



April 2013.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

# Komparativna analiza studija slučaja Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Kosova UNSB 1244, Makedonije i Srbije

Autor: Arjan Dirmiši<sup>1</sup>

## Sažetak

Zaključci predstavljeni u ovom tekstu su doneti na osnovu analiza uspeha nezavisnih državnih institucija (NDI) u nadzoru mesnih sektora bezbednosti u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu<sup>2</sup>, Makedoniji i Srbiji. Na osnovu analize trendova iz pojedinačnih studija izvedena su dva glavna zaključka na nivou regiona.

Prvo, nezavisne državne institucije su u sistemu demokratskog upravljanja zemalja Zapadnog Balkana postale svakodnevna pojava i postoje dokazi da **postaju sve značajniji faktor prilikom nadzora bezbednosnog sektora u zemljama Zapadnog Balkana (ZB)**. One značajno doprinose očuvanju i unapređenju ljudskih i osnovnih građanskih prava, boljem upravljanju finansijama i kontroli i sprečavanju korupcije. Nezavisne državne institucije se sve više bave zaštitom građana od zloupotrebe ovlašćenja koje mogu počinuti pripadnici policije i drugih organa za primenu zakona, zatim zaštitom prava zaposlenih u sektoru bezbednosti, zaštitom ličnih podataka, uravnoteženom i proporcionalnom upotrebom posebnih istražnih mera, borbom protiv diskriminacije, te pristupom informacijama od javnog značaja. Takođe, nezavisne državne institucije koje nadziru izvršenje državnog budžeta sve više se usredsređuju na standarde koji se odnose na pravilno trošenje sredstava u bezbednosnom sektoru. **Provera javnih nabavki i trošenja sredstava u oružanim snagama, policiji i bezbednosno-obaveštajnim agencijama više ne predstavlja nemoguću misiju, iako je vreme kada će ova vrsta nadzora postati redovna pojava još uvek daleko.** S obzirom na to da bezbednosni sektor ima ključnu ulogu u borbi protiv korupcije, ta vrsta borbe je postala nova glavna oblast interesovanja nezavisnih državnih institucija.

<sup>1</sup> Arjan Dirmiši je viši istraživač u Institutu za demokratiju i medijaciju (IDM) u Tirani, Albanija.

<sup>2</sup> Ova oznaka je bez predrasuda o različitim stavovima o statusu i u skladu sa rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244 i odlukom Međunarodnog suda pravde.



Drugo, uprkos razlikama koje postoje između država, evidentno je da **postoji jaz između zakonskih odredaba kojima je propisane nadležnosti nezavisnih državnih institucija i njihove delotvorne primene**. Ona je vidljiva kako prilikom primene odredbi kojima se garantuje nezavisnost nezavisnih državnih institucija, tako i prilikom poštovanja njihovih odluka i preporuka. Ostaje pitanje da li će nezavisne državne institucije kroz praksu postajati neizbežni deo sistema demokratske kontrole i nadzora sektora bezbednosti, ili će stagnirati, gubiti značaj i vremenom se pretvoriti u institucije koje služe samo za ukras.

Sledeće razlike u institucionalnoj snazi su uočene tokom ovog istraživanja. U načelu, Ombudsmeni i državne revizorske institucije predstavljaju najstabilnije institucije posmatrano u odnosu na njihovo trajanje i na poštovanje pravila u skladu sa kojima su osnovane. Međutim, kada je reč o poštovanju ovlašćenja, njihova ocena je ipak prosečna, jer se njihove odluke i preporuke ne poštuju potpuno, dok se odredbe čiji je smisao da im garantuju finansijsku i političku nezavisnost samo delimično primenjuju.

Takođe, poverenik za zaštitu podataka i poverenik za informisanje dobili su prosečne ocene, i za stabilnost i za poštovanje njihovih ovlašćenja. Izuzetak je Poverenik za slobodan pristup informacijama i zaštitu ličnih podataka u Srbiji. S obzirom na to da obično nastaju kao 'prateće' organizacije ombudsmana i da nisu direktno zasnovane na ustavnim odredbama, podložne su institucionalnim promenama, usled kojih njihova stabilnost varira. Kada je reč o primeni preporuka, nezavisne državne institucije koje nadziru zaštitu podataka i pristup informacijama od javnog značaja u većini zemalja regiona imaju nižu ocenu nego ombudsmeni i državne revizorske institucije. Slično tome, primena zakonskih odredaba koje bi trebalo da garantuju njihovu institucionalnu nezavisnost još je nepotpunija nego što je to slučaj kada je reč o ombudsmanu i državnoj revizorskoj instituciji.

Niske ocene kada je reč o stabilnosti i poštovanju njihovih ovlašćenja dobile su agencije za borbu protiv korupcije. Osnovane na zahtev međunarodnih aktera, one su do sada uglavnom služile 'za ukras', jer države njihove odluke i preporuke uglavnom ne sprovode.

## Uvod

Ovo poglavlje analizira nezavisne državne institucije (NDI) u zemljama Zapadnog Balkana i njihovu ulogu u sprovođenju nadzora nad bezbednosnim sektorom. Studije o stanju u pojedinačnim državama Zapadnog Balkana, koje predstavljaju deo komparativne publikacije (Stojanović i Timotić: 2013), korišćene su kao glavni izvor empirijskih podataka. Analizirane nezavisne državne institucije odabrane su na osnovu sledećih karakteristika. One su ustanovljene u skladu sa zakonom kako bi nadzirale primenu akata o ljudskim pravima i slobodama, izvršenje državnog budžeta i sprovođenje borbe protiv korupcije i ne pripadaju zakonodavnoj, izvršnoj i pravosudnoj grani vlasti (Jerinić u Stojanović i Timotić, 2013). Kako bi upoređivanje bilo valjano, podaci su prikupljeni i analizirani korišćenjem iste metodologije.

Ovo poglavlje nastoji da pruži uporedni pregled nezavisnih državnih institucija u zemljama Zapadnog Balkana i analizu sličnosti i trendova u nadzoru nad sektorom bezbednosti, kao i da identifikuje moguće oblasti daljeg istraživanja. Ovim istraživanjem želeli smo doprinesemo tome da se premosti praznina u akademskoj literaturi jer ne postoji dovoljan broj istraživanja na temu nezavisnih državnih institucija ovog regiona.

U sledećem odeljku dat je pregled konteksta u kome su se nezavisne državne institucije pojavile u zemljama Zapadnog Balkana kao deo demokratske tranzicije, procesa izgradnje država i evropskih integracija. Naredna dva odeljka bave se pravnim okvirima funkcionisanja nezavisnih državnih institucija, sa posebnim osvrtom na njihov mandat, nadležnosti, legitimnost i nezavisnost. Odeljak koji zatim sledi govori o izazovima sa kojima se ove institucije susreću prilikom obavljanja svojih zaduženja, dok su u poslednjem navedeni zaključci o njihovoj institucionalnoj snazi.

