



2012

GODIŠNJAK
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI



Beograd 2012

Pravna država

U periodu od septembra 2008. do juna 2011. godine usvojen je niz zakona koji regulišu nadležnosti državnih aktera u sektoru bezbednosti. Usvojen je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (2008), Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji (2009), a izmenjeni su i dopunjeni Zakon o Vojski Srbije i Zakon o odbrani (2009). Usvojeno je i nekoliko zakona koji su veoma značajni za regulisanje javnog nadzora nad sektorom bezbednosti, te za zaštitu ljudskih prava: Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (2008), Zakon o zabrani diskriminacije (2009), Zakon o tajnosti podataka (2009) i Zakon o elektronskim komunikacijama (2010). Pre njihovog usvajanja nije bila organizovana javna rasprava. Pored toga, primićena je tendencija zakonodavca da povećava ovlašćenja državnih aktera iz sektora bezbednosti na uštrb demokratske civilne kontrole i javnog nadzora. Najbolji primeri za to je uvođenje člana 14a u Zakon o vojski, kojim se pripadnicima Ministarstva odbrane zabranjuje da učestvuju u aktivnostima udruženja građana, kao i član 9 Zakona o VBA i VOA, kojim je pripadnicima VBA dato ovlašćenje da mogu da ulaze u baze podataka državnih organa bez sudskog naloga.

Jedan od glavnih nalaza ovog istraživanja pokazuje da je u navedenom periodu usvojena većina osnovnih zakona koji regulišu nadležnosti aktera i državne uprave u sektoru bezbednosti Srbije. Usvojeni su, isto tako, i zakoni koji uređuju zaštitu ljudskih prava u ovom sektoru, kao i oni koji uređuju javni nadzor nad njegovim akterima. Još uvek nedostaje zakon kojim bi trebalo da bude uređeno delovanje privatnih bezbednosnih kompanija. Vidno je, međutim, da rečeni zakoni nisu međusobno dovoljno usklađeni. Osnovni zakoni jesu u skladu sa Ustavom Republike Srbije, osim pojedinih odredaba Zakona o policiji, koji je usvojen pre 2006. godine. Tu, pre svega, mislimo na član 5 Zakona o policiji, po kojem policija informiše građane o podacima iz svog delokruga samo ako proceni da za to postoji opravdan interes. Povrh toga, primetna je nedovoljna usklađenost zakona koji regulišu nadležnosti državnih aktera i rad državne uprave u sektoru bezbednosti i onih koji uređuju javni nadzor nad njima, te zaštitu ljudskih prava. U prilog tome govori, na primer, nesklad koji postoji između Zakona

o policiji i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Naime, Zakon o policiji prepušta Ministarstvu unutrašnjih poslova da arbitrarno procenjuje da li postoji opravdan interes za dostavljanje traženih informacija od javnog značaja iz svog delokruga, čime se ograničava i/ili poništava dejstvo Zakona o slobodnom pristupu. Deo razloga koji stoje iza ove neusklađenosti ističe iz činjenice da Vlada, odnosno nadležna ministarstva i Narodna skupština nisu imali jedinstven plan za donošenje ključnih strateških i zakonskih dokumenata u oblasti bezbednosti. Odatle su ovi zakoni usvajani, nezavisno od svoje važnosti i zahvata, bez unapred utvrđenog redosleda. Tako su, na primer, Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane usvojene dve godine nakon usvajanja Zakona o odbrani i Zakona o Vojsci Srbije iako ovi dokumenti predstavljaju političko-koncepcijsku osnovu za normativno uređenje sistema nacionalne bezbednosti i odbrane.

Mada su nadležnosti državnih aktera u sektoru bezbednosti Srbije definisane zakonom, nedostaju posebne regule o nadležnostima i o načinu upotrebe specijalnih jedinica Vojske i policije. Isto tako, pojedini zakoni, poput onih o policiji i BIA, ne sadrže norme o podvrgnutosti ovih aktera demokratskoj civilnoj kontroli. Stoga bi ustavne odredbe o demokratskoj civilnoj kontroli, koje se inače odnose samo na vojsku, trebalo da budu razrađene u zakonima koji regulišu nadležnosti i ovlašćenja svih državnih aktera u sektoru bezbednosti. U skladu sa tim, trebalo bi izmeniti i dopuniti postojeće ili doneti nove zakone. Takođe, nisu sve odredbe pomenutih zakona jasne i potpune. Dobar primer jeste postojanje rečnika osnovnih pojmova koji se pominju u zakonu. Ova dobra praksa započeta je Zakonom o odbrani iz 2007. godine, ali nije nastavljena čak ni prilikom usvajanja Zakona o Vojsci Srbije, mada je on usvojen u isto vreme kad i pomenuti zakon. Takođe, svi pomenuti zakoni ne predviđaju mehanizme za sprovođenje sopstvenih odredaba, ali ni sankcije u slučaju da se ove odredbe ne sprovode ili da se krše. Tako, na primer, jedino Zakon o VBA i VOA i Zakon o policiji predviđaju alokaciju sredstava za njihovo sprovođenje.

Opšta transparentnost

Sažetak

Transparentnost državnih aktera iz sektora bezbednosti Srbije analizirana je i ocenjivana na osnovu nalaza o ostvarivosti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao i na osnovu zaštitenosti podataka o ličnosti, te na zaštiti tajnosti podataka u periodu od septembra 2008. do juna 2011. godine. Sva ova prava i obaveze utvrđeni su zakonom. Treba, međutim, imati u vidu i to da je pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja na snazi već 6 godina, dok su zaštita podataka o ličnosti

i zaštita tajnosti podataka u upotrebi tek tri, odnosno nepune dve godine, što je, držimo, izazivalo odstupanja u njihovoj primeni. Slobodan pristup meren je na osnovu broja upućenih zahteva institucijama, kao i na osnovu kvaliteta njihovih Informatora. Sudeći po povećanju broja takvih zahteva iz godine u godinu, moglo bi se reći da raste spremnost građana da koriste ovo pravo. Tako je, na primer, u MUP-u zabeležen rast sa 214 zahteva u 2006. na 293 u 2009. godini. Takođe, institucije koje dosledno primenjuju zakon (nezavisni državni organi, MUP i BIA) beleže pad broja žalbi koje su građani podneli Povereniku. Stepem poštovanja ovog prava razlikuje se od institucije do institucije, kao i unutar institucija u određenom vremenskom periodu. Tako, na primer, BIA do 2010. godine nije ažurirala svoj Informator, dok od druge polovine 2010. godine taj Informator spada u red boljih.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti donet je 2009. godine. Povereniku je dodeljen nadzor nad sprovođenjem ovog Zakona. Međutim, kontrolni kapaciteti Poverenika nisu dovoljni (oko 20 zaposlenih) za efikasan nadzor skoro 300.000 pravnih lica (ne samo u sektoru bezbednosti), koji podležu zakonskoj obavezi zaštite podataka o ličnosti. U prilog tome govori i podatak da se preko 50% žalbi građana upućenih Povereniku za zaštitu podataka o ličnosti u 2010. godini odnosilo na državne aktere iz sektora bezbednosti. Poverenik je u nekoliko navrata intervenisao, na primer, kod MUP-a zbog zloupotrebe podataka o ličnosti, a najintrigantniji slučaj predstavlja snimak kamere saobraćajne policije iz 2011. godine, koji je dospao na internet i koji je time oštetio snimljene građane.

