 (dva i po)**

Integrisanost organizacija civilnog društva u sektor bezbednosti

Integrisanost organizacija civilnog društva je merena pomoću dva indikatora. Prvi podrazumeva to da mesto organizacija civilnog društva u sektoru bezbednosti bude prepoznato i definisano u normativnim i strateškim dokumentima. Drugi indikator odnosi se na stvarno učestvovanje organizacija civilnog društva u procesu kreiranja i sprovođenja politike bezbednosti.

Postojeći zakoni koji uređuju sektor bezbednosti ne obavezuju oružane snage da prilikom kreiranja i sprovođenja politike bezbednosti u obzir uzimaju preporuke civilnog društva. Tokom intervjuisanja predstavnika Ministarstva odbrane Srbije saznali smo da ne postoji nijedan interni pravilnik koji bi predstavnike tog Ministarstva obavezao na to da sarađuju sa organizacijama civilnog društva. Saradnja najčešće zavisi od neformalnih kontakata. Ne postoji institucionalizovana saradnja koju bi obavljala stalna tela i koja bi okupljala predstavnike organizacija građanskog društva i vlasti. Jedino je Kancelarija za pridruživanje EU Vlade Republike Srbije potpisala Memorandume o saradnji u procesu evropskih integracija sa više od trideset organizacija civilnog društva u oblasti evropskih integracija, a kao prioritetne oblasti saradnje označene su obrazovanje i obuka, poljoprivreda, pitanja mladih, zaštita ljudskih prava i zaštita životne sredine.⁶⁷⁸

Inicijative za saradnju skoro uvek potiču od organizacija građanskog društva, a njihova sudbina najčešće zavisi od dnevne politike. Postoje i pokušaji izgradnje mehanizama kojima bi se institucionalizovala saradnja države i građanskog društva, kao što je, na primer, pokušaj organizovanja Nacionalnog konventa o EU radi okupljanja svih aktera koji su relevantni za proces pridruživanja Srbije EU. Takođe, time bi trebalo da se omogući i uspostavljanje dijaloga između države i nedržavnog sektora. Jedna radna grupa Konventa odnosi se na pravo-

⁶⁷⁸ Detaljnije na sajtu Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji, <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?id=192>

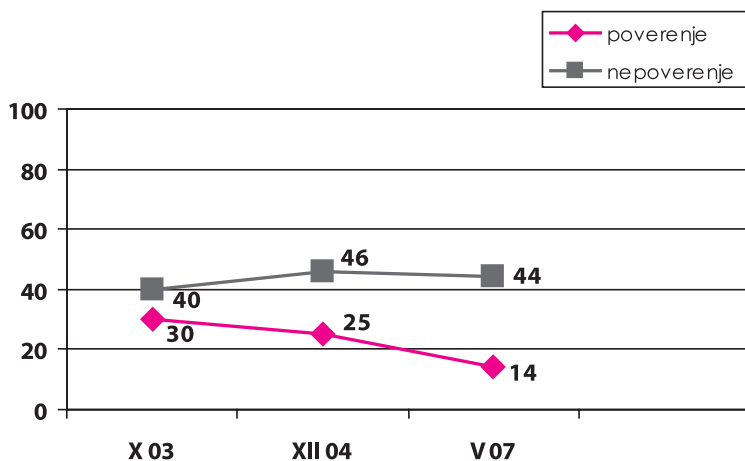
suđe, slobodu i bezbednost.⁶⁷⁹ Konvent je pokrenut 2006. godine, ali ideja nije zaživela zbog postojanja tehničke vlade i prekida pregovora sa EU, a ponovo je pokrenuta krajem 2008. godine. Rezultat rada Konventa biće preporuke državi za zauzimanje stava, preduzimanje akcija, sastavljanja strategija koji bi se odnosili na određeno pitanje.

Prema podacima koji su izneseni, možemo zaključiti da organizacije civilnog društva nisu integrisane u sektor bezbednosti, ali zbog pokušaja institucionalizacije saradnje koji su postojali od 2000. godine ovom indikatoru nećemo dati najnižu ocenu.

Ocena: **2 (dva)**

Legitimnost

Građani Srbije imaju izrazito malo poverenja u organizacije civilnog društva. Nepoverenje je u svim periodima istraživanja, koje je Institut društvenih nauka izveo od 2000. godine do danas, bilo veće od poverenja.⁶⁸⁰



Grafikon 20: poverenje u nevladine organizacije⁶⁸¹

⁶⁷⁹ Detaljnije o strukturi i radnim grupama Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji u Srbiji na sajtu Evropskog pokreta u Srbiji, <http://www.emins.org/projekti/aktivni/nkeu/index.htm>

⁶⁸⁰ Detaljnije na sajtu Centra za politikološka istraživanja i javno mnjenje, <http://www.cpijm.org.yu/>

⁶⁸¹ Napomena: Rezultat za 2007. godinu konstrusian je na osnovu ujednijenih rezultatao o poverenju u domaće i strane nevladine oragnizacije. U grafikonu se nalaze rezultati istraživanja

Razlozi ovakvog stanja su brojni. Verovatno deo nepoverenja potiče od neinformisanosti građana o radu organizacija građanskog društva, na šta upućuju rezultati istraživanja koje je Smart kolektiv organizovao krajem 2006. godine. Prema tom istraživanju je samo 16% ispitanika znalo čime se bave organizacije građanskog društva, dok više od dve petine nije znalo da navede ime nijedne organizacije. Prema rezultatima ovog istraživanja, građani smatraju da organizacije građanskog društva nemaju značajan uticaj u društvu i ne prepoznaju ih kao aktera u reformi sektora bezbednosti. Na to upućuju i nalazi prema kojima građani kao oblasti koje su u delokrugu rada organizacija građanskog društva prepoznaju jedino oblast ljudska prava i pomoć ranjivim grupama. Ocena koju bismo mogli dati neutralnosti, odnosno nezavisnosti ovih organizacija nije bila predmet istraživanja javnog mnjenja. Verovatno je da postojanju negativne slike o organizacijama građanskog društva dodatno doprinosi negativna slika o njima koja postoji u medijima.

Ocena: 2 (dva)

TREĆI DEO

PRILOZI

391

PRILOZI

Hronologija reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2000–2008⁶⁸²

2000.

oktobar

5. Demokratska opozicija Srbije (DOS) organizovala je velike demonstracije, koje su trajale od 24. septembra do 5. oktobra u Beogradu i u drugim gradovima Srbije, zbog izborne krađe na izborima za predsednika Savezne Republike Jugoslavije (SRJ). Nakon toga sa vlasti odlazi dotadašnji predsednik Slobodan Milošević. Dužnost predaje legalno izabranom predsedniku Vojislavu Koštunici. Prema zvaničnim podacima, Koštunica je dobio 2.470.304 ili 50,24% glasova, a Milošević 1.826.799 ili 37,15%.

7. Konstituisana je Skupština SRJ. Vojislav Koštunica položio je zakletvu pred oba doma Parlamenta. U narednim danima Koštunica je primio brojne državnike, a EU i SAD ukidaju ekonomske sankcije SRJ. Time je otvoren proces pomirenja, kao i normalizacije odnosa sa Zapadom i sa susednim zemljama.

9. Stranke zastupljene u Skupštini Srbije postigle su dogovor da se izglasa nepoverenje republičkoj Vladi i da se formira prelazna vlada eksperata, kao i da se raspišu novi, vanredni izbori za Skupštinu Srbije. Vlada je formirana na osnovu sporazuma koji su 16. oktobra potpisali Socijalistička partija Srbije (SPS), Srpski pokret obnove (SPO) i Demokratska opozicija Srbije (DOS). Njim je predviđeno kolektivno upravljanje Vladom koje će trajati do prevremenih parlamentarnih izbora. Odlučeno je da na čelu prelazne Vlade bude visoki funkcioner Socijalističke partije Srbije Milomir Minić, a da potpredsednici Vlade budu Nebojša Čović (DOS) i Spasoje Krunic (SPO). Ministarstvom unutrašnjih poslova rukovodiće Slobodan Tomović iz SPS, Stevan Nikčević iz SPO i Božidar Prelević iz DOS.

⁶⁸² Priredio Iztok Bojović

25. Savezna Republika Jugoslavija je, 25. oktobra 2000. godine u Bukureštu, zvanično primljena u Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope kao punopravni član.

31. Na zahtev SPO smenjeni su predsednik Vrhovnog suda Srbije Balša Govedarica i republički državni tužilac Dragiša Krsmanović. Na funkciji načelnika Resora državne bezbednosti (u daljem tekstu RDB) ostaje i dalje Radomir Marković, što izaziva krizu tek formirane prelazne Vlade Srbije, jer su članovi SPO i DOS svoje učestvovanje u Vladi uslovlili njegovom smenom. Smeni Markovića oštro se protivio predsednik Vojislav Koštunica.

novembar

1. Savezna Republika Jugoslavija je na zasedanju Generalne skupštine UN jednoglasno primljena u UN kao nova država.

4. Na zajedničkoj sednici oba doma jugoslovenskog Parlamenta izabrana je nova Savezna vlada sastavljena od ministara iz DOS, Socijalističke narodne partije Crne Gore, Srpske narodne stranke Crne Gore i Grupe 17 Plus (u daljem tekstu G17 Plus). Za predsednika je izabran Zoran Žižić iz SNP.

10. Konsenzusom svih zemalja članica, Stalni savet Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) primio je SR Jugoslaviju u ovu međunarodnu organizaciju.

24. Na Samitu EU i država Zapadnog Balkana, održanom u Zagrebu (Hrvatska), Evropska unija je pozvala Saveznu Republiku Jugoslaviju (SRJ) da pristupi Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP). Na sastanku je usvojena „Završna deklaracija“, koja predstavlja jednu od važnih prekretnica daljeg razvoja političkih i ekonomskih odnosa država obuhvaćenih PSP sa EU.

decembar

14. Vlada SRJ osnovala je Savet za odbranu i bezbednost, na čije je čelo postavljen savezni premijer Zoran Žižić, a u njenom sastavu našao se i ministar odbrane Slobodan Krapović. Savezni ministar finansija Dragiša Pešić objasnio je da je Savet osnovan kao radno telo Vlade, da je savetodavnog karaktera i da se neće mešati u ingerencije Vrhovnog saveta odbrane (VSO).

23. Na prvim parlamentarnim izborima u postmiloševićevoj Srbiji, DOS je odneo ubedljivu pobjedu, osvojivši 176 od 250 poslaničkih mesta. Mandate u Skupštini Srbije osvojili su, tada još uvek vladajuća partija, SPS (37), SRS (23) i Stranka srpskog jedinstva (14).

26. Vrhovni savet odbrane je na sednici kojom je predsedavao predsednik SRJ Vojislav Koštunica prihvatio novi projekat obezbeđenja državne granice, doneo odluku o rasformiranju komandi armija i o prelasku na korpusnu organizaciju

VJ, usvojio kadrovska rešenja u VJ, kao i odluku o zaštiti dokumenata sa tajnim podacima koji imaju poseban značaj za odbranu.

26. Oba veća jugoslovenske Skupštine usvojila su budžet za 2002. godinu u iznosu od 65,9 milijardi dinara. Od tog iznosa 43,5 milijardi dinara bilo je namenjeno za finansiranje odbrane zemlje. Tom prilikom usvojene su i izmene Zakona o Vojski Jugoslavije, kojim je služenje vojnog roka skraćeno na devet meseci, dok je dužina civilnog služenja vojske smanjena sa 24 na 13 meseci.

2001.

januar

11. Odlukom Stalnog saveta uspostavljena je misija OEBS u SRJ.

22. Konstituisana je nova Skupština Republike Srbije.

25. Skupština Srbije izabrala je novu republičku Vladu čiji je predsednik bio Zoran Đinđić.

25. Načelnik RDB Srbije Rade Marković podneo je ostavku, a na mesto šefa RDB postavljen je Goran Petrović, koji je 20. maja 1999. godine bio izbačen iz ove službe pod optužbom da je odavao državne tajne.