## Pojava nezavisnih državnih institucija

Pojava nezavisnih državnih institucija u zemljama Zapadnog Balkana predstavlja relativno nov fenomen, koji se u velikoj meri vezuje za demokratizaciju, izgradnju nezavisnih država i procese koji se odnose na izgradnju mira, a koji su usledili nakon završetka Hladnog rata i raspada Jugoslavije. U odnosu na konflikte i zaostavštinu autoritarne vlasti, nove političke elite bile su otvorene za ideju uspostavljanja nezavisnih državnih institucija, videći u njima način da povećaju stepen legitimnosti upravljanja i da nadoknade ograničenja sudskog i parlamentarnog nadzora u oblastima kao što su zaštita ljudskih prava i trošenje javnih sredstava.

Međutim, pored nacionalnih političkih konteksta, kojima se objašnjava variranje vremena nastanka ovih ustanova, važnu ulogu odigrali su i spoljašnji faktori. Koncept nezavisnih državnih institucija dolazi iz skandinavskih i zapadnih demokratija (Jerinić u Stojanović i Timotić, 2013), a njihovo osnivanje zagovarale su međunarodne organizacije i pojedinačne zapadne države pružanjem direktne podrške, stručne pomoći i finansiranjem, u zavisnosti od specifičnih konteksta i potreba svake od država u regionu.<sup>3</sup> Posebno su institucije Evropske unije gledale na formiranje funkcionalnih nezavisnih državnih institucija kao na važan pokazatelj reformi i njihovog učinka u pojedinačnim državama (CEC, 2012). Zahtevi Evropske unije za zaštitom ljudskih prava i borbu protiv korupcije doveli su do formiranja još jednog talasa nezavisnih državnih institucija, koje će biti zadužene za nadzor u oblastima kao što su zaštita ličnih podataka, pristup informacijama od javnog značaja i borba protiv korupcije.

U odnosu na način osnivanja i brzinu formiranja, mogu se identifikovati dve generacije nezavisnih državnih ustanova. U prvoj generaciji nalaze se institucije koje su osnovane devedesetih godina, nakon usvajanja novih post-komunističkih ustava, ali kojima je trebalo nekoliko godina da dostignu punu funkcionalnost. To su uglavnom institucije ombudsmana (zaštitnika građana) i državne revizorske institucije, koje su tokom devedesetih godina ustavom uvedene u Hrvatskoj, Makedoniji, Bosni i Hercegovini i Albaniji. Međutim, tokom prvih nekoliko godina one nisu bile posebno delotvorne iz nekoliko razloga. U Hrvatskoj je prvih godina Ombudsman bio sprečen da sprovodi svoje nadležnosti zbog rata (Knezović i Staničić: 2011), dok je u Makedoniji zakon o Ombudsmanu usvojen tek nekoliko godina nakon što je Ustav omogućio uvođenje ove institucije (Jusufi u Stojanović i Timotić, 2013). U Bosni i Hercegovini dogodila se slična stvar: bilo je potrebno više od decenije da se zakon o Ombudsmanu na državnom nivou uskladi sa zakonom o ombudsmanima na nivou entiteta (Dizdarević u Stojanović i Timotić, 2013). U Albaniji su normalno funkcionisanje Državne revizorske institucije i Ombudsmana tokom prvih godina njihovog postojanja sprečili politički i institucionalni problemi, nastali usled krize 1997. godine, kao i necelovita zakonska rešenja (Dirmiši u Stojanović i Timotić, 2013).

Nezavisne državne institucije druge generacije ustanovljene su tokom prve decenije dvadeset prvog veka na osnovu iskustava prethodne generacije i uz veću međunarodnu i domaću podršku. Takođe, vreme koje je proteklo od usvajanja zakona o njihovom osnivanju do njihovog uspostavljanja je bilo kraće. To zaključujemo na osnovu vremena objavljivanja prvih izveštaja o njihovom radu i njihovog predstavljanja u mesnim parlamentima. Usled potrebe za rasterećenjem ombudsmana od raznovrsnih nadležnosti, mnoge od njegovih nadležnosti su prenete na nove nezavisne državne ustanove koji su imali dosta ograničeniji mandat. Primer ovih ustanova su antikorupcijske agencije ili ustanove zadužene za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama. Broj ovakvih institucija je tokom poslednjih nekoliko godina udvostručen. Tabela data u nastavku teksta predstavlja spisak nezavisnih državnih institucija po državama i po godini osnivanja (tabela 1).

<sup>3</sup> Švedska agencija za međunarodni razvoj, Danska agencija za međunarodni razvoj, Kraljevina Norveška, Evropska unija, Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) i misije OEBS-a predstavljaju neke od međunarodnih aktera koji su u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Makedoniji, na Kosovu i u Srbiji finansijski podržali obuku, izgradnju institucionalnih kapaciteta itd.



Period formiranja	Nezavisna državna institucija
1992–1999.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ombudsman (Hrvatska 1992)</li> <li>2. Vrhovna revizorska institucija (Hrvatska 1993)</li> <li>3. Ombudsman (Bosna i Hercegovina 1996)</li> <li>4. Ombudsman (Makedonija 1997)</li> <li>5. Vrhovna revizorska institucija (Albanija 1997)</li> <li>6. Vrhovna revizorska institucija (Makedonija 1997)</li> <li>7. Ombudsman (Albanija 1998)</li> </ol>
2000–2005.	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Vrhovna revizorska institucija (Bosna i Hercegovina 2000)</li> <li>9. Državna komisija za sprečavanje korupcije (Makedonija 2002)</li> <li>10. Agencija za zaštitu ličnih podataka (Hrvatska 2003)</li> <li>11. Ombudsman (Crna Gora 2003)</li> <li>12. Vrhovna revizorska institucija (Crna Gora 2004)</li> <li>13. Viši inspektorat za prijavu i reviziju imovine (Albanija 2004)</li> <li>14. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka (Srbija 2004)</li> <li>15. Ombudsman/zaštitnik građana (Srbija 2005)</li> <li>16. Vrhovna revizorska institucija (Srbija 2005)</li> <li>17. Uprava za zaštitu ličnih podataka (Makedonija 2005)</li> <li>18. Savjet za građansku kontrolu rada policije (Crna Gora 2005)</li> </ol>
2006–2011.	<ol style="list-style-type: none"> <li>19. Komisija za zaštitu slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja (Makedonija 2006)</li> <li>20. Nacionalni savet za praćenje i primenu Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije (Hrvatska 2006)</li> <li>21. Advokat za javne nabavke (Albanija 2006–2012)<sup>4</sup></li> <li>22. Agencija za zaštitu ličnih podataka (Bosna i Hercegovina 2007)</li> <li>23. Vrhovna revizorska institucija (Kosovo 2008)</li> <li>24. Ombudsman (Kosovo 2008)</li> <li>25. Poverenik za zaštitu ličnih podataka (Albanija 2008)</li> <li>26. Agencija za borbu protiv korupcije (Srbija 2009)</li> <li>27. Agencija za borbu protiv korupcije (Kosovo 2009)</li> <li>28. Agencija za sprečavanje korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (Bosna i Hercegovina 2009)</li> <li>29. Parlamentarni vojni poverenik (Bosna i Hercegovina 2009)</li> <li>30. Agencija za zaštitu ličnih podataka (Crna Gora 2009)</li> <li>31. Povernik za zaštitu ravnopravnosti (Srbija, 2009)</li> <li>32. Poverenik za zaštitu od diskriminacije (Albanija 2010)</li> <li>33. Državna agencija za zaštitu ličnih podataka (Kosovo 2011)</li> <li>34. Poverenik za informisanje (Hrvatska 2013)</li> </ol>

Tabela 1: Prikaz nastanka nezavisnih državnih institucija u zemljama Zapadnog Balkana

## Zakonski mandat i ovlašćenja

### Mandat

U ovom poglavlju biće analiziran mandat nezavisnih državnih institucija, uz poseban osvrt na tri glavne oblasti nadzora sektora bezbednosti: (1) zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; (2) trošenje sredstava iz budžeta i (3) primenu antikorupcijskih zakona i politike.