Tajnost podataka regulisana je Zakonom o tajnosti podataka iz 2010. godine. Do tad je ova oblast bila regulisana u skoro 400 različitih zakonskih i podzakonskih akata. Ipak, neophodna podzakonska regulativa, kojom se definišu nadležnosti Kancelarije nacionalnog saveta za bezbednost i tajnost podataka, nije u celosti usvojena. Zbog toga se u praksi i dalje primenjuju rešenja iz prethodnih zakona. Reklasifikacija tajnih podataka bi, po uzusima novog Zakona (za šta nedostaje podzakonski akt), trebalo da bude dovršena do januara 2012. godine. Sva je prilika da će rok predviđen zakonom isteći, a da zakon ne definiše ni odgovornost ni sankcije za prekoračenje datog roka. Ministarstvo pravde smatra da će sa oko 80% dokumenata biti skinuta oznaka tajnosti kada zakon bude u celosti primenjen. Dotle će nepregledna šuma propisa definisati tajnost podataka, što je i najčešći osnov po kome institucije sektora bezbednosti osporavaju građanima slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Podizanje stepena opšte transparentnosti u sektoru bezbednosti u znatnoj meri zavisi od delovanja Poverenika, Zaštitnika građana i vladine Kancelarije nacionalnog saveta za bezbednost i tajnost podataka, kao i od delovanja nadležnih osoba unutar svake od državnih institucija iz sektora bezbednosti. Imenovane osobe unutar institucija završile su obuku za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama, zaštitu podataka o ličnosti i postupanje sa tajnim podacima (ili su upućene na

ovu obuku). Nadležna ministarstva nisu jednako ispunjavala ovu obavezu. Među njima se izdvaja MUP, u kome je imenovano čak 116 osoba za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja i osnovan Biro za odnose s javnošću. Nasuprot tome, Ministarstvo finansija izdvaja se po broju neizvršenih Poverenikovih rešenja. Dodajmo tome i činjenicu da Vlada do sada nije obezbedila izvršenje nijednog Poverenikovog rešenja.

Finansijska transparentnost

Sažetak

Koliko su budžetski procesi državnih aktera u sektoru bezbednosti Srbije transparentni, proveravali smo tokom analize njihove prakse planiranja rashoda i izveštavanja građana o trošenju dodeljenog budžeta. Pošli smo od toga da predlozi finansijskih planova treba da budu dostupni javnosti, zato što u njima svaki pomenuti akter iznosi svoj plan i predviđanje rashoda i prihoda koje će ostvariti u naredne tri godine. Zatim smo proverili da li je u raspravu koja prethodi usvajanju budžeta ovih aktera bila uključena javnost. Ispitali smo i to da li su državni akteri iz sektora bezbednosti omogućili građanima da slobodno i regularno pristupaju informacijama od javnog značaja, koje se odnose na način i opravdanost trošenja budžetskih sredstava. Najzad, proverili smo i to da li je sudski sankcionisano eventualno nenamensko trošenje sredstava budžeta u ovom sektoru.

Dobijeni nalazi pokazuju da državni akteri iz sektora bezbednosti listom poštuju obavezu da Ministarstvu finansija do 1. septembra svake godine dostave predlog svog finansijskog plana. Od ove obaveze, odredbom Zakona o budžetskom sistemu (ZBS), oslobođene su jedino bezbednosno-obaveštajne službe. Međutim, o predlozima finansijskih planova, odnosno o delovima budžeta Republike Srbije koje koriste rečeni akteri, osim u slučaju budžeta Ministarstva odbrane za 2011. godinu, nije vođena javna rasprava. Nedovoljna transparentnost delom je produkt činjenice da Zakon o budžetskom sistemu (ZBS) ne predviđa postojanje „građanskog budžeta“ i „polugodišnjih izveštaja“. Reč je o dokumentima iz kojih bi građani mogli da saznaju više o приходima i rashodima pomenutih aktera. Tu delom leži i jedno od objašnjenja za to što građani retko (u proseku svega 5 puta godišnje) podnose zahteve za dobijanje informacija od javnog značaja, na osnovu kojih bi mogli da saznaju ili da provere na koji to način rečeni akteri raspolazu budžetskim sredstvima. Ovo ne samo da svedoči o nedovoljnoj obaveštenosti građana, već i o maloj zainteresovanosti državnih aktera iz sektora bezbednosti, pre svih Ministarstva finansija, za aktivnije učestvovanje građana (i njihovih udruženja) u budžetskim procesima. Pored toga, sve do aprila 2011. godine sudovi nisu izricali sankcije u slučajevima u kojima

je utvrđeno i dokazano da sredstva iz budžeta nisu trošena namenski. Budući da najveći broj državnih aktera iz sektora bezbednosti nije prešao na programski budžet, već i dalje koristi inače nedovoljno transparentni linijski budžet, držimo da ima malo izgleda za to da ključni politički odlučiooci u državnom delu sektora bezbednosti postanu odgovorni za to kako troše sredstva koja su im poverena.

Transparentnost javnih nabavki kod državnih aktera iz sektora bezbednosti proveravali smo i ocenjivali, pre svega, na osnovu njihovih kapaciteta za plansko vršenje nabavki, a potom i na osnovu njihove spremnosti da redovno izveštavaju javnost o realizovanim nabavkama. Ispitali smo, dabome, na osnovu dostupnih podataka i to da li rečeni akteri poštuju postupak nabavke predviđen Zakonom o javnim nabavkama (ZJN), kao i to da li oni i koliko često pribegavaju restriktivnim procedurama – direktnoj pogodbi, hitnoj nabavci ili nabavci male vrednosti.

Ističemo, pri tom, da su ovi akteri, za razliku od drugih korisnika budžeta, ovlašćeni da vrše i poverljive nabavke. Pošto su ove nabavke izuzete iz ZJN, one ne podležu kontroli Uprave za javne nabavke (UJN). Odatle jedino nalogodavci (ministri, direktori službi) i tela unutrašnje kontrole mogu kontrolisati zakonitost realizacije poverljivih nabavki. O njihovoj svrsishodnosti, međutim, jedino može da sudi Državna revizorska institucija (DRI). Njeni su predstavnici, međutim, u više navrata istakli da sve do 2013. godine neće biti sposobni da kontrolišu poverljive nabavke koje za državne aparate sile obavljaju nadležna ministarstva ili posebne organizacione jedinice u službama bezbednosti.

Zbog propusta zakonodavca, državni akteri iz sektora bezbednosti nisu obavezani da, kao i svi drugi naručiooci u sistemu javnih nabavki Srbije, izveste UJN o tome da li je i kako je konkretna nabavka realizovana, čime je onemogućeno njeno nadgledanje. Ujedno, Zakonom nije propisana obaveza ovih naručilaca da UJN izveštavaju i o nabavkama male vrednosti. Uvidom u izveštaje koje su pomenuti akteri dostavili BCBP-u, utvrdili smo da je nakon usvajanja Zakona (jul 2009) većina poverljivih nabavki sprovedena po restriktivnoj proceduri. Ohrabrujuće je ipak to da rečeni akteri dosledno primenjuju odredbe Zakona koje se odnose na postupak i rad tenderskih komisija.

Zastupljenost žena i nacionalnih manjina

U odnosu na prethodno istraživanje, u posmatranom periodu došlo je do napretka u zastupljenosti žena u državnom delu u sektoru bezbednosti, a posebno na operativnim poslovima u tradicionalnim bezbednosnim institucijama, poput policije i vojske. Međutim, pomak nije svuda bio isti. Nalazi pokazuju da je u proteklom periodu Ministarstvo unutrašnjih poslova povećalo zastupljenost žena u ukupnom sastavu za oko 1%, tačnije

sa 19,68% u 2005. godini procenat je skočio na 20,96% u 2010. godini. U vršenju operativnih poslova, prema poslednjim podacima, angažovano je 7,49% žena (2009), što je više nego 2005. godine kada je ih bilo 6,6%. Značajan pomak u međuvremenu ostvarili su Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije, jer je povećan broj žena u profesionalnoj vojnoj službi za skoro 2% (sa 1,05% u 2008. na 2,83% u 2010. godini). Međutim, iako je u odnosu na 2008. godinu povećan ukupan broj zaposlenih u MO i VS, došlo je do pada učestvovanja žena za 1,6%, tj. procenat je sa 19,64% u 2008. pao na 18,13% u 2010. godini.

U proteklom periodu zaokružen je zakonski i stateški okvir, čime je podstaknut rast zastupljenosti žena u državnom delu sektora bezbednosti. O tome svedoče usvajanje Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o ravnopravnosti polova tokom 2009, kao i usvajanje Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije SBUN 1325 u Srbiji – Žene, mir i bezbednost, krajem 2010. godine. Međutim, glavni propust leži u tome što je ovaj okvir usvojen kasnije nego što je planirano i što se, osim Zakona o zabrani diskriminacije, još uvek ne sprovođa u praksi.

Pored navedenih dostignuća, u praksi je u posmatranom periodu bilo i manjkavosti. Naime, nije došlo do značajnijeg povećanja zastupljenosti žena na rukovodećim i komandnim položajima. Većina žena u pomenutim institucijama i dalje obavlja administrativne i analitičke poslove, dok vrlo malo njih zauzima rukovodeća i komandna mesta. Prema podacima iz 2010. godine, procenat žena na najvišim rukovodećim mestima u Ministarstvu unutrašnjih poslova, odnosno u Ministarstvu odbrane i BIA iznosi oko 12%. To se donekle može objasniti i činjenicom da žene, mada imaju mogućnost da se obrazuju i obučavaju za policijske i vojne poslove, još uvek nemaju dovoljan broj godina profesionalnog iskustva, koji bi ih kvalifikovao za napredovanje u službi, te za stizanje na visoke upravljačke i komandne položaje.

Nema pouzdanih podataka o broju, odnosno o procentu pripadnika nacionalnih manjina, koji su zaposleni u državnim organima sektora bezbednosti. U prošlom istraživanju Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, predstavljeni su samo podaci o zastupljenosti nacionalnih manjina koji važe za MUP. Za razliku od prethodnog izveštaja BCBP-a, kada su na raspolaganju jedino bili podaci iz MUP-a, analiza je ovog puta dopunjena novim podacima. Međutim, na osnovu podataka dobijenih iz ministarstava odbrane, spoljnih poslova, pravde, finansija i njenih Uprava carina i Poreske uprave, kao i iz Bezbednosno-informativne agencije dolazimo do zaključka da ove institucije ne vode evidenciju o nacionalnom sastavu zaposlenih. Nije moguće, stoga, pouzdano proceniti da li je u periodu od septembra 2008. do prve polovine 2011. godine značajnije povećan ili smanjen broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina. Još je teže precizno utvrditi na kojim se poslovima i položajima unutar bezbednosnih institucija oni nalaze. Nezavisno od toga, a na osnovu prikupljenih podataka, stiče se

utisak da je zastupljenost nacionalnih manjina u odnosu na ukupan broj zaposlenih, a posebno na broj zaposlenih na rukovodećim, odnosno na komandnim mestima, nedovoljna. Prema podacima iz 2010. godine, najveći procenat predstavnika nacionalnih manjina u odnosu na ukupan broj zaposlenih jeste u Ministarstvu spoljnih poslova – 17,7%, Upravi carina – 13,5% i Ministarstvu odbrane – 12%, a zatim u Poreskoj upravi – 10% i BIA – 5%. S obzirom na njihovu nedovoljnu zastupljenost u ukupnom broju zaposlenih, ne iznenađuje činjenica da je procentualna zastupljenost na rukovodećim i komandnim mestima, takođe, nedovoljna. U nekim institucijama, poput BIA, ona je, štaviše, simbolična, jer iznosi svega 1%.

Iako nema pravnih prepreka za zapošljavanje i napredovanje pripadnika nacionalnih manjina, pošto bezbednosne institucije u međuvremenu nisu formulisale niti usvojile interne procedure i politike, nije došlo do povećanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u njihovom sastavu, a posebno na rukovodećim položajima.

Učestvovanje građana i njihovih udruženja u bezbednosnoj politici

Iako je u toku protekle dve godine usvajanjem Zakona o udruženjima i uredbe o formiranju Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom unapređen pravni okvir za saradnju države i OCD-a, to nije podstaklo njihovu saradnju u praksi. Usvajanjem izmena i dopuna Zakona o Vojsci Srbije (čl. 14a) znatno je ograničeno vršenje javnog nadzora vojske, budući da je onemogućeno uspostavljanje kontakta između udruženja građana koja taj nadzor vrše i profesionalnih pripadnika Vojske. Ovo je i u suprotnosti sa Ustavom, koji propisuje da je Vojska Srbije pod demokratskom i civilnom kontrolom (čl. 141).

Država i OCD najčešće saraduju u oblastima evropskih integracija, smanjenja siromaštva i socijalne politike i održivog lokalnog razvoja, dok je u ostalim oblastima, uključujući u to i bezbednosnu politiku, saradnja znatno manje razvijena. U oblasti bezbednosne politike saradnja se odvija *ad hoc*, bez jasno utvrđenih pravila i kriterijuma informisanja, konsultovanja ili dijaloga sa organizacijama civilnog društva.