30. Nakon što je razrešila dužnosti načelnika Resora javne bezbednosti (u daljem tekstu RJB) general-pukovnika Vlastimira Đorđevića i načelnika Uprave policije Obrada Stevanovića, republička Vlada imenovala je general-potpukovnika Sretena Lukića (od 1998. godine bio je načelnik MUP Republike Srbije za Kosovo i Metohiju, a od juna 1999. godine pomoćnik načelnika RJB i načelnik Uprave pogranične policije u MUP) za novog načelnika RJB Srbije i pomoćnika ministra unutrašnjih poslova. Protiv Sretena Lukića i Vlastimira Đorđevića su kasnije podignute optužnice pred Haškim tribunalom zbog zločina počinjenih na prostoru Kosova i Metohije.

februar

24. Uhapšeni su bivši šef RDB Srbije Radomir Marković i još dvojica aktera događaja na Ibarskoj magistrali oktobra 1999. godine u kome su poginula četvorica funkcionera SPO, a lider te stranke Vuk Drašković lakše povređen.

mart

4. Vojska Jugoslavije ušla je u Kopnenu zonu bezbednosti nakon uspešne saradnje jugoslovenske vlasti i NATO ostvarene prilikom rešavanja krize na jugu Srbije.

april

4. Formirana je Uprava za borbu protiv organizovanog kriminala. Za načelnika Uprave postavljen je Radovan Knežević, a za njegovog zamenika kapetan Dragan Karleuša.

maj

22. i 30. Vlada Republike Srbije je, posle pritiska demokratske javnosti i podsećanja na predizborna obećanja, **donela Uredbu o skidanju oznake poverljivosti sa dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti**. Na narednoj sednici Vlade izmenjen je naziv Uredbe, tako da je njen novi naziv glasio *Uredba o stavljanju na uvid određenih dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti*. Ta izmena zapravo je značila da "otvoreni" dosijei, koji se odnose samo na problematiku unutrašnjeg neprijatelja, odnosno unutrašnjeg ekstremizma i terorizma, ostaju i dalje državna tajna, pa ih građani ne mogu iznositi, kopirati i prepisivati, niti o njihovoj sadržini mogu govoriti drugima.

jun

25. Kao osnovna manevarska jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije osnovana je Žandarmerija.

28. Bivši predsednik SRJ Slobodan Milošević izručen je Tribunalu u Hagu na osnovu Uredbe Vlade Srbije. Taj sud je 24. maja 1999. godine optužio Slobodana Miloševića i još četvoricu visokih funkcionera za zločine protiv čovečnosti i za kršenje zakona i običaja rata nad kosovskim Albancima u prvoj polovini 1999. godine. Predsednik SRJ Vojislav Koštunica ocenio je da se izručenje Slobodana Miloševića ne može smatrati zakonitim i ustavnim i takav potez nazvao ishitrenim i ponižavajućim. Crnogorski predsednik Milo Đukanović i premijer Filip Vujanović izrazili su zadovoljstvo zbog izručenja Slobodana Miloševića

jul

14. Vlada Srbije je saopštila da je u hladnjači koja je isplivala u akumulacionom jezeru hidroelektrane Perućac pronađeno između 50 i 60 leševa.

24. Skupština SRJ izabrala je novu Saveznu vladu, čiji je predsednik funkcioner Socijalističke narodne partije Crne Gore Dragiša Pešić.

avgust

3. U Beogradu je ubijen bivši visoko rangirani pripadnik RDB Momir Gavrilović. Ovo ubistvo izazvalo je političku krizu u odnosima predsednika SRJ (Koštunice) i premijera Srbije (Đinđića), kao i u odnosima dve vodeće stranke DOS – DS i DSS, jer je iz kabineta predsednika SRJ u medije plasirana vest da je Gavrilović neposredno pre ubistva savetnicima predsednika Koštunice izneo svoja saznanja o sprezi organizovanog kriminala i funkcionera srpske vlade.

31. Anketna komisija Narodne skupštine Srbije usvojila je izveštaj o tzv. " aferi Pavković". U njemu se navodi da je 5. juna 2001. godine pokušana upotreba specijalnih jedinica VJ za upad u Biro za komunikacije Vlade Srbije zbog navodnog prisluškivanja koje je vršio predsednik SRJ Koštunica. Ne postoji pisana naredba za izvršenje ovog upada, niti je moguće utvrditi koja je osoba izdala takvu naredbu, jer predsednik SRJ i njegovi savetnici odbijaju da svedoče. Međutim, prema izjavi penzionisanog načelnika Generalštaba Nebojše Pavkovića (koji je izjavu dao na dan svog penzionisanja) zaključeno je da je to bio savetnik predsednika SRJ Gradimir Nalić.

septembar

24. Odlukom većine članova Generalne skupštine *Interpola*, SRJ je ponovo primljena u ovu organizaciju. Jugoslavija je 1993. godine isključena iz *Interpola*, jer je ocenjeno da ne može po automatizmu da nasledi članstvo Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ).

novembar

9. Pripadnici Jedinice za specijalne operacije RDB Srbije blokirali su put ka Centru za obuku u Kuli, protestujući zato što su bili „prevareni“ u slučaju hapšenja braće Banović koji su izručeni Haškom sudu. Pobuna je bila zasnovana na strahu da ovo hapšenje nagoveštava slična hapšenja unutar njihovih redova koja su u vezi sa Tribunalom u Hagu. Posle neuspešnih razgovora s premijerom Srbije Zoranom Đinđićem, u bazi JSO kod Kule, došlo je (12. novembra) do blokade celog Centra za obuku i dela autoputa u Beogradu. U to vreme je Miodrag Luković Legija trebalo da se pojavi pred Okružnim sudom kao svedok u predmetu „Ibarska magistrala“, što je zapravo bio jedan od ključnih razloga pobune. Zatražene su ostavke ministra policije Dušana Mihailovića – koju je on ovom prilikom i ponudio, ali je Vlada odbila – kao i načelnika RDB Gorana Petrovića. Centralno mesto u operativnom organizovanju pobune imao je Ulemek koji je, i posle smene s

mesta komandanta jedinice, imao veliki ugled i uticaj u kriminalnom okruženju. Predsednik stranke „Nova Srbija“, današnji ministar u Vladi Srbije, Velimir Ilić podržao je protest pripadnika JSO i procenio da su njihovi zahtevi „opravdani“. Tadašnji predsednik SRJ Vojislav Koštunica nije osudio protest, već je posredno odobrio način iskazivanja nezadovoljstva i izjavio da bezbednost građana ovim nije ugrožena.

14. Vlada Srbije odlučila je da prihvati ostavke načelnika Resora državne bezbednosti MUP Srbije Gorana Petrovića i njegovog zamenika Zorana Mijatovića, dok je ostavka ministra policije Dušana Mihajlovića odbijena. Odlučeno je i to da Jedinica za specijalne operacije bude stavljena u nadležnost Javne bezbednosti.

27. Nakon iznuđenih ostavki načelnika RDB i njegovog zamenika, nađeno je kompromisno rešenje za smirivanje pobune JSO, te je za načelnika RDB postavljen Andrija Savić, a za njegovog zamenika Milorad Bracanović, nekadašnji pomoćnik komandanta za bezbednost u JSO. Bivši načelnik RDB Goran Petrović postavljen je na čelo *Službe za istraživanje i dokumentaciju Ministarstva spoljnih poslova SRJ*. Milorad Bracanović je bio načelnik bezbednosti JSO i Legijin zamenik 1999. i 2000. godine kada su ubijeni članovi SPO Ivan Stambolić i Slavko Ćuruvija i kada je pokušat atentat na Vuka Draškovića u Budvi. Postavljanje Milorada Bracanovića na ovo mesto bio je jedan od uslova pobunjenih pripadnika JSO. Nakon smene zatraženih funkcionera umireni su protesti u jedinici, koja je iz nadležnosti RDB prebačena u direktnu nadležnost ministra unutrašnjih poslova. Posle pristajanja na pravljenje ustupaka, Vlada je izgubila kontrolu nad RDB, a postavljanjem Milorada Bracanovića Legija i ostali članovi „Zemunskog klana“ obezbedili su pristup informacijama sa najvišeg nivoa.

2002.

januar

11. Vlada Republike Srbije formirala je Savet za državnu bezbednost. Predsednik Saveta bio je premijer dr Zoran Đinđić. Savet je zamišljen kao organ za nadzor operativnog rada Resora državne bezbednosti MUP, koji treba da funkcioniše do uspostavljanja parlamentarne kontrole.

15. *Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u JSO Ministarstva unutrašnjih poslova* ova jedinica izdvojena je iz RDB i učinjena posebnom organizacionom jedinicom Ministarstva unutrašnjih poslova. O njenoj nameni i upotrebi odlučuje ministar unutrašnjih poslova, uz prethodno pribavljenu saglasnost Vlade Republike Srbije.

29. Oba veća Savezne skupštine izabrala su funkcionera Socijalističke narodne partije Crne Gore Velimira Radojevića za novog ministra odbrane, nakon što je prethodni ministar odbrane Slobodan Krapović 16. januara podneo ostavku.

februar

2. Pokušaj formiranja Saveta za nacionalnu bezbednost na saveznom nivou na predlog predsednika SRJ Vojislava Koštunice nije uspeo zbog nedostatka političke volje i otpora rukovodstvo Crne Gore, jer smatra da predsednik SRJ nije ovlašćen da formira ovakvo telo.

27. Odlukom Predsednika SRJ Vojislava Koštunice, kojom se vrši racionalizacija i delimična reorganizacija Vojske Jugoslavije, prestale su da postoje komande armija ratnog vazduhoplovstva, protivvazdušne odbrane i ratne mornarice, kao i Komanda Druge armije VJ u Nišu. Uvedena je korpusno-brigadna organizacija, te VJ sada ima devet korpusa (šest korpusa kopnene vojske – Novosadski, Beogradski, Užički, Podgorički, Niški i Prištinski korpus, Vazduhoplovni korpus, Korpus protivvazdušne odbrane, Korpus ratne mornarice), Gardijsku brigadu i brigade rodova. Reorganizacija vojske izvršena je na osnovu odluke VSO done-
te 27. decembra 2001. godine.

mart

14. U Beogradu je potpisan Sporazum *Polazne osnove za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore*. Sporazum su potpisali predsednik SRJ Vojislav Koštunica, predsednik Crne Gore Milo Đukanović, potpredsednik Savezne vlade Miroljub Labus, premijeri te dve republike Zoran Đinđić i Filip Vujanović i visoki predstavnik EU Havijer Solana. Prema tom sporazumu naziv buduće državne zajednice postao je Srbija i Crna Gora (SCG).

14–16. Pripadnici službe bezbednosti Vojske Jugoslavije priveli su potpredsednika republičke Vlade i predsednika Pokreta za demokratsku Srbiju Momčila Perišića, potpukovnika Miodraga Sekulića, pripadnika saveznog MUP Vladimira Vlajkovića i službenika američke ambasade u Beogradu Džona Dejvida Nejboru, zbog sumnje da su izvršili krivična dela špijunaže i odavanja vojne tajne. Narednih dana je tim povodom održan sastanak najvišeg državnog i vojnog vrha. Jugoslovenski predsednik Vojislav Koštunica izjavio je da zakonitost postupka koji se vodi protiv Perišića nije sporna, čemu se usprotivio Zoran Đinđić. On je doveo u pitanje postojanje civilne kontrole nad Službom vojne bezbednosti, ali i postojanje vojne kontrole, s obzirom na to da ni vojni, a ni državni organi nisu bili obavešteni o dešavanjima. Sjedinjene Američke Države uputile su oštar protest jugoslovenskim vlastima povodom hapšenja američkog diplomate. Kako niko od republičkih, a ni saveznih funkcionera nije bio obavešten o hapšenju, smatra se da je "afera Perišić" pokazala upravo to da ne postoji civilna kontrola

oružanih snaga i da je ubrzala pripremu zakona o službama bezbednosti. Pored stranačkog (DSS i DS) i ličnog sukoba (Koštunica i Đinđić), u sukob su uvučene savezne institucije i vojska (koje traže smenu Perišića) i republička vlada (koja traži smenu Ace Tomića, načelnika službe bezbednosti VJ).

april

10. U Skupštini SRJ usvojen je *Zakon o saradnji SRJ sa Haškim tribunalom* koji omogućava da tom sudu budu izručeni jugoslovenski državljani optuženi za ratne zločine.

25. Savezna vlada usvojila je informaciju o tome da će SRJ pristupiti programu „Partnerstvo za mir“ (PzM), u tekstu koji je dostavilo Savezno ministarstvo za inostrane poslove, 23. aprila 2002. godine. Vlada je zadužila Savezno ministarstvo inostranih poslova i Savezno ministarstvo odbrane da kao nadležni resori upravljaju procedurom pristupanja SRJ programu PzM. Ministar spoljnih poslova Goran Svilanović uputio je 29. aprila pismo generalnom sekretaru NATO lordu Robertsonu, u kojem ga je obavestio o odluci Savezne vlade SRJ da započne proceduru za pristupanje PzM, što je ovaj pozitivno ocenio.

jun

10. U Beogradu je ubijen pomoćnik načelnika RJB MUP Srbije general-major Boško Buha.

24. Ukazom predsednika SRJ Vojislava Koštunice smenjen je načelnik Generalštaba VJ Nebojša Pavković, koji je 20. oktobra 2003. godine pred Haškim tribunalom optužen za zločine protiv čovečnosti i kršenje zakona i običaja rata tokom sukoba na Kosovu, u proleće i leto 1999. godine. Za načelnika Generalštaba VJ postavljen je general-potpukovnik Branko Krga. Premijer Srbije Zoran Đinđić ocenio je da Vojislav Koštunica nije trebalo da donese ukaz o smeni Pavkovića bez saglasnosti VSO, dok je ministar inostranih poslova Goran Svilanović izjavio da je dobro što je donesena odluka o smenjivanju i da bi bilo bolje da je bila doneta ranije.

jul

2. Donet je *Zakon o službama bezbednosti SRJ* kojim se uređuje rad Vojne službe bezbednosti i Vojnoobaveštajne službe u okviru Savezne vlade, kao i rad Službe za istraživanje i dokumentaciju i Službe bezbednosti u okviru saveznog ministarstva nadležnog za inostrane poslove. Ovim Zakonom službe bezbednosti su prvi put institucionalno uređene i stavljene pod demokratsku i civilnu kontrolu.

18. Donet je *Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji* kojim je RDB izdvojen iz Ministarstva unutrašnjih poslova i preimenovan u BIA, čime je postao autonomna i centralna obaveštajno-bezbednosna ustanova, neposredno podređena Vladi Srbije. Prema oceni domaćih eksperata i Evropske komisije, ovaj Zakon nije na zadovoljavajući način uredio demokratsku civilnu kontrolu i nadzor nad BIA, kao ni zaštitu ljudskih prava.

avgust

28. Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije saopštio da je u, do tada otkrivenim, masovnim grobnicama u Srbiji iskopano više od 340 leševa.

septembar

18. Okružni sud u Beogradu saopštio da je iz masovne grobnice u Batajnici kod Beograda iskopano najmanje 269 ljudskih leševa, mahom albanske nacionalnosti.

decembar

6. Nakon višemesečnih usaglašavanja, Ustavna komisija je u Beogradu jednoglasno usvojila *Ustavnu povelju Državne zajednice Srbija i Crna Gora*.

20. Postignut je dogovor između NATO i SRJ o korišćenju vazdušnog prostora Jugoslavije za potrebe misija NATO u Bosni i na Kosovu. Za potrebe sprovođenja ovog dogovora osnovan je Tehnički komitet NATO/SRJ. Potpuna realizacija ovog sporazuma započeta je u martu 2003. godine.

24. Direktor BIA i ministar unutrašnjih poslova doneli su *Uputstvo o obavezanim oblicima i načinu ostvarivanja saradnje Bezbednosno-informativne agencije i Ministarstva unutrašnjih poslova*, kojim su definisani oblici međusobni saradnje.

2003.

januar

23. Smenjeni su direktor *Bezbednosno-informativne agencije* Andrija Savić i njegov zamenik Milorad Bracanović. Smatra se da se premijer Srbije fokusirao na sektor bezbednosti, jer je nezadovoljan promenama u BIA (ali i u policiji uopšte) i jer nisu postignuti rezultati u lociranju haških optuženika i u borbi protiv orga-

nizovanog kriminala. Za direktora BIA postavljen je Miša Milićević, a za njegovog zamenika Goran Živaljević.

februar

4. U Skupštini SRJ je proglašenjem Ustavne povelje svečano uspostavljena Državna zajednica Srbija i Crna Gora (SCG). Prema Ustavnoj povelji Vojska Srbije i Crne Gore nalazi se pod demokratskom i civilnom kontrolom, a njen zadatak je odbrana Srbije i Crne Gore, u skladu sa Ustavnom poveljom i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile. Vrhovni komandant Vojske je Vrhovni savet odbrane, koji odlučuje o njenoj upotrebi, a čine ga predsednik Srbije i Crne Gore i predsednici država članica. Rekrutima je omogućeno da služe vojni rok na teritoriji svoje republike, uz mogućnost služenja i u drugoj članici. Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora ne predviđa parlamentarni nadzor nad radom službi bezbednosti.

21. Pokušan je atentat na premijera Zorana Đinđića kod Hale "Limes" u Beogradu. Vozač kamiona (Dejan Milenković-Bagzi, član „Zemunskog klana“) pokušao je da pobegne sa lica mesta, ali je uhapšen. Njemu je određen osmodnevni pritvor, ali je već 24. februara rešenjem vanraspravnog veća Četvrtog opštinskog suda u Beogradu pušten iz pritvora, uz obrazloženje da ne postoje zakonski razlozi da bude zadržan u pritvoru.

mart

12. Ubijen je predsednik Vlade Republike Srbije dr Zoran Đinđić. Naredbu o proglašenju vanrednog stanja na teritoriji Republike Srbije donela je Nataša Mičić, vršilac dužnosti predsednika Republike. Doneta je i Naredba o posebnim merama koje se primenjuju za vreme vanrednog stanja, prema kojoj direktor BIA može i bez odluke nadležnog suda naložiti meru prisluškivanja i otvaranja privatne pošte.

18. Zoran Živković, zamenik predsednika DS, izabran je za novog premijera Srbije.

25. Doneta je Odluka o raspuštanju Jedinice za specijalne operacije Ministarstva unutrašnjih poslova. Istraga sprovedena povodom ubistva premijera pokazala je da su komanda i veliki broj pripadnika jedinice bili direktno odgovorni za izvršenje ovog zločina.

april

2. Donet je novi *Zakon o ministarstvima* kojim su otklonjene neusaglašenosti u nadležnostima *Ministarstva unutrašnjih poslova* i *Bezbednosno-informativne*

agencije, u delu koji se odnosi na zaštitu Republike Srbije i njenog ustavnog poretk.

3. Državna zajednica SCG postala je punopravna članica *Saveta Evrope*.

6. Pritvoren je Milorad Bračanović, bivši zamenik načelnika BIA, koji je smenjen u januaru 2003. godine. Na mesto zamenika načelnika BIA, Milorad Bračanović postavljen je posle pobune JSO, u novembru 2001. godine.

8. Uhapšeni su general Aco Tomić, bivši načelnik Službe vojne bezbednosti, i Rade Bulatović, savetnik za bezbednost bivšeg predsednika SRJ Vojislava Koštunice, zbog sumnje da su se sastajali sa pripadnicima "Zemunskog klana". Tim povodom Vojislav Koštunica je izjavio da je Rade Bulatović politički zatvorenik.

15. Vrhovni savet odbrane doneo je odluku o formiranju vojnih službi bezbednosti koje će biti u sastavu Ministarstva odbrane Srbije i Crne Gore. Ovom odlukom je praktično, prvi put od 1945. godine, vojna služba bezbednosti stavljena pod civilnu kontrolu, odnosno u nadležnost ministra odbrane.

19. Skupština Srbije i Crne Gore formirala je *Komisiju za kontrolu službi bezbednosti SCG*.

22. U Srbiji je ukinuto vanredno stanje. Od njegovog uvođenja u Srbiji je privredeno više od deset hiljada ljudi, a u pritvoru je zadržano četiri i po hiljade.

maj

6. Vrhovni savet odbrane usvojio je odluku po kojoj Generalštab Vojske Srbije i Crne Gore postaje organizaciona jedinica Ministarstva odbrane Državne zajednice. Odluka o novoj "organizaciji nadležnosti Ministarstva odbrane" bila je ključna u reformi Vojske Srbije i Crne Gore. Ovom odlukom su svi zaposleni u Vojsci Srbije i Crne Gore postali službenici Ministarstva odbrane, a Generalštab je prešao pod kontrolu Ministarstva, koje je imalo pet sektora i dve uprave.

22. Na regionalnoj konferenciji o bezbednosti granica u Ohridu (Makedonija), koju su organizovale EU, OEBS, NATO i Pakt stabilnosti Jugoistočne Evrope, usvojena je „Zajednička platforma o upravljanju i bezbednosti granica“ (*Common Platform of the Ohrid Regional Conference on Border Security and Management*). Potpisivanjem ovog dokumenta, države regiona obavezale su se na uspostavljanje otvorenih, ali kontrolisanih i sigurnih granica i na dalje jačanje stabilnosti regiona, što je u sklopu njihovog približavanja Evropskoj uniji.

jun

19. Ustavni sud Srbije proglasio je neustavnom *Uredbu Vlade Republike Srbije o stavljanju na uvid određenih dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti*, obrazlažući odluku time da je Vlada ovom uredbom preko-

račila svoja ovlašćenja. Naime, ona ima ovlašćenje da donosi samo pravna akta kojima se izvršava zakon, a ne ona kojima se regulišu određene oblasti. Nakon toga, Zakon o otvaranju dosijea nije donet.

jul

4. Ukinut pritvor Radetu Bulatoviću koji je, zbog navodnih kontakata sa pripadnicima Zemunskog klana, uhapšen u okviru policijske akcije „Sablja“.

17. Ukinut je pritvor generalu Nebojši Pavkoviću, nekadašnjem načelniku Generalštaba VJ, koji je bio uhapšen, jer je pomagao organizovanje atentata na Vuka Draškovića u Budvi.

23. Milorad Bracanović, bivši zamenik direktora BIA, pušten je iz pritvora.

17. Ministar odbrane Srbije i Crne Gore Boris Tadić i šef Programa za razvoj Ujedinjenih nacija u SCG Frensis O'Donel potpisali su sporazum o projektu civilne kontrole i reforme Ministarstva odbrane SCG. Projekat podrazumeva formiranje reformskog tima u okviru Ministarstva odbrane i Vojske SCG, koji treba da pomogne u izgradnji „institucionalnih i ljudskih kapaciteta kroz osposobljavanje kadrova za civilnu kontrolu oružanih snaga i javno upravljanje finansijama i sredstvima u Vojsci“.

avgust

11. Savet ministara Srbije i Crne Gore odobrio je učestvovanje jedinica i pripadnika Ministarstva odbrane i Vojske u mirovnim operacijama i misijama Ujedinjenih nacija. U saopštenju je navedeno da je takva odluka doneta „u skladu sa opredeljenjem Srbije i Crne Gore da pruža svoj doprinos unapređenju međunarodnog mira i bezbednosti“. „Srbija i Crna Gora, kao punopravna članica Ujedinjenih nacija, u potpunosti podržava koncept mirovnih misija koje su u skladu sa Poveljom UN. Svojom odlukom Savet ministara je potvrdio spremnost da vojnici SCG pod zastavom UN aktivno učestvuju u ulozi čuvara mira u kriznim područjima sveta.“

22. Savet ministara Srbije i Crne Gore doneo je Uredbu o civilnom služenju vojske koja je stupila na snagu 15. oktobra. Nakon brojnih konsultacija u organizaciji Ministarstva odbrane, u kojima su učestvovali istaknuti naučni radnici, predstavnici nevladinih organizacija, verskih zajednica, državnih organa i medija, utvrđen je konačni tekst odluke, čime je stvoren pravni osnov za služenje vojnog roka u civilnoj službi i za službu bez oružja. Uredbom o civilnom služenju vojske, izvršene su potrebne pripreme kako bi bili prihvaćeni obveznici koji iskoriste pravo na prigovor savesti i koji vojni rok neće služiti pod oružjem. Time je Srbija i Crna Gora izašla iz kruga retkih država u kojima nije bilo moguće civilno služenje vojske.

decembar

26. Vojnobezbednosna agencija Vojske Srbije i Crne Gore postaje podređena Ministarstvu odbrane. Direktor VBA, pukovnik Momir Stojanović rekao je da je VBA ustrojena po savremenim principima, da potpada pod civilnu kontrolu i da ima kontraobaveštajne nadležnosti, dok Vojna policija ostaje u nadležnosti Generalštaba VSCG. Vojnobezbednosna agencija dobija centre u Beogradu, Nišu, Novom Sadu, Kraljevu i Podgorici, a nadležna je i za borbu protiv organizovanog kriminala.

28. Održani su parlamentarni izbori u Srbiji.

29. Prema podacima Republičke izborne komisije, poslanička mesta u Skupštini Srbije osvojilo je šest stranaka i koalicija: SRS – 81 poslanički mandat, DSS – 53, DS – 37, G17 Plus – 34, SPO – 23, a SPS – 22 poslanika.

2004.

mart

3. Skupština Srbije izabrala je novu Vladu na čijem je čelu premijer Vojislav Koštunica.

6. Vlada Srbije razrešila je direktora BIA Mišu Miličevića i njegovog zamenika Gorana Živaljevića, a za novog šefa BIA postavljen je Rade Bulatović, bivši savetnik za bezbednost Vojislava Koštunice i pritvorenik tokom operacije "Sablja" u aprilu 2003. godine.

april

17. Donet je *Zakon o izmeni Zakona o službama bezbednosti SRJ* kojim je broj članova Komisije za kontrolu službi bezbednosti povećan sa osam na četrnaest (devet iz Srbije i pet iz Crne Gore). Ova Komisija, inače, nikada nije obavljala svoju funkciju.

maj

14. Vrhovni vojni sud vratio je u aktivnu službu generala Acu Tomića, bivšeg načelnika vojne službe bezbednosti. Isti sud ga je 20. marta 2003. godine razrešio dužnosti.

26. Vrhovni savet odbrane smenio je direktora Vojnobezbednosne agencije pukovnika Momira Stojanovića "zbog medijskog nastupa" prilikom koga je izjavio

da je Vojnobezbednosna agencija operativno prisutna na teritoriji Kosova i Metohije. Na sednici Vrhovnog saveta odbrane usvojena je Strategija odbrane SCG, kao i predlog za uspostavljanje nove organizacije Ministarstva odbrane SCG.

jul

9. Ustavni sud Srbije doneo je presudu kojom je potvrdio da se proglašenje vanrednog stanja u Srbiji 2003. godine nije kosilo sa Ustavom Republike, ali da su prinudno zadržavanje lica u policiji do 30 dana bez sudske odluke i prava na branioca, mere donesene o štampi i pravosuđu, kao i prisluškivanje koje je BIA vršila bez odluke nadležnih organa bili neustavni i nezakoniti.

oktobar

13. Narodna Skupština Republike Srbije usvojila je „Rezoluciju o pridruživanju Evropskoj uniji“. U Rezoluciji se „potvrđuje da je ubrzani ulazak Republike Srbije, kao članice Državne zajednice Srbija i Crna Gora, u punopravno članstvo u Evropskoj uniji i pristupanje Partnerstvu za mir, strateški i nacionalni cilj, kojem će u budućem radu Narodna skupština Republike Srbije davati punu i stalnu podršku“.

novembar

2. Skupština Srbije usvojila je *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*.

3. Vrhovni savet odbrane usvojio je osnove buduće organizacije Vojske SCG. Odlučeno je i to da sistem obezbeđenja granica SCG na teritoriji Srbije preuzme MUP Srbije.

18. Skupština Srbije i Crne Gore usvojila je *Belu knjigu odbrane i Strategiju odbrane Državne zajednice Srbija i Crna Gora*. Ovim dokumentima izražena su opšta odbrambena i bezbednosna opredeljenja države, navedeni osnovni bezbednosni izazovi, istaknuta potreba transformisanja i modernizovanja vojske, kao i potreba sprovođenja evroatlantskih integracija.

18. Skupština SCG donela je *Zakon o prenošenju nadležnosti vojnih sudova na civilno pravosuđe*, kojim je civilno pravosuđe u potpunosti preuzelo nadležnosti vojnog pravosuđa. Nadležnost vojnih tužilaštava preuzela su okružna javna tužilaštva Beograda, Novog Sada i Niša, a predmete Vojnog pravobranilaštva, preuzelo je Republičko javno pravobranilaštvo.

decembar

22. Skupština je usvojila Predlog zakona o dobrovoljnom učestvovanju profesionalnih pripadnika Vojske SCG u mirovnim operacijama u inostranstvu.

24. Usvojen je *Zakon o preuzimanju nadležnosti vojnih sudova, vojnih tužilaštava i vojnog pravobranilaštva*. Umesto ukinutih vojnih sudova i tužilaštava, formirana su posebna vojna odeljenja u okružnim sudovima u Beogradu, Novom Sadu i Nišu, dok je u Vrhovnom sudu Srbije organizovano Vojno odeljenje. Nadležnost vojnih tužilaštava preuzela su okružna javna tužilaštva Beograda, Novog Sada i Niša, a predmete Vojnog pravobranilaštva preuzelo je Republičko javno pravobranilaštvo. Vojno pravosuđe je, prema Zakonu o službama bezbednosti, odobralo primenu posebnih metoda i sredstava rada Vojne službe bezbednosti (sada VBA).

2005.

januar

14. General-potpukovnik Dragan Paskaš je u Domu garde na Topčideru od general-pukovnika Branka Krge zvanično preuzeo dužnost načelnika Generalštaba Vojske Srbije i Crne Gore. General-pukovnik Branka Krge je, zajedno sa još 11 generala, penzionisan.

februar

23. Ministar odbrane SCG Prvoslav Davinić i ministar unutrašnjih poslova Republike Srbije (RS) Dragan Jočić potpisali su sporazum o prenošenju kontrole nad državnim granicama sa vojske na policiju. Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) Srbije procenilo je da će proces prenošenja trajati oko dve i po godine, tokom kojih će biti rasformirane granične jedinice Vojske SCG. Predviđeno je da proces prenošenja kontrole bude najpre izvršen na granici sa Mađarskom.

april

5. Promovisana je Bela knjiga odbrane SCG. Ovaj dokument potvrđuje, u Strategiji odbrane već izneta, opredeljenja SCG za evroatlantske integracije. Između ostalog, u Beloj knjizi stoji da je SCG zainteresovana za uspostavljanje potpune institucionalne saradnje sa NATO, ali da je pre svega zainteresovana za priključenje PzM, što je jedan od prioriteta spoljne politike SCG.

8. Načelnik Generalštaba Vojske SCG general-potpukovnik Dragan Paskaš predstavio je novu organizaciju vojske, čiji Generalštab ima četiri zamenika i sedam uprava. Paskaš je naglasio da je do 2010. godine planirana potpuna profesionalizacija vojske.

7. Visoki predstavnik EU Havijer Solana i najviši državni zvaničnici potpisali su Sporazum o promeni Ustavne povelje, kojim je otklonjena ustavna kriza i blokada rada Skupštine SCG. Ovaj Sporazum omogućio je i produženje mandata poslanika Parlamenta SCG.

12. Državna zajednica SCG dobila je pozitivnu ocenu u *Studiji o izvodljivosti*, čime je načelno dato zeleno svetlo za početak njenih pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju EU. To predstavlja početak evropskog puta za SCG, saopštio je Oli Ren, komesar za proširenje EU, nakon sastanka Kolegijuma Evropske komisije u Strazburu.

jun

17. Vlada Republike Srbije usvojila je Nacionalnu strategiju Srbije za pristupanje SCG Evropskoj uniji. Prema Strategiji, pridruživanje, a zatim i pristupanje EU predstavlja strateško opredeljenje Srbije i njen opšti cilj. Strategijom su postavljene smernice za sprovođenje aktivnosti svih aktera u procesu pridruživanja i pristupanja EU. Takođe, definisano je i to šta je potrebno uraditi kako bi Srbija ispunila postavljene uslove. Reforma vojske i postavljanje bezbednosne politike na nove osnove proglašene su najvišim prioritetima u demokratizaciji društva. Kada je reč o policiji, u Strategiji je saopšten stav o tome da je policiju potrebno decentralizovati. Terorizam, organizovani kriminal i trgovina narkoticima, ljudima i oružjem označeni su kao glavni izazovi bezbednosti Srbije.

jul

18. Ministar spoljnih poslova SCG Vuk Drašković i generalni sekretar NATO Jap de Hop Shefer potpisali su *Sporazum o tranzitnim aranžmanima za podršku mirovnim operacijama* između Srbije i NATO radi unapređenja logistike NATO operacija na Zapadnom Balkanu. Sporazumom je predviđeno da snage NATO mogu slobodno prolaziti kopnom, vazduhom i vodom, kao i da to važi za sve vrste tereta, opreme i materijala. Zatim, predviđeno je potpuno i besplatno korišćenje telekomunikacionog sistema NATO trupa. One ne podležu pasoškim i viznim propisima zemlje, a NATO osoblje ima imunitet, što podrazumeva da ne može biti hapšeno i držano u pritvoru. Ovakve ili slične sporazume NATO je zaključio sa svim ostalim članicama Partnerstva za mir, preko čije su teritorije prebacivane njegove trupe. Skupština SCG je 4. novembra ratifikovala ovaj Sporazum.

18. Za ubistvo Ivana Stambolića i pokušaj ubistva Vuka Draškovića u Budvi Veće sudije Dragoljuba Albijanića u Specijalnom sudu osudilo je prvooptuženog Milorada Ulemeka Legiju i trojicu pripadnika JSO na kaznu zatvora u trajanju od 40 godina, a Radomira Markovića na kaznu zatvora u trajanju od 15 godina. Ukupna kazna izrečena svim optuženim iznosi 209 godina zatvora.

septembar

1. Ministar finansija Republike Srbije Mlađan Dinkić obelodanio je aferu ("Pan-cir") nastalu povodom nabavke vojne opreme od zrenjaninskog preduzeća "Proizvodnja Mile Dragić". On je optužio ministra odbrane SCG Prvoslava Davinića da je odgovoran za potpisivanje štetnih ugovora sa tim preduzećem. Savet ministara SCG je februara 2006. godine doneo odluku o poništavanju ugovora zaključenih sa firmom "Mile Dragić". Afera je bila jedan od razloga zbog kog se ministar odbrane Prvoslav Davinić povukao sa funkcije. Ona je dovela i do trvenja država članica, s obzirom da je za korupciju optuživan i predsednik SCG Svetozar Marović.

oktobar

3. Šefovi diplomatija EU odobrili su početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa SCG, čime je SCG dobila prvi kvalitativno viši "ugovorni odnos" s evropskom dvadesetpetoricom.

21. Poslanici Skupštine SCG izabrali penzionisanog generala Zorana Stankovića za novog ministra odbrane SCG. Za ovu odluku glasalo je 46 poslanika iz Srbije (33 protiv i 2 uzdržana) i 26 poslanika iz Crne Gore (4 protiv). Pre toga Skupština je konstatovala ostavku dosadašnjeg ministra Prvoslava Davinića, podnetu 9. septembra 2005. godine.

novembar

4. Skupština SCG ratifikovala je Sporazum o linijama komunikacije (LoC) sa NATO i usvojila Dodatne aranžmane koji se pripajaju Sporazumu. Ovim Sporazumom i aranžmanima regulisan je čitav pravni režim tranzita snaga NATO kroz SCG, te se prethodni pojedinačni sporazumi nadomeštaju ovim (Aneks 1-A Dejtonskog sporazuma, Aranžman o tranzitu KFOR iz avgusta 2001, Sporazum o vazдушnim putevima za potrebe misija NATO iz decembra 2002, bilateralni sporazumi sa Belgijom, Nemačkom i SAD). Ujedno je regulisan i status stacioniranih snaga NATO u SCG.

14. Skupština Srbije usvojila je Zakon o policiji, kojim su u MUP uvedene značajne organizacione promene. Umesto dosadašnjeg principa zaštite građana uvođi se princip zaštite lica, čime su pod zaštitu policije stavljani i stranci. Jedna od

osnovnih organizacionih novina Zakona predstavlja rešenje prema kom operativni starešina policije postaje direktor policije umesto ministra unutrašnjih poslova. Njegov mandat će biti pet godina, a biće biran javnim konkursom isključivo na osnovu stručnosti. Zakon predviđa ukidanje činova i rezervnog sastava policije, a umesto toga uvodi pomoćnu policiju, čiji će sastav biti popunjavao na dobrovoljnoj osnovi.

2006.

januar

12. Vlada Srbije osnovala je Savet za nacionalnu bezbednost. U njega su ušli predstavnici svih državnih organa koji brinu o bezbednosti zemlje, a njim nazmenično predsedavaju predsednik Boris Tadić i premijer Vojislav Koštunica. Predsednik Tadić je odmah zatražio preispitivanje ove odluke uz obrazloženje da se tom odlukom ne uvažava ustavna nadležnost predsednika Srbije. Vlada je odgovorila da odluku neće menjati, te je ona stupila na snagu 13. januara.

26. Usvojena je Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji. Strategijom su definisani okviri sistema koji treba da omogući uspostavljanje, održavanje i kontrolu takve državne granice koja će biti otvorena za kretanje ljudi i dobara, ali zatvorena za sve vidove prekograničnih kriminalnih aktivnosti.

mart

16. Vrhovni savet odbrane je, na sednici održanoj 16. marta, usvojio Doktrinu Vojske Srbije i Crne Gore. Doktrinom Vojske usklađene su dotadašnje organizacijske promene u Vojsci i potvrđena postojeća stremljenja ka postizanju evropskih integracija. Predviđeno je da Vojsku, dok ne bude izvršena potpuna profesionalizacija, čine profesionalni, ročni i rezervni sastav. Vojna doktrina je pripremljena uz konsultantsku pomoć međunarodnih vojnih eksperata i usaglašena je sa standardima evropskih i regionalnih integracija. Odlučeno je da se do završetka referenduskog procesa u Republici Crnoj Gori ovaj dokument ne primenjuje na komande, jedinice i ustanove locirane na prostoru te republike.

april

17. Skupština Srbije usvojila je *Zakon o amnestiji*. Zakon je predvideo da se amnestiraju ona lica koja su od 7. oktobra 2000. godine do dana stupanja na snagu Zakona učinila krivična dela odbijanja primanja i upotrebe oružja, neodazivanja pozivu i izbegavanja vojne službe, kao i dela samovoljnog udaljavanja ili

bekstva iz Vojske. Time je omogućeno da odgovornosti bude oslobođeno oko 2.500 lica, protiv kojih je Vojska SCG podnela krivične prijave zbog činjenja nekog od prethodno navedenih dela.

maj

21. Na referendum o državnom statusu Crne Gore izašlo je 86,3% upisanih birača, a isto veće nezvanično je proglašena i proslavljena pobeda Bloka za nezavisnost te republike, čime je prestala da postoji Državna zajednica Srbija i Crna Gora. Prema konačnim rezultatima obelodanjenim 31. maja, za nezavisnost je glasalo 55,5% birača. Lider Lige socijaldemokrata Vojvodine Nenad Čanak izjavio je da je pobeda opcije za nezavisnu Crnu Goru dokaz da sa Srbijom niko ne želi da živi u zajednici i da je Srbija na taj način „nezasluženo“ povratila nezavisnost.

jun

2. Nakon što je Crna Gora postala samostalna država, što je značilo kraj Državne zajednice, održana je poslednja sednica Vrhovnog saveta odbrane, na kojoj je doneta odluka o otme da oružane snage SCG više ne postoje. Komande dva dela oružanih snaga prenete su na predsednike Srbije i Crne Gore – Borisa Tadića i Filipa Vujanovića, u skladu sa Ustavnom poveljom.

3. Skupština Crne Gore formalno je odobrila rezultate referenduma održanog 21. maja i usvojila deklaraciju kojom se proglašava nezavisnost najnovije evropske države.

7. Kolegijum ministra odbrane usvojio je Strategijski pregled odbrane Republike Srbije, najznačajniji dokument za planiranje, programiranje i ostvarivanje procesa reforme sistema odbrane. Njime je prikazan politički okvir unutar koga se reforme sprovode, predstavljena je vizija izgleda i funkcionisanja Vojske Srbije do 2015. godine, dat je pregled stanja sistema odbrane i vojske i utvrđene su potrebne sposobnosti sistema odbrane do 2010. godine, kao i prioriteti njegovog razvoja.

15. Vlada Srbije donela je odluku kojom je priznata nezavisnost Crne Gore, a njenim državljanima koji imaju prebivalište u Srbiji data je mogućnost da uzmu i srpsko državljanstvo. Istog dana, Vlada Srbije opozvala je crnogorske članove diplomatskog kora iz bivše državne zajednice i imenovala Milorada Veljovića za direktora policije MUP Srbije.

septembar

7. Predsednik Republike Srbije Boris Tadić i državni sekretar SAD Kondoliza Rajs potpisali su *Sporazum o statusu snaga – SOFA sporazum* (Status – of – Forces Agreement). Ovim sporazumom je između SAD i Srbije definisan pravni status američkog vojnog osoblja (prava i obaveze u pitanjima krivične i civilne nadležnosti, poreza i carina) i imovine koja se privremeno nalazila u Srbiji. Njime je, takođe, omogućeno i olakšano planiranje i sprovođenje bilateralnih vojnih aktivnosti, zajedničkih vežbi, poseta i razmene osoblja.

30. Na zasedanju Narodne Skupštine glasovima 242 prisutna poslanika usvojen je Nacrt novog ustava Srbije, a narednog dana je predsednik Skupštine Predrag Marković raspisao referendum koji će biti održan 28. i 29. oktobra.

oktobar

28–29. U Srbiji je održan referendum na kojem je potvrđen novi Ustav. Na referendumsko pitanje o tome da li su za potvrđivanje novog Ustava Republike Srbije potvrđan odgovor dala su 3.521.724 glasača, odnosno 53,04% ukupnog broja upisanih glasača, a negativan odgovor dalo je 97.497 glasača, odnosno 1,47%. Izlaznost na referendum bila je povećana u poslednjim satima referenduma, što je doprinelo njegovom uspehu.

novembar

8. Ministar odbrane Srbije Zoran Stanković i zamenik komandanta Evropske komande oružanih snaga SAD general Vilijem Vord potpisali su u Domu garde na Topčideru *Sporazum o snabdevanju i uzajamnim uslugama*. Sporazum treba da olakša bilateralnu vojnu saradnju između Srbije i SAD, a naročito saradnju dveju vojski u mirovnim misijama. Prethodno su potpisani *Sporazum o saradnji na zaustavljanju širenja oružja za masovno uništenje* (WMD) i *Sporazum o statusu američkih snaga* (SOFA).

29. Na Samitu NATO koji je održan u Rigi, Srbija je pozvana da se pridruži programu „Partnerstvo za mir“.

decembar

14. Predsednik Srbije Boris Tadić potpisao je u sedištu NATO u Briselu *Okvirni dokument* programa „Partnerstvo za mir“, čime je i formalno otpočelo članstvo Srbije u tom Programu.

18. Ministar odbrane Republike Srbije Zoran Stanković i zamenik generalnog sekretara NATO Alesandro Minuto-Rico otvorili su Vojnu kancelariju NATO za

vezu u Beogradu. Kancelarija je osnovana radi uspostavljanja veze sa vojnim i državnim rukovodstvom Srbije, odnosno radi praktične primene Sporazuma o tranzitu (potpisanog 18. jula 2005), pomaganja Grupe Srbija – NATO za reformu odbrane, olakšavanja saradnje Srbije i NATO u okviru programa „Partnerstvo za mir“, kao i radi pružanja podrške aktivnostima javne diplomatije NATO u regionu. Vojna kancelarija smeštena je u zgradu Ministarstva odbrane Republike Srbije, a u njen sastav ušlo je devetočlano vojno osoblje iz različitih NATO država članica, kao i nekoliko zaposlenih iz Srbije. Za šefa Kancelarije imenovan je brigadni general francuske armije Janik Ase.

18. Ministar spoljnih poslova Srbije Vuk Drašković doneo je odluku o otvaranju tajnih dosijea koje je služba bezbednosti tog Ministarstva vodila o zaposlenima od 1945. godine.

2007.

januar

21. Na parlamentarnim izborima održanim u Srbiji najviše mandata dobila je SRS – 81, zatim DS – 64, DSS-NS – 47, G17 Plus – 19, SPS – 16 i LDP – 15 mandata.

februar

1. Čuvanje i kontrola državne granice Srbije zvanično su prešli u nadležnost policije Srbije, čime je završen proces demilitarizacije državne granice, koji je trajao godinu i po dana. Ovo je na simboličan način obeleženo razmenom povelja između ministra odbrane Zorana Stankovića i ministra unutrašnjih poslova Dragana Jočića. Demilitarizacija granica i uspostavljanje granične policije predstavljaju važne uslove koje Srbija treba da ispuni na svom putu ka Evropskoj uniji.

maj

15. Skupština Srbije izabrala je novu Vladu Vojislava Koštunice, pola sata pre ponoći, u trenutku kada je isticao ustavni rok za formiranje vlade.

23. Za ubistvo premijera Zorana Đinđića, na kaznu zatvora od četrdeset godina osuđeni su zamenik komandanta Jedinice za specijalne operacije Zvezdan Jovanović, kao neposredni izvršilac, i nekadašnji komandant te jedinice Milorad Ulemek Legija, kao organizator. Specijalni sud proglasio je krivim dvanaestoricu pripadnika „crvenih beretki“, tajne službe i zemunskog klana. Pored pomenute dvojice, od pripadnika „crvenih beretki“ osuđeni su još i Željko Tojaga, koji je

dobio kaznu zatvora od 30 godina, i Saša Pejaković, koji je dobio kaznu zatvora od osam godina. Na izdržavanje kazne zatvora od 30 godina osuđen je Branislav Bezarević, pripadnik Bezbednosno-informativne agencije.

septembar

5. Ministar spoljnih poslova Srbije Vuk Jeremić uručio je u sedištu NATO Prezentacioni dokument o ciljevima Srbije u programu „Partnerstvo za mir“. U Prezentacionom dokumentu nije definisano to da li će Srbija u budućnosti postati članica NATO. Svaka država koja se priključuje programu PzM dostavlja ovaj dokument u kome identifikuje svoje namere prilikom postizanja ciljeva Partnerstva.

2008.

februar

3. Boris Tadić, kandidat Demokratske stranke, ponovo je izabran za predsednika Srbije, pošto je u drugom krugu predsedničkih izbora dobio oko 100.000 glasova, odnosno oko dva odsto više od kandidata Srpske radikalne stranke Tomislava Nikolića. To je drugi mandat Borisa Tadića, a prvi po novom Ustavu.

17. Skupština Kosova usvojila je aklamacijom Deklaraciju o nezavisnosti. Vlasti u Srbiji saopštile su da ne priznaju taj akt, a sledećeg dana Kosovo je priznalo osam zemalja – Avganistan, SAD, Francuska, Albanija, Turska, Velika Britanija, Australija i Senegal.

april

29. Potpredsednik Vlade Srbije Božidar Đelić potpisao je, i pored protivljenja tadašnjeg premijera Vojislava Koštunice, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Srbije Evropskoj uniji, kao i Prelazni trgovinski sporazum.

maj

11. Na vanrednim parlamentarnim izborima održanim u Srbiji „Lista za evropsku Srbiju – Boris Tadić“ dobila je 1.590.200 glasova i sto dva mandata u Parlamentu, a „Srpska radikalna stranka 1.219.436 glasova i sedamdeset mandata. Lista Demokratska stranka Srbije – Nova Srbija dobila je 480.987 glasova i trideset mandata, a Socijalistička partija Srbije – Partija ujedinjenih penzionera Srbije – Jedinstvena Srbija 313.896 glasova i dvadeset mandata. Liberalno demo-

kratska partija osvojila je trinaest mandata, a Mađarska koalicija četiri mandata. Bošnjačka lista za evropski Sandžak dobila je dva, a Koalicija Albanaca Preševske doline jedan mandat.

jul

7. Formirana je Vlada Republike Srbije. Vladu su formirale stranke liste Za evropsku Srbiju, koalicija Socijalistička partija Srbije – Partija ujedinjenih penzionera Srbije – Jedinstvena Srbija i stranke nacionalnih manjina.

17. Vlada Srbije imenovala je Sašu Vukadinovića za novog direktora Bezbednosno informativne agencije.

septembar

18. Prvi potpredsednik Vlade, zamenik predsednika Vlade, ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić i direktor Evropol Maks Peter Racel potpisali su Sporazum o strateškoj saradnji Vlade Srbije i evropske policijske kancelarije. Sporazum predstavlja pravni okvir za jačanje saradnje sa Evropol u borbi protiv terorizma, trgovine ljudima, ilegalnih migracija i ozbiljnih oblika prekograničnog kriminala.

oktobar

1. Srpski ministar odbrane Dragan Šutanovac potpisao je u ime Vlade Srbije Sporazum o bezbednosti informacija sa NATO, koji će regulisati bezbednost i distribuciju poverljivih podataka u slučaju njihovog razmenjivanja. Sporazum su u Briselu potpisali ministar Šutanovac i glavni sekretar NATO Jaap de Hoop Scheffer i on predstavlja tipičan ugovor koji je do sada potpisalo devedeset zemalja i međunarodnih organizacija. On je najavio da će Beograd inicirati proces otvaranja kancelarije u okviru NATO.

23. Narodna skupština Republike Srbije usvojila je tri zakona koji ulaze u okvire reforme policije – Zakon o zaštiti države granice, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela.

decembar

11. Narodna skupština Republike Srbije usvojila je, nakon javne rasprave koja je trajala od avgusta do kraja septembra 2007. godine, novi Zakon o odbrani i Zakon o Vojsci Srbije.

26. Na inicijativu organizacija civilnog društva predvođenih Centrom za civilno-vojne odnose, Ministarstvo odbrane produžilo je za mesec dana rok za javnu raspravu o nacrtima Strategija nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane. Mi-

nistarstvo je prvobitno odredilo rok od četrnaest dana za raspravu o strateškim dokumentima koji se prvi put od sticanja nezavisnosti donose u Srbiji.

30. Predsednik Srbije Boris Tadić smenio je sa dužnosti načelnika generalštaba Vojske Srbije general-potpukovnika Zdravka Ponoša. Time je okončan sukob između načelnika Generalštaba i ministra odbrane Dragana Šutanovca, koji je pratilo javno iznošenje niza optužbi. Načelnik GŠ optuživao je rukovodstvo Ministarstva da nema politiku odbrane i da neadekvatno sprovodi reforme sistema odbrane, dok je ministar Šutanovac kritikovao načelnika GŠ za nepoštovanje principa subordinacije i civilne kontrole vojske.

Predmetni indeks

- Agenda (Politička)
- Akcizna roba
- Akteri RSB
- Analiza
- Analiza ključnih političkih aktera
- Analiza konteksta

- Banke
- Begović, Vladan
- Beogradski sporazum
- Bezbednosna provera
- Bezbednosno-obaveštajne službe
- Bezbednost
- BIA
- Budžet
- Buto nacionalni proizvod

- Carinska procedura
- Carinski delikt
- Carinski zakon
- CEFTA (Prostor slobodne trgovine u Centralnoj i Istočnoj Evropi)
- Centar za osnovnu policijsku obuku (COPO)
- Civilna služba
- Civilno društvo
- Customs Enforcement Network (CEN)

- Decentralizacija
- Dekoncetracija
- Demokratizacija

- Demokratska civilna kontrola
- Demokratska kontrola
- Demokratske promene
- Demokratsko upravljanje
- Depolitizacija
- Desekuritizacija
- Detektivi
- Direktor policije
- Diskriminacija
- Dobra uprava
- Druga generacija reforme
- Društveno-politički kontekst reforme
- Državna revizorska institucija
- Državni akteri koji koriste silu
- Državni akteri koji ne koriste silu
- Državocentrični
- Dugoročni plan razvoja sistema odbrane

- Efektivnost
- Efikasnost
- Evropska agencija za rekonstrukciju
- Evropska komisija (EK)
- Evropski sud za ljudska prava

- Finansijska obaveštajna služba
- Finansijska transparentnost
- Fizičko-tehničko obezbeđenje
- Funkcije bezbednosno – obaveštajnih službi

- Generalštab
- Holistički pristup
- Indeks reformisanosti
- Indikator
- Informator o radu UC
- Inspektorat odbrane
- Instrumenti
- Integrisanost
- Istraživačke metode
- Istražne radnje
- Izgradnja države
- Jaka država
- Javne nabavke
- Javni nadzor nad sektorom
bezbednosti
- Javno zalaganje/zastupanje za
reformu u sektoru bezbednosti
- Javnost
- Jedinica za specijalne operacije
- Jerinić, Dragan
- Jugoslovenska narodna armija (JNA)
- Konflikt
- Konsolidacija
- Kontekst
- Kontrola
- Kontrolna uloga izvršne vlasti
- Kopnena zona bezbednosti
- Koreni službi bezbednosti Srbije
- Korupcija
- Kriminalističko-policajska akademija
- Kriminalizacija i militarizacija službi
bezbednosti
- Kriminalni sindikati
- Kriterijumi
- Krivična prijava
- Krivični postupak
- Kršenje ljudskih prava
- Lanac komandovanja
- Legitimnost
- Licenca
- Linijski budžet
- Ljudska prava
- Ljudski resursi
- Logika prikladnosti
- Maloletnik
- Merenje
- Ministar odbrane
- Ministar unutrašnjih poslova
- Ministarstvo odbrane
- Ministarstvo pravde
- Ministarstvo unutrašnjih poslova
- Misije Vojske Srbije
- Nacionalne manjine
- Nacionalni program integracije Srbije
u EU (NPI)
- Nadzor
- Nadzor nad sektorom bezbednosti
- Narodna Skupština
- NATO
- Normativno (pre)uređenje službi
bezbednosti
- Ocena/-e
- Odbor za odbranu i bezbednost
- Odbor za pravosuđe i upravu
- Odeljenje za unutrašnju kontrolu
- Odgovornost – demokratska civilna
kontrola i javni nadzor
- Odnos ciljeva, sredstava i rezultata
- OEBS
- OECD
- Ograničenje slobode kretanja
- Operativni sastav
- Opšta transparentnost
- Organizacije civilnog društva
- Organizovani kriminal
- Osiguravajuća društva
- Oslobodilačka vojska Preševa,
Medveđe i Bujanovca

Ovlašćeno službeno lice	Privatne bezbednosne kompanije
Otpor reformi	(PBK)
Ovlašćenja	Profesionalna vojna služba
Ovlašćeno službeno lice (OSL)	Programski budžet
OVPMB	Propisi
	Prva generacija reforme
Parametri	
Paravojne formacije	Razvoj
Parlamentarna kontrola	Razvojni kontekst
Partnerstvo za mir	Reforma policije
Percepcija pretnji	Reforma sektora bezbednosti (RSB)
Petooktobarske promene	Reforma službi bezbednosti
Petronijević, Predrag	Reforma vojske
Policajac/policajci/policajka	Reforme
Policija	Region, regionalni/-a/-o
Policija u lokalnoj zajednici	Regional Intelligence Liaison Offices
Polijska akademija	(RILOs)
Politička policija	Reorganizacija
Politička ubistva	Resor državne bezbednosti
Politička volja	
Politički akteri	Samozaštitna delatnost
Poreska policija	Sankcije
Posebno odeljenje Okružnog suda	Savet nacionalnih manjina
Postautoritarni kontekst	Savezna uprava carina (SUC)
Postkonfliktni kontekst	Sektor bezbednosti
Postupci	Sektorska analiza konteksta
Potražnja za reformom	Sekuritizacija
Poverenik za informacije od javnog značaja	Slobodan Milošević
Pranje novca	Službe bezbednosti
Pratnja novca i vrednosti	Socijalistička partija Srbije (SPS)
Pravna država	Specijalno tužilaštvo
Predmet	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
Predsednik Republike	Sredstav za posebne namene
Prekonfliktni kontekst	Srpski pokret obnove (SPO)
Presude	Strategija nacionalne bezbednosti
Pretres stana, pretres vozila	Strategija odbrane
Pristup informacijama od javnog značaja	Strategijski ciljevi reforme sistema odbrane
Pritvor	Strategijski pregled odbrane
Privatizacija	Sud
Privatizacija bezbednosti	Sudije
	Sudska kontrola

Sudski postupak
Svetska banka
Svetska carinska organizacija (SCO)

Tačke preokreta
Tajna policija
Tajni dosiji
Tortura
Trade and transport Facilitation in
South East Europe (TTFSE)
Transformacija
Transparentnost
Tranzicija
Tržište
Tužilaštvo

Učestvovanje u kreiranju politike
Učestvovanje u sprovođenju i
ocenjivanju politike
Udruženje FTO u Privrednoj komori
Srbije
Udruženje građana
Umrežavanje
Uniformisano službeno lice
Unutrašnja kontrola
Upotreba oružja
Uprava carina (UC)
Uprava carina Crne Gore (UCCG)
Uprava za analitiku u MUP-u
Uprava za izvršenje zavodskih
sankcija
Uprava za sprečavanje pranja novca
(USPN)
Uprava za stručno obrazovanje,
osposobljavanje, usavršavanje i
nauku
Uprava za unutrašnju kontrolu u
MUP-u
Upravljanje ljudskim resursima
Upravljanje materijalnim resursima
Upravni postupak

Uputstvo za objavljivanje informatora
o radu državnih organa
Ustav Republike Srbije
Ustav Savezne Republike Jugoslavije
Ustavna povelja Državne zajednice
Srbija i Crna Gora
Utemeljena teorija (grounded theory)

Veće za ratne zločine
Viša škola unutrašnjih poslova (VŠUP)
Visoka politika
Visoki savet sudstva
Vladavina prava
Vlada Republike Srbije
Vojislav Koštunica
Vojna akademija
Vojna doktrina
Vojno pravosuđe
Vojnoobaveštajna agencija
Vojska
Vojska Jugoslavije (VJ)
Vojska Srbije
Vojska Srbije i Crne Gore (VSCG)
Vrhovni kasacioni sud
Vrhovni Savet Odbrane
Vrhovni sud Srbije (VSS)

Zajednica
Zakon
Zakon o Bezbednosno – informativnoj
agenciji
Zakon o budžetu Republike Srbije za
2008. godinu
Zakon o državnim službenicima
Zakon o javnim nabavkama
Zakon o klasifikaciji podataka
Zakon o ministarstvima
Zakon o odbrani
Zakon o odbrani
Zakon o oružju i municiji
Zakon o osnovama društvene
samozaštite (DSZ)

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije	Zakon o sprečavanju pranja novca (2005)
Zakon o policiji	Zakon o udruženjima
Zakon o poreskom postupku i administraciji	Zakon o vojsci
Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji	Zakon o Vojsci Jugoslavije
Zakon o privatnoj delatnosti obezbeđenja	Zakon o Vojsci Srbije
Zakon o radu	Zakon o zaštiti podataka o ličnosti
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	Zakoni o službama bezbednosti
Zakon o službama bezbednosti SRJ	Zakonik o krivičnom postupku
Zakon o sprečavanju pranja novca (2001)	Zaštitnik građana
	Zaštita ljudskih prava
	Zastupljenost nacionalnih manjina
	Zastupljenost žena
	Zatvor
	Zatvorenik
	Zatvorski čuvar

Istraživački tim

Miroslav Hadžić – predsednik Upravnog odbora Centra za civilno-vojne odnose. Diplomirao na Vazduhoplovnoj vojnoj akademiji u Zadru 1966. godine. Na Fakultetu političkih nauka u Beogradu diplomirao 1973. godine. Magistrirao je 1979. godine, a 1983. godine i doktorirao je na istom fakultetu. U periodu 1972–1973. godine radio je kao istraživač-saradnik u Vojnom centru za andragoška, psihološka i sociološka istraživanja u Beogradu. Najveći deo vojne karijere proveo je kao nastavnik u Visokoj vojnopolitičkoj školi JNA (1972–1994). Od 1992. do 1994. godine kao vanredni profesor predaje Vojnu sociologiju na Vojnoj akademiji u Beogradu. Na sopstveni zahtev napustio je JNA u činu pukovnika januara 1994. godine. Sledećih pet godina proveo je u Odeljenju za sociološka istraživanja Instituta društvenih nauka iz Beograda. Od 2002. godine radi kao profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu gde predaje na predmetima Globalna i nacionalna bezbednost i Međunarodna bezbednost. Autor je brojnih knjiga i članaka.

Na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ bio je angažovan kao vodeći istraživač i vođa metodološkog tima. Autor je tekstova „*Bilans reforme sektora bezbednosti u Srbiji*“, „*Konteksti reforme sektora sektora bezbednosti Republike Srbije*“ i koautor uvodnog poglavlja „*O projektu*“. Autor je i pojmovnika *Civilni lanac komandovanja*.

Milorad Timotić – potpredsednik Upravnog odbora Centra i jedan od njegovih osnivača.

Rođen je 1935. godine. Diplomirao je na Vojnoj akademiji KoV 1957. godine u Beogradu i na Fakultetu političkih nauka 1965. godine, gde je i magistrirao. Završio je i Royal College of Defense Studies u Londonu 1985. godine. Radio je u jedinicama JNA i u Saveznom sekretarijatu za narodnu odbranu. Penzionisan 1992. godine iz Centra za strategijske studije oružanih snaga. Od 1997. godine aktivno je učestvovao u svim projektima i aktivnostima Centra.

Na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ bio je angažovan kao vodeći istraživač i konsultant. Učestvovao je u operacionalizaciji Indeksa reformisanosti sektora bezbednosti.

Bogoljub Milosavljević – diplomirao na Pravnom fakultetu u Beogradu 1976. godine, gde je 1981. godine i magistrirao, a doktorat iz Međunarodnog prava stekao je 1983. godine. Radio je u nekoliko državnih institucija, uključujući u to i Savezno ministarstvo za pravdu, u kome je radio kao savetnik ministra. Od 1994. do 1999. godine radio je kao docent i vanredni profesor na Policijskoj akademiji u Beogradu. Od 2003. godine predaje na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu, a od 2004. godine predaje i na Fakultetu političkih nauka na master studijama iz Međunarodne bezbednosti. Autor je brojnih knjiga i članaka. Kao konsultant na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ učestvovao je u operacionalizaciji Indeksa reformisanosti sektora bezbednosti. Autor je delova Godišnjaka „*Pravna uređenost delovanja policije*“ i koautor indeksa i nalaza o reformisanosti *bezbednosno-obaveštajnih službi Republike Srbije i pravosuđa*.

Đorđe Vuković – diplomirao na Fakultetu političkih nauka u Beogradu 1999. godine, gde je 2004. godine stekao i magistraturu iz političke sociologije. Dugi niz godina je radio u CESID na pozicijama koordinatora projekata i programskog direktora, a trenutno radi kao direktor. Jedno vreme radio je kao asistent na Fakultetu političkih nauka, na predmetima Politička sociologija i Politička sociologija savremenog društva. Kao konsultant na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ učestvovao je u operacionalizaciji Indeksa reformisanosti sektora bezbednosti.

Filip Ejdlus – rođen je 1979. godine. Diplomirao je međunarodne studije na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Magistrirao je na Institutu političkih studija u Parizu 2005. godine, a 2006. godine magistrirao je i na Londonskoj školi za ekonomiju (LSE). U periodu 2006–2009. godine radio je kao izvršni direktor Centra za civilno-vojne odnose i istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti. Trenutno radi kao asistent na predmetima Globalna i nacionalna bezbednost i Međunarodna bezbednost na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Posebna interesovanja: međunarodna bezbednost, Bliski istok, Evropska unija, teorije međunarodne politike. Na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ bio je angažovan kao vodeći istraživač. Koautor je uvodnog poglavlja „*O projektu*“, autor teksta „*Koncept reforme sektora bezbednosti*“, indeksa i nalaza o reformisanosti *Narodne skupštine* i pojmovnika *Skupštinski nadzor sektora bezbednosti*.

Sonja Stojanović – rođena je 1978. godine. Diplomirala je japanski jezik i književnost na Filološkom fakultetu u Beogradu. Magistrirala je u oblasti „Politika, bezbednost i integracije“ na Školi za slovenske i istočnoevropske studije Univerzitetskog koledža u Londonu. U periodu 2002–2005. godine radila je kao saradnik na projektima Jedinice za strateški razvoj Odeljenja za sprovođenje zakona

Misije OEBS u SCG. Od 2006. godine radi kao direktor Centra za civilno-vojne odnose i kao istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti. Posebna interesovanja: reforma policije, komparativna politika, proširenje i bezbednost EU, javna i politička uprava, rešavanje konflikata.

Na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ bila je angažovana kao vodeći istraživačica, sa posebnim zaduženjem za izradu Indeksa reformisanosti sektora bezbednosti i uputstva za merenje. Autor je teksta „Pristup mapiranju i merenju reforme sektora bezbednosti“, nalaza i indeksa reformisanosti policije i koautor hronologije i bibliografije policije.

Zorana Atanasović – rođena je 1976. godine. Diplomirala je psihologiju na Filozofskom fakultetu u Beogradu. Završila Specijalističke studije iz Nacionalne i globalne bezbednosti na Fakultetu političkih nauka, a trenutno na istom fakultetu završava magistarske studije iz Globalne i nacionalne bezbednosti. U periodu 2004–2006. godine radila je kao saradnik Centra za civilno-vojne odnose, a od 2006. godine radi kao istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti. Posebna interesovanja: društvena istraživanja, javno mnjenje o bezbednosnim temama, političke partije.

Na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ bila je angažovana kao istraživač. Autor je indeksa i nalaza o *civilnom društvu*, pojmovnika *Javni nadzor nad sektorom bezbednosti* i bibliografije *NVO i mediji*.

Marko Milošević – rođen je 1977. godine. Diplomirao je na Filozofskom fakultetu u Beogradu, odsek za sociologiju, a 2009. godine završio je i master studije sociologije na istom fakultetu. Od 2006. godine radi kao istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti. Posebna interesovanja: društveni razvoj i bezbednost.

Na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ bio je angažovan kao istraživač. Autor je indeksa i nalaza o reformisanosti *privatnih bezbednosnih kompanija*, *CV specijalnih jedinica* i bibliografije *privatnih bezbednosnih kompanija*.

Jelena Petrović – rođena je 1982. godine. Diplomirala je međunarodne studije na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, gde je završila i posle diplomске studije u istoj oblasti. Trenutno pohađa doktorske studije na Odeljenju za studije konflikta Kings koledža u Londonu, gde radi disertaciju na temu „Efektivnost NATO uslovljavanja na Zapadnom Balkanu“. U periodu 2006–2007. godine radila je kao istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti, a jedno vreme bila je angažovana i kao istraživač na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“. Učestvovala je u izradi bibliografije *bezbednosnih integracija Srbije u PFP i NATO*.

Predrag Petrović – rođen je 1976. godine. Diplomirao je politikologiju na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Trenutno na istom fakultetu završava magistarske studije iz predmeta Politička sociologija. Od 2006. godine radi kao istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti. Posebna interesovanja: borba protiv korupcije, bezbednosno-obaveštajne službe i privatizacija bezbednosti. Na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ bio je angažovan kao istraživač. Koautor je indeksa i nalaza o reformisanosti *bezbednosno-obaveštajnih službi Republike Srbije*, a na osnovu istraživanja članova istraživačkog tima sazeo je i izradio *Glavne nalaze istraživanja*. Autor je CV i bibliografije *bezbednosno-obaveštajne službe Republike Srbije*, hronologije *reforme bezbednosno-obaveštajnih službi Republike Srbije*.

Đorđe Popović – rođen je 1978. godine. Diplomirao je na Pravnom fakultetu u Beogradu. Magistrirao je na Institutu za mirovne studije u Hamburgu. Od 2006. godine radi kao istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti. Posebna interesovanja: reforma sektora bezbednosti. Na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ bio je angažovan kao istraživač. Autor je indeksa i nalaza o reformisanosti *Vojske Srbije* i CV *Saveta za nacionalnu bezbednost*.

Jelena Radoman – rođena je 1981. godine. Diplomirala je međunarodne studije na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Završila je master studije na predmetu „Politika, bezbednost i integracije“ na Školi za slovenske i istočnoevropske studije, Univerzitetski koledž u Londonu. Od 2006. godine radi kao istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti. Posebna interesovanja: bezbednosni profil Jugoistočne Evrope i Zapadnog Balkana i reforma sektora bezbednosti. Kao istraživač na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ učestvovala je u razradi indeksa reformisanosti i CV *Vojske Srbije*.

Marko Savković – rođen je 1980. godine. Diplomirao je međunarodne studije na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Trenutno na istom fakultetu završava magistarske studije – Evropske studije. Posebna interesovanja: društveni razvoj i bezbednost. Na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ bio je angažovan kao istraživač. Autor je indeksa i nalaza o reformisanosti *državnih organa sa određenim policijskim ovlašćenjima* i CV *Uprave carina* i *Uprave za pranje novca*.

Jelena Unijat – rođena je 1979. godine. Diplomirala je na Pravnom fakultetu u Beogradu, gde trenutno pohađa poslediplomske studije Kriminalističkih nauka. U periodu 2006–2008. godine radila je kao istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti. Trenutno radi u Kancelariji Zaštitnika građana.

Na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ bila je angažovana kao istraživač. Koautor je indeksa i nalaza o reformisanosti *pravosuđa*, CV *Specijalnog suda* i pojmovnika *Piramida pravnih normi u sektoru bezbednosti*. Autor je i bibliografija *zatvora i pravosuđa*.

Stażisti

Ivan Dimitrijević – diplomirao je na Fakultetu za bezbednost u Beogradu. Trenutno pohađa master studije Međunarodne bezbednosti na Fakultetu političkih nauka. Autor je nekoliko članaka i recenzija u časopisima „Ljudska bezbednost“ i „Bezbednost“.

Kao saradnik na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ učestvovao je u izradi hronologije i bibliografije *civilne zaštite i policije*.

Miljana Golubović – diplomirala je međunarodne studije na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, gde trenutno pohađa specijalističke akademske studije – Evropske studije. Zaposlena je u Ministarstvu trgovine i usluga, u Sektoru za međunarodnu saradnju, Odeljenje za evropske integracije.

Kao saradnica na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ učestvovala je u izradi hronologije *vojske*.

Nikola Živković – studira međunarodne studije Fakulteta političkih nauka u Beogradu. Od 2006. godine radi kao naučni saradnik Centra za evropske integracije Beogradske otvorene škole.

Kao saradnik na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ učestvovao je u izradi *opšte političke hronologije*.

Biljana Đorđević – student na master studijama „Politička analitika i menadžment“ na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Na istom fakultetu angažovana je kao saradnik u nastavi na predmetu „Savremene političke teorije“. Oblasti interesovanja: politička teorija, migracije, studije bezbednosti.

Kao saradnik na projektu „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ učestvovala je uzradi bibliografije i hronologije *reforme bezbednosno-obaveštajnih službi*.

Centar za civilno-vojne odnose je organizacija civilnog društva koja je osnovana 1997. godine u Beogradu a u cilju javnog podržavanja demokratizacije Srbije i zalaganja za radikalnu reformu njenog sektora bezbednosti. U središtu istraživanja i javnog delovanja Centra su dinamika i dometi reforme pre svega državnih aparata sile, kao i problemi njihovog stavljanja pod demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor. Važan deo aktivnosti Centra je usmeren na istraživanje i javno tematizovanje potrebe i izgleda za uključenje Srbije u procese regionalne i globalne bezbednosne saradnje i integracije. Pored trinaest stalno zaposlenih Centar na svojim projektima angažuje veliki broj spoljašnjih saradnika.

Beogradska škola za studije bezbednosti (BŠSB) je istraživačko odeljenje Centra za civilno-vojne odnose. Osnovano je januara 2006. godine u cilju unapređivanja sistematskih istraživanja u polju bezbednosti kao i akademskog napretka mladih istraživača. Time se ujedno hoće doprineti daljem razvoju studija bezbednosti u Srbiji. Za tu svrhu Centar i Norveški institut za međunarodne odnose (NUPI) iz Osla su tokom 2008. godine započeli program šestonedelnog akademskog usavršavanja istraživača Škole u NUPI-ju, koji će trajati i tokom 2009. godine. U Školi radi deset mladih istraživača koji su angažovani na različitim istraživačkim i obrazovnim projektima. Oni uz to učestvuju u svim akcijama javnog zastupanja koje organizuje Centar. Školu od njenog osnivanja finansijski podržavaju Vlada Kraljevine Norveške i Balkanski fond za demokratiju (BTD).

Centar je do sada stekao značajno iskustvo u raznovrsnim akademskim istraživanjima, kao i alternativnom obrazovanju i javnom zastupanju. Zahvaljujući tome Centar se uvrstio među vodeće nezavisne istraživačke organizacije u oblasti bezbednosti. To posebno važi za istraživanja reforme sektora bezbednosti u Srbiji i u regionu Zapadnog Balkana. O tome svedoče i rezultati nekih od dosadašnjih istraživanja, kao što su: *Istraživanje i podizanje bezbednosne kulture mladih (2008-2009.)*, *Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji (2007-2009.)*, *Reforma sektora bezbednosti i evroatlantske integracije Slovačke i Srbije: naučene lekcije (2007-2008.)*, *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji - prijatelj ili ne? (2007-2008.)*, *Vojska Srbije i Crne Gore i Srpska pravoslavna crkva – potraga za novim identitetom (2005-2009.)*, *Javno mnjenje i mediji o oružanim snagama*

Srbije i Crne Gore (2003-2005.), Nasilno rasturanje Jugoslavije – uzroci, dinamika i posledice (2004.), Zaštita ljudskih prava u Vojsci i policiji u SRJ (2003.), Normativne pretpostavke za civilnu kontrolu Vojske Jugoslavije (2001.).

Centar trenutno sprovodi, u saradnji sa Ženevskim centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga, projekt „Povećanje kapaciteta organizacija civilnog društva za merenje i monitoring reforme sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu 2009-2014“. Njegovom se realizacijom hoće uz ostalo doprineti povećanju kapaciteta organizacija civilnog društva u državama Zapadnog Balkana za efektivno nadgledanje tokova reforme mesnih sektora bezbednosti kao i procesa bezbednosne saradnje u regionu. Partneri u ovom projektu su Institut za međunarodne odnose iz Zagreba, Centar za bezbednosne studije iz Sarajeva, Centar za demokratiju i ljudska prava iz Podgorice, Analytica iz Skoplja, Institut za demokratiju i medijaciju iz Tirane kao i Kosovski centar za studije bezbednosti iz Prištine. Zahvaljujući ovome stvorena je regionalna mreža specijalizovanih organizacija civilnog društva koja bi svojim delovanjem trebalo da doprinese povećanju transparentnosti procesa reforme sektora bezbednosti u zemljama regiona.

Stručnjaci i saradnici Centra su u prethodnom periodu, pored toga, izradili modele nekoliko zakona iz oblasti bezbednosti: Model zakona o civilnoj službi, Model zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja, Model Zakona o načinu utvrđivanja i postupanju sa tajnim podacima od značaja za odbranu zemlje i Model zakona o Vrhovnom savetu odbrane. Osloncem na to Centar je pokrenuo javnu debatu o potrebi i važnosti sveobuhvatnog i skladnog pravnog uređivanja nacionalnog sistema bezbednosti u Srbiji. Isto tako, Centar je na zahtev nadležnog odbora nekadašnje Skupštine Srbije i Crne Gore izradio Nacrt zakona o demokratskoj i civilnoj kontroli vojske. Njegovi eksperti su takođe učestvovali u izradi Nacrta zakona o službama bezbednosti SCG. Oni su pre toga bili deo tima koji je izradio Zakon o službama bezbednosti SRJ, koji je usvojen jula 2002. godine. Pored toga Centar je u septembru 2007. godine organizovao javnu raspravu o nacrtima Zakona o odbrani i Zakona o Vojsci, a u januaru 2009. godine i javnu raspravu o nacrtima Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane Republike Srbije.

Važan deo dosadašnjih aktivnosti Centra činili su raznovrsni obrazovni i informativni programi, koji su bili namenjeni aktivistima civilnog društva, narodnim poslanicima kao i pripadnicima bezbednosnog sektora u Srbiji te članovima akademske zajednice. Ovim programima je do sada bilo obuhvaćeno više od 1800 polaznika. U saradnji sa Fakultetom političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar je dva puta uspešno sproveo jednogodišnje posle diplomске specijalističke kurseve iz studija nacionalne i globalne bezbednosti (školska 2004/2005 i 2005/2006). Potom su na istom fakultetu tokom 2006-2007. godine po prvi put organizovane magistarske studije Nacionalne i globalne bezbednosti, a potom i master studije Međunarodne bezbednosti. Trenutno je u toku školovanje druge generacije polaznika ovih studija. Zahvaljujući podršci dona-

tora Centar je za svaku generaciju studenata uspevaio da obezbedi najmanje 20 stipendija koje su korišćene pre svega za školovanje zaposlenih u državnoj upravi i njenim aparatima sile (Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, bezbednosno-obaveštajne službe i Narodna skupština), ali i polaznika iz akademske zajednice, medija i organizacija civilnog društva. Tokom 2007. godine Centar je pokrenuo i program stažiranja za domaće i strane studente, sa željom da doprinese uvećanju u jačanju zajednice civilnih istraživača bezbednosti. Do sada je u ovom programu učestvovalo 27 domaćih i 6 stranih stažista. Time se ujedno hoće podstaći aktivnije uključivanje akademske zajednice i civilnog društva u procese reforme sektora bezbednosti u Srbiji, regionu i u Evropi.

U toku 2007-2008. godine Centar je sproveo prvi interaktivni projekt „*Video pitanja građana: pokretanje debate o strateškoj orijentaciji Srbije*“ koji je nastao povodom obeležavanja godišnjice pristupanja Srbije Partnerstvu za mir. U sklopu toga je nastao dokumentarni film „*Da li Srbija treba da bude vojno neutralna?*“ u kome su na pitanja građana, poput onih o strateškoj orijentaciji Srbije i ceni njene vojne neutralnosti, odgovore dali predstavnici Ministarstva odbrane, akademske zajednice i stručnjaci iz oblasti bezbednosne politike. U istom periodu pokrenut je i projekat „*Povećanje učešća građana u bezbednosnoj politici*“ koji je za cilj imao povećanje učešća građanskog društva i građana u procesima odlučivanja o politici bezbednosti na lokalnom i nacionalnom nivou. Zahvaljujući tome nastala je „Mreža nacionalnih i lokalnih nevladinih organizacija i eksperata specijalizovanih za bezbednosne teme“, koju čine 44 organizacije civilnog društva iz Srbije i koja deluje kao grupa za javni pritisak koji je usmeren na ubrzanje reforme mesnog sektora bezbednosti i jačanje demokratske civilne kontrole nad njim.

Realizacijom projekta „*Ekonomija i bezbednost – ekonomska dimenzija članstva Srbije u Partnerstvu za mir i moguće integracije u NATO (2008.)*“ Centar je među prvima pokrenuo javnu debatu o povezanosti ekonomije, stabilnosti i bezbednosti. U tom cilju, je u novembru 2008. godine organizovana međunarodna konferencija pod nazivom „Ekonomija i bezbednost“, na kojoj se raspravljalo o teorijskim i metodološkim problemima izračunavanja cene bezbednosti, te cenom proklamovane vojne neutralnosti Srbije kao i ekonomskim i društvenim dobitima i troškovima njene eventualne integracije u NATO. U njenom radu su učestvovali predstavnici državnih institucija, civilnog društva i akademske zajednice iz Srbije, kao i brojni gosti iz zemalja Zapadnog Balkana, centralne i istočne Evrope.

Centar je takođe dužnu pažnju posvetio problemima zaštite ljudskih prava pripadnika državnih aprata sile kao i građana kada se nađu u njihovom zahvatu. Za tu svrhu on je, između ostalog, u periodu od 2005-2008 godine organizovao Pravno savetovalište. Vrhunski advokati su pravnu pomoć pružali u prostorijama Centra u Beogradu. Pored toga nekoliko sesija Savetovališta je održano u drugim gradovima širom Srbije. Po okončanju projekta Centar je objavio brošuru „*Besplatno pravno savetovalište za aktivne i penzionisane pripadnike Vojske i Policije Republike Srbije*“.

U cilju povećanja i širenja modernih znanja iz oblasti studija bezbednosti Centar je u proteklom periodu objavio niz originalnih publikacija i analiza koje su prostele iz njegovih istraživačkih, obrazovnih i aktivnosti javnog zastupanja. Većina publikacija i analiza su dostupne na veb sajtu Centra www.ccmr-bg.org, odakle se mogu preuzeti besplatno. Do sada je objavljeno 38 različitih publikacija- knjiga, priručnika, zbornika, pojmovnika od kojih je većina prevedena i na engleski jezik, a neke od njih i na mađarski i albanski jezik.

Centar od 2006. godine redovno objavljuje stručni časopis „*Bezbednost Zapadnog Balkana*“. Do sada je objavljeno jedanaest brojeva časopisa koji su dostupni na srpskom i engleskom jeziku na veb sajtu Centra. Časopis se štampa u 300 primeraka na srpskom i 300 primeraka na engleskom jeziku, dok je ukupan broj pretplatnika na elektronsko izdanja časopisa dostigao brojku od 2,000.

Pokretanjem edicije „Beogradske studije bezbednosti“ 2007. godine Centar je započeo da objavljuje prevode do sada neobjavljenih dela eminentnih stranih autora iz ove oblasti. Edicija je započeta štampanjem dela Keneta Volca „Teorija međunarodne politike“ iz 1979. godine, kojom su postavljeni temelji za savremene akademske diskusije u oblasti međunarodnih odnosa i bezbednosti. U toku 2009. godine u ovoj ediciji biće objavljeno i delo Roberta Kagana „The Return of History and the End of Dreams“.

Biblioteka Centra za civilno-vojne odnose je prva akademska biblioteka u Srbiji specijalizovana za studije bezbednosti. Biblioteka je registrovana pri Narodnoj biblioteci Srbije, a sve publikacije su dostupne preko COBISS sistema (objedinjeni regionalni sistem bibliotečkih mreža koji čini više od 500 bibliote-ka). Biblioteka trenutno broji preko 1,800 naslova i specijalizovanih domaćih i stranih časopisa.

Centar je član ali i pokretač nekoliko nacionalnih i regionalnih mreža i organizacija civilnog društva. On je, između ostalog, član Federacije nevladinih organizacija Srbije, član mreže partnerskih nevladinih organizacija Kancelarije Vlade Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji i Informacionog foruma bezbednosnog sektora. Predstavnik Centra je ujedno i član Međunarodnog savetodavnog odbora Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga. Centar je takođe potpisao memorandume o međusobnom razumevanju i na taj način formalizovao saradnju sa Ministarstvom odbrane Srbije, Vladinom Kancelarijom za pridruživanje EU, Institutom za uporedno pravo, Nacionalnim institutom za demokratiju, Udruženjem za evroatlantsku saradnju „Jagello 2000“ iz Češke, Centrom za evropske i severnoatlantske poslove iz Slovačke, Centrom za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) iz Crne Gore, Centrom za bezbednosnu saradnju RACVIAC, Institutom za međunarodne odnose iz Hrvatske, Centrom za sigurnosne studije iz BiH, Analyticom iz Makedonije i Institutom za demokratiju i medicinu iz Albanije. Centar je takođe potpisao i trinaest memoranduma o razmeni časopisa i drugih publikacija sa relevantnim akademskim časopisima iz Srbije, Slovenije, Slovačke, Rumunije i Turske.