U zemljama regiona ombudsmani<sup>5</sup> predstavljaju glavne institucije za nadziranje zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda. Njihovi mandati su generalno slični i široki, i uključuju nadzor poštovanja ljudskih prava i

<sup>4</sup> Od kraja 2012. godine, nakon usvajanja amandmana na Zakon o javnim nabavkama u Albaniji (Dirmiši 2013) ova nezavisna državna institucija više ne funkcioniše.

<sup>5</sup> U nekoliko zemalja termin ombudsman preveden je na lokalni jezik i dato mu je odgovarajuće značenje: u Albaniji i na Kosovu on je nazvan narodnim advokatom, dok se u Srbiji i Crnoj Gori upotrebljava izraz zaštitnik građana. U ovom tekstu termin ombudsman obuhvata sve ove nazive. Termin je izvorno rodno neutralan i Međunarodno udruženje ombudsmana (IOA) koristi ga kada se obraća najširoj javnosti. <[www.ombudsassociation.org](http://www.ombudsassociation.org).>

sloboda građana u slučajevima kada su državni organi izvršili nezakonite radnje. Međutim, opšti trend bio je prenos dela mandata ombudsmana na nove nezavisne državne ustanove, koje imaju uži mandat za specifične oblasti. Ovaj trend najbolje ilustruje pojava institucije poverenika za zaštitu podataka. Usredsređujući svoje aktivnosti na zaštitu prava koja se odnose na privatnost, poverenici za zaštitu podataka u regionu imaju slične mandate da nadziru obradu, zadržavanje i međunarodnu razmenu ličnih podataka, koji obavljaju državni i privatni organi. Jedini izuzetak je Poverenik za zaštitu podataka u Srbiji koji, pored zaštite ličnih podataka, ima mandat i da nadzire primenu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

U Albaniji, Bosni i Hercegovini i Makedoniji postoji i nekoliko drugih nezavisnih državnih institucija, koje imaju specifičan i prilično uzak mandat. I u Srbiji i u Albaniji su nedavno uvedene institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (Poverenika za antidiskriminaciju). One treba da obezbede „zaštitu od diskriminacije i svakog ponašanja koje podstiče diskriminaciju“. Bosna i Hercegovina je jedina država na Zapadnom Balkanu koja je osnovala Parlamentarnog vojnog poverenika (Vojni ombudsman), instituciju koja se isključivo bavi zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda vojnih lica i kadeta u Oružanim snagama BiH (Dizdarević u Stojanović i Timotić, 2013). Makedonija je jedina država u kojoj slobodan pristup javnim informacijama obavlja nezavisna državna ustanova zadužena samo za ovo pravo - Komisija za pristup informacijama od javnog značaja (Yusufi u Stojanović i Timotić, 2013). Hrvatski parlament nedavno je usvojio novi Zakon o pravu na pristup informacijama, kojim je kao nadzorni organ uveden Povjerenik za informiranje (Škorić, 2013).

Za razliku od nezavisnih državnih institucija koje se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda, među institucijama zaduženim za nadzor trošenja sredstava iz budžeta u zemljama Zapadnog Balkana postoje manje razlike. Vrhovne revizorske institucije postoje u svim zemljama regiona i imaju vrlo slične nadležnosti jer su im mandati u najvećoj meri usaglašeni sa standarima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). Njihovi mandati podrazumevaju kontrolu načina na koji javni ograni, pa i institucije sektora bezbednosti troše budžet.

U nezavisnim državnim institucijama koje nadziru primenu antikorupcijskih zakona i politike, takođe, postoje izvesne razlike. Institucije namenjene samo nadzoru primene antikorupcijskih zakona i politika osnovane su samo u četiri od sedam slučajeva analiziranih u ovom istraživanju. Ove ustanove, naime, postoje u Bosni i Hercegovini, na Kosovu, u Makedoniji i u Srbiji. U Albaniji ne postoji nezavisna državna institucija koja ima mandat da nadzire sve aspekte antikorupcijske politike. Umesto nje, postoje dve institucije čiji je mandat uži – Viši inspektorat za prijavu i reviziju imovine i sukob interesa, nadležan da sprovodi nadzor primene Zakona o sukobu interesa, i donedavno Advokat za javne nabavke, nadležan da u skladu sa zakonom nadzire sprovođenje javnih nabavki i istražuje potencijalne slučajeve nezakonitog poslovanja.

U ovom poglavlju govori se o još nekim institucijama, koje su analizirane zbog svojih nadležnosti za nadzor delova sektora bezbednosti, iako se definicija nezavisne državne institucije upotrebljena u ovom istraživanju ne odnosi pravno i institucionalno u potpunosti na njih. To su crnogorski Savjet za građansku kontrolu rada policije (Kalač 2013) i hrvatski Nacionalni savet za praćenje i primenu Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije. Prva institucija osnovana je crnogorskim Zakonom o policiji i ona ministru unutrašnjih poslova dostavlja ocene i preporuke o raznim pitanjima iz okvira rada policije, koja se odnose na kršenje ljudskih prava ili pojavu korupcije. Druga predstavlja organ koji je osnovao hrvatski Parlament i ima mandat da nadzire primenu Strategije za borbu protiv korupcije.

### **Ovlašćenja**

Da bi nezavisne državne institucije bile u stanju da ispune svoj mandat, Ustav im na raspolaganje stavlja čitav spektar formalnih ovlašćenja. Pitanje ovlašćenja usko je povezano sa nezavisnošću i delotvornošću nezavisnih državnih institucija, jer bi restrikcije značile da one nemaju slobodu da urade sve ono što je neophodno da bi do kraja sprovele nadzor i uspešno ispunile svoj mandat.

Zakoni nezavisnim državnim institucijama daju uglavnom ovlašćenje za započinjenje istrage/inspekcije i sprovođenje upita. To znači da institucije treba da imaju pristup poverljivim informacijama i prostorijama i da mogu da pozovu ili da naredbe pojedincima da svedoče. Ovlašćene su i da svoje nalaze iskoriste za izradu preporuka,



kao i da predlože započinjenje postupka pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti sudskih odluka ili da preporuče krivično gonjenje. Ovlašćene su, takođe, da pripremaju godišnje i posebne izveštaje, koje mogu da predstave zakonodavnoj grani vlasti i javnosti. U poslednje vreme, s obzirom da je korupcija postala izuzetno značajno pitanje, nekim nezavisnim državnim institucijama koje se bave borbom protiv korupcije data su ovlašćenja koja im dozvoljavaju i to da u istragama tajno pozivaju pojedince na razgovor i da prate elektronske komunikacije (Yusufi u Stojanović i Timotić, 2013).