Organizacije civilnog društva najčešće učestvuju u *oblikovanju* bezbednosne politike tako što učestvuju u javnim raspravama o nacrtima zakona, strateških i drugih dokumenata iz oblasti bezbednosti. One se, međutim, tokom ovog procesa još uvek susreću sa poteškoćama. Tako se, na primer, često dešava da pojedina dokumenta nisu dostupna javnosti, da su javne rasprave suviše kratke ili da nadležna ministarstva uopšte ne organizuju javne rasprave. Na javne rasprave su, takođe, bili pozivani predstavnici samo pojedinih OCD-a, izabrani po nejasnim kriterijumima, a komentari i predlozi OCD-a retko kad su bili usvajani.

Organizacije civilnog društva u okviru oblasti *sprovođenja* bezbednosne politike najčešće učestvuju u prevenciji i suzbijanju seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, u borbi protiv trgovine ljudima i u borbi protiv diskriminacije, ali domet i uspeh njihovih aktivnosti varira. One veoma retko učestvuju u radu pojedinih državnih tela/institucija koja se bave bezbednošću. Do određenog napretka došlo je u oblasti akreditovanja pojedinih obrazovanih programa OCD-a, uglavnom onih koji se odnose na zaštitu žrtava, pa su neki od tih programa vremenom uvršteni i u zvanični program obuke zaposlenih u pojedinim institucijama.

U većini institucija bezbednosti još uvek ne postoji razvijena svest o tome da organizacijama civilnog društva može biti povereno istraživanje određene teme ili rezultata sprovođenja određene politike. Nedovoljno se uočava i korist koju bi državne institucije mogle imati od saradnje sa organizacijama civilnog društva, pa predstavnici institucija često nisu zainteresovani za uključivanje OCD-a u bezbednosnu politiku. Zato ne postoje dijalog i dugoročno partnerstvo, kao ni saradnja institucija u sektoru bezbednosti i OCD-a. To pokazuje i analiza dodele sredstava organizacijama civilnog društva iz budžetske linije 481 institucija u sektoru bezbednosti. Naime, u posmatranom periodu (2008–2010) nijedan dinar tih sredstava nije dodeljen organizacijama civilnog društva.

Sistematski javni *nadzor* sektora bezbednosti još uvek nije razvijen, prvenstveno zbog slabih kapaciteta samih OCD-a, ali i zbog nepostojanja dijaloga sa institucijama u sektoru bezbednosti, zbog komplikovanih birokratskih procedura, kao i zbog „beogradizacije“, tj. centralizacije bezbednosnih tema.

Nadzorna i kontrolna uloga izvršne vlasti

Uspostavljanje mehanizama i tela unutrašnje kontrole, putem kojih izvršna vlast kontroliše državne aparate sile, predstavlja jedan od najznačajnijih zadataka u reformi sektora bezbednosti u Srbiji. Imajući rečeno na umu, valja zabeležiti da su vlasti Srbije u protekle tri godine (2008–2011) gotovo u potpunosti zaokružile zakonski okvir kojim se, između ostalog, uređuju mehanizmi i instrumenti za unutrašnju kontrolu državnih aparata sile. Tako je, krajem oktobra 2009. godine, donet Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, kojim su uvedeni dvostruki mehanizmi unutrašnje kontrole, te je usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Vojsci Srbije, kojim je uveden institut Vojnopolicijskog inspektora. Na osnovu ovih propisa imenovan je Generalni inspektor za VBA i VOA (februar 2011), kao i Vojnopolicijski inspektor (jul 2010), a formirana je i Unutrašnja kontrola u VOA (januar 2010). Ne može se, međutim, pouzdano suditi o rezultatima njihovog rada, jer su tek nedavno formirana.

Međutim, usvojeni zakoni imaju određene manjkavosti. Potrebno je, pored toga, usvojiti još dva zakona. Tako, još uvek nedostaje zakon o privatnom

sektoru bezbednosti, pa se punih 17 godina (od 1993) van delatne kontrole izvršne vlasti nalazi preko 3.000 firmi za obezbeđenje i detektivskih agencija, koje upošljavaju između 40.000 i 60.000 ljudi. Prema rečima menadžera bezbednosti privatnih firmi za obezbeđenje, MUP nije kontrolisao njihove firme više godina. Takođe, vlast nije ispunila ni obećanje da će usvojiti novi, savremeniji zakon o BIA, kojim bi, između ostalog, bio uveden i institut Generalnog inspektora. Postojeća unutrašnja i budžetska kontrola u okviru BIA ima dobra ovlašćenja za obavljanje kontrole unutrašnjeg rada Agencije, ali ne uživa dovoljnu samostalnost u radu, jer je direktno prepotčinjena direktoru Agencije.

Takođe, nasuprot zalaganjima stručne javnosti da se izmenama odredaba Zakona o policiji (čl. 177 i 178) ministru unutrašnjih poslova smanje diskreciona ovlašćenja i na taj način poveća operativna nezavisnost unutrašnje kontrole, politička vlast to u proteklom periodu nije učinila, što se odrazilo i na rezultate rada Sektora unutrašnje kontrole policije (SUK). Tako, senku na impozantan broj predmeta koje je SUK obradio (8.199) od 2008. do avgusta 2010. godine baca činjenica da Sektor ima probleme prilikom pokušaja da kontroliše visokopozicionirane uposlenike policije. Na ovu činjenicu ukazuju ne samo reči načelnika Sektora Dragoljuba Radovića, koji je u izjavi za medije kazao da rukovodeći sastav policije nije bio obuhvaćen krivičnim i disciplinskim postupcima, već i skorašnje afere oko nelegalnog prisluškivanja u Žandarmeriji i oko izdavanja pasoša (videti tekst o nadzornoj i kontrolnoj ulozi izvršne vlasti).

Međutim, nasuprot prethodno rečenom, postoje državne institucije i tela, koji nemaju zakonskih zapreka za delotvorno obavljanje svog posla, ali koji svoju kontrolnu funkciju u razmatranom periodu nisu obavljali. Tako, prema odgovorima koje je BCBP dobio, Ministarstvo finansija, iako je na to ovlašćeno i obavezano Zakonom o državnoj upravi, nije kontrolisalo zakonitost rada i poštovanja ljudskih prava u radu Uprave za sprečavanje pranja novca od njenog osnivanja do danas.

Isto tako, Ministarstvo finansija od 2008. do 2010. godine nije kontrolisalo zakonitost trošenja budžeta državnih aktera iz sektora bezbednosti iako budžetska inspekcija Ministarstva ima dovoljna ovlašćenja za valjano obavljanje svojih funkcija. Ona tako ima pristup svim podacima, dokumentima, izveštajima i informacijama, a ministar čak može izdati nalog da se korisnicima budžeta koji ne postupe po konačnom rešenju budžetske inspekcije obustavi prenos svih sredstava budžeta u tekućem periodu, osim sredstava za plate.

