

Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji

FILIP EJDUS

Fakultet političkih nauka, Beograd

Uvod

Prekretni događaj u savremenoj istoriji Srbije bili su masovni protesti 5. oktobra 2000. godine koji su doveli do svrgavanja režima Slobodana Miloševića. Ovaj događaj simbolizuje izlazak iz višedecenijskog autoritarizma kao i početak dvostruke tranzicije, jedne od autoritarnog poretka ka demokratiji i druge od oružanih sukoba ka miru. Ove godine, demokratija u Srbiji je proslavila svoj deseti rođendan, što predstavlja prigodan povod za osvrt na dosadašnja postignuća i predstojeće izazove. Osnovni zadatak ovog rada biće da odgovori na pitanje da li se i u kojoj meri deset godina nakon 5. oktobra institucijama u sektoru bezbednosti u Srbiji upravlja demokratski. Osnovni argument koji iznosimo je da je deset godina nakon promena uspostavljen formalni institucionalni okvir za demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti, doduše, na jedan spor i mukotrpan način. Međutim, kao što ćemo u tekstu videti, i dalje postoji duboki jaz između formalnog institucionalnog okvira s jedne strane i praksi s druge strane.¹ Članak će se sastojati iz tri dela. U prvom delu ćemo izneti koncept demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti. U drugom delu ćemo opisati širi kontekst u kome se u proteklih deset godina odvijala reforma sektora bezbednosti. U trećem delu ćemo primeniti dati analitički okvir na sektor bezbednosti u Srbiji 2010. godine.

1. Koncept demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti

Koncept „demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti“ poslednjih nekoliko godina postao je sastavni deo međunarodnog akademskog i političkog rečnika (Cottey

¹ Empirijski i metodološki ovaj tekst se oslanja na projekat Beogradskog centra za bezbednosnu politiku *Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, u kome je autor učestvovao tokom 2008. i 2009. godine. Šira verzija ovog teksta biće objavljena u Ejdus 2010.

et al. 2002, Hänggi 2003, Ball 2005, Ghebali/Lambert 2007). U ovom članku, demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti biće definisano kao transparentna organizacija i rukovođenje sektorom bezbednosti koji se zasnivaju na odgovornosti donosioca odluka građanima, poštovanju vladavine prava i podele vlasti, maksimalizaciji zaštite ljudskih prava i omogućavanju učestvovanja građana i kontrole javnosti.

Ovaj pojam treba razlikovati od reforme sektora bezbednosti koja je širi pojam i odnosi se na proces političke i organizacione transformacije u cilju efikasnog i efektivnog pružanja državne i ljudske bezbednosti u okvirima demokratskog upravljanja (Edmunds 2007, 25, Hänggi 2004, 4). Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti treba razlikovati i od demokratske civilne kontrole koja je uži pojam i odnosi se na odgovornost bezbednosnih institucija, kako prema građanima (vertikalna odgovornost) tako i prema drugim državnim institucijama (horizontalna odgovornost). Civilna kontrola je još uži termin i odnosi se na potčinjenost bezbednosnih institucija civilnom političkom autoritetu koji ne mora nužno imati demokratski kredibilitet. Semjuel Huntington je napravio veoma važnu razliku između objektivne civilne kontrole, koja priznaje nezavisnu profesionalnu sferu bezbednosnih institucija, dok je suština subjektivne kontrole u poricanju ove nezavisnosti i mešanju civilnih nalagodavaca u njihove operativne aktivnosti (Huntington 1967, 83). Konačno, sektor bezbednosti ćemo definisati kao skup institucija i aktera odgovornih za zaštitu države, zajednice i pojedinca (Hänggi 2004). U njega spadaju kako institucije direktno zadužene za bezbednost države i građana (vojska, policija, službe bezbednosti itd), tako i institucije odnosno akteri zaduženi za upravljanje (ministarstva), kontrolu (parlament), proveru (pravosudni sistem) i nadzor (nezavisni državni organi, građani i njihova udruženja, mediji itd).

Na osnovu ovakvih polaznih definicija možemo napraviti razliku između pet različitih dimenzija demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti. Prva dimenzija je *horizontalna odgovornost*, odnosno sposobnost državnih ustanova da kontrolišu, upravljaju, nadgledaju i procenjuju formulisanje i sprovođenje bezbednosne politike, aktere i ustanove zadužene za legitimnu primenu sile i prinude (O'Donnell 1999). Horizontalna odgovornost se sprovodi kroz civilnu kontrolu izvršne vlasti, parlamentarnu kontrolu, sudsku proveru i nadzor nezavisnih državnih organa. Druga dimenzija je *vertikalna odgovornost*, odnosno sposobnost građanskog društva da utiče, nadgleda i ocenjuje aktere i institucije u sektoru bezbednosti. Osnovni oblik vertikalne odgovornosti su izbori. Međutim, građansko društvo treba da ima mogućnost da učestvuje u bezbednosnim poslovima i između izbora kroz kontinuirani nadzor formulisanja i implementiranja politika, stvaranje alternativnih izvora informacija i ekspertize, kao i kroz kanalisanje različitih društvenih interesa u sektor bezbednosti (Caparini/Fluri 2006). *Vladavina prava* je treća dimenzija demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti. Nju ćemo za potrebe ovog rada posmatrati kao funkciju dva elementa: pozitivno pravne regulisanosti sektora bezbednosti s jedne i poštovanja ljudskih prava i sloboda od strane i unutar sektora bezbednosti s druge strane (Smulovitz 2003, Dworkin 1978). Četvrta dimenzija demokratskog upravljanja je *reprezentativnost*, odnosno težnja ka ravnopravnoj zastupljenosti različitih delova društva u sektoru bezbednosti. U ovom radu fokusiraćemo se na etničku i rodnu zastupljenost u sektoru bezbednosti. Peta i poslednja dimenzija demokratskog upravljanja je *transparentnost*. Građani bi

morali da budu upoznati s opštom bezbednosnom situacijom, strateškom orijentacijom svoje države kao i s načinom trošenja javnih sredstava kada je u pitanju nacionalna bezbednost (Eković 2009).

U dosadašnjem delu teksta smo razvili analitički okvir za analizu demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti (tabela 1). U sledećem poglavlju okrećemo se demokratizaciji sektora bezbednosti u Srbiji u proteklih deset godina.

Tabela 1: Dimenzije demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti

1. Horizontalna odgovornost	2. Vertikalna odgovornost	3. Vladavina prava	4. Zastupljenost	5. Transparentnost
Civilna kontrola izvršne vlasti	Izbori	Pravna država	Etnička zastupljenost	Opšta transparentnost
Parlamentarna kontrola	Alternativan izvor znanja i informacija			
Sudska provera	Ocena politike	Ljudska prava i slobode	Rodna zastupljenost	Finansijska transparentnost
Nadzor nezavisnih državnih organa	Javni nadzor			

2. Kontekst reforme sektora bezbednosti

Pre nego što pređemo na analizu demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti u Srbiji po dimenzijama, neophodno je osvrnuti se na širi politički kontekst u kome su se demokratizacija i reforma sektora bezbednosti odvijale u proteklih deset godina. Nakon 5. oktobra 2000. godine, Srbija se nalazila u daleko kompleksnijoj situaciji nego većina ostalih postkomunističkih država Centralne i Istočne Evrope. Pored uobičajenih izazova, koji proizilaze iz postautoritarnog političkog nasleđa, Srbija je morala da se nosi i s nizom specifičnih strukturnih i institucionalnih prepreka koje su dodatno komplikovale, usporavale i otežavale demokratizaciju sektora bezbednosti.

Prva strukturna prepreka, koja je otežavala sprovođenje brzih i sveobuhvatnih demokratskih reformi, i to ne samo u sektoru bezbednosti, bila su nerešena državna pitanja poput oružanog sukoba na jugu Srbije (2000–2001), neizvesnosti državne zajednice s Crnom Gorom (do 2006) kao i nerešenog finalnog statusa Kosova i Metohije. Primera radi, predsednik Jugoslavije Vojislav Koštunica je nakon 5. oktobra 2000. godine sprečavao smenjivanje načelnika Generalštaba Nebojše Pavkovića kao i načelnika Resora državne bezbednosti Radomira Markovića, pravdajući to krizom na jugu Srbije. Drugu strukturnu prepreku predstavljala je izuzetno fragmentisana i ideološki podeljena politička scena koja je onemogućavala stvaranje političkog konsenzusa o bilo kom političkom izazovu, od reforme sektora bezbednosti, preko saradnje s Tribunalom u Hagu pa sve do evroatlantskih integracija i odnosa prema Crnoj Gori ili Kosovu i Metohiji. Politička scena je bila fragmentisana, kako između samih republika (do

2006) tako i unutar njih. Treća strukturna prepreka ogledala se u nedostatku pozitivnih podsticaja iz međunarodnog okruženja. Dok je u slučaju drugih država Centralne i Istočne Evrope integracija u NATO podsticala reforme sektora bezbednosti, u slučaju Srbije nije postojao ovakav podstrek pošto je Srbija proglasila vojnu neutralnost. Iako je EU imala poluge da kroz svoju politiku uslovljavanja izvrši učinkovit pritisak da se određene reforme sprovedu, njena pažnja je bila usmerena skoro isključivo na meku bezbednost, odnosno na reforme vezane za viznu liberalizaciju. U godišnjim izveštajima koje objavljuje Evropska komisija, demokratskom upravljanju sektorom bezbednosti je posvećeno veoma malo prostora, a pažnja je koncentrisana uglavnom na zakonodavnu aktivnost (Abusara 2009).

Moguće je identifikovati i dve institucionalne prepreke koje su usporile i otežale demokratizaciju sektora bezbednosti u Srbiji. Prvo, za razliku od većine drugih država Centralne i Istočne Evrope, koje su se suočile s postautoritarnim nasleđem iz perioda komunizma, institucije u sektoru bezbednosti Srbije opterećivala su posle 5. oktobra 2000. godine dva paralelna nasleđa. Ona su ostavila snažan organizacioni i normativni pečat na institucijama u sektoru bezbednosti (Edmunds 2007, 89; 2008, 41). To je najpre autoritarno nasleđe kako iz komunističkog (1945– 1991) tako i iz nacionalističkog (1991–2000) perioda. Ovo autoritarno nasleđe karakterišu represivna i tajnovita organizaciona kultura, klijentelistički odnos prema vlasti i svest o privilegovanom statusu bezbednosnih institucija. Zatim, to je i nasleđe proisteklo iz oružanih sukoba vođenih tokom raspada Jugoslavije u kojima su akteri sektora bezbednosti u Srbiji, posredno ili neposredno, bili među glavnim protagonistima. Ovo konfliktno nasleđe sastoji se od militarizacije, ratnodopskih veza s podzemljem i umešanosti pripadnika ovih institucija u ratne zločine. Činjenica da je Srbija iz svih ovih sukoba izašla poražena, mogla je da bude olakšavajuća okolnost za brze i sveobuhvatne promene nakon 5. oktobra 2000. godine. Ova olakšavajuća okolnost nažalost nije iskorišćena, između ostalog i zbog toga što nove političke elite nisu imale hrabrosti da suoče, kako sebe tako i građane, s ovom gorkom istinom.

Drugu institucionalnu prepreku činila je sama dogovorena priroda demokratske tranzicije u Srbiji. Kooptiranje tadašnjih rukovodilaca sektora bezbednosti u novi demokratski režim omogućilo je mirni transfer vlasti u oktobru 2000. godine. Iako su ovi dogovori verovatno sprečili krvoproliće na ulicama Beograda, oni su takođe onemogućili brzu i sveobuhvatnu demokratizaciju sektora bezbednosti. Nakon smene starog režima, nove političke elite nisu napravile odlučan raskid s prošlošću. Umesto toga, one su uz pomoć kooptiranih rukovodilaca iz Miloševićevog režima pokušale postepeno da reformišu sektor bezbednosti.² Ovo je omogućilo institucijama da u novi demokratski sistem prenesu gotovo netaknuto nasleđe prošlosti i da svoje aktivnosti obavljaju na isti ili sličan način kao što su to činile i ranije. U narednom delu teksta, okrećemo se analizi demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti deset godina nakon početka demokratskih promena.

² Radomir Marković bio je načelnik Resora državne bezbednosti do januara 2001. godine; Milorad Ulemek Legija ostao je na čelu Jedinice za specijalne operacije do juna 2001. godine, a Nebojša Pavković je ostao načelnik Generalštaba do juna 2002. godine.

3. Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji 2010. godine

3.1 Horizontalna odgovornost

Tokom protekle decenije, Srbija je, po prvi put u svojoj istoriji, uspostavila institucionalne mehanizme za horizontalnu odgovornost u sektoru bezbednosti. Nakon demokratskih promena, oružane snage su povratile deo profesionalne autonomije, a usvojeni su novi zakoni koji uspostavljaju supremaciju civilnog lanca komandovanja.

Prvi oblik horizontalne odgovornosti je civilna kontrola koju sprovode izvršni organi vlasti. U prvih nekoliko godina tranzicije civilna kontrola izvršne vlasti je bila na nižem nivou nego za vreme vladavine Slobodana Miloševića. O tome na tragičan način svedoči i ubistvo premijera u kome su učestvovala Jedinica za specijalne operacije i Bezbednosno informativna agencija (BIA). Za sistem odbrane, važan korak bilo je potčinjavanje Generalštaba Ministarstvu odbrane (MO) 2004. godine, kao i usvajanje novog Ustava 2006. godine kojim je komandovanje vojskom iz nadležnosti Vrhovnog saveta odbrane Državne zajednice SCG prešlo u nadležnost predsednika Republike Srbije. Međutim, civilna kontrola sistema odbrane, koju vrši izvršna vlast, i dalje je više subjektivna nego objektivna. Koliko je i dalje teško izbeći s jedne strane subjektivnu kontrolu i s druge strane mešanje vojnika u politiku, najbolje je pokazao sukob između načelnika Generalštaba Zdravka Ponoša i ministra odbrane Dragana Šutanovca krajem 2008. godine. Civilna kontrola vojnih službi bezbednosti predstavlja verovatno najslabiju kariku u sistemu kontrole izvršne vlasti. To je potvrdio i sam ministar odbrane sredinom 2009. kada je otvoreno rekao da „ne postoji nijedan način, nijedan instrument koji bi ministar mogao da upotrebi kako bi došao do saznanja šta se zaista dešava u tim službama“ (Jovanović 2009, 2).³

Što se policije tiče, nakon 2000. godine takođe su stvoreni politički i zakonski preduslovi za depolitizaciju i unapređenje civilne kontrole policije. Ipak, civilna kontrola policije je često bila drugi naziv za preterano mešanje civilnog rukovodstva u operativno rukovođenje policijom. Prema poslednjim ispitivanjima javnog mnjenja, čak 84% građana smatra da političari imaju preveliki uticaj na operativni rad policije (SMMRI 2008, 15). Slična je situacija i s civilnom kontrolom Bezbednosno-informativne agencije koja takođe nije imuna na politizaciju i partifikaciju (Edmunds 2008). O nivou politizacije rada Agencije najbolje svedoči činjenica da je Radovan Karadžić uhapšen samo četiri dana nakon što je došlo do smene na njenom čelu. To ostavlja malo prostora za sumnju da je prethodno rukovodstvo Agencije vrlo dobro znalo gde se nalazi ovaj haški begunac ali da iz partijsko-političkih razloga nije želelo da ga uhapsi.⁴ Takođe, pitanje ko će preuzeti kontrolu nad ovom agencijom, od 2000. godine predstavljalo je jednu od ključnih tema svih koalicionih razgovora. Nakon što bi neka stranka preuzela kontrolu nad Agencijom, na njeno čelo po pravilu bi postavila lojalnog partijskog

³ Nedugo zatim usvojen je Zakon o Vojnoobaveštajnoj i Vojnobezbednosnoj agenciji kojim je kao vid unutrašnje kontrole uveden generalni inspektor. Međutim, do septembra 2010. još uvek niko nije postavljen na ovu funkciju.

⁴ Prema jednoj nepotvrđenoj verziji, nalog za hapšenje je zapravo izdao odlazeći direktor Rade Bulatović kako bi podrio koalicioni sporazum između DS-a i SPS-a, potpisan tri nedelje pre toga, ili kako bi pak od nove vlade dobio određene pogodnosti.

čoveka, pre nego stranački nezavisnog profesionalca. S druge strane, postoje strahovanja, koja je dosta teško dokazati ili opovrgnuti, da BIA ili njeni pojedini bivši ili aktuelni delovi vrše nedozvoljeni uticaj na demokratski izabrane političare zahvaljujući registru saradnika službe koji je nestao tokom 2000. godine.

Drugi oblik horizontalne odgovornosti je parlamentarna kontrola za koju su u protekloj deceniji stvorene i brojne institucionalne i zakonske pretpostavke. Najveća formalna prepreka za efektivnu parlamentarnu kontrolu je član 102 Ustava kojim je konstitucionalizovana praksa blanko ostavki, čime je nezavisnost poslanika u odnosu na političke stranke dovedena u pitanje. To je možda i jedan od razloga što narodni poslanici ne koriste prilično široke nadležnosti koje im pružaju zakoni i poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije (NSRS). Osim toga, čak i da postoji politička volja, Odbor za odbranu i bezbednost NSRS nema institucionalne kapacitete da ovu kontrolu sprovodi. Njegova uloga se do sada svodila na rutinske sastanke na kojima su se usvajali izveštaji Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), Ministarstva odbrane (MO) ili bezbednosnih službi, kao i na diskusije o dnevno-političkim aferama. Predlozi zakona iz oblasti odbrane i bezbednosti uglavnom su se usvajali po hitnom postupku bez prethodne temeljne rasprave. Odbor do sada uopšte nije sprovodio kontrolu trošenja budžetskih sredstava u sektoru bezbednosti. Kontrola službi bezbednosti se do sada takođe svodila na razmatranje njihovih periodičnih izveštaja.

Treći oblik horizontalne odgovornosti u sektoru bezbednosti je sudska provera. Ona se odnosi na kontrolu zakonitosti u radu organa bezbednosti, a posebno na poštovanje ljudskih prava, kako običnih građana tako i samih zaposlenih u sektoru bezbednosti. U Srbiji su danas stvorene formalno-pravne pretpostavke za sudsku kontrolu sektora bezbednosti. Vojni sudovi su ukinuti još 2004. godine, a novi zakonski okvir u velikoj meri predviđa adekvatnu sudsku kontrolu (Mirčić 2008). Što se tiče policije i službi bezbednosti, sudska kontrola se najviše odnosi na kontrolu zakonitosti upotrebe prinude, sile i posebnih mera i postupaka – od privremenog lišavanja slobode, preko upotrebe vatrenog oružja pa sve do tajnog praćenja. Iako formalno uspostavljena, u praksi sudska kontrola institucija bezbednosti i dalje u Srbiji pati od niza nedostataka. Prvo, sudovi su pretrpani, spori i nemaju dovoljno kapaciteta za rad. Drugo, i dalje postoji snažan pritisak izvršne vlasti na pravosudne organe, pre svega na Tužilaštvo. Ono je dosta neaktivno kada je reč o pokretanju krivičnih prijavi protiv pripadnika policije koji su osumnjičeni za nezakonitu primenu sile (Ilić 2010). Konačno, postoje indicije da Tužilaštvo deluje u određenim slučajevima po nalogu izvršne vlasti.⁵

Poslednji, ali ne i najmanje važan oblik horizontalne odgovornosti je kontrola koju sprovode nezavisni državni organi. U protekloj deceniji Srbija je dobila čitav niz nezavisnih državnih organa poput Zaštitnika građana (ombudsman), Poverenika za informacije od javnog značaja, Državne revizorske institucije, Agencije za borbu protiv korupcije, Odbora za rešavanje sukoba interesa, Uprave za javne nabavke itd. Međutim, sve ove ustanove od samog osnivanja suočavale su se s mnogobrojnim preprekama uključujući

⁵ To se najskorije moglo videti u slučaju optužbe protiv beogradskih anarhista za međunarodni terorizam kao i u slučaju obustavljanja postupka protiv Dragana Jočića i Radeta Bulatovića u vezi sa sumnjom da su falsifikovali službene beleške o sastanku s Legijom.

tu nepostojanje minimalnih materijalnih uslova za funkcionisanje kao i nepoštovanje njihovih odluka od strane izvršne vlasti. Poverenik za informacije nedavno je upozorio da „odluke vlade da osnuju ove institucije ne bi smele da budu fasaderske i da one postoje samo zato što to od nas zahteva EU. Ali u Srbiji nije redak slučaj da ove institucije koje vrše kontrolu vlasti imaju ogroman problem“ (Janićijević 2010, 20).

3.2 Vertikalna odgovornost

Reforma sektora bezbednosti do sada nije bila među ključnim predizbornim temama među kojima su dominirala ekonomska, socijalna i politička pitanja (Atanasović 2007). Što se tiče aktivnog učestvovanja građanskog društva u poslovima bezbednosti i odbrane, slika se poboljšava ali je i dalje daleko od savršene. Dok su za vreme Miloševića udruženja građana, posebno ona koja se bave osetljivim bezbednosnim temama, bila proglašavana za unutrašnje neprijatelje, nakon demokratskih promena ona dobijaju neformalni status „nužnog zla“ – neugodne glavobolje koja se mora trpeti ukoliko se želi sačuvati demokratija. Pored toga, izuzetno je narastao broj ovih organizacija kao i njihovi kapaciteti za javni nadzor (CCVO 2008, Hadžić et al. 2009, 357–387). Međutim, institucije bezbednosti i dalje u ovim organizacijama ne vide u dovoljnoj meri partnera već pre izazov ako ne i pretnju (Ejđus 2009). Država rado koristi ova udruženja kao izvor demokratskog legitimiteta ali ne i kao izvor nezavisne ekspertize, a još manje demokratske kontrole. Osim toga, sama javnost je i dalje dosta skeptična prema generalnoj ulozi nevladinih organizacija.

3.3 Vladavina prava

U oblasti vladavine prava učinjen je veliki napredak u posmatranom periodu. Najpre, usvojeni su novi Ustav Srbije 2006. godine, kao i ključni zakoni i strategije u oblasti bezbednosti. Službe bezbednosti po prvi put u istoriji regulisane su posebnim zakonima, a ne, kao do tada, podzakonskim aktima koji su uglavnom bili tajni. Vojska i policija su dobile savremene zakone koji su u velikoj meri usklađeni s najboljim međunarodnim standardima i praksama. Ipak, kada je u pitanju pravna regulisanost sektora bezbednosti, postoji još uvek niz propusta. Najpre, zakoni su donošeni bez sistematskog plana i uz dosta terminološke i sadržinske neusaglašenosti, kako između samih zakona tako i u odnosu na Ustav Srbije. Takođe, privatni sektor bezbednosti ostao je nedovoljno regulisan pošto nedostaje zakon koji bi sveobuhvatno regulisao ovu materiju.

Principi ljudskih prava i sloboda ugrađeni su u nov normativni okvir koji reguliše sektor bezbednosti. Što se tiče odbrane, po prvi put je uvedeno pravo na prigovor savesti, pravo na sindikalno udruživanje, slobodu veroispovesti i pravo građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje su u posedu Vojske Srbije. Novi zakonodavni okvir za rad policije takođe je, u velikoj meri, usklađen s međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava. Zakon o policiji iz 2005. godine je predvideo osnivanje sektora unutrašnje kontrole koji je zadužen za kontrolu zakonitosti rada policije posebno „u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava pri izvršavanju policijskih zadataka i primeni policijskih ovlašćenja”.⁶ Kodeksom policijske etike, usvojenim 2003.

⁶ Član 172, Zakon o policiji.

godine, pripadnici MUP-a obavezali su se na poštovanje ljudskih prava i sloboda. U domenu vojnih službi uvedena je ustanova generalnog inspektora kome mogu da se obrate pripadnici VOA i VBA ukoliko imaju saznanja da je došlo do povrede ljudskih prava.⁷ Međutim, deo regulative, koji se odnosi na tajno prikupljanje podataka o ličnosti, nije na zadovoljavajućem nivou. Takođe, Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji nije predvideo mehanizam unutrašnje kontrole kojim bi se kontrolisali zakonitost i poštovanje ljudskih prava od strane ove službe i njenih pripadnika.

Nažalost, nije moguće tačno utvrditi do koje mere se u praksi poštuju zaštićena ljudska prava, kako pripadnika sektora bezbednosti tako i samih građana koji s organima bezbednosti dolaze u dodir. Što se tiče vojske, izveštaji vojnog disciplinskog suda predsedniku Republike i ministru odbrane nedostupni su za javnost. Vojni sindikat još uvek nije osnovan dok se uvođenje verske službe najavljuje tokom 2010. godine. U Srbiji ne postoji vojni ombudsman, a ukoliko profesionalni vojnici smatraju da im je ugroženo neko ljudsko pravo, mogu da se obrate Zaštitniku građana. Konačno, postoji sumnja da je problem mobinga kao i neplaćenog prekovremenog rada raširen unutar sistema odbrane, posebno u jedinicama, ali da zbog straha od pretpostavljenih ovi problemi bivaju zataškani.

Kada je reč o poštovanju ljudskih prava od strane policije, situacija je svakako znatno bolja nego tokom devedesetih godina. Ipak, slučajeva policijske torture i prekomerne upotrebe, iako sve manje, i dalje ima, a uslovi u zatvorima i uslovi boravka u policijskim stanicama su loši, na šta su ukazale kako domaće tako i međunarodne organizacije. Štaviše, slučajevi mučenja i nečovečnog ponašanja od strane policije retko se istražuju, a još ređe dobijaju svoj epilog na sudu. Kada su službe bezbednosti u pitanju, najveći problem kod zaštite ljudskih prava u praksi tiče se prava na zaštitu podataka o ličnosti. Poseban problem predstavlja činjenica da službe imaju zakonsku mogućnost da bez odobrenja suda preduzimaju pojedine specijalne istražne mere kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja.

3.4 Reprerentativnost

Četvrta dimenzija demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti je reprezentativnost, odnosno težnja ka ravnopravnoj zastupljenosti različitih društvenih grupa u sektoru bezbednosti. Uopšteno gledano, normativni okvir u Republici Srbiji stvara osnovne preduslove za ravnopravnu etničku i rodnu zastupljenost u sektoru bezbednosti. Međutim, državni organi se međusobno razlikuju po pitanju ravnopravne zastupljenosti. Što se tiče zastupljenosti žena, prema istraživanju Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, najdalje je otišla policija (Hadžić et al, 2009, str. 166–172). Dok je 2001. godine bilo samo 29 žena u uniformisanom sastavu policije, 2008. godine taj broj skočio je na 2909. Kada se uzme u obzir broj žena na rukovodećim položajima, ovaj procenat je još manji.⁸ U vojsci je takođe u protekloj deceniji učinjen značajan napredak i u formalno-pravnom pogledu. Najveća promena bilo je svakako otvaranje

⁷ Član 51, Zakon o Vojno-bezbednosnoj agenciji (VBA) i Vojno-obaveštajnoj agenciji (VOA).

⁸ Na kraju 2008. godine bilo je ukupno 298 žena na rukovodećim položajima (izvor: MUP R Srbije).

Vojne akademije za devojke 2007. godine. Tokom 2010. godine čak oko polovine svih zaposlenih u MO-u bile su žene, među uniformisanim vojnicima ih je 330, dok je svega 21 oficirka. Međutim, kao i u policiji, žene su slabo prisutne na rukovodećim položajima (2008. godine samo 3,09%).

U oblasti etničke zastupljenosti napravljen je manji napredak pošto sastav zaposlenih u institucijama bezbednosti ne oslikava etnički diverzitet u Srbiji. Primera radi, prema podacima iz 2008. godine, u Vojski Srbije se 91,2% pripadnika izjasnilo da su Srbi.⁹ Na Vojnoj akademiji, koja školuje buduće oficire, godinama nije bilo kadeta iz nacionalnih manjina. Kao i Vojska, i policija je tokom devedesetih godina u velikoj meri izgubila poverenje nacionalnih manjina. Međutim, nakon demokratskih promena iz 2000. godine, stvari počinju brzo da se poboljšavaju. Nakon što je okončan oružani sukob na jugu Srbije 2001. godine, stvara se multietnička policija u koju su uključeni pripadnici albanske manjine koji u ovom delu Srbije čine većinu. Etnička struktura policije u narednim godinama menjala se postepeno ka većoj reprezentativnosti mada su manjine i dalje skoro nevidljive na rukovodećim pozicijama u policiji.

3.5 Transparentnost

Više od pola veka je gust oblak tajnosti obavijao sektor bezbednosti u Jugoslaviji i Srbiji. Da situacija bude još gora, nepregledna šuma zakonskih i podzakonskih akata omogućavala je pripadnicima sektora bezbednosti da arbitrarno proglašavaju čak i najtrivijalnije informacije tajnim. Međutim, u poslednjih deset godina usvojen je normativni okvir koji je ovu materiju u dobroj meri uredio u skladu s demokratskim standardima. Ustav Srbije usvojen 2006. godine prepoznao je pravo na slobodan pristup informacijama (čl. 51), a 2004. godine i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Njime je uspostavljena ustanova Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i propisana obaveza državnih organa da objavljuju najmanje jednom godišnje informator o svom radu. Međutim, od samog početka, kao i ostali nezavisni državni organi, Poverenik se suočavao s nizom poteškoća u radu, od premalog broja zaposlenih, preko nedovoljnih sredstava za rad pa sve do oglašivanja ostalih državnih organa o njegove odluke.¹⁰

Bezbednosno-informativna agencija je sve do 2008. godine predstavljala „drastičan primer nepoštovanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“.¹¹ Međutim, nakon dolaska novog rukovodstva, došlo je do značajnog napretka koji je nastavljen i tokom 2009. godine.¹² Ova agencija na svom sajtu objavljuje informator koji je u skladu s Uputstvom poverenika, a BIA je počela da odgovara na zahteve građana koji žele da ostvare pravo na slobodan pristup informacijama kojima ona raspolaže.

MUP je imao promenljiv učinak u pogledu dostupnosti informacija tokom poslednjih deset godina. Ovo ministarstvo od 2004. godine objavljuje informator na svom

⁹ Izvor: Ministarstvo odbrane Republike Srbije.

¹⁰ Drugi važan zakon koji je regulisao ovu oblast umesto nekoliko stotina zastarelih i zbunjujućih podzakonskih akata je *Zakon o tajnosti podataka*, usvojen 2009. godine.

¹¹ Izveštaj poverenika za 2008. godinu, str. 10.

¹² Izveštaj Poverenika za 2009. godinu, str.12.

sajtu, a razvilo je i institucionalne kapacitete za sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Međutim, informator ne odgovara Uputstvu koje je izdao Poverenik, izveštaj koji MUP podnosi NSRS-u nije javno dostupan, a sve do 2009. godine ovo Ministarstvo isticalo se i po broju odbijenih zahteva građana za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.¹³ MO takođe ima institucionalne kapacitete za sprovođenje zakona i objavljuje informator o radu. Međutim, isto kao i u slučaju MUP-a, njegovi izveštaji NSRS-u nisu javno dostupni, informator se ne ažurira redovno, a ovo Ministarstvo se i dalje ističe po nepostupanju po pojedinim rešenjima Poverenika.

Finansijska transparentnost javnog sektora u Srbiji je, uprkos napretku učinjenom u protekloj deceniji, i dalje na relativno niskom nivou. Prema indeksu otvorenosti budžeta iz 2008. godine, Srbija je svrstana među zemlje koje samo delimično stavljaju na uvid informacije o trošenju javnih sredstava (45%). Od 85 država, koliko je ovim istraživanjem pokriveno, Srbija se našla na 38 mestu, a lošije rezultate iz regiona imale su jedino Bosna i Hercegovina (44%) i Albanija (37%).¹⁴ Nedovoljna finansijska transparentnost se posebno odnosi na sektor bezbednosti, na koji tradicionalno odlazi oko 15 % budžeta budžeta Republike Srbije. O tome koliko je ovaj važan aspekt demokratiskog upravljanja sektorom bezbednosti zanemaren, najbolje govori činjenica da se njim u protekloj deceniji nisu bavili ni Odbor za odbranu i bezbednost NSRS-a ni Državna revizorska institucija. Štaviše, institucije u sektoru bezbednosti delimično su izuzete iz sistema javnih nabavki što je i otvorilo put mnogobrojnim aferama (Satelit, Pancir, nekvalitetne policijske uniforme itd).

Zaključak

Ovaj tekst je nastojao da prikaže nivo demokratizacije sektora bezbednosti u Srbiji deset godina nakon 5. oktobra 2000. godine. Videli smo da je tokom ovog perioda uspostavljen, doduše dosta sporo i nepotpuno, institucionalni okvir za demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti. Međutim, ustanovili smo da i dalje postoji jaz između formalnog institucionalnog okvira i njegove praktične implementacije. Civilna kontrola je uspostavljena i bezbednosne institucije više ne predstavljaju opasnost po demokratski poredak. Međutim, ova civilna kontrola još uvek nije objektivna pošto civilni donosioci odluka ne poštuju u potpunosti profesionalnu autonomiju bezbednosnih institucija. Parlamentarna kontrola je i dalje neučinkovita, kako zbog slabe ustavne pozicije NSRS-a (čl. 102 Ustava) tako i zbog niskih kapaciteta Odbora za odbranu i bezbednost. Kontrola nezavisnih državnih organa, iako formalno uspostavljena, takođe se u praksi suočava s teškim izazovima, od nedovoljnih kapaciteta pa sve do otpora izvršne vlasti.

U proteklih deset godina stvorene su bolje pretpostavke i za vertikalnu odgovornost u sektoru bezbednosti. Organizacije građanskog društva su razvile kapacitete za javni nadzor sektora bezbednosti. Država i bezbednosne institucije ih više se ne tretiraju kao

¹³ Izveštaj Poverenika za 2008. godinu str.10.

¹⁴ Izvor: <http://www.openbudgetindex.org/>.

državne neprijatelje ali još uvek ni kao poželjne partnere. Što se vladavine prava tiče, postignut je veliki napredak usvajanjem zakona i strategija iz oblasti odbrane i bezbednosti u najvećoj meri u periodu između 2007. i 2009. godine. Ipak, postoji i dalje veliki prostor za poboljšanje poštovanja ljudskih prava, kako pripadnika sektora bezbednost tako i građana s kojima ovaj sektor dolazi u dodir. Sektor bezbednosti je povećao rodnu i etničku zastupljenost u posmatranom periodu. Ipak, žene i etničke manjine i dalje su skoro nevidljive na rukovodećim položajima. Konačno, opšta transparentnost bezbednosnih institucija takođe se značajno poboljšala zahvaljujući sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kao i zakonu o tajnosti podataka. Ipak, u finansijskom pogledu institucije bezbednosti još uvek nisu dovoljno vidljive. Nadležni odbor za odbranu i bezbednost kao ni Državna revizorska institucija još uvek se nisu bavili načinom trošenja budžetskih sredstava u sektoru bezbednosti. Nedovoljna finansijska transparentnost po pravilu stvara prostor za neodgovorno trošenje budžetskih sredstava, o čemu svedoči i niz finansijskih afera.

Na osnovu svega iznetog, možemo da zaključimo da deset godina nakon 5. oktobra sektor bezbednosti više ne predstavlja opasnost po demokratiju i da je okončana prva generacija reformi. U narednom periodu neophodno je otpočeti drugu generaciju reformi u kojoj će pažnja biti usmerena na podizanje institucionalnih kapaciteta i demokratske organizacione kulture, koji će demokratskim praksama u sektoru bezbednosti omogućiti stabilnost i održivost.

Sažetak

Cilj ovog članka je da analizira demokratizaciju upravljanja sektorom bezbednosti u Srbiji tokom prvih deset godina demokratske tranzicije (od 2000. do 2010. godine). U prvom delu biće razvijen analitički okvir za izučavanje demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti koji obuhvata pet osnovnih dimenzija: horizontalnu odgovornost, vertikalnu odgovornost, vladavinu prava, zastupljenost i transparentnost. U drugom delu članka biće izložen širi kontekst u kome su se odvijali i demokratizacija i reforma sektora bezbednosti. U trećem delu, uz pomoć analitičkog okvira biće opisan postignuti progres i prepreke u svakoj pojedinačnoj dimenziji demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti. Ovaj pregled pokazaće da su tokom posmatranog perioda formalni mehanizmi za demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji uglavnom uspostavljeni, doduše polako i polovično. Osim toga, studija će pokazati da implementacija ovog institucionalnog okvira u praksi tek treba da se konsoliduje.

Ključne reči: demokratija, sektor bezbednosti, upravljanje, Srbija, ustanove, konsolidacija.

CITIRANA LITERATURA

- Abusara, Adel (2009). „Šta Evropa stvarno hoće: Analiza Izveštaja o napretku zemalja Zapadnog Balkana za 2009. godinu na primeru civilne i demokratske kontrole“, u: *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 15, str. 66–73.
- Atanasović, Zorana (2007). „Bezbednosne teme u kampanji za Parlamentarne izbore 2007“, u: *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br.4, str. 69–78.
- Ball, Nicolle (2005). „Strengthening Democratic Governance of the Security Sector in Conflict-Affected Countries“, u: *Public Administration and Development*, Vol. 25, No.1 str. 25–38.
- Caparini, Marina and Fluri, Phillip (2006). *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*, Berlin: Lit Verlag.
- CCVO (2008). *Direktorijum organizacija i institucija zainteresovanih za bezbednosne teme*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
- Dworkin, Ronald (1978). *Political Judges and the Rule of Law*, London: British Academy.
- Edmunds, Timothy (2007). *Security Sector Reform in Transforming Societies*, Manchester: Manchester University Press.
- Edmunds, Timothy (2008). „Intelligence Agencies and Democratization: Continuity and Change in Serbia after Milošević“, u: *Europe Asia Studies*, Vol. 60, No.1, str. 25–48.
- Ejdus, Filip (2009). „Povratak unutrašnjih neprijatelja: kritički na Zakon o izmenama i dopunama zakona o Vojski Srbije“, u: *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 15, 2010.
- Ejdus, Filip (2010). „Democratic Security Sector Governance in Serbia“, PRIF Report (u pripremi).
- Eković, Stiven (2009). „Kultura demokratske javne uprave i vojna kultura“, u: *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 14, str. 24–39.
- Ghebali, Victor-Yves and Lambert, Alexander (2007). *Democratic Governance of the Security Sector Beyond the OSCE Area – Regional Approaches in Africa and the Americas*, Berlin: LIT-Verlag.
- Hadžić, Miroslav et. al (2009). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
- Hänggi, Heiner (2003). „Making Sense of Security Sector Governance“, u: Hänggi, H. i Winkler, T. (urednici) *Challenges of Security Sector Governance*, Berlin: Lit Verlag, str. 3–23.
- Hänggi, Heiner (2004). „Conceptualizing Security Sector Reform and Reconstruction“, u: Bryden, A. i Hänggi, H. (urednici) *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Berlin: LIT-Verlag.
- Huntington, Samuel (1967). *The Soldier and the State*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Janičijević, Radmila (2010). „Revizori pod tuđim krovom“, u: *Akter*, (28 jun).
- Ilić, M. (2010). „Tužilaštvo žmuri pred torturom policije“ u: *Blic*, (11 Jul).
- Jovanović, Nikola M. (2009). „(Ne)Volja“, u: *Blic*, (13 jul).
- Mirčić, Vučko (2008). „Uloga sudova u primeni posebnih mera od strane različitih državnih ustanova“, u: Hadžić, M. i Petrović, P. (urednici). *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, str. 105–109.
- O’Donnell, Guillermo (1999). „Horizontal Accountability in New Democracies“, u: Shedler, Andears et al. (urednici). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner.
- Smulovitz, Catalina (2003). „How can the rule of law rule – cost imposition through decentralized mechanisms“, u: Maravall, J. M. and Prezeworski, A. (urednici). *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 168–188.
- SMMRI (2008). *Javno mnjenje o reformama policije*. (Novembar).