Međutim, među državama, kao i među nezavisnim državnim institucijama postoje izvesne razlike. Neke države imaju tendenciju da određenim nezavisnim državnim institucijama daju veća ovlašćenja, dok u zemlji postoje i neke druge institucije koje imaju mnogo manja ovlašćenja, a slična zaduženja. Takođe, u zavisnosti od zemlje variraju i nadležnosti. U nekim državama određene institucije ostaju izvan domašaja provere nezavisnih državnih institucija. Na primer, u Albaniji u okviru nadležnosti Ombudsmana ne ulaze predsednik Republike i premijer. Isto se odnosi i na naređenja koja izdaje vojska. I u Srbiji je slična situacija: predsednik Republike, Parlament, Vlada i najviši pravosudni organi ne potpadaju pod nadležnost Ombudsmana i Poverenika za slobodan pristup informacijama. Na Kosovu, Državni revizor nije ovlašćen da kontroliše način na koji Kosovska obaveštajna agencija (KOA) troši sredstva iz budžeta (Perteshi i Vrajolli u Stojanović i Timotić, 2013).

Razlike postoje i kada je reč o pristupu informacijama, jer izvesne nezavisne državne institucije pod određenim okolnostima nemaju potpun pristup. Albanskom Povereniku za zaštitu podataka može da bude uskraćen pristup informacijama ako bi time bila ugrožena nacionalna bezbednost, dok Advokat za javne nabavke nije imao pristup predmetima koji sadrže poverljive podatke (Dirmiši u Stojanović i Timotić, 2013). U Bosni Parlamentarnom vojnom povereniku prisup informacijama može da uskrati ministar odbrane, uz obavezu da svoju odluku obrazloži parlamentarnoj Zajedničkoj komisiji za odbranu i bezbednost.

Za razliku od ostalih zemalja u regionu u kojima ombudsman obično daje preporuke ili predlaže započinjenje postupka pred ustavnim sudom, hrvatski Ombudsman može da preporuči krivično gonjenje ili preduzimanje disciplinskih radnji ukoliko smatra da je došlo do kršenja prava sa elementima krivičnog dela (Knezović i Staničić u Stojanović i Timotić, 2013).

Osim ovlašćenja koja im daje zakon, nezavisne državne institucije mogu da se posluže i širokim spektrom neformalnih ovlašćenja koja im mogu biti korisna. Istraživanje pokazuje da uspešan rad i delotvornost nezavisnih državnih institucija u velikoj meri zavise od načina na koji institucije sarađuju sa građanskim društvom, od toga kako koriste medije za direktno komuniciranje sa različitim vrstama publike, od toga kako koriste internet i društvene mreže itd. Posebno uspešni primeri uspostavljanja ugleda i uticaja su Ombudsman i Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u Srbiji, koji su i lično prepoznali značaj nadzora sektora bezbednosti i znatno više se angažovali po ovim pitanjima od svojih kolega u regionu.

## Legitimnost i nezavisnost

### **Legitimnost**

Kada je reč o legitimnosti, možemo da identifikujemo tri kategorije nezavisnih državnih institucija: (1) nezavisne državne institucije osnovane ustavima, (2) nezavisne državne institucije osnovane u skladu sa zakonima koje su usvojili nacionalni parlamenti, a čiji je mandat zasnovan na ustavnim odredbama i (3) nezavisne državne institucije koje su osnovane u skladu sa zakonima, ali koje se direktno ne pominju u ustavu.

Nezavisne državne institucije koje spadaju u prvu kategoriju su ombudsman i državna revizorska institucija. Njihov mandat, ovlašćenja, zaduženja i odgovornost prema ostalim granama vlasti, te uslovi imenovanja i razrešenja rukovodilaca, način finansiranja i slično okvirno su navedeni u ustavu. Do sada nijedna od ovih ustanova nije rasformirana, što pruža solidne dokaze da su one kao formalne institucije dosta stabilne. Jedini izuzetak je makedonska Državna revizorska institucija, čije se osnivanje ne pominje u Ustavu te države. Iako se ovo smatra slabošću i iako je bilo i poziva da se ovo pitanje reši, to se do sada još nije dogodilo (Yusufi u Stojanović i Timotić, 2013).

Uz posebne odredbe o osnivanju ombudsmana, kao glavne institucije za zaštitu ljudskih prava, svi ustavi zemalja Zapadnog Balkana sadrže i odredbe koje garantuju pravo na privatnost i pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ove odredbe služe kao osnov za delovanje poverenika za zaštitu podataka, koji su, kao što je prethodno rečeno, osnovani u svim državama regiona, ali i za druge institucije, poput Poverenika za informisanje u Makedoniji, Poverenika za zaštitu od diskriminacije u Albaniji i Parlamentarnog vojnog poverenika u Bosni i Hercegovini.

Još jednu kategoriju nezavisnih državnih institucija čine one institucije koje su osnovane na osnovu zakona, ali se njihov mandat ne pominje u ustavu. Te institucije su, u principu, osnovane da bi se bavile oblastima koje bi vremenom mogle da postanu irelevantne, pa bi, samim tim, takve mogle da postanu i same institucije koje se njima bave. To se desilo sa institucijom Advokata za javne nabavke, koja je odlukom albanske Vlade rasformirana pet godina nakon osnivanja (Dirmiši u Stojanović i Timotić, 2013). Kao ilustracija ovoga može da posluži i slučaj Crne Gore, gde nema nijedne nezavisne državne institucije koja se bavi korupcijom<sup>6</sup>, osim Saveta za građansku kontrolu rada policije, koji je samo delimično uključen u nadzor korupcije u policiji.

### Nezavisnost

Nezavisnost nezavisnih državnih institucija predstavlja ključni faktor u njihovom radu i delotvornom funkcionisanju, jer utiče na očekivanja i ponašanje ostalih institucija i političkih aktera. Iako se institucije koje smo u ovom poglavlju pominjali naizgled smatraju nezavisnim, njihova stvarna nezavisnost varira u zavisnosti od zakonskih odredaba, koje bi trebalo da obezbede nezavisnost institucija i primenu samih odredaba. Najvažnije zakonske odredbe o nezavisnosti državnih institucija u zemljama Zapadnog Balkana odnose se na procedure imenovanja i razrešenja rukovodilaca, trajanje njihovog mandata i imuniteta od krivičnog gonjenja, njihovu bezbednu udaljenost od političkih stranaka i aktivnosti, kao i na dodelu sredstava iz budžeta.

Istraživanje pokazuje da stepen nezavisnosti ovih institucija varira u zavisnosti od njihove legitimnosti i od vremena kada su osnovane. Institucije koje su direktno vezane za ustav imaju formalno viši stepen nezavisnosti nego one koje su osnovane u skladu sa zakonom, ali bez ustavnog osnova. Veću nezavisnost pružaju postupak imenovanja i razrešenja rukovodilaca kvalifikovanom većinom glasova, odredbe o imunitetu u slučaju krivičnog gonjenja, kao i veća uloga parlamenta u predlaganju i odobravanju budžetskih sredstava.