Ograničeni dometi rada unutrašnje kontrole posledica su dejstva nekoliko faktora. Najpre, jedan broj tela unutrašnje kontrole nema dovoljno resursa (materijalnih, finansijskih i ljudskih) za delotvorno obavljanje svojih poslova. Drugo, organizaciona kultura u analiziranim institucijama ne doprinosi delotvornijoj unutrašnjoj kontroli. Naime, istraživački tim BCBP-a saznao je iz razgovora sa zaposlenima u više institucija sektora bezbednosti

da bi oni prijavili slučaj nezakonitog postupanja svog kolege, uključujući u to i nezakonito postupanje nadređenog, tek onda kada bi procenili da bi loše posledice po njih bile veće ukoliko ne bi prijavili takav slučaj. Konačno, višestranački život u Srbiji pokazao je da članovi političkih partija ne žele da kontrolišu rad svojih kolega. Isto tako, ni različite političke partije koje formiraju Vladu ne kontrolišu institucije i tela na čijem čelu se nalaze njihove kolege iz drugih političkih partija kako ne bi narušavale odnose u vladajućoj koaliciji.

Parlamentarna kontrola i nadzor sektora bezbednosti u Srbiji

U odnosu na prethodno istraživanje, u posmatranom periodu nije došlo do značajnijeg napretka u vršenju parlamentarne kontrole i nadzora nad sektorom bezbednosti, odnosno nad njegovim akterima. Pomak je napravljen u zaokruživanju zakonskog okvira za njeno vršenje, prvenstveno usvajanjem Zakona o Narodnoj skupštini i novog Poslovnika, tokom prve polovine 2010. godine. Novi Poslovnik predviđa formiranje tri nova skupštinska odbora, koji bi trebalo da doprinesu delotovornijoj kontroli i nadzoru sektora bezbednosti. To su *Odbor za kontrolu službi bezbednosti*, *Odbor za odbranu i unutrašnje poslove* (u čijoj nadležnosti će biti kontrola i nadzor Ministarstva odbrane, Vojske Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova) i *Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava*. Međutim, ovi odbori biće formirani tek nakon konstituisanja Narodne skupštine u novom sazivu, budući da tada na snagu stupaju odredbe novog Poslovnika, koje se odnose na broj i delokrug odbora (od čl. 46 do čl. 67).

Aktivnosti Odbora za odbranu i bezbednost su se, u posmatranom periodu, uglavnom svodile na razmatranje redovnih izveštaja državnih aktera u sektoru bezbednosti (Ministarstva unutrašnjih poslova, Vojnoobaveštajne agencije i BIA) i na njihovo, gotovo jednoglasno, prihvatanje. Izostale su interpelacije poslanika, javna slušanja ili traženje vanrednih izveštaja od nadležnih državnih organa u oblasti odbrane i bezbednosti. Odbor je, međutim, postao znatno aktivniji nakon smene svog dotadašnje predsednika, koji je bio iz Srpske radikalne stranke (mart 2010. godine), pa je do kraja 2010. godine održano čak trinaest sednica. Za razliku od prethodnog perioda, izostala je i zakonodavna aktivnost Odbora. Naime, 2009. godine usvojeno je čak šest zakona i dve strategije iz oblasti odbrane i bezbednosti, koji su u formi predloga samo razmatrani na sednici Odbora. Odbor, međutim, nije uputio nijedan amandman na predloge ovih dokumenata,

Skupština i njeni sadašnji odbori (Odbor za odbranu i bezbednost i Odbor za finansije) nisu se u posmatranom periodu preterano bavili kontrolom i nadzorom načina na koji su državni akteri u sektoru bezbednosti

trošili budžetska sredstva. Ni na jednoj sednici tokom poslednje dve godine Odbor nije razmatrao zakonitost i svrsishodnost trošenja budžetskih sredstava, koji zahvataju oko 16% ukupnog budžeta Srbije, niti je razmatrao javne nabavke sredstava posebne namene, vojnog naoružanja i opreme, kao i naoružanja i opreme za policiju i službe bezbednosti. Odbor je, takođe, propustio da kontroliše i nadzire efikasnost i delotvornost državnih aktera u sektoru bezbednosti, kao i da proveriti da li se i kako se u njima poštuju ljudska prava ne samo građana već i zaposlenih. Povrh toga, Odbor u posmatranom periodu nije vršio kontrolu primene posebnih mera i postupaka za tajno prikupljanje podataka, kao ni kontrolu upotrebe sredstava prinude. Ipak, za razliku od prethodnih godina, Odbor je u ovom periodu išao u terenske posete BIA i Vojnoobaveštajnoj agenciji. Isto tako, Skupština i Odbor su, za razliku od prethodnog perioda, aktivnije kontrolisali i nadzirali bilateralnu i multilateralnu bezbednosnu saradnju, ali je izvan njihovog zahvata ostala razmena poverljivih podataka, odnosno trgovina oružjem.

Manjak jasno utvrđenih procedura za izveštavanje, vršenje terenskih poseta, organizovanje slušanja i nepostajanje godišnjeg plana rada kojim bi se utvrdili prioriteta rada, samo su neki od problema koji postoje u radu Odbora za odbranu i bezbednost, a koji otežavaju vršenje efikasne i delotvorne kontrole sektora bezbednosti. Delotvornost kontrole sektora bezbednosti umanjena je i zbog manjka stručnog osoblja Odbora, ali i zbog nedovoljne obučenosti osoblja za bavljenje pojedinim temama iz delokругa rada Odbora, poput budžetske kontrole sektora bezbednosti. Iako bi se ovaj nedostatak mogao delimično otkloniti većom saradnjom sa akademskom zajednicom, nezavisnim istraživačkim centrima i stručnjacima, kao i njihovim uključivanjem u rad Odbora, takva praksa je do sada bila retkost.

Sudski nadzor sektora bezbednosti

Važeći propisi koji regulišu sudski nadzor sektora bezbednosti pružaju dobar okvir za vršenje ovog vida kontrole. Stoga je u ovom trenutku akcentat više stavljen na način na koji se vrši ovaj vid nadzora i, vezano za to, na stepen autoriteta sa kojim sudovi postupaju u odnosu na organe sektora bezbednosti prilikom obavljanja kontrole. I pored toga, bilo bi poželjno dodatno ojačati pojedine, slabije aspekte nadzora kako bi se ustanovio zakruženiji sistem kontrole. Tako je primetno da sudovi ili nemaju kontrolu ili, ukoliko imaju, onda imaju ograničenu kontrolu nad nekim kategorijama lišenja slobode (npr. nad zadržavanjem koje vrši policija). Takođe, imaju limitirane mehanizme reagovanja, konkretno, na navode o različitim vidovima zlostavljanja tokom lišenja slobode. Određeni koraci koji bi vodili poboljšanju ovog stanja učinjeni su, između ostalog, izmenama krivično procesnih propisa 2009. godine, u delu koji se odnosi na nadzor sprovođenja pritvora. Međutim, i novouveden sistem sadrži određene nedostatke,

koji utiču na stepen njegove efektivnosti. Najpre, na raspolaganju sudu je ograničen krug mera koje bi pokrile sve situacije u kojima bi bile utvrđene određene nepravilnosti. Slično tome, vidno je da sudovi nemaju jednaku ulogu kada je reč o specijalnim merama koje primenjuju različite bezbednosno-informativne službe, te da je nadzor suda, onda kada postoji, mahom ograničen na inicijalnu procenu toga da li je potrebno iskoristiti datu meru, kao i na davanje saglasnosti za njenu primenu, bez daljeg uvida u tok sprovođenja mere i u fazu njenog okončanja. Iako postojeće stanje svakako predstavlja značajan napredak u odnosu na raniju praksu, invazivnost ovih mera koje ugrožavaju prava pojedinaca zahteva uvođenje ujednačenog i šireg sudskog nadzora primene specijalnih mera koje upotrebljavaju bezbednosne službe. Sudovima bi radi sprovođenja efikasnijeg i efektivnijeg nadzora, takođe, bilo potrebno pružiti dodatne procesne mehanizme kako bi se obezbedilo izvršenje naloga i/ili odluka suda. Kvalitet sprovođenja sudske kontrole je, s druge strane, teško pouzdano oceniti usled ograničene dostupnosti podataka koji se direktno odnose na nadzor vršenja ovlašćenja koja imaju organi sektora bezbednosti. Raspoložive informacije ukazuju na to da u sudskom nadzoru i dalje postoje određene poteškoće, ali da nema drastičnih problema tokom nadziranja ili izrazito loše prakse sudova. Najpre, sudski nadzor je, čini se, donekle sveden na incidente koje prijave organi sektora bezbednosti onda kada je odbacivanje prijave građana očigledno. Time su pomenuti organi indirektno stavljeni u poziciju da donekle utiču na to šta će sud razmatrati, odnosno šta neće razmatrati. Prema izveštajima o sudskim predmetima koji se odnose na zloupotrebu ovlašćenja, vidi se da se takvi predmeti i dalje sporo procesuiraju, a u nekim slučajevima i zastarevaju. Opšti statistički podaci o sankcijama izrečenim za krivična dela za koja obično odgovaraju predstavnici sektora bezbednosti i dalje ukazuju na blagu kaznenu politiku sudova, ali nema podataka koji bi potvrdili ili negirali mogućnost strožeg ili konkretnijeg sankcionisanja pripadnika sektora bezbednosti. Veća dostupnost informacija o sprovođenju sudske kontrole sektora bezbednosti neophodna je radi formiranja prave slike o efikasnosti i kvalitetu ove kategorije nadzora.

Nadzorna uloga nezavisnih državnih organa

Ovaj tekst se bavi rezultatima kontrole i nadzora nezavisnih državnih institucija nad državnim akterima iz sektora bezbednosti u Srbiji u vremenu od septembra 2008. do kraja juna 2011 godine. Analizirali smo i ocenjivali rad Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državne revizorske institucije i Agencije za borbu protiv korupcije.

Na osnovu analize zakonskog okvira, došli smo do zaključka da su nadležnost i uloga ovih institucija uređeni na zadovoljavajući način. Nezavisne institucije nemaju izričita ovlašćenja da vrše kontrolu i nadzor nad institucijama

sektora bezbednosti već se ta ovlašćenja izvode iz njihovih opštih nadležnosti za kontrolu i nadzor. Prema nalazima istraživanja, nezavisnim institucijama nisu ni neophodne posebne nadležnosti da bi one primenile svoja ovlašćenja u odnosu na sektor bezbednosti, kao i na ostale institucije državne uprave.

Sve četiri analizirane institucije u vremenskom periodu obuhvaćenom istraživanjem, tj. od svog osnivanja podnose redovne izveštaje o svom radu, koji pružaju uvid u probleme kojima se one bave i daju pregled rezultata rada ovih institucija. U redovnim godišnjim izveštajima takođe su date kvalitativne ocene o dostignutim standardima u oblastima zaštite ljudskih prava, prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao i standarda finansijske transparentnosti i antikoruptivnih mera.

Od osnivanja, nezavisne državne institucije bile su suočene sa brojnim teškoćama u svom radu, među kojima je nedostatak ljudskih i materijalnih resursa predstavljao osnovni problem. Uzroke takvog stanja pronalazimo u izostanku političke volje izvršne vlasti da ovim institucijama obezbedi odgovarajuće uslove za rad. Situacija na tom planu se delimično popravila, makar kada je reč o instituciji Zaštitnika građana, sudeći prema redovnom godišnjem izveštaju za 2010. godinu. Mada predstavnici sve tri grane vlasti generalno ne dovode u pitanje legitimnost i ulogu nezavisnih državnih institucija, zabeleženi su sporadični slučajevi vršenja političkog pritiska na nosioce funkcija u ovim institucijama, kao i pokušaji sistemskog derogiranja njihove nezavisnosti. Primer toga je usvajanje izmena Poslovnika Skupštine u julu 2010. godine kojima je pokušano da se uvedu mehanizmi pozivanja na odgovornost čelnika nezavisnih institucija ukoliko skupštinska većina ne usvoji njihove izveštaje, od čega se ipak odustalo nakon pritiska domaće i strane stručne javnosti. Međutim, zabeleženi su i sporadični slučajevi medijskog pritiska na nosioce funkcija u ovim institucijama, o čemu su oni u nekoliko navrata informisali javnost.

Institucije sektora bezbednosti su redovno i ažurno odgovarale na zahteve i upite nezavisnih institucija, kako je navedeno u njihovim redovnim izveštajima. Ipak, nepotpuno sprovođenje preporuka ovih institucija je najslabija tačka u radu i ostvarivanju njihove uloge. Upravo nedosledno sprovođenje njihovih preporuka značajno umanjuje relevantnost, ili makar percepciju relevantnosti, nezavisnih institucija u političkom sistemu Srbije uopšte, a time i u radu sektora bezbednosti.

Zaštita ljudskih prava

Danas u Srbiji postoji pravni okvir za delatnu zaštitu ljudskih prava u skladu sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima. Unutrašnje zakonodavstvo unapređeno je usvajanjem zakona koji uređuju zabranu diskriminacije, zlostavljanje na radu i ravnopravnost polova, a koji nisu postojali pre

septembra 2008. godine. U toku je proces operacionalizacije zakona podzakonskom regulativom. Za uređivanje sindikalnog organizovanja i uvođenje verske službe u Vojsku Srbije bilo je potrebno više od dve godine. Pravilnik o poslovima i radnim mestima, kao i o uslovima za ostvarivanje posebnih prava no osnovu specifičnosti obavljanja vojne službe trenutno je u postupku donošenja. Podzakonski propis koji uređuje upotrebu sredstava prinude pripadnika Vojne policije usvojen je 2010. godine. Nedostaju podzakonski akti koji bi uredili uslove pod kojima pripadnici VBA, BIA i Uprave carina mogu da upotrebljavaju sredstava prinude. Posebnim aktom bi, takođe, trebalo urediti zaštitu podataka u obradi, zaštiti i čuvanju biometrijskih podataka, kao i podataka skupljenih video nadzorom.

Napredak prakse u oblasti zaštite ljudskih prava spor je i nepotpun. Ne postoji, doduše, sistemsko kršenje ljudskih prava prilikom delovanja državnih aktera sektora bezbednosti, ali i dalje postoje ozbiljni slučajevi kršenja prava. Evropski sud za ljudska prava utvrdio je u decembru 2010. godine da je Srbija, prvi put do sada, prekršila pravo zabrane mučenja i nehumanog postupanja, kao i zabrane diskriminacije. U završnoj oceni suda u slučaju „Milanović protiv Srbije” istaknuta je neprihvatljivost akcija organa javne vlasti (pre svega policije), koji su dozvolili da istraga traje dugo, a da za to vreme nisu preduzeli odgovarajuće mere za kažnjavanje počinitelaca. Izveštaji međunarodnih organizacija i branilaca ljudskih prava, ističu da su Romi, LGBT populacija, žene, nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom grupe prema kojima postoji, otvorena ili skrivena, diskriminacija u Srbiji, pri čemu policija nije adekvatno istražila, a sudovi nisu procesuirali incidente u kojima su žrtve bili pripadnici manjinskih, ranjivih ili drugih grupa.

Od 2006. godine uočen je trend porasta upotrebe sredstava prinude pripadnika policije i pripadnika obezbeđenja u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija. Postoji nekoliko razloga za to. Analiza izveštaja o upotrebi sredstava prinude ovlašćenih službenih lica ili slučaj ubistva Đorđa Zarića ukazuju na manjak znanja o principima upotrebe sredstava prinude ili na nedovoljnu obučenosť zaposelnih. Vidljiv je porast broja incidenata, naročito za vreme održavanja sportskih priredbi ili za vreme održavanja Parade ponosa. U ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija ne postoji jedinstven sistem evidentiranja upotrebe sredstava prinude, tako da je teško napraviti analizu kršenja ljudskih prava. Sudeći prema odgovorima na upitnik BCBP-a, pripadnici BIA, VBA i VP nisu od 2006. godine upotrebljavali sredstva prinude.

Ne postoji dovoljno javno dostupnih informacija o kršenju ljudskih prava na privatnost prilikom upotrebe posebnih mera i postupaka. Prema odgovorima državnih aktera sektora bezbednosti na upitnik BCBP-a, u periodu od septembra 2008. godine nisu postojali slučajevi kršenja prava na privatnost. U 2009. godini zabeležen je najveći procenat (7,57) odbijenih zahteva za primenu posebnih mera BIA, dok MUP nije o tome dostavio nikakve podatke. Ipak, neuređenost pravnog okvira za upotrebu posebnih

mera i postupaka u Srbiji zbog postojanja različitih pravnih režima, kao i predlog za ocenjivanje ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o elektronskim komunikacijama i Zakona o VBA i VOA ukazuju na mogućnost kršenja prava na privatnost. Pravo na zaštitu podataka o ličnosti, kao deo prava na privatnost, ugroženo je, s obzirom na to da Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije zaštite podataka o ličnosti iz 2010. godine nije usvojen iako je rok od 90 dana za izradu plana istekao.

Istraživanja stanja zaštite ljudskih prava zaposlenih u sektoru bezbednosti predstavljaju retkost. Od oktobra 2008. do kraja 2010. godine policijski službenici su nekoliko puta najavljivali štrajk zbog svog ekonomskog i socijalnog statusa i nepostojanja kolektivnog ugovora. U februaru 2011. godine štrajk je realizovan, nakon čega je usledilo i potpisivanje ugovora. Administrativni kapaciteti organizacionih jedinica zaduženih za zdravstvenu i psihološku zaštitu zaposlenih u MUP-u nisu dovoljni. Vojska Srbije načinila je nekoliko koraka za poboljšanje ekonomskog standarda zaposlenih usvajanjem podzakonskih propisa, koji uređuju rešavanje stambenog pitanja. Ipak, glavni uzrok nerešavanja problema zaštite ekonomskih i socijalnih problema jeste ekonomska i „budžetska“ kriza.

O stavovima koje pripadnici državnih aktera sektora bezbednosti imaju o poštovanju ljudskih prava ne može se izvesti konačan stav. Vremenski interval za procenu vrednosti i kulture ljudskih prava zaposlenih isuviše je kratak, a istraživanja o tome veoma su retka. Načinjen je početni korak u razvijanju svesti o ljudskim pravima pripadnika državnih aktera sektora bezbednosti organizovanjem različitih seminara, treninga i predavanja. Rezultati tih obuka ne obećavaju, jer zabrinjava to što više od polovine policijskih službenika, na osnovu istraživanja u UKP Beograd, smatra da bi trebalo proširiti zakonska ovlašćenja za upotrebu sredstava prinude, odnosno da Zakon predstavlja faktor koji ograničava efikasan rad policije.

Upravljanje ljudskim resursima

Ukupno gledano, od početaka reformi sistema upravljanja ljudskim resursima u sektoru bezbednosti dostignuti su neki važni ciljevi. Koordinacija procesa upravljanja ljudskim resursima i budžetiranja poboljšana je upotrebom godišnjeg kadrovskog plana. Zakonski su definisane i jasno razdvojene pozicije profesionalnih službenika i političkih rukovodilaca. Sistem školovanja i obuke u sektoru bezbednosti značajno je organizaciono izmenjen. Preostaje to da se osigura da rezultati obuke budu implementirani u praksi. Javnost konkursa za slobodna radna mesta prihvaćena je i redovno se sprovodi u svim posmatranim akterima, osim u policiji i u BIA. Sistem napredovanja u službi dobio je više elemenata otvorenog sistema, zasnovanog na opštem ocenjivanju rezultata rada.

S druge strane, nešto kasnije uočena je važnost sistema upravljanja ljudskim resursima kao elementa reforme sektora bezbednosti u Srbiji. U sektora koje spadaju u državnu upravu u užem smislu, kao što su, na primer, centrale ministarstava, reforma sistema za upravljanje ljudskim resursima otpočeta je krajem 2004. godine, te je kvalitet pravnog okvira u ovim akterima nešto viši. Primećujemo da su u Vojsci Srbije napravljeni krupni regulativni iskoraci, počev od 2007. godine, dok policija i BIA ostaju akteri sa nešto manje kvalitetnim pravnim okvirom za upravljanje ljudskim resursima. Najveći nedostaci u radu ovih aktera odnose se na nepostojanje pravne obaveze i prakse javnog oglašavanja slobodnih radnih mesta, što delom utiče na nemogućnost popunjavanja svih sistematizovanih radnih mesta (policija) ili na nemogućnost zapošljavanja kadra željenim obrazovnim profilom (BIA).

U praksi, čak i tamo gde je postignuta, javnost konkursa nije uvek praćena poštovanjem propisanih meritokratskih kriterijuma u zapošljavanju, naročito na višim, načelno depolitizovanim, hijerarhijskim nivoima. Strategija reforme državne uprave predvidela je detaljno sakupljanje podataka o radnim mestima sprovođenjem funkcionalnih analiza, na osnovu kojih bi bilo moguće efektivnije planirati ljudske resurse, kao i razviti preciznije kriterijumime koji će biti primenjivani u procesu zapošljavanja. Međutim, do sada su ovakve analize obavljene samo tokom nekoliko pilot projekata u delovima uprave izvan sektora bezbednosti.

Sistem ocenjivanja radnog učinka svih zaposlenih, koji se smatra osnovnom polugom savremenog procesa upravljanja ljudskim resursima, počeo je da se primenjuje sa izvesnim zakašnjenjem u celom sektoru bezbednosti. U centralnim akterima sektora – vojsci, policiji i bezbednosno-obaveštajnim službama – zadržano je više elemenata napredovanja po senioritetu, u kombinaciji sa relativno blagim uticajem sistema ocenjivanja. Pre nego što napredovanje i sistem ocenjivanja budu čvršće povezani, potrebno je još raditi na osiguravanju preduslova za njegovu primenu, naročito na obuci rukovodilaca, kao i na tome da zaposleni prihvate legitimnost procedure i rezultata ocenjivanja.

Legitimnost

Ovom prilikom legitimnost državnih aktera iz sektora bezbednosti merena je i ocenjivana samo na osnovu javno dostupnih rezultata istraživanja o stavovima građana tokom protekle dve godine. Pošlo se od pretpostavke, koja ovde nije testirana, da važeći poredak, te iz njega izvedena organizacija i raspodela vlasti i odgovornosti poseduju dovoljan legitimitet. Smatra se, naime, da to potvrđuje činjenica da se na vlast u Srbiji dolazi pobedom na regularnim izborima, odnosno da se smena na vlasti odvija po legalnim procedurama. Ovaj je nalaz osnažen i činjenicom da dovoljan broj građana

učestvuje u izborima, te da oni svojim glasovima odlučuju o partijskoj kompoziciji i političkoj orijentaciji izabrane vlasti. U skladu sa tim, ovde se takođe smatra da i državni akteri iz sektora bezbednosti, a posebno državni aparati sile i njihovi civilni naredbodavci imaju pun legitimitet za obavljanje svog posla.

Sudeći po poslednjem istraživanju javnog mnjenja, većina građana ne veruje da institucije države mogu da unaprede njihovu bezbednost. Tek sasvim mali postotak (6%) građana oseća se bezbedno, jer je uvereno da državni organi rade svoj posao. Ne čudi, stoga, to što se polovina pitanih prilikom zaštite svoje bezbednosti i bezbednosti svoje porodice najviše uzda u sebe same. U prilog tome deluje i podatak po kome tek svaki peti građanin ima poverenja u policiju koja je, inače, neposredno zadužena za zaštitu njihovih prava i sloboda.

Nasuprot tome, građani imaju značajno poverenje u državne aktere iz sektora bezbednosti, koji štite nacionalnu bezbednost. Vojska i dalje uživa najveće poverenje građana (72%), koje je, inače, u protekle tri godine vidno poraslo. Pored toga, dve petine ispitanika smatra da je vojska sposobna da brani Srbiju mada je svesna toga da ona nije dobro opremljena i dovoljno brojna. Time su potvrđeni i ponovljeni nalazi iz prethodnog Godišnjaka. Dobar deo legitimiteta vojske počivao je do sada na činjenici da se ona popunjavala na osnovu vojne obaveze. Osnovano je, stoga, upitati se da li će i u kojoj će meri građani u narednom periodu profesionalizovanu vojsku doživljavati kao garant bezbednosti.

Poverenje u policiju (59%) i dalje je veće od poverenja u Vladu Srbije (33%), u pravosuđe (38%) i u političke stranke (19,7%), koje se inače nalaze na dnu liste institucija od poverenja. Čini se da je stepen (ne)poverenja građana uticao i na ocene koje su dali o radu državnih aparata sile, te su rad vojske ocenili kao vrlo dobar (3,56), a rad MUP-a ocenom dobar (3,25). To je znatno više od ocena kojima su ocenili rad pravosuđa (2,40), rad Narodne skupštine (2,07) ili rad političkih partija (2,01).

Pažnju, međutim, privlači podatak po kome skoro dve petine ispitanika nema poverenja u policiju, a tek svaki peti smatra da policija deluje kao servis građana. Isto tako, veći je procenat građana koji su nezadovoljni nego onih koji su zadovoljni uslugom i profesionalnošću policije u slučajevima kada im je bila potrebna lična zaštita. Građani nisu dovoljno obavešteni o različitim aspektima rada policije i o reformskim promenama u njoj nakon 2000. godine. Inače, oni policiji najviše zameraju to što je zahvaćena korupcijom, odnosno to što je neefikasna. Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja sprovedenih u periodu od septembra 2008. pa do juna 2011. godine, ispitanici zameraju MUP-u to što nije dovoljno razvio postupke za veće učestvovanje građana, njihovih udruženja i lokalnih samouprava u formulisanju prioriteta policijskog rada na lokalnom nivou. Ocena građana o politizaciji policije stroža je u odnosu na ocenu iz prethodnog Godišnjaka. Značajan procenat pitanih smatra da policija u Srbiji najviše deluje kao

sredstvo za zaštitu vlade (47%) i političkih stranaka (20%), kao što i većina njih smatra da političari utiču na operativni rad policije (80%). Čini se da u posmatranom periodu Vlada nije učinila dovoljno da osigura stranački neutralno i nepristrasno delovanje policije.

Na pitanje koliko su zadovoljni radom aktera sektora bezbednosti najveći procenat pitanih nije želeo da odgovori kada je bilo reči o radu BIA (37%) i radu vojnih službi bezbednosti (41%). Ovi podaci govore o tome da rad ovih aktera nije dovoljno poznat najširoj javnosti, ali i o tome da građani nakon decenija mistifikacije njihovog rada možda još uvek osećaju iracionalan strah kad treba da se izjasne o njihovom radu, što svakako umanjuje njihovu legitimnost. Rad Saveta za nacionalnu bezbednost i privatnih bezbednosnih kompanija nije umela da proceni trećina pitanih, što govori o tome da građani nisu u dovoljnoj meri upoznati sa njihovim radom.

Korupcija je, prema oceni građana, najmanje zastupljena u vojsci, zatim u policiji, dok su parlament, pravosuđe i političke partije strože ocenjeni.