Postupak imenovanja i razrešenja rukovodilaca ustavom osnovanih nezavisnih državnih institucija mnogo je rigidniji. On obično zahteva izglasavanje kvalifikovanom većinom glasova, kao i učestvovanje politički nezavisnih aktera, poput predsednika republike ili poslanika u imenovanju ili u podnošenju formalnog zahteva za razrešenje. U ovu kategoriju, na primer, spadaju ombudsmani i državne revizorske institucije.

Sličan obrazac može se primetiti i kada je reč o imunitetu i o trajanju mandata rukovodilaca. Ombudsmani i rukovodioci državnih revizorskih institucija obično se imenuju na period od pet do devet godina.<sup>7</sup> Uživaju i imunitet od krivičnog gonjenja, koji je, u zavisnosti od države, nekada jednak onom koji imaju poslanici ili sudije ustavnih i vrhovnih sudova.

Ostala pitanja vezana za nezavisnost nezavisnih državnih institucija sadržana su u zakonskim odredbama koje se odnose na budžet. Kako bi bilo obezbeđeno to da budu nezavisni u odnosu na izvršnu granu vlasti, zakon za neke od njih predviđa obavezu da im, na osnovu njihovog predloga vladi, budžet odobrava parlament. Međutim, da bi se obezbedila veća nezavisnost, u nekim slučajevima zakon zahteva da nezavisne državne institucije predlog budžeta podnesu direktno parlamentu, uz zaobilaženje izvršne grane vlasti (albanska i makedonska državna revizorska institucija, albanski i kosovski ombudsmani).

Za razliku od ovih odredaba koje se odnose na državne revizorske institucije i ombudsmane, zakonske odredbe o imenovanju rukovodilaca nezavisnih državnih institucija osnovanih u kasnijem periodu manje su krute.

<sup>6</sup> U Crnoj Gori postoji Uprava za antikorupcijsku inicijativu, ali koja je odgovorna izvršnoj vlasti, te ne ispunjava uslove da bude smatrana nezavisnim državnim organom.

<sup>7</sup> Mandat rukovodilaca državnih revizorskih institucija traje: na Kosovu 5 godina, u Srbiji 6 godina, u Albaniji 7 godina, u Hrvatskoj 8 godina, u Makedoniji i Crnoj Gori 9 godina. Mandat ombudsmana traje: u Albaniji, na Kosovu i u Srbiji 5 godina, u Crnoj Gori 6 godina, u Hrvatskoj 8 godina, a u Makedoniji 8 godina.

Rukovodioci ovih institucija postavljaju se prostom većinom glasova, dok ih u nekim slučajevima imenuje i izvršna grana vlasti. Mandat im je kraći, obično četiri godine, i ne uživaju imunitet od krivičnog gonjenja. S obzirom na to da nezavisne državne institucije uglavnom proveravaju rad izvršne grane vlasti, učestvovanje izvršne grane vlasti može ozbiljno da oslabi njihovu nezavisnost, jer je rukovodioce lakše razrešiti dužnosti. Kraći mandat povećava mogućnost da se njihov mandat poklopi sa onim koji ima zakonodavna grana vlasti, što lako može da dovede do politizacije njihovog imenovanja.

Istraživanje se ne bavi dubljim proučavanjem razloga zbog kojih su kasnije osnovane nezavisne državne institucije formalno manje nezavisne, ali bi jedno od objašnjenja mogao da bude nedostatak volje političkih elita da obezbede jednaku nezavisnost većem broju institucionalnih aktera.

## **Izazovi prilikom vršenja nadzora**

Analizom u dosadašnjem tekstu već su otkrivena brojna pitanja koja utiču na kvalitet rada nezavisnih državnih institucija, ali se one sistematičnije mogu grupisati u tri kategorije: stepen institucionalne uređenosti, pristup bezbednosnim institucijama i primena datih preporuka.

### ***Institucionalna ukotvljenost***

Istraživanje pokazuje da stepen konsolidacije nezavisnih državnih institucija direktno utiče na kvalitet i delotvornost njihovog rada. Ombudsmani i državne revizorske institucije, kao najstarije i najuređenije nezavisne državne institucije, u svim državama obično predstavljaju i najdelotvornije organizacije. Iako istraživanje ne pokazuje jasno zbog čega su ombudsmani i državne revizorske institucije najviše uređeni, to se može zaključiti ako se obrati pažnja na vreme osnivanja, zakonski mandat i ovlašćenja, legitimnost i administrativne kapacitete. Ova tvrdnja može biti potvrđena i analizom rada poverenika za zaštitu podataka, čiji se kvalitet rada povećavao u skladu sa poboljšanjem uređenosti međunarodnih institucionalnih aranžmana za zaštitu prava na privatnost.

Međutim, veza između delotvornosti i institucionalne uređenosti postaje manje relevantna kada je u pitanju oblast pristupa informacijama od javnog značaja. U ovoj oblasti delotvornost rada nezavisnih državnih institucija u velikoj meri zavisi od toga koliko bezbednosne ustanove i izvršna grana vlasti poštuju njihove nalaze. Ako se uporede Srbija i Makedonija, u kojima su nezavisne državne institucije koje vrše nadzor u ovoj oblasti osnovane skoro u isto vreme (2004. godine u Srbiji i 2006. u Makedoniji), vidi se da je stepen otvorenosti bezbednosnih organizacija i izvršne grane vlasti, kao i poštovanje nalaza nezavisnih državnih institucija veći u Srbiji, zahvaljujući delotvornijim nastupima Poverenika u Srbiji (Radoman; Yusufi u Stojanović i Timotić, 2013). Samim tim čini se da, osim od stepena institucionalne uređenosti, delotvornost nezavisnih državnih institucija zavisi i od oblasti za koju su institucije zadužene. Tradicija tajnosti rada i nedostatka otvorenosti vlada koje svoju političku moć često koriste zarad ostvarivanja uskih interesa i lične dobiti ne čini nadzor pristupa informacijama jednostavnim, čak ni onda kada je reč o najuređenijim institucijama. Da su kvalitet rada i oblast nadzora povezani, može dodatno ilustrovati to da većina nezavisnih državnih institucija sprovodi prilično površan nadzor bezbednosno-obaveštajnih službi ili to da Državni revizor na Kosovu nema ovlašćenja da nadzire rad Kosovske obaveštajne agencije (Perteshi i Vrajolli u Stojanović i Timotić, 2013).

Adekvatan pristup informacijama i dalje predstavlja opšti problem u većini slučajeva koji su obuhvaćeni istraživanjem obavljenim u okviru pojedinačnih studija. U većini zemalja Zapadnog Balkana oblast slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja poverena je uglavnom instituciji ombudsmana. Slučaj Makedonije pokazuje da ni osnivanje posebne institucije koja bi nadzirala slobodan pristup informacijama nije dovelo do većeg sveukupnog poboljšanja (Yusufi u Stojanović i Timotić, 2013).

Povezanost između kvaliteta rada i oblasti u kojoj se vrši nadzor može još bolje da se vidi ukoliko se razmotre nezavisne državne institucije koje se bave sprečavanjem korupcije. Nedostatak volje koji u svim zemljama regiona postoji kada je reč o osnivanju nezavisnih državnih institucija sa punim mandatom za sprečavanje korupcije, kao



i evidentne poteškoće sa kojima se takve institucije suočavaju u zemljama u kojima postoje, nisu povezani sa institucionalnim uređenjem. Sporo donošenje odluka, kao u slučaju Bosne i Hercegovine, gde je bilo potrebno skoro tri godine da se imenuje direktor Agencije za borbu protiv korupcije, nedostatak volje da se obezbede sredstva i resursi, kao što je to slučaj na Kosovu, ili kontinuirano oslanjanje na stručnost institucija čiji bi rad agencije za borbu protiv korupcije zapravo trebalo da preispituju (npr. policije, tužilaštva) – sugerišu da je neophodno sprovesti dalje istraživanje kako bi se ispitale razlike u institucionalnom uređenju.

Na nezavisnost nezavisnih državnih institucija utiče i nepostojanje adekvatnog kancelarijskog prostora, kao i dovoljnog broja i kvaliteta zaposlenih. Uopšteno gledano, po zakonu je izvršna grana vlasti zadužena za obezbeđivanje adekvatnog kancelarijskog prostora i sredstava iz budžeta za zapošljavanje dovoljnog broja kvalifikovanih službenika. Pojedinačne studije iz ovog istraživanja pokazuju da se skoro sve nezavisne državne institucije u regionu suočavaju sa jednim ili sa oba ova problema.

### ***Pristup informacijama***

Pristup institucijama u sektoru bezbednosti predstavljao je jedno od ključnih pitanja u analizi kvaliteta rada nezavisnih državnih institucija u ovom istraživanju. Bez odgovarajućeg pristupa informacijama, prostorijama i službenicima bezbednosnih ustanova, nezavisne državne institucije nisu u stanju da pravilno sprovedu istragu u predmetima, bez obzira na to da li su se oni javili kao rezultat nečije pritužbe ili nezavisna državna institucija istragu započinje po sopstvenom nahođenju. Štaviše, nemogućnost pristupa bezbednosnim ustanovama može da naškodi postupku nadzora, jer ukoliko se zaključak da na osnovu nepotpunih uvida rizikuje se lažno davanje utiska polaganja računa (Buckland i McDermott, 2012).

Istraživanje pokazuje da pristup informacijama varira u odnosu na zakonske odredbe, koje ne daju ista prava pristupa svim nezavisnim državnim institucijama, u odnosu na to o kojoj se bezbednosnoj ustanovi radi, kao i u odnosu na to koje se pitanje proverava. Dok je prvi slučaj uglavnom vezan za kontekst osnivanja i za ono što se od nezavisne državne institucije očekuje, drugi se odnosi na primenu zakonskih odredaba. Kako često zakon ne navodi sankcije u slučaju nepoštovanja zahteva nezavisnih državnih institucija, pristup bezbednosnim ustanovama i izvršnoj grani vlasti zavisi mahom od njihove diskrecione odluke. Postoje stoga razlike među njima koje zavise od toga o kojoj se instituciji radi i koja je priroda predmeta istrage. Uopšteno govoreći, najteže je ostvariti pristup bezbednosno-obaveštajnim agencijama, mada je u nekim državama isti slučaj i sa policijom. Ovo se ne dešava samo onda kada je reč o operacijama koje su trenutno u toku, već i onda kada su u pitanju aktivnosti iz prošlosti. To se vidi iz slabe primene zakona o poverljivim informacijama, odnosno iz onog dela koji se odnosi na skidanje oznake poverljivosti sa dokumentacije (Radoman; Dirmišić u Stojanović i Timotić, 2013).

### ***Primena preporuka***

Bez obzira na poteškoće prilikom obezbeđivanja adekvatnih resursa i pristupa bezbednosnim ustanovama, sve nezavisne državne institucije redovno izrađuju preporuke koje prosleđuju bezbednosnim ustanovama ili pravosuđu na dalju primenu. Često na godišnjem nivou pripremaju i izveštaje za parlament, koji sadrže detaljan prikaz predmeta kojima su se bavile, izrečene preporuke, kao i stepen primene ovih preporuka i odluka. Nezavisne državne institucije u tim izveštajima često navode i pitanja koja su za njih značajna, a koja se odnose na kvalitet njihovog rada. Godišnji ciklus aktivnosti nezavisnih državnih institucija završava se nakon što se izveštaji objave u javnosti. Ovo predstavlja ustaljenu praksu, koju uglavnom poštuju sve nezavisne državne institucije i ona predstavlja jednu od dimenzija njihove institucionalne uređenosti.

Nijedna nezavisna državna institucija, međutim, nema ovlašćenja da bilo koga prisili da primenjuje njene preporuke. Bezbednosne i druge ustanove nad kojima su nezavisne državne institucije vršile nadzor imale su mogućnost da u određenom vremenskom roku primene ili ne primene njihove preporuke. Uopšteno gledajući, istraživanje pokazuje trend rasta, kako broja preporuka, tako i stepena njihovog poštovanja. Istraživanje, međutim, pokazuje i da se veliki broj preporuka ne poštuje ili da se ne poštuje u potpunosti. Iako se istraživanje nije detaljnije bavilo time koje vrste preporuka se ne poštuju, primer makedonske Agencije za borbu protiv korupcije

– koja je do sada istražila samo izvestan broj manjih slučajeva korupcije – pokazuje da je potrebno obaviti dalja istraživanja kako bi bilo moguće objasniti ovakve trendove. Smatra se da su glavni razlozi toga nedostaci koji postoje u pravnim okvirima, a koji po pravilu ne predviđaju sankcije u slučaju nepoštovanja preporuka. Sa druge strane, u praksi nije zaživelo primoravanje institucija da primenjuju odluke i preporuke nezavisnih državnih institucija. Dodatno, čini se da nezavisnim državnim institucijama nedostaje podrška nacionalnih parlamenata, koji ili samo formano odobravaju njihov rad ili/i nemaju volje da zatraže odgovornost bezbednosnih ustanova, odnosno pravosuđa za nepoštovanje njihovih preporuka.

## Ocena institucionalne snage nezavisnih državnih institucija

U ovom tekstu analizirane su nezavisne državne institucije u zemljama Zapadnog Balkana razmatranjem trendova vezanih za uređenje samih institucija i za kvalitet njihovog nadzora nad bezbednosnim sektorima. Tokom studije izvedena su dva glavna zaključka.

Prvo, nezavisne državne institucije su u sistemu demokratskog upravljanja zemalja Zapadnog Balkana postale svakodnevna pojava i na svoj način doprinose demokratizaciji upravljanja bezbednosnim sektorom. Postoje dokazi da nezavisne državne institucije postaju sve značajniji faktor prilikom nadzora bezbednosnog sektora u zemljama Zapadnog Balkana. One značajno doprinose očuvanju i unapređenju ljudskih i osnovnih građanskih prava, boljem upravljanju finansijama i kontroli i sprečavanju korupcije. Iako prvobitna ideja nije bila da se one toliko bave bezbednosnim sektorom, to se sve više menja. Nezavisne državne institucije se sve više bave zaštitom građana od zloupotrebe ovlašćenja koje mogu počinuti pripadnici policije i drugih organa za primenu zakona, zatim zaštitom prava muškaraca i žena zaposlenih u sektoru bezbednosti, zaštitom ličnih podataka, uravnoteženom i proporcionalnom upotrebom posebnih istražnih mera, borbom protiv diskriminacije, te omogućavanjem pristupa informacijama od javnog značaja. Takođe, nezavisne državne institucije koje nadziru izvršenje državnog budžeta sve više se usredsređuju na standarde koji se odnose na pravilno trošenje sredstava u bezbednosnom sektoru. Uspeavaju mnogo bolje da prevaziđu poteškoće sa kojima su se susretale na početku, u vreme kada su finansijski izveštaji sektora bezbednosti tretirani kao najpoverljivija dokumenta značajna za bezbednost države. Provera javnih nabavki i trošenja sredstava u oružanim snagama, policiji i bezbednosno-obaveštajnim agencijama više ne predstavlja nemoguću misiju, iako je vreme kada će ova vrsta nadzora postati redovna pojava još uvek daleko. S obzirom na to da bezbednosni sektor ima ključnu ulogu u borbi protiv korupcije, ta vrsta borbe je postala nova glavna oblast interesovanja nezavisnih državnih institucija, koje doprinose jačanju integriteta ustanova bezbednosnog sektora, ali i intenziviranju borbe protiv korupcije.

Drugo, uprkos razlikama koje postoje između država, evidentno je da postoji jaz između zakonskih odredaba kojima je propisan rad nezavisnih državnih institucija i njihove delotvorne primene. Ona je vidljiva kako prilikom primene odredaba kojima se garantuje nezavisnost nezavisnih državnih institucija, tako i prilikom poštovanja njihovih odluka i preporuka.

S obzirom na to da Zapadni Balkan čine zemlje u tranziciji, kao i na to da spoljni faktori utiču dosta na osnivanje i uređenje demokratskih institucija, praznine koje postoje u primeni zakonskih odredaba mogu se objasniti izazovima koji se javljaju prilikom izgradnje institucija. Izgradnja institucija u zemljama u tranziciji, međutim, ne mora da bude uspešna (Huntington 1968; Fukuyama 2004). Ostaje pitanje da li će nezavisne državne ustanove nastaviti da postaju nezaobilazan deo političkog sistema i demokratske vladavine, obavljajući svoje predviđene zadatke, ili će stagnirati, gubiti značaj i vremenom se pretvoriti u institucije koje služe samo za ukras (Keith, 2002)<sup>8</sup>.

U odgovoru na pitanje stepena konsolidacije nezavisnih državnih institucija, izvestan uvid može dati ocena sadašnje institucionalne snage, kao i razlike koje među njima postoje. Institucionalna snaga se ogleda u dvema dimenzijama – u stabilnosti i u poštovanju ovlašćenja. Stabilnost institucije ogleda se u njenom opstajanju i

<sup>8</sup> Keith, Linda Camp. "Constitutional Provisions for Individual Human Rights (1977-1996): Are They More than Mere "Window Dressing?"", *Political Research Quarterly* 55, br. 1, 2002: 111–143.

odolevanju vremenu i promenama uslova, dok se poštovanje njenih ovlašćenja vidi u praktičnom poštovanju pravila u skladu sa kojima je institucija osnovana ili, drugim rečima, u poštovanju ustavnog i zakonskog okvira u praksi (Levitsky and Murillo, 2009).

Upoređivanjem postavljenog okvira institucionalne snage sa podacima prikupljenim tokom ovog istraživanja, uočeno je da postoje razlike u institucionalnoj snazi analiziranih nezavisnih državnih institucija. U načelu, **Ombudsmeni i državne revizorske institucije predstavljaju najstabilnije institucije posmatrano u odnosu na njihovo trajanje i na poštovanje pravila u skladu sa kojima su osnovane.** Međutim, kada je reč o poštovanju ovlašćenja, njihova ocena je ipak prosečna, jer se njihove odluke i preporuke ne poštuju potpuno, dok se odredbe čiji je smisao da im garantuju finansijsku i političku nezavisnost samo delimično primenjuju.

Takođe, poverenici za zaštitu podataka i poverenici za informisanje dobili su prosečne ocene, i za stabilnost i za poštovanje njihovih ovlašćenja. S obzirom na to da obično nastaju kao 'prateće' organizacije ombudsmana i da nisu direktno zasnovane na ustavnim odredbama, podložne su institucionalnim promenama, usled kojih njihova stabilnost varira. Kada je reč o primeni preporuka, nezavisne državne institucije koje nadziru zaštitu podataka i pristup informacijama od javnog značaja u većini zemalja regiona imaju nižu ocenu nego ombudsmeni i državne revizorske institucije. Slično tome, primena zakonskih odredaba koje bi trebalo da garantuju njihovu institucionalnu nezavisnost još je nepotpunija nego što je to slučaj kada je reč o ombudsmanu i državnoj revizorskoj instituciji (tabela 2). Izuzetak je Poverenik za slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti u Srbiji koji je ličnim integritetom i strateškim delovanjem u saradnji sa drugim akterima javnog nadzora uspeo da utiče na značajnu primenu prava na slobodan pristup informacijama.

Niske ocene kada je reč o stabilnosti i poštovanju njihovih ovlašćenja dobile su agencije za borbu protiv korupcije. Osnovane na zahtev međunarodnih aktera, one su do sada uglavnom služile 'za ukras', jer države njihove odluke i preporuke uglavnom ne sprovode.

		Stabilnost		
		Visoka	Prosečna	Niska
Primena	Visoka			
	Prosečna	Ombudsman Državna revizorska institucija	Poverenik za zaštitu ličnih podataka Poverenik za informacije od javnog značaja	
	Niska			Agencija za borbu protiv korupcije

Tabela 2: Ocena institucionalne snage nezavisnih državnih institucija u zemljama Zapadnog Balkana



## Bibliografija

- Buckland, Benjamin S. i McDermott, William (2012). *Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook*. [Institucije ombudsmana u oružanim snagama: priručnik]. Geneva: DCAF. Dostupno na: <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>
- CEC. *Strategija proširenja i glavni izazovi 2012–2013*. Brisel: COM, 2012c: 600. Dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/strategija\\_za\\_prosirenje/strategija\\_pro%C5%A1irenja\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_pro%C5%A1irenja_2012.pdf)
- Dizdarević, Emsad (2013). Control and Oversight by the Independent State Institutions in Bosnia and Herzegovina. In: Stojanović, Sonja and Timotić, Milorad (eds). *How Effective are Independent State Institutions in Security Sector Oversight in the Western Balkans*. Belgrade: BCSP.
- Dyrmishi, Arjan (2013). Oversight of the Security Sector by Independent State Institutions in Albania. In: Stojanović, Sonja and Timotić, Milorad (eds). *How Effective are Independent State Institutions in Security Sector Oversight in the Western Balkans*. Belgrade: BCSP.
- Fukuyama, Francis (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* [Izgradnja države: upravljanje i svetski poredak u 21. veku]. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Huntington, Samuel P (1968). *Political Order in Changing Societies* [Politički poredak u društvima koja se menjaju]. New Haven: Yale University Press.
- Jerinić, Jelena (2013). Independent bodies in oversight of the security sector: Possible roles and challenges. In: Stojanović, Sonja and Timotić, Milorad (eds). *How Effective are Independent State Institutions in Security Sector Oversight in the Western Balkans*. Belgrade: BCSP.
- Kalač, Emir (2013). How Effective are Independent State Institutions in Security Sector Oversight in the Western Balkans – Montenegro. In: Stojanović, Sonja and Timotić, Milorad (eds). *How Effective are Independent State Institutions in Security Sector Oversight in the Western Balkans*. Belgrade: BCSP.
- Keith, Linda Camp (2002). "Constitutional Provisions for Individual Human Rights (1977-1996): Are They More than Mere "Window Dressing?" " [Ustavne odredbe o ljudskim pravima pojedinaca (1977–1996): služe li samo za ukras ili predstavljaju nešto više?] *Political Research Quarterly* 55, br. 1: 111–143.
- Knezović, Sandro i Staničić, Mladen (2011). *Kontekstualna analiza reforme bezbednosnog sektora u Hrvatskoj 1989–2009*. Zagreb: IMO. Dostupno na: [http://www.irmo.hr/files/Croatia\\_Context\\_analysis.pdf](http://www.irmo.hr/files/Croatia_Context_analysis.pdf)
- Knezović, Sandro and Staničić, Mladen (2013). Control and Oversight by Independent State Institutions - Republic of Croatia. In: Stojanović, Sonja and Timotić, Milorad (eds). *How Effective are Independent State Institutions in Security Sector Oversight in the Western Balkans*. Belgrade: BCSP.
- Levitsky, Steven i María Victoria Murillo (2009). "Variation in Institutional Strength". [Razlike u institucionalnoj snazi] *Annual Review of Political Science* 12: 115–133.

Parteshi, Skender and Vrajolli, Mentor (2013). Control Functions of Independent State Institutions in Kosovo. In: Stojanović, Sonja and Timotić, Milorad (eds). *How Effective are Independent State Institutions in Security Sector Oversight in the Western Balkans*. Belgrade: BCSP.

Radoman, Jelena (2013). Control and Oversight of the Security Sector by the Independent State Institutions – Republic of Serbia. In: Stojanović, Sonja and Timotić, Milorad (eds). *How Effective are Independent State Institutions in Security Sector Oversight in the Western Balkans*. Belgrade: BCSP.

Stojanović Gajić, Sonja and Timotić, Milorad (2013) (eds.) *How Effective are Independent State Institutions in Security Sector Oversight in the Western Balkans*. Belgrade: BCSP.

Škorić, Vanja (22. februar 2013). "New Croatian FoIA – A Step Towards Open Government" [Novi hrvatski zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – Korak ka otvorenom upravljanju]. Dostupno na: <<http://blog.opengovpartnership.org/2013/02/new-croatian-foia-a-step-towards-open-government/>>

Yusufi, Islam (2013). Control and oversight conducted by independent state institutions over the security sector in Macedonia. In: Stojanović, Sonja and Timotić, Milorad. *How Effective are Independent State Institutions in Security Sector Oversight in the Western Balkans*. Belgrade: BCSP.

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

327.56:351.86(4-12)(0.034.2)

323(4-12)(0.034.2)

DIRMIŠI, Arjan, 1967-

Uloga nezavisnih državnih institucija u demokratizaciji bezbednosnog sektora na Zapadnom Balkanu / Arjan Dirmiši [prevod sa engleskog Alisa Koljenšić Radić]. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013. - tekst

Način dostupa (URL):

<http://bezbednost.org/Bezbednost/373/Sve-publikacije.shtml>. - Nasl. sa naslovnog ekrana. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 14-15.

ISBN 978-86-6237-032-7

a) Безбедност (политика) - Југоисточна Европа  
b) Међународни односи - Југоисточна Европа

COBISS.SR-ID 197920524

## O projektu: **Koliko su efikasne nezavisne državne institucije u nadzoru bezbednosnog sektora Zapadnog Balkana**

Glavni cilj projekta je bio da se proceni učinak nezavisnih državnih institucija u nadzoru bezbednosnog sektora u zemljama Zapadnog Balkana. U istraživanju smo popisali sve nezavisne državne institucije koje delaju kao akteri demokratske kontrole i nadzora sektora bezbednosti u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Drugi cilj je bio analiza prepreka sa kojima se ove institucije suočavaju u nadzoru sektora bezbednosti i davanje preporuka za poboljšanje njihovog rada. Istraživanje se zasniva na originalnoj metodologiji koja je razvijena u BCBP za potrebe empirijskih istraživanja u okviru projekta *Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji* koji je BCBP sproveo od 2006. do 2012. u Srbiji i regionalnog projekta *Izgradnja kapaciteta civilnog društva za mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu* koji je BCBP ([www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)) sproveo zajedno sa partnerima: Analitikom iz Skoplja ([www.analyticamk.org](http://www.analyticamk.org)), Centrom za demokratiju i ljudska prava iz Podgorice ([www.cedem.me](http://www.cedem.me)), Centrom za sigurnosne studije iz Sarajeva ([www.css.ba](http://www.css.ba)), Institutom za demokratiju i medijaciju iz Tirane ([www.idmalbania.org](http://www.idmalbania.org)), Institutom za razvoj i međunarodne odnose iz Zagreba ([www.imo.hr](http://www.imo.hr)) i Kosovskim centrom za studije bezbednosti iz Prištine ([www.qkss.org](http://www.qkss.org)). Pojedinačne studije delotvornosti nezavisnih državnih organa u mesnim sektorima bezbednosti i komparativna regionalna studija objavljeni su u zajedničkoj publikaciji. Istraživanje su finansijski podržali Balkanski fond za demokratiju (BTD) i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF).

**Radna studija** je tekst u kome autor predstavlja preliminarne nalaze iz nekog istraživanja, pregleda literature i dileme iz oblasti bezbednosti. Forma i sadržaj radne studije je isključiva odgovornost autora. Stavovi iskazani u tekstu publikacije ne moraju nužno odražavati stanovišta Beogradskog centra za bezbednosnu politiku.

**Beogradski centar za bezbednosnu politiku** (od 1997. do juna 2010. godine poznat pod nazivom Centar za civilno-vojne odnose) nezavisni je istraživački centar koji radi na unapređenju bezbednosti građana i društva. U središtu interesovanja BCBP nalaze se politike koje kao cilj imaju poboljšanje ljudske, nacionalne, regionalne i međunarodne bezbednosti, posebno konsolidaciju reforme sektora bezbednosti i integraciju zemalja Zapadnog Balkana u evroatlantsku zajednicu. Svoje ciljeve BCBP ostvaruje istraživanjem, analiziranjem, predlaganjem praktične politike, javnim zastupanjem, obrazovanjem, izdavačkom delatnošću, stručnom podrškom reformama i umrežavanjem svih relevantnih aktera u bezbednosnu zajednicu.

[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

**Recezeni:** Nevena Ružić, Milorad Timotić i Sonja Stojanović Gajić

**Prevod sa engleskog:** Alisa Koljenšić Radić

**Lektura:** Tanja Hadžić

**Prelom:** DTP studio

**ISBN:** 978-86-6237-032-7



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

**B | T | D** The Balkan Trust for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND