



2012

GODIŠNJAK
REFORME SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI



Beograd 2012

INDEKS REFORMISANOSTI SEKTORA BEZBEDNOSTI KAO ALATKA ZA MERENJE NAPRETKA DEMOKRATIZACIJE

Sonja Stojanović Gajić³¹

*Nije sve što se može izbrojati vredno, niti se
sve što je vredno može izračunati.*

Albert Ajnštajn³²

Uvod

Iako su nastojanja da se uspostavi nadzor i odgovornost nad onima koji su zaduženi za bezbednost stari koliko i samo proučavanje demokratizacije, interesovanje međunarodne zajednice za pružanje pomoći reformama sektora bezbednosti u drugim zemljama noviji je fenomen. Reforma sektora bezbednosti bila je tokom protekle dve decenije u središtu pažnje međunarodnih organizacija i vlada razvijenih zemalja.³³ Zapadni Balkan bio je jedan od regiona u kom su testirani modeli međunarodne pomoći reformama u sektoru bezbednosti. Krajnji cilj bila je stabilizacija regiona (ponovnim) uspostavljanjem funkcionalnih državnih ustanova bezbednosti i mehanizama kontrole. Međutim, mnogo je manje bilo aktivnosti koje su težile tome da razvijaju sposobnosti građanskog društva kako bi ono moglo da nadzire državne i nedržavne pružaoce bezbednosti i njihove kontrolore. Mnogo je uobičajniji bio državocentrični pristup reformama u sektoru bezbednosti, tj. usredređivanje na reforme koje sprovode same državne ustanove, bez uključivanja drugih činilaca, poput medija,

³¹ Sonja Stojanović Gajić je direktorka Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (www.bezbednost.org). Ona je i autorka metodologije za merenje RSB-a, koja je korišćena u ovom istraživanju. Ima veliko iskustvo u merenju RSB-a u društvima u tranziciji iz perspektive civilnog društva.

³² Citirano prema Williams, 2011.

³³ Više o razlozima zainteresovanosti za koncept reforme sektora bezbednosti u razvijenim zapadnim zemljama videti u: Stojanović, Sonja, „Reforma sektora bezbednosti i EU“, u kursu koji je moguće pratiti posredstvom interneta pod nazivom *Uvod u bezbednosne politike EU*, 2009.

građanskog društva ili privrede. Nedostajao je celovit pristup reformama, koji uočava da je građansko društvo važan stub dobre uprave i da ono treba da učestvuje u ovom procesu. Time što vrši demokratsku kontrolu i nezavisan nadzor aktera bezbednosti, te promovise javnost rada državnih ustanova, građansko društvo doprinosi povećanju odgovornosti rada državnih ustanova bezbednosti.

Upravo se u takvom kontekstu pojavila motivacija za razvijanje stroge i sistematične metodologije za mapiranje i nadzor sektora bezbednosti iz perspektive organizacija civilnog društva (OCD). U ovom poglavlju biće predstavljen okvir za merenje³⁴ kvaliteta demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti u zemljama koje su u procesu demokratizacije. Ovaj okvir razvijen je unutar jedne OCD, a namenjen je i drugim organizacijama civilnog društva, koje će ga koristiti za analizu reforme i tako osnažiti lokalno vlasništvo nad reformom sektora bezbednosti. Ova metodologija razvijena je u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku (BCBP), nezavisnom naučno-istraživačkom centru (eng. *think tank*), sa sedištem u Srbiji. Ona je od 2006. godine korišćena za mapiranje i nadzor reformi sektora bezbednosti u Srbiji.³⁵ Metodologija je zatim proširena i unapređena tokom zajedničkog istraživačkog projekta, koji je realizovao neformalni konzorcijum sastavljen od sedam OCD-a iz regiona Zapadnog Balkana³⁶, u periodu 2009–2012. godine. Svaka od članica konzorcijuma pojedinačno je uradila analizu i procenila svoj nacionalni kontekst reforme sektora bezbednosti. Širi cilj ovog regionalnog projekta bio je razvijanje instrumenta za istraživanje, na osnovu čijih rezultata bi OCD mogle da nadziru sektore bezbednosti u svojim zemljama i da javno zastupaju i predlažu mere za njihovo unapređenje. Stoga su merila za procenjivanje napretka reforme sektora bezbednosti izabrana u skladu sa nadzornom ulogom građanskog društva. Metodologija je konceptualizovana tako da odražava ključne izazove ove reforme u zemljama u tranziciji.

U ovom tekstu biće predstavljeni kratak istorijat razvoja metodologije i promene do kojih je došlo tokom dva ciklusa njene primene. Zatim sledi predstavljanje logike ocenjivanja i osnovnih elemenata koji su razmatrani

³⁴ „Procena se odnosi na prikupljanje podataka da bi se opisali i bolje razumeli problemi, merenje je proces kvantifikacije procene podataka, istraživanje se odnosi na korišćenje podataka za potrebe opisivanja, predviđanja i kontrole kao sredstva za bolje razumevanje posmatranog fenomena, a ocenjivanje se odnosi na poređenje podataka sa standardima u svrhu procene vrednosti ili kvaliteta.“ Huitt, W., Hummel, J., & Kaeck, D. (2001).

³⁵ Za rezultate ove faze istraživanja videti: Hadžić, Miroslav i Milosavljević, B.; Stojanović, S; Ejdus, F.; (ur.) *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008*. Beograd: CCVO & Dangraf, 2009.

³⁶ Partneri na projektu „Izgradnja kapaciteta građanskog društva za mapiranje i praćenje reforme sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu 2009–2011“ bili su organizacije Analytica, Skoplje; BCBP, Beograd; Centar za sigurnosne studije (CSS), Sarajevo; Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Podgorica; Kosovski centar za studije bezbednosti (KCSS), Priština; Institut za međunarodne odnose (IMO), Zagreb i Institut za demokratiju i medijaciju (IDM), Tirana. Projekat je podržao Ženevski centar za kontrolu oružanih snaga (DCAF), a finansiralo ga je Ministarstvo spoljnih poslova Norveške.

prilikom davanja ocene o kvalitetu demokratskog upravljanja u sektoru bezbednosti. U tekstu su prikazane i metode korišćene za prikupljanje podataka i za proveru valjanosti nalaza. Potom sledi diskusija o njenoj originalnosti i o mogućnostima korišćenja metodologije za generisanje preporuka, koje treba da pomognu javnom zastupanju demokratizacije upravljanja u sektoru bezbednosti. Na kraju će biti predstavljeni ključni izazovi i ograničenja, kao i pouke izvedene iz iskustava tokom dva kruga istraživanja u Srbiji i u zemljama zapadnog Balkana, te ideje zadalja istraživanja.

Istorijat: Pregled indeksa

Probnu verziju metodologije (Stojanović, u: Hadžić i dr. 2009: 71–104) isprobao je istraživački tim BCBP-a tokom studije slučaja reforme sektora bezbednosti u Srbiji u periodu 2006–2008. Nalazi iz prve faze praćenja reforme sektora bezbednosti u Srbiji predstavljeni su u *Godišnjaku reforme sektora bezbednosti u Srbiji, 2008* (Hadžić, M. i dr. 2009). Kao polazište je poslužila Hangijeva definicija idealnog tipa reformisanog sektora bezbednosti, koji je osposobljen da „efikasno i delotvorno (efektivno) pruža ljudsku i državnu bezbednost u okvirima demokratske vladavine“ (Bryden and Hänggi 2004: 1). Na osnovu nje definisane su tri agregatne dimenzije reforme sektora bezbednosti: (1) demokratsko upravljanje; (2) efikasno pružanje bezbednosti i (3) delotvorno pružanje ljudske i nacionalne bezbednosti. Svaka od ove tri dimenzije dalje je raščlanjena na kriterijume i potkriterijume (vidi Tabelu 1). U *Godišnjaku* iz 2008. godine predstavljena je, na osnovu javno dostupnih podataka, ocena reforme sektora bezbednosti u odnosu na ove tri dimenzije.

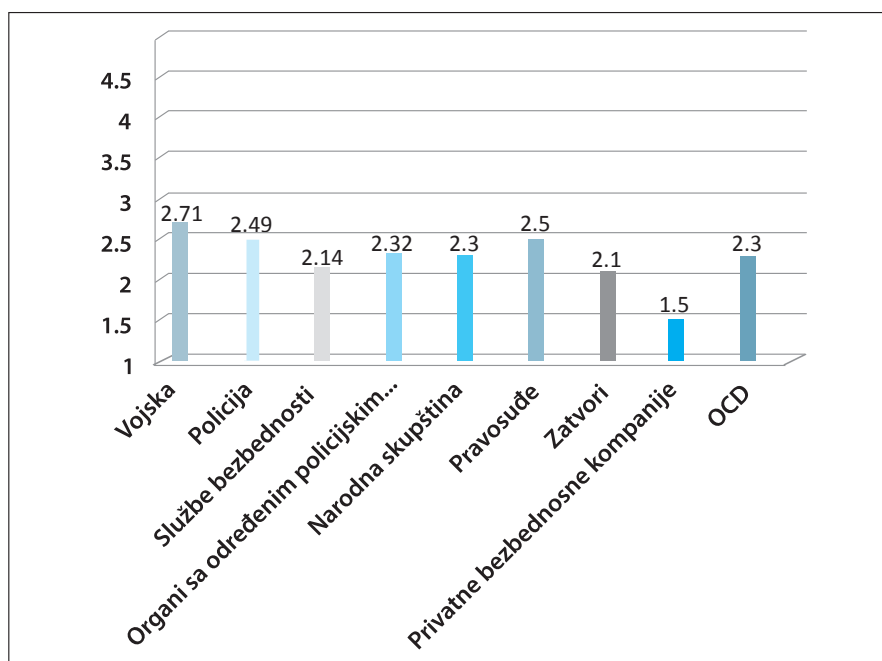
Tabela 1: Dimenzije, kriterijumi i potkriterijumi reforme sektora bezbednosti korišćeni tokom probnog istraživanja BCBP-a (2006–2008)

DIMENZIJA	KRITERIJUM	POTKRITERIJUM	Ocene			
			Akteri			
			Državni akteri koji primenjuju prinudu (policija, vojska, obaveštajne službe)	Državni akteri koji ne primenjuju prinudu (parlament, vlada, sudstvo)	Nedržavni akteri koji primenjuju prinudu (privatne kompanije za obazbeđenje)	Nedržavni akteri koji ne primenjuju prinudu (OCD, akademska zajednica itd.)
DEMOKRATSKO UPRAVLJANJE	Reprezentativnost	Zastupljenost žena	Ö			
		Zastupljenost nacionalnih manjina	Ö			
	Transparentnost (javnost u radu)	Opšta transparentnost	Ö		Ö	Ö
		Finansijska transparentnost	Ö			
	Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor	Kontrolna i nadzorna uloga izvršne vlasti	Ö	Nadležnost, kapaciteti i resursi za vršenje kontrole nad	Ö	Kapacitet za nadzor nad državnim akterima u sektoru bezbednosti
		Parlamentarna kontrola i nadzor	Ö	pružiocima bezbednosti i njihovim rukovodionicima	Ö	
		Sudska kontrola	Ö		Ö	
	Vladavina prava	Kontrola i nadzor koju vrše nezavisne državne institucije (Ombudsman, Agencija za borbu protiv korupcije itd.)	Ö		Ö	
		Pravna država	Ö		Ö	Ö
	Participativnost (učestvovanje građana i OCD-a)	Zaštita ljudskih prava	Ö		Ö	Ö
Učestvovanje u kreiranju javne politike		Ö				
Učestvovanje u sprovođenju i ocenjivanju javne politike	Učestvovanje u kreiranju javne politike	Ö				
	Učestvovanje u sprovođenju i ocenjivanju javne politike	Ö				
EFIKASNOST	Dobro upravljanje		Ö			
	Upravljanje ljudskim resursima		Ö			
	Finansijsko upravljanje		Ö			
EFEKTIVNOST (DELOTVORNOST-učinkovitost)	Integrisanost sektora bezbednosti		Ö	Ö	Ö	
	Legitimnost sektora ili aktera		Ö	Ö	Ö	
	Odnos ciljeva, resursa i ishoda		Ö		Ö	

U to vreme dominantnu jednicu analize činili su pojedinačni akteri ili komponente sektora bezbednosti. Svaki je akter posebno ocenjivan. Prikupljeni i analizirani podaci služili su za ocenjivanje sledećih aktera: vojske, policije, obaveštajnih službi, institucija koje imaju neka policijska ovlašćenja (Uprava carina, poreska policija i Uprava za sprečavanje pranja novca), zatvora, privatnih bezbednosnih kompanija, kao i državnih i nezavisnih organa zaduženih za nadzor i kontrolu gorepomenutih aktera (uključujući u to i Narodnu skupštinu, sudstvo i organizacije civilnog društva). U Tabeli 2 numerički su prikazani nalazi prvog ciklusa primene ove metodologije.

Godišnjak predstavlja prvi izvor u kome su predstavljene ocene kvaliteta upravljanja u celom sektoru bezbednosti. Stoga je on domaćim kreatorima javne politike i onima koji se bave pitanjima bezbednosti, kao i Evropskoj komisiji poslužio kao uvodni izvor za merenje napretka reforme sektora bezbednosti u Srbiji. Dodatna vrednost prvobitne metodologije bila je njena orijentisanost na ocenjivanje pojedinačnih aktera u sektoru bezbednosti. Ovakav pristup orijentisan na ocenjivanje rada pojedinačnih aktera bio je posebno pogodan za predstavljanje nalaza i preporuka unutar države, jer su i mediji i stručnjaci u oblasti bezbednosti najviše bili zainteresovani za to koja institucija je prema našem Indeksu „najbolja“, a koja „najgora“. Za prikazivanje rezultata korišćena je skala ocenjivanja od 1 (nezadovoljava) do 5 (najbolji). Namerno je usvojen sistem ocenjivanja koji se koristi u školstvu u regionu kako bi sve bilo lako razumljivo i profesionalcima zaposlenim u sektoru bezbednosti i široj javnosti.

Tabela 2: Rezultati primene Indeksa reformisanosti u Srbiji (2006–2008)



Promene u metodologiji

Kako bismo unapredili metodologiju, organizovali smo, nakon prvog ciklusa njene primene u Srbiji, njenu reviziju i recenziju, to jest kritičku analizu u saradnji sa partnerskim organizacijama na regionalnom istraživanju i kroz predstavljanja praktičarima i stručnjacima za bezbednost i demokratizaciju na sastancima koji su organizovani u Beogradu, Briselu i Ženevi³⁷. Rezultat ovog procesa bilo je donošenje odluke o tome da se precizira zahvat istraživanja. Zbog utvrđenih poteškoća koje su postojale u pilot verziji, u drugoj fazi istraživanja odustalo se od procenjivanja svih elemenata efikasnosti i delotvornosti, jer su za to bili potrebni veća tehnička stručnost i pristup poverljivim podacima (Stojanović, S., u Hadžić, M. i dr. 2009: 96–98).

Da bi bila data ozbiljna ocena efikasnosti delovanja državnih aktera koji koriste silu (policija, vojska, parapolicijske ustanove i obaveštajne službe), neophodno je posedovati specijalistička znanja i tehničku stručnost. Na primer, kako bi bili definisani odgovarajući pokazatelji³⁸ efikasnosti policije u suzbijanju i prevenciji kriminala, neophodno je veliko predznanje iz oblasti kriminologije. Ova se pak stručnost teško može steći bez prethodnog rada u policiji ili bez specijalističke obuke, što je retkost među istraživačima iz građanskog društva. Drugi razlog je nedostatak javno dostupnih podataka koji bi omogućili preciznije merenje efikasnosti aktera zaduženih za pružanje fizičke bezbednosti građana. Na primer, borbena gotovost vojske obično se ocenjuje internim analizama i u svakoj zemlji predstavlja poverljivu informaciju. Zato smo se u drugom ciklusu odlučili za testiranje ove dimenzije na primeru upravljanja ljudskim resursima u sektoru bezbednosti, jer su ovi podaci dostupniji i značajnije ukazuju na demokratski kvalitet upravljanja u ovom sektoru. Teško je meriti delotvornost čitavih ustanova, naročito u sektoru bezbednosti. Tako se učinkovitost određenih državnih aktera u sektoru bezbednosti, kao što su vojska ili obaveštajne službe, ne može u potpunosti izmeriti u normalnim (mirnodopskim) okolnostima. Drugim rečima, delotvornost bilo kojih oružanih snaga može se sa sigurnošću ocenjivati samo tokom oružanog sukoba ili neposredno nakon njegovog završetka. Slično tome, delotvornost obaveštajnih službi može se, u načelu, ocenjivati samo na osnovu informacija koje objavljuju njihovi civilni naredbodavci ili rukovodioci tih obaveštajnih službi. To se najčešće dešava nakon što obaveštajne službe uspešno spreče određenu aktivnost koja je u njihovoj nadležnosti.

³⁷ O nacrtu metodologije – uključujući u to i posebne komponente za mapiranje, praćenje i merenje reformisanosti sektora bezbednosti – detaljno je diskutovano sa stranim stručnjacima na dva sastanka. Prvi je održan u Evropskom političkom centru (EPC) u Briselu 17. marta 2009. godine, a drugi je održan u saradnji sa DCAF-om u Ženevi, u okviru Međunarodnog bezbednosnog foruma 20. maja 2009.

³⁸ U tekstu se sa istim značenjem naizmenično koriste pojmovi *indikator* i *pokazatelj*.

Zbog navedenih ozbiljnih ograničenja, koja se odnose na pristup podacima i na kontrolu kvaliteta tumačenja prikupljenog empirijskog materijala, odlučeno je da se u drugom ciklusu (2009–2012) **zahvat regionalnog istraživanja zadrži samo na proceni kvaliteta demokratskog upravljanja u sektoru bezbednosti**. Pored toga, u Srbiji je analizirano učestvovanje građana i organizacija civilnog društva u kreiranju, sprovođenju i ocenjivanju bezbednosne politike (deo dimenzije demokratskog upravljanja), kvalitet upravljanja ljudskim resursima (deo dimenzije efikasnosti) i legitimnost sistema i aktera (deo dimenzije delotvornosti). To je bilo u skladu sa onom vrstom stručnog znanja koje najčešće postoji u građanskom društvu, kao i sa nadzornom ulogom građanskog društva i ključnim izazovima reformama, tipičnim za društva u demokratskoj tranziciji. Krajnji cilj bio je da se istraživačima omogući da Indeks koriste kao platformu za sistematično prikupljanje dokaza na osnovu kojih mogu ciljano praktikovati javni nadzor celokupnog sektora bezbednosti u svojim društvima.

Druga velika izmena u metodologiji jeste **pomeranje sa pristupa koji je bio orijentisan na ocenjivanje pojedinačnih aktera na pristup koji je orijentisan na ocenjivanje celokupnog sektora**. Tokom prve studije postalo je jasno da neki kriterijumi reforme nisu podjednako važni za sve aktere i da se ne mogu jednako primenjivati. Na primer, ne možemo očekivati da će privatne bezbednosne kompanije (PBK) poštovati iste standarde transparentnosti rada kao i ustavom ovlašćeni državni akteri koji primenjuju silu (policija, vojska itd.). Osnovni podaci o PBK, kao i o svim drugim privrednim subjektima, trebalo bi da budu dostupni javnosti. Ipak, kao privatna preduzeća one nemaju obavezu da njihov rad bude transparentan u onoj meri u kojoj to imaju ustanove koje finansiraju poreski obveznici (osim ako ih nije angažovala neka državna ustanova). Državni akteri bezbednosti, kao korisnici državnog bužeta, deluju u okvirima društvenog ugovora sa građanima i građankama i time imaju veću obavezu da podatke o svom radu učine dostupnim. Slično tome, bilo bi besmisleno očekivati da će građani učestvovati u formulisanju i sprovođenju bezbednosne politike privatnih kompanija, pošto su one privredni nedržavni subjekti. Štaviše, ukoliko bismo koristili model u kojem ocenjujemo sve aktere posebno, mogli bismo bespotrebno primeniti kriterijume nadzora na same nadzorne organe (na primer, na skupštinu, sudstvo, izvršnu vlast i nezavisne državne institucije ili OCD). Ovakav postupak nam verovatno ne bi pružio nove uvide u ostvarenost prevashodnog cilja reforme sektora bezbednosti – dostizanje delotvorne kontrole nad državnim i nedržavnim akterima koji pružaju fizičku bezbednost. Tokom istraživanja mnogo smo više želeli da utvrdimo da li organi nadzora obavljaju nadzor, nego da li su oni pod nečijim nadzorom. Drugi razlog za promenu pristupa ističe iz toga što pristup orijentisan na sektor omogućava da se sazna koliko je bezbednosti pruženo građanima, nezavisno od toga ko je pruža. Ljudska bezbednost oličena je u osećanju sigurnosti i poverenja, koje je ishod istovremenog delovanja više ustanova. Na primer, unapređena metodologija više ne nalaže istraživačima da odvojeno procenjuju kakav kvalitet zaštite ljudskih prava pružaju postojeći

mehanizmi u okviru policije, vojske ili obaveštajnih službi, već je od njih tražila da daju jednu ocenu za kvalitet zaštite ljudskih prava u okviru celokupnog sektora bezbednosti. Unapređena metodologija bila je inspirisana celovitim/holističnim pristupom reformi sektora bezbednosti, u okviru koga se nacionalna i ljudska bezbednost razmatraju kao ravnopravni ciljevi bezbednosne politike, te uočavaju doprinosi i nedržavnih i tradicionalnih državnih aktera u sektoru bezbednosti.

Kao i u prethodnom istraživanju, prvo su prikupljeni podaci za svakog pojedinačnog aktera. Zatim su tumačeni, te izdvajani zajednički trendovi, na osnovu kojih je za svaki od kriterijuma predstavljena jedna sveobuhvatna ocena. Grupisanje i tumačenje podataka urađeno je u skladu sa generičkim sistemom ocenjivanja, koji je detaljnije opisan u daljem tekstu. Prilikom prikupljanja i tumačenja podataka, istraživači su uzimali u obzir osobenosti pojedinih aktera na nivou pojedinačnih indikatora (na primer, razlike u poželjnom nivou transparentnosti među agencijama koje se bitno razlikuju po svojim funkcijama). Uz to, razlike u opsegu i kvalitetu nadzora određenih ustanova objašnjene su u tekstu koji prati svaku ocenu. U ovim obajšnjenjima među ocenjivanim državnim akterima identifikovani su „šampioni“ i „najlošiji đaci“, što je potkrepljeno dokazima. Na taj smo način želeli da ukažemo na prioritete prilikom promene politike i da „pohvalimo“ one koji prednjače u reformama ključnim za demokratsko upravljanje u sektoru bezbednosti.

Tako je, u drugom ciklusu istraživanja (2009–2011) metodologija ojačana na dva načina: prvo, razvijene su nove procedure prikupljanja i provere podataka kako bi bila poboljšana validnost nalaza i drugo, Indeks je testiran i unapređen na osnovu primene ne samo u Srbiji, već i u istraživanjima širom zapadnog Balkana³⁹. „Indeks reforme sektora bezbednosti“ uporedo je koristilo i testiralo sedam nezavisnih naučno-istraživačkih centara, koje su nalaze vezane za svoj sektor bezbednosti predstavile u pojedinačnim publikacijama⁴⁰. Iako u *Almanahu nadzora sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu* (Klopfer i dr. 2012) rezultati istraživanja nisu uporedno predstavljani, konzorcijum je koristio standardizovnu metodologiju kako bi isprobao njenu primenu u različitim kontekstima. To je unapredilo njen fokus i jasnije istaklo pokazatelje koji se mogu primeniti u različitim zemljama i zatim porediti. Posebna pažnja posvećena je utvrđivanju toga da li su zajedničke procedure i instrumenti primenljivi u celom regionu (na primer, da li ih je moguće proveriti ukoliko ih izložimo opovrgavanju, tj. falsifikaciji). Važne novine u prikupljanju podataka i metodama provere

³⁹ U tu svrhu BCBP je održao obuku tokom koje su revidirani Indeks reformisanosti sektora bezbednosti i studije za svaku zemlju. Između treninga, tim BCBP-a (Hadžić i Stojanović) koordinirao je sprovođenje istraživanja i pružao mentorsku podršku ostalim učesnicama u projektu zajedno sa kolegama iz DCAF-a.

⁴⁰ Uključujući u to i „Analizu konteksta reforme sektora bezbednosti“, koja je objavljena u svakoj od zemalja. Za podatke o navedenoj studiji za Srbiju videti: Popović, Đ. i dr. 2009.

njihove valjanosti uključivale su i konsultacije sa novinarima i stručnim predstavnicima državnih institucija u Srbiji, kao i formiranje Ekspertskog odbora za ocenjivanje i recenziju, koji su činila tri nezavisna stručnjaka i dva rukovodioca istraživanja iz BCBP-a.⁴¹

Tabela 3: *Pristup orijentisan na aktere naspram šireg pristupa orijentisanog na sektor kojim se meri demokratsko upravljanje u sektoru bezbednosti*

Pristup orijentisan na aktere	Pristup orijentisan na sektor
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Omogućava dublju i detaljniju analizu svakog od pojedinačnih aktera u sektoru bezbednosti (vojske, policije...). ✓ Uočava različite funkcije različitih organizacija i podstiče razvoj indikatora relevantnih za pojedine aktere. ✓ Interesantniji je domaćoj stručnoj i opštoj javnosti, te je zgodniji za javno zastupanje reformi unutar pojedinačnih država. <p>Izazovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teško je integrisati rezultate na nivou celog sektora, koji numerički prikazuju zaključke za različite tipove aktera. • Teško je odlučiti na osnovu čega su nalazi vezani za neke aktere važniji od nalaza vezanih za neke druge. Takođe, teško je rangirati aktere prema značaju. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Svi kriterijumi nisu relevantni za svakog aktera. ✓ Ljudska bezbednost shvaćena je kao ishod i usluga pružena građanima, bez obzira na to koji je akter pruža. ✓ Bolje odražava uticaj šireg društveno-političkog konteksta u kom se reforma odvija (npr. nadmoć izvršne vlasti nad zakonodavnom i sudskom), jer u obzir uzima interakciju različitih aktera. ✓ Prilagođeniji je javnom zastupanju na međunarodnom i regionalnom nivou, jer grupiše podatke i nalaze za cele sektore pojedinih zemalja. <p>Izazovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pošto je inovativan i nedovoljno primenljiv okvir za merenje, još uvek postoji dosta izazova njegovom sprovođenju. • Potencijalno je manje zanimljiv za javno zastupanje unutar pojedinačnih država. • Može da odvuče pažnju sa dublje analize zašto su neki akteri primeri najbolje, a drugi najlošije prakse.

Ciljevi unapređene metodologije

Nedostaci i izazovi uočeni u prvom (pilot) istraživanju doveli su do metodoloških inovacija, koje su zauzvrat pomogle tome da se ponovo definišu ciljevi čitavog istraživanja. Unapređena metodologija razvijena je kako bismo:

⁴¹ Način organizovanja konsultacija i angažovanja spoljnih eksperata detaljnije je predstavljen u delu teksta koje se bavi metodama prikupljanja podataka i provere nalaza.

1. stvorili metodološki instrument za merenje reforme sektora bezbednosti iz perspektive građanskog društva u zemljama u tranziciji;
2. omogućili sistematsko prikupljanje informacija o stanju demokratskog upravljanja u sektorima bezbednosti, kao i poređenje analiziranih podataka među sistemima čiji se napredak ocenjuje;
3. primenili integrisani pristup reformi koji je orijentisan na sektor i prikazali ishod interakcije između pojedinačnih komponenti sektora bezbednosti;
4. ojačali potencijal građanskog društva za javno zastupanje, koje se zasniva na strogo prikupljenim i analiziranim dokazima i tako povećali njegove sposobnosti za jačanje demokratskog nadzora nad sektorom bezbednosti.

Komponente metodologije

Pre prikupljanja empirijskih podataka, istraživači su morali da pronađu odgovor na pitanje šta znači reformisan sektor bezbednosti. Kao što navodi Timoti Edmunds (2003), na ovo pitanje može se odgovoriti iz tri različite perspektive: (1) iz ugla idealnog tipa reformisanog sektora, (2) na osnovu regionalnih standarda reformisanosti i (3) na osnovu analize i ocene procesa reforme u određenoj zemlji u odnosu na stanje na početku reforme.

Prvi pristup zahteva da prethodno bude osmišljen generički okvir ili idealni tip reformisanog sektora. Radi toga je u ovom istraživanju iskorišćena definicija koju je ponudio Hangi. Iz nje su potom izlučene tri agregatne dimenzije RSB-a: (1) demokratsko upravljanje, (2) efikasno pružanje bezbednosti i (3) efektivno ili delotvorno pružanje ljudske i nacionalne bezbednosti. Ove se dimenzije istovremeno mogu tumačiti i kao krajnji ciljevi svake reforme sektora bezbednosti, iako oni još nisu potpuno dostignuti ni u razvijenim demokratijama. Kako navode Wilferd fon Bredov i Vilhem German (Wilfried von Bredow and Wilhelm N. Germann 2003: 167), u pitanju je „uspeh bez precizno definisanog kraja: optimalno uvećati zaštitnu ulogu sektora bezbednosti, a smanjiti rizik korišćenja prinudnih mera koje ugrožavaju demokratsku kulturu“. Zvuči paradoksalno, jer se uspeh obično meri u kriznim situacijama, čije je izbegavanje pak cilj ove reforme.

Uzimajući u obzir to da je RSB proces bez jasnog kraja, pošli smo od stanovišta da je jedino moguće sa sigurnošću meriti nivo reformisanosti sektora bezbednosti u datom trenutku. Da bi nalaze bilo moguće upoređivati sa situacijom u drugim zemljama, potrebno je koristiti unapred utvrđenu skalu, koja je izrađena na osnovu modela idealno reformisanog sektora bezbednosti. Kako bi takva skala bila postavljena, potrebno je za svaku od dimenzija reforme dodatno precizirati u *kriterijume* i ključne elemente njihovog sadržaja (*polja posmatranja*). Na umu smo imali i to da tri dimenzije navedene u definiciji RSB-a nisu apsolutne i da se ne

ispoljavaju isto u svim zemljama. Stoga, one prilikom operacionalizovanja i pretakanja u specifične kriterijume i indikatore podležu subjektivnoj interpretaciji istraživača. Ovo tim pre, što opšta definicija RSB-a počiva na normativnoj pretpostavci o postojanju demokratskog političkog uređenja ili o voljnom kretanju ka njemu. Međutim, način na koji će ova norma biti sprovedena u delo u velikoj meri zavisi od dominantne političke kulture, kao i od tradicije javne uprave u datoj zemlji. Tako je, na primer, ista norma demokratskog nadzora bezbednosno-obaveštajnih agencija različito „operacionalizovana“ u različitim zemljama, u zavisnosti od odnosa koji postoji između izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, kao i od njihovog odnosa sa građanskim društvom. Podjednako je, odatle, demokratski i legitiman nadzor bezbednosno-obaveštajnih agencija koji vrši odbor koji je imenovala vlada (Velika Britanija), odnosno koji vrši poseban skupštinski odbor zadužen samo za ovu temu (Nemačka) ili koji je donedavno vršio Odbor za odbranu i bezbednost u Srbiji, zadužen i za nadziranje rada vojske i policije. Podjednako je opravdan i izbor da u skupštinski nadzor bude uključeno i posebno telo, koje čine predstavnici građanskog društva, poput Vijeća za građanski nadzor sigurnosno-obaveštajnih agencija u Hrvatskoj.

Gde je ovaj okvir primenljiv?

Ne postoji vrednosno neutralno merenje, pa tako ni metodologija koja je korišćena u okviru ovog istraživanja nije izuzetak. Instrumenti koji su odabrani za merenje zasnovani su na određenim vrednostima i normama, koje najčešće pripadaju onome u čije se ime vrši merenje. Logika prikladnosti kojom se rukovodio tim BCBP-a prilikom definisanja kriterijuma za svaku dimenziju i prilikom određivanja indikatora odražava normativnu pretpostavku da se „istinska“ reforma sektora bezbednosti odvija samo u onim zemljama koje su započele proces demokratizacije. Stoga, u ovoj metodologiji najniža ocena jedan (1) podrazumeva da su u zemlji čija se reforma ocenjuje održani bar prvi demokratski izbori. Za razliku od godišnje ankete Freedom House (*Freedom House*) pod nazivom „Sloboda u svetu“, mi ne dajemo ocenu „neslobodnim“ društvima, niti ocenjujemo reforme koje se odvijaju u nedemokratskim režimima. Pored toga, Indeks reformisanosti oslanja se na kontinentalno pravno i upravno nasleđe, kao i na standarde međunarodnih organizacija, pre svega, iz Evrope. U tom kontekstu, država se posmatra kao „dominantan pružalac bezbednosti“, a mehanizmi nadzora i nadležnosti nad sektorom bezbednosti dolaze „odozgo“ (od državnih institucija) i uređeni su pravom. Pošto se ideja o državi kao poželjnom modelu socijalnog organizovanja ovde podrazumeva,

ovaj model verovatno ne bi bio potpuno primenljiv u regionima u kojima je koncept države nametnut spolja ili u kojima još uvek nije internalizovan.

Naša metodologija, takođe, ima ograničenja kada se koristi u analizi federalnih država sa više nivoa vlasti i nadzornih struktura (uključujući u to, u našem regionalnom istraživanju, Bosnu i Hercegovinu).

Počevši od normi validnih u Evropi, gde smo želeli da primenimo naš Indeks, odlučili smo se da različite dimenzije idealno reformisanog sektora bezbednosti operacionalizujemo u skladu sa standardima UN i regionalnih evropskih organizacija (OEBS, Savet Evrope, EU, NATO). Ovo je u skladu sa regionalnim pristupom merenju reformisanosti. Međutim, nedostatak ovog pristupa jeste u tome što ovi standardi ne pružaju adekvatne instrumente za celovito merenje reformisanosti sektora bezbednosti.⁴² Ipak, naše osnovne analitičke jedinice nastale su iz minimuma zajedničkih standarda, koji su pretočeni u naše kriterijume reforme sektora bezbednosti. Tako je nastala prva verzija Indeksa reformisanosti, koja se sastojala od 22 različita kriterijuma. Nakon toga, o relevantnosti različitih kriterijuma diskutovalo se na radionicama koje su održane u Beogradu i u Oslu, uz učestvovanje međunarodnih stručnjaka.⁴³ Sličnosti koje su postojale između 22 početna kriterijuma omogućile su da oni budu logično grupisani u manju grupu kriterijuma, za koje je počelo prikupljanje podataka tokom prvog ciklusa istraživanja.⁴⁴ Nakon što je bilo predloženo nekoliko probnih (pilot) verzija, izabrano je dvanaest konačnih kriterijuma. U okviru regionalne komponente projekta izabrani su sledeći kriterijumi: (1) pravna država, (2) zaštita ljudskih prava, (3) opšta transparentnost, (4) finansijska transparentnost, (5) parlamentarna kontrola i nadzor, (6) sudska kontrola i nadzor, (7) nadzorna uloga nezavisnih državnih tela, (8) kontrola i nadzorna uloga izvršne

⁴² Više o razlici u pristupima koje imaju određene međunarodne organizacije videti: Stojanović u Hadžić, M. i dr. 2009: 72–73.

⁴³ Pored doprinosa istraživača BCBP-a i saradnika kao što su Đorđe Vuković (CESID), Bogoljub Milosavljević i Dejvid Lo (DCAF), koji su bili uključeni u operacionalizaciju Indeksa, korisne komentare dobili smo i od istraživača Norveškog instituta za međunarodne poslove, nakon prezentacije održane u maju 2008, kao i od grupe studenata na programu postdiplomskih studija Međunarodne bezbednosti na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Naposljetku, testiranju metodologije pomogli su i učesnici DCAF-ovog regionalnog programa pod nazivom *Young Faces*.

⁴⁴ Zanimljiv instrument za utvrđivanje nivoa značaja svakog od kriterijuma osmislio je tim Instituta za demokratizaciju, koji je radio na razvoju Indeksa „otvorenog društva“. U okvirima ovog istraživanja stručnjacima su podeljena dva upitnika sa listom kriterijuma otvorenosti društva. Prvi upitnik je korišćen kako bi se utvrdio nivo otvorenosti u Hrvatskoj. Drugi je sadržao skalu važnosti, prema kojoj su stručnjaci procenjivali važnost svakog kriterijuma za postizanje idealnog nivoa otvorenosti u bilo kom društvu. Za više detalja videti: Goldstein, Simon. *Index of Open Society*. Zagreb: DEMO, 2006.

vlasti. Pored toga, u Srbiji su u okviru dimenzije *demokratskog upravljanja* analizirani i sledeći kriterijumi: (9) reprezentativnost/zastupljenost žena i nacionalnih manjina, (10) participativnost (učestvovanje građana i njihovih udruženja) u kreiranju, sprovođenju i ocenjivanju bezbednosne politike, kao i po jedan kriterijum ključan za dimenziju *efikasnosti* – (11) upravljanje ljudskim resursima i dimenziju *delotvornosti* i (12) legitimnost sistema i aktera.

Tabela kriterijuma i polja posmatranja					
Naziv kriterijuma	Polja posmatranja				
Pravna država	Pravni okvir za regulisanje nadležnosti i ovlašćenja sektora bezbednosti (Ustav, sistemski zakoni za sve aktere, javni nadzor nad sektorom bezbednosti i zaštitu ljudskih prava i državnu upravu)	Pravna uređenost nadležnosti, misija i zadataka aktera bezbednosnog sektora, kao i uređenost civilnog lanca komandovanja, upravljanja i rukovođenja	Usklađenost sa međunarodnim normama demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava	Vertikalno i horizontalno harmonizovan (usklađen) pravni okvir koji reguliše sektor bezbednosti (sistemski zakoni)	Sprovodljivost zakona
Opšta transparentnost	Slobodan pristup informacijama od javnog značaja	Zaštita podataka o ličnosti	Tajnost podataka		
Finansijska transparentnost	Transparentnost budžeta	Transparentnost javnih nabavki			
Reprezentativnost/zastupljenost	Zapošljavanje žena	Dostupnost svih radnih mesta i nivoa rukovođenja ženama	Zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina	Dostupnost svih radnih mesta i nivoa rukovođenja pripadnicima nacionalnih manjina	
Učestvovanje građana i njihovih udruženja u bezbednosnoj politici	Učestvovanje građana i njihovih udruženja u oblikovanju bezbednosne politike (učestvovanje u utvrđivanju njenih prioriteta i u izradi strateških i zakonskih dokumenata iz oblasti bezbednosti)	Učestvovanje građana i njihovih udruženja u sprovođenju i evaluaciji bezbednosne politike	Učestvovanje građana i njihovih udruženja u javnom nadzoru nad sprovođenjem politke bezbednosti i nad akterima sektora bezbednosti		

Kontrolna i nadzorna uloga izvršne vlasti	Kontrola i nadzor zakonitosti i poštovanja ljudskih prava	Kontrola i nadzor zakonitosti trošenja budžeta			
Parlamentarna kontrola i nadzor	Kontrola i nadzor zakonitosti rada i poštovanja ljudskih prava	Budžetska kontrola državnih aktera koji koriste sredstva prinude	Kontrola i nadzor primene vladinih politika	Kontrola i nadzor bilateralne i multilateralne bezbednosne saradnje i razmene podataka	
Sudska kontrola i nadzor	Sudski nadzor korišćenja ovlašćenja za upotrebu sile	Upotreba posebnih mera			
Kontrolna i nadzorna uloga nezavisnih državnih organa	Kontrola i nadzor zaštite ljudskih prava	Slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštita podataka o ličnosti	Kontrola trošenja budžetskih sredstava i borba protiv korupcije		
Zaštita ljudskih prava	Zabrana diskriminacije	Uporeba mera prinude	Upotreba posebnih mera	Poštovanje političkih prava	Poštovanje ekonomskih prava
Upravljanje ljudskim resursima	Planiranje procesa upravljanja ljudskim resursima	Zapošljavanje	Razvoj ljudskih resursa	Sistem ocenjivanja i napredovanja	
Legitimnost sistema i aktera	Lična bezbednost	Bezbednost u lokalnoj zajednici	Nacionalna bezbednost	Socijalna kohezija	

Tabela 4: *Matrica kriterijuma koje su analizirani u drugoj fazi istraživanja*

Svaki kriterijum dalje je podeljen na *polja posmatranja*. Kako bi bio razvijen standardizovan instrument, svaki kriterijum ima najviše pet polja posmatranja. Prilikom definisanja različitih kriterijuma i njihovog daljeg raščlanjivanja na polja posmatranja, oslanjali smo se na međunarodno priznate norme demokratskog upravljanja bezbednošću, pokušavajući istovremeno da izbegnemo preklapanje definicija različitih kriterijuma. Na primer, da bismo analizirali „dostupnost podataka od javnog značaja“ moramo da razumemo i istražimo ključne izuzetke u odnosu na ovo pravo, tj. trebalo je ispitati ograničenja koja se odnose na zaštitu privatnosti, kao i ograničenja koja se odnose na tajnost podataka zarad zaštite nacionalne/javne bezbednosti. Stoga preporučujemo da je potrebno uporediti pravo na pristup informacijama od javnog značaja sa potrebom da se zaštiti privatnost i nacionalna bezbednost. U okviru kriterijuma koji se odnosio na finansijsku transparentnost analiziramo transparentnost planiranja, izvršenja i izveštavanja o budžetu i, odvojeno, transparentnost

javnih nabavki kao ključne oblasti, gde bi dostupnost podataka od javnog značaja trebalo da spreči korupciju i doprinese efikasnosti. Otuda u našem merenju pet polja posmatranja za kriterijum transparentnosti. Kada je reč o *opštoj transparentnosti*, ispitivaćemo tri međusobno povezana polja posmatranja: (1) pristup informacijama od javnog značaja, (2) zaštita podataka o ličnosti i (3) zaštita tajnosti podataka. Prilikom merenja *finansijske transparentnosti* ispitivaćemo: (4) transparentnost budžeta i (5) transparentnost javnih nabavki.

Matrica kriterijuma koji su analizirani u drugoj fazi istraživanja 2009–2011.

Naša je namera bila da izbegnemo dvostruko računanje ili precenjivanje različitih faktora koje bi nastalo merenjem istih događaja nekoliko puta naspram različitih kriterijuma. Na primer, da bismo izbegli preklapanje kriterijuma, složili smo se da u okviru kriterijuma kojim se ocenjuje *pravna država* analiziramo samo postojanje sistemskih zakona, njihovu usklađenost i sprovodljivost⁴⁵ dok je ocena za kvalitet sprovođenja ovih zakona praćena u svim drugim kriterijumima. Za svaki kriterijum sačinjeno je uputstvo koje sadrži definiciju kriterijuma, precizirano razgraničavanje kriterijuma, listu ključnih indikatora, skalu ocenjivanja od 1 do 5 i predlog korisnih izvora za dalje istraživanje. Više o tome dato je u najvažnijim elementima definicija kriterijuma i polja posmatranja u sledećem tekstu Godišnjaka.

Logika ocenjivanja

Logika ocenjivanja odražava razliku između prve i druge generacije reformi sektora bezbednosti. Ocene od 1 do 3 odnose se na prvu generaciju reformi, dok se ocenama 4 i 5 opisuje druga generacija reformi.

Prema shvatanju Edmunsa (2003: 16–19), prva generacija reformi obuhvata donošenje ustavnih normi i osnovnih zakona, te uspostavljanje struktura neophodnih za stavljanje sektora bezbednosti pod kontrolu demokratski izabaranih civilnih vlasti. To je, međutim, samo jedan od prvih koraka u procesu demokratizacije. Težište reformi tokom prve generacije je na uspostavljanju formalnih struktura civilne kontrole, kao i na jasnijoj podeli nadležnosti između različitih aktera sektora bezbednosti. Time bi

⁴⁵ U okviru polja posmatranja *sprovodljivost zakona* analiziramo da li su odredbe pravnih dokumenata (Ustav i sistemski zakoni) jasne i potpune tako da omogućavaju primenu zakona. Takođe, analiziramo da li zakoni koji se odnose na sektor bezbednosti predviđaju sankcije za nedostatak poštovanja Ustava i zakona i da li postoje tela zadužena za sprovođenje sankcija.

ujedno trebalo da bude postavljen osnov za demokratsku civilnu kontrolu unutar ovog sektora. Isto tako, tokom prve generacije reformi trebalo bi da dođe do demilitarizacije i depolitizacije upravljanja sektorom bezbednosti. Takođe, trebalo da budu otklonjenje potencijalne opasnosti od toga da državni ili nedržavni akteri sektora bezbednosti koji koriste silu dođu u situaciju da mogu da ugroze demokratsko funkcionisanje političke zajednice.

Stoga su ključni indikatori u Indeksu reformisanosti sektora bezbednosti (IRSB), na osnovu kojih raspoznavamo to da je prva generacija reformi završena sledeći:

- Usvojeni su ključni sistemski zakoni za sva polja posmatranja, čije su odredbe u skladu sa međunarodnim standardima demokratske i civilne kontrole i poštovanja ljudskih prava.
- Loša praksa je značajno ograničena tako da se ona retko javlja, dok su teški slučajevi kršenja prava izuzetak. Postoji evidencija dobrih praksi, tj. postoje podaci o kontinuitetu u uspešnom pružanju određene usluge. Ovo najčešće zahteva da se sistemski zakoni sprovedu najmanje dve godine.

Druga generacija reformi podudara se sa procesom demokratske konsolidacije. (Linc i Stepan 1998: 6).⁴⁶ Ovo, naravno, važi pod pretpostavkom da je u zajednici dovršeno formiranje države i da su otklonjene pretnje po njen opstanak. Ukoliko je tako, očekuje se da će tokom druge generacije građansko društvo (u međuvremenu osnaženo), pored političara, postati aktivni učesnik u demokratskoj civilnoj kontroli i nadzoru. To bi pak trebalo znatno da doprinese socijalnoj legitimizaciji ustanova bezbednosti u matičnom društvu. Uporedo se očekuje da reforme sprovedene u prvoj generaciji budu konsolidovane i na nižim nivoima upravljanja, te da se srednji upravljački kadar identifikovao sa reformom. Zahvaljujući tome, trebalo bi da osnovne demokratske vrednosti postanu deo organizacione i profesionalne kulture pripadnika državnih aparata sile. Ovi bi aparati ubuduće trebalo da deluju oslanjajući se na načela političke i interesne neutralnosti. U ovoj fazi, glavno pitanje više nije to da li treba reformisati sektor bezbednosti ili to zašto ga treba reformisati, već kako najdelotvornije i najefikasnije sprovesti reforme. Zbog toga je tokom druge faze reformi neophodno izgraditi takozvane administrativne kapacitete državnih službi za upravljanje resursima unutar sektora bezbednosti. To zahteva

⁴⁶ Huan Linc i Alfred Stepan navode pet arena konsolidovane demokratije: (1) autonomno političko društvo, (2) uslovi za slobodno organizovanje građana i građanskog društva, (3) vladavina prava, (4) institucionalizacija ekonomske sfere, (5) postoje administrativni kapaciteti izvršne vlasti koji je čine sposobnom da kreira i sprovodi novu politiku. Linz, H. i Stepan, A. *Problemi demokratske tranzicije i konsolidacije*. Beograd: Filip Višnjić, 1998.

da državni službenici i institucije budu osposobljeni za učinkovito planiranje, budžetiranje, programiranje, praćenje, nadziranje i sprovođenje mera reforme.

Zato su ključni indikatori za drugu generaciju reforme sektora bezbednosti (u Indeksu označeni ocenama 4 i 5) usredsređeni na:

- visok nivo institucionalizacije dobre prakse razvojem odgovarajućih administrativnih i upravljačkih kapaciteta (zadataka/poslova/organizacionih jedinica, podzakonskih akata i unutrašnjih procedura), kao i dodeljivanjem dovoljnih ljudskih i materijalnih resursa);
- promenu ponašanja i stavova zaposlenih u sektoru bezbednosti, koja treba da dovede do toga da njihova organizaciona kultura internalizuje norme demokratskog upravljanja. Da društvo ovo uočava, vidi se po tome što građani ponovo počinju da veruju institucijama i što im se slobodno obraćaju. Ove promene društvo mora prepoznati, na šta ukazuje poverenje koje javnost ima u institucije, kao i to da građani ne osećaju strah kada treba direktno uložiti žalbu ili pritužbu.

Napomena: Ne postoji država koju je u svim poljima posmatranja moguće oceniti ocenom 5. U stvarnosti se čak i konsolidovane demokratije muče sa nesavršenim sistemima upravljanja, odnosno čak ni njima ne polazi za rukom da „isporuče“ usluge, zato što druga generacija reformi nema jasno definisan krajnji cilj. Međutim, za svaki pojedinačni kriterijum, trebalo bi da postoji barem jedna država koja može poslužiti kao model za ocenu 5, i to zato što je njena praksa široko prepoznata kao najbolja. Na primer, za primer standarda najbolje prakse vezane za finansijsku transparentnost oslanjali smo se na ocenu dobijenu primenom međunarodno priznatog Indeksa otvorenosti budžeta⁴⁷, u kome je više godina Južna Afrika izdvajana po transparentnosti budžeta u sektoru bezbednosti.

Aspekti koji su analizirani u svakom od polja posmatranja

Razlikovanje prve i druge generacije reformi sektora bezbednosti omogućilo je istraživačima da jasnije obrazlože ocene koje su dali za svaki kriterijum. Pored toga, omogućilo im je da sistematično primene skup četiri generičke komponente ocenjivanja. To su elementi na osnovu kojih je izvođena ocena na nivou kriterijuma, sa izuzetkom kriterijuma „pravne

⁴⁷ Rangiranje transparentnosti budžeta velikog broja zemalja dostupno je na: <<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/rankings-key-findings/rankings>>.

države“ i „legitimnosti“.⁴⁸ U okviru svih polja posmatranja analizirani su sledeći **generički elementi ocenjivanja**:

- I. Ustavni i zakonski okvir
- II. Praksa (rezultati sprovođenja)
- III. Administrativni i upravljački kapaciteti
- IV. Vrednosti

I. „Ustavni i zakonski okvir“ predstavlja komponentu koja se odnosi na postojanje i kvalitet ustava i sistemskih zakona vezanih za aktere, kriterijume i državnu upravu. Sistemski zakoni su oni kojima se uspostavlja osnov za uređenje neke oblasti rada Vlade i drugih subjekata, kao i oni na osnovu kojih se dalje preciziraju nadležnosti pojedinih delova sistema. *Sistemski zakoni za aktere osnovni* su zakoni kojima su definisana pitanja ključna za rad i upravljanje akterima u sektoru bezbednosti. U njima su određene njihove nadležnosti, mandat i mesto koje imaju u sektoru. Primeri sistemskih zakona za aktere su Zakon o policiji, Zakon o privatnim bezbednosnim kompanijama, Zakon o odbrani i Zakon o vojsci. *Sistemski zakoni za kriterijume* ključni su za svaki od kriterijuma. Trebalo bi da budu primenljivi na sve aktere sektora bezbednosti (npr. Zakon o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja ili Zakon o tajnosti podataka). *Sistemski zakoni za državnu upravu* ključni su za regulisanje rada svih državnih tela koja čine državnu upravu (npr. Zakon o državnoj upravi, Zakon o vladi, Zakon o državnim službenicima, Zakon o ministarstvima).

U okviru ocenjivanja komponente „ustavni i zakonski okvir“ istraživači su analizirali (ne)postojanje ključnih (sistemskih) zakona za svaki od kriterijuma i proveravali su to da li su u skladu sa standardima demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava. Analizi sistemskih zakona bila je ograničena na:

- Postojanje odredaba u ustavu kojima se propisuje određeno pravo (npr. zaštita od torture i nehumanog postupanja). Mađutim, važno je „ne tražiti previše“ od ustava, jer i u mnogim razvijenim demokratijama ustavi ne sadrže eksplicitno definisane odredbe o demokratskoj civilnoj kontroli ili o novijoj generaciji prava (npr. pravo na slobodan pristup informacijama).
- Postojanje ključnih/sistemskih zakona koji se odnose na svaki od kriterijuma (npr. zakoni koji se odnose na opštu transparentnost

⁴⁸ Za objašnjenje različitih jedinica analize između kriterijuma „pravna država“ i komponente pregleda zakona u okviru drugih kriterijuma, pogledati završni deo odeljka „Komponente metodologije“ u ovom poglavlju. Za kriterijum „legitimnost“, generička komponenta „(ne)poverenje u državne aktere“ analizirana je na osnovu rezultata istraživanja javnog mnjenja, uključujući u to i istraživanja o viktimizaciji.

jesu Zakon o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti).

- Utvrđivanje toga da li je neki kriterijum ugrađen u ključne zakone koji se odnose na aktere (npr. Zakon o odbrani, Zakon o policiji, Zakon o BIA) i zakone o javnoj upravi (npr. Zakon o državnim službenicima, Zakon o ministarstvima). Na primer, istraživači su analizirali da li je opšte pravo pristupa podacima od javnog značaja adekvatno regulisano sistemskim zakonima koji se odnose na aktere (npr. zakonom o policiji, vojsci itd.) ili je ono uvedeno tako da neopravdano ograničava pristup informacijama (npr. kada postoji odredba da će samo „opravdani zahtevi za pristup informacijama biti odobreni“, kao što je to slučaj u Zakonu o policiji u Srbiji).⁴⁹

Istraživači nisu analizirali to da li postoje zakoni koji nisu suštinski važni za uvođenje određene norme na sistemskom nivou, niti zakone koji samo delimično regulišu aktivnosti aktera (npr. Zakon o prometu naoružanja i vojne opreme, Zakon o municiji).

Postojanje ključnih sistemskih zakona je diskriminatorni indikator za ocene 1–3. Da bi bila data ocena 3, metodologija je zahtevala da budu usvojeni svi sistemski zakoni za sva polja posmatranja u jednom kriterijumu. Na primer, ukoliko su usvojena dva od tri sistemski zakona za kriterijum „opšte transparentnosti“ (Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti), istraživač taj kriterijum ne bi mogao da oceni ocenom 3. Sve dok se ne usvoje i ne sprovedu sva tri zakona, ne može se govoriti o postojanju adekvatnog jemstva koje bi garantovalo slobodan pristup informacijama. Na primer, često se događa da zakoni o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja budu usvojeni, ali se ne primenjuju u potpunosti, jer ne postoje odgovarajući zakoni koji se odnose na tajnost podataka, odnosno na zaštitu privatnih podataka, čime bi bili jasno definisali svi izuzeci vezani za slobodan pristup informacijama.

II. „Praksa“ predstavlja komponentu koja se odnosi na učestalost, kvantitet i kvalitet loše/dobre prakse, kao i na ustanovljenu primenu dobre prakse. Postojanje loše prakse služi kao diskriminativni indikator za ocene 1–3. Prilikom analize primera loše prakse razmatraju se:

- Učestalosti: često, povremeno, izuzetak;
- Kvantitet: široko rasprostranjeno, umereno, retko;
- Kvalitet: ozbiljni primeri loše prakse (npr. ozbiljni slučajevi kršenja prava), umereno loša praksa ili primeri manje loše prakse.

⁴⁹ Za više detalja videti u: Stojanović, Sonja. *Reforma policije*. U: Hadžić, M. i dr. *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008*. Beograd: CCVO i Dangraf, 2009: 165–210.

Da bismo kontinuitet dobre prakse ocenili visokom ocenom, oslanjali smo se na iste indikatore: učestalost, kvantitet i kvalitet, kao i trajanje/kontinuitet primene dobre prakse.

Da bi bila data ocena 3, primeri loše prakse treba da budu retki, a primeri ozbiljno loše prakse (npr. upotreba prekomerne sile koja za posledicu ima smrt) izuzetak. Pored toga, morala bi da postoji evidencija o kontinuitetu primene dobre prakse (najmanje dve godine). Zahtev da postoji kontinuitet u primeni dobre prakse postavljen je kako visoke ocene ne bi bile date novousvojenim normama koje još nisu primenjene. U okviru ove komponente ocenjivanja još uvek mogu da postoje primeri loše prakse, ali samo kao izuzetak. Čak i u najnaprednijim konsolidovanim demokratijama pojedinci nekada mogu da prekrše društvene norme i da izazovu ozbiljne incidente. Međutim, takva praksa više ne bi smela da bude redovna pojava utemeljena u organizacionoj kulturi, jer kad je to slučaj, dodeljuje se najlošija ocena 1.

III. „Administrativni i upravljački kapacitet“ predstavljaju komponentu koja analizira postojanje institucionalnih preduslova za efikasno i efektivno upravljanje dobrom praksom. Ovaj elemenat ocenjivanja ključan je za dobijanje viših ocena (4 i 5), jer se samo kod ocena 4 i 5 očekuje da administrativni kapaciteti budu unapređeni do nivoa da usluga postane predvidiva, zahvaljujući unapređenom upravljanju.

Neki od indikatora su:

- Postojanje i kvalitet podzakonskih akata i internih propisa (podzakonskih propisa, uputstava, procedura, pravilnika, kodeksa...)⁵⁰ Podzakonski i unutrašnji propisi treba da budu u skladu sa međunarodnim standardima demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava. Potrebno je, takođe, da budu usvojene i procedure kojima se garantuje pružanje usluga u skladu sa principima demokratskog upravljanja.
- Postojanje definisanih zadataka u opisu poslova, radnih mesta i organizacionih jedinica zaduženih za pružanje određene usluge (npr. jedinica koje se bave razmatranjem predstavki građana) ili za nadzor sprovođenja kriterijuma (npr. ombudsman zadužen za nadzor zaštite ljudskih prava). Za neke kriterijume nismo tražili dokaz o postojanju posebnog radnog mesta ili organizacione jedinice, već samo to da li je određeni zadatak popisan kao odgovornost u okviru postojećeg opisa posla. Primer za ovaj indikator bio bi to da li je na nivou nekog ministarstva uočeno da zaposleni na nekim radnim mestima imaju obavezu da odgovaraju na zahteve civilnog

⁵⁰ Takođe poznati i kao „pravo usvojeno ispod nivoa nadležnosti parlamenta“ (podzakonski akti koje izvršna vlast donosi radi sprovođenja odredaba definisanih zakonima). Nasuprot tome, postoji „pravo koje usvaja parlament“, odnosno zakoni.

društva. Ovaj indikator važan je da bi se shvatilo koja osoba ili organizaciona jedinica ima zadatak da pruža određenu uslugu.

- Postojanje odgovarajuće raspodele i upravljanja materijalnim i ljudskim resursima, koji su neophodni za sprovođenje kriterijuma. Takođe, potrebno je obezbediti dovoljno resursa, kao i efikasno upravljanje ljudskim i materijalnim resursima koji su značajni za sprovođenje prava na koje se odnosi kriterijum. Ovo smo istraživali tako što smo analizirali da li određena organizaciona jedinica poseduje materijalne i ljudske resursa odgovarajućeg kvaliteta, koji su neophodni za uspešno obavljanje zadataka.
- Za institucionalizaciju kriterijuma na način koji je opisan obično je potrebno najmanje pet godina sprovođenja. Ovaj vremenski okvir odabran je kako bi period sprovođenja nove norme bio duži od tipičnog mandata jedne vlade (četiri godine), na osnovu čega bismo mogli zaključiti da postoji rešenost da nova norma bude institucionalizovana.

Ovaj skup indikatora važan je za davanje viših ocena (4 i 5). Dok određeni institucionalni preduslovi za sprovođenje neke norme mogu postojati i u okviru nižih ocena, samo u okviru ocena 4 i 5 administrativni i upravljački kapacitet je unapređen i pružanje usluga postalo je predvidljivo zahvaljujući boljem upravljanju. Ključna razlika između ocena 4 i 5 jeste u tome što je u oceni 5 upravljanje usmereno na prevenciju i aktivnu „znanjem vođenu“ praksu (npr. veće oslanjanje na analizu, obaveštajne podatke, strateško planiranje, ocenjivanje učinka...).

IV. „Vrednosti“ predstavljaju komponentu koja analizira da li su nove norme interiorizovane u organizacionoj kulturi aktera bezbednosti i u percepciji društva. Prihvatanje vrednosti reforme sektora bezbednosti ključni je indikator za davanje viših ocena (4 i 5). U okviru ovog skupa indikatora analizirali smo:

- Organizacionu kulturu, odnosno to da li je ona interiorizovala nove norme ili predstavlja „utočište“ za odsustvo odgovornosti za kršenje normi demokratske i civilne kontrole i zaštite ljudskih prava. Dokazi za ovo su indirektno prikupljeni, analizom prakse (npr. broj odbijenih zahteva građana, nekažnjavanje pripadnika viših nivoa rukovodstva, zaštita pripadnika od sprovođenja sankcije za određeni prekršaj, politizacija određene funkcije), ili direktno intervjuom, organizovanjem fokus grupa, sprovođenjem internih anketa i beleženjem zapažanja učesnika. Takođe, za analiziranje promene u organizacionoj kulturi bila je ključna analiza promena vrednosti koje se proviše u nastavnim sadržajima i tokom obuke (osnovne, ali i kasnije redovne obuke), kao i kriterijumi i procedure za unapređenje i sankcionisanje, koji su predviđeni unutrašnjim propisima.

- Stavove/percepciju društva, u okviru čega smo razmatrali da li je nova norma (npr. pristup informacijama) zaživela, odnosno da li je sprovedena tako da građani veruju da će im državne institucije pružiti uslugu u skladu sa njihovim pravima. To, takođe, znači da je novo ponašanje onih koji pružaju usluge bezbednosti postalo legitimno u celom društvu.
- Ispunjavanje ovog niza indikatora zahteva duži vremenski period. Da bi zaživeo u praksi, često je neophodno da dođe do promene generacije unutar državnih ustanova.

Dostizanje odgovarajućih „Vrednosti“ predstavlja ključni indikator za dobijanje visokih ocena (4 i 5). Tek onda kada je kriterijum ocenjen ocenom 5, norme su potpuno internalizovane u organizacione kulture relevantnih državnih institucija i prihvaćene kao legitimne u celom društvu.

Izvlačenje ocene na nivou kriterijuma

Posle obimnog istraživanja rezultati su kvalitativno sumirani, te je za svaki od kriterijuma dodeljena je ocena. Ocene su se morale nalaziti na skali, koja sadrži cele poene i polupoene (za razliku od kontinuirane decimalne skale koja je korišćena u pilot istraživanju). Ocene su dodeljivane za čitav kriterijum, a polja posmatranja nisu pojedinačno ocenjivana. Konačne ocene nisu predstavljale jednostavan prosek različitih komponenti svakog kriterijuma, već je kriterijum sagledavan celovito, a ne samo kao zbir sastavnih delova. Treba napomenuti da u konačne ocene nisu uključene namere zaposlenih i rukovodilaca u analiziranim ustanovama, koliko god da su bile dobre. Istraživači nisu ocenjivali količinu napora uloženi u reformu, već njihov ishod. Uprkos kritikama koje smo dobili od onih čiji je rad procenjivan, a koje su se odnosile na to da Indeks reformisanosti ne sagledava sve napore i napredak učinjen na godišnjem nivou, više ocene su, zbog validnosti rezultata, davane samo onda kada su uloženi napori doveli do poboljšanja.

Ocena 3 označava prekretnicu sa prve na drugu generaciju reformi i posebno je važna za razumevanje logike ocenjivanja.⁵¹ Da bi bila data ocena 3, ili viša ocena, određena prava moraju biti zagarantovana ustavom i moraju biti usvojeni sistemski zakoni za sva polja posmatranja. Na primer, u slučaju opšte transparentnosti, to bi značilo da su slobodan pristup podacima od javnog značaja i zaštita podataka o ličnosti garantovani ustavom i da su usvojeni zakoni o slobodnom pristupu podacima, o tajnosti podataka i o zaštiti podataka o ličnosti. Ukoliko su pak pomenuti zakoni

⁵¹ Za širu diskusiju o svakom od nivoa ocenjivanja videti Aneks u ovom tekstu.

usvojeni, ali ne sadrže odredbe koje su u skladu sa međunarodnim standardima demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava, ne može se dati ocena 3. Na primer, ocena 3 ne bi bila adekvatna ukoliko postoji zakon o slobodnom pristupu podacima, ali se od onih koji traže pristup zahteva da obrazlože svoj zahtev.

Pored toga, zakoni moraju da se sprovode najmanje dve godine. To obično znači da postoje neki administrativni i upravljački kapaciteti, uključujući u to i ključne podzakonske akte i unutrašnje propise (smernice za sprovođenje, standardizovani obrasci...). Takođe, potrebno je da u okviru zadataka postojećih radnih mesta i organizacionih jedinica bude definisano ko obavlja dužnosti koje su propisane zakonima ili da se radi toga formiraju nova radna mesta/organizacione jedinice. U slučaju opšte transparentnosti to bi značilo da bezbednosne ustanove imaju definisana radna mesta ili organizacione jedinice koje se bave zahtevima za pristup podacima od javnog značaja, tajnošću podataka i zaštitom podataka o ličnosti. Takođe, važno je da budu uspostavljene nezavisne državne ustanove za nadzor opšte transparentnosti (kao što su poverenik za slobodan pristup podacima od javnog značaja ili poverenik za zaštitu podataka o ličnosti). Nadležne ustanove možda nemaju dovoljno resursa za svoj rad, ali im moraju biti dodeljena sredstva da bi oni koji su zaduženi za pružanje usluga u okviru ovog kriterijuma mogli da počnu rad.

Rezultati koji se odnose na ove faktore najočigledniji su na nivou prakse i postepene promene vrednosti. U praksi to najčešće znači da se zakoni sprovode barem dve godine. Primeri loše prakse možda još postoje, ali ozbiljno loša praksa predstavlja izuzetak. Sporadični primeri loše prakse mogu se javiti najčešće zbog nedostatka odgovarajućih resursa. Bezbednosne ustanove uglavnom poštuju odluke nadzornih tela. Podaci o ličnosti se prikupljaju, čuvaju i distribuiraju u skladu sa zakonom. Informacije se selektivno klasifikuju kao tajne, na osnovu jasnih kriterijuma tajnosti, koji su dostupni javnosti i koji se mogu osporiti u sudskom ili nadzornom postupku, u skladu sa odgovarajućim zakonom o klasifikaciji podataka. Ne postoji otpor sprovođenju reformi, ali dominantna organizaciona kultura još uvek nije interiorizovala sve relevantne demokratske norme. U praksi to znači da nadležni u bezbednosnim ustanovama dostavljaju odgovarajuće podatke, ne zato što veruju u pravo građana da budu upoznati sa onim što je od javnog značaja, već zato što novi zakoni propisuju da tako treba da postupaju. Na ovom nivou reforme građani počinju da traže usluge od državnih ustanova, iako to još uvek nije široko rasprostranjeno i iako još uvek postoji određeno nepoverenje. Javnost je obaveštena o novim pravima, ali još nije dovoljno edukovana da ih rutinski koristi i ostvaruje.

Tabela 5: Generički sistem ocenjivanja

	USTAVNI I ZAKONSKI OKVIR		PRAKSA			ADMINISTRATIVNI I UPRAVLJAČKI KAPACITETI		VREDNOSTI	
	Relevantne ustavne odredbe	Zakonodavstvo	Ozbiljni primeri loše prakse	Loša praksa	Solidna praksa	Procedure i institucije, organizacione jedinice	Resursi (ljudski, finansijski, materijalni)	Organizaciona kultura	Prihvatanje javnosti
1		?			?	?	?		
2	Česta, široko rasprostranjena, drastično loša praksa, možda nema zakona								
	Još uvek postoje primeri loše prakse, pokušaji da se regulišu odgovarajuća prava u okviru kriterijuma rezultirali su donošenjem nekih, ali ne svih zakona relevantnih za dato polje posmatranja								
3	Za sva polja posmatranja								
4	Postoje zakoni i ključne institucije u svim poljima posmatranja, sporadični primeri loše prakse								
	Mehanizmi u potpunosti funkcionišu (dokumentovano je kontinuirano uspešno pružanje neke usluge), institucionalizovani sekundarnim zakonodavstvom primeri loše prakse predstavljaju izuzetak								
5	Intitucionalizacija postoji praksi promovisanih u svim indikatorima, prevencija predstavlja pravilo, postoji organizaciona kultura i i prihvatanje u široj društvenoj zajednici								

Prikupljanje podataka

Pre nego što su dali ocene za svaki kriterijum, istraživački timovi obavili su značajno istraživanje. Ono je obuhvatalo prikupljanje i analizu primarnih i sekundarnih izvora. Zbog pionirske prirode ovog poduhvata, podaci su uglavnom prikupljeni iz primarnih izvora (zvanični zakoni, izveštaji, statistički pregledi itd.), kao i korišćenjem sledećih istraživačkih metoda: intervjui, upitnici i fokus grupe sa predstavnicima relevantnih državnih ustanova.

Analizom primarnih izvora otkriveno je da ne postoji dovoljan broj zvaničnih izveštaja koji se pre svega odnose na sektor bezbednost, kao i nezavisnih sekundarnih analiza. Najdostupniji su bili podaci o zakonodavstvu, a najmanje je bilo podataka o vrednostima zaposlenih u državnim ustanovama bezbednosti. Istraživači su se suočili i sa specifičnim izazovom, jer organi nadležni za kontrolu i nadzor državne uprave (poput Državne revizorske institucije ili Ombudsmana) nisu imali izdvojene podatke o sektoru bezbednosti, već su rad ustanova u sektoru bezbednosti prikazali kao deo opštih trendova. Posebno je bilo teško doći do podataka o sprovođenju zakona i o administrativnim i upravljačkim kapacitetima. Tokom regionalnog istraživanja uočeno je da postoji velika razlika u količini dostupnih podataka o sektorima bezbednosti analiziranih sistema. Na primer, u Srbiji je bilo dostupno više empirijskih izvora, jer postoji veliki broj organizacija civilnog društva koje su specijalizovane za nadzor sektora bezbednosti, kao i jača nezavisna državna tela koja aktivno vrše nadzor. U Bosni i Hercegovini i na Kosovu i Metohiji, glavni izvori bili su izveštaji međunarodnih organizacija i konsultanata, te nisu uvek obuhvatali podatke vezane za odgovornost ustanova prema lokalnom stanovništvu. Svuda u regionu nije bilo dovoljno sekundarnih izvora, koje su sačinile nezavisne organizacije (druge OCD, akademska zajednica, javna glasila). Može se reći da je u svim slučajevima istraživanje o nekim aspektima demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti bilo istinsko putovanje na neistraženu teritoriju. Dobar primer ovakvih tema bile bi finansijska transparentnost, javne nabavke i kontrola izvršne vlasti u sektoru bezbednosti. Svuda nedostataju pouzdani statistički podaci, što je predstavljalo problem prilikom analize kvantiteta i kvaliteta sprovođenja⁵².

Značajni udeo podataka prikupljen je slanjem direktnih zahteva nadležnim organima, u skladu sa propisima o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja. Stoga je istraživački tim BCBP-a uputstva za istraživanje kriterijuma pretočio u upitnike. Organizacije koje su učestvovala u regionalnom istraživanju koristile su ove upitnike i prilagodile ih svojim potrebama. Ova praksa slanja zahteva za slobodan pristup podacima bila je korisna i za posredno testiranje transparentnosti ustanova bezbednosti. Naišli smo

⁵² Primer je nestandardizovani obrazac za prikupljanje podataka o zastupljenosti žena u sektoru bezbednosti. Dešavalo se da se unutar iste ustanove u nekoliko godina primenjuju različiti standardi.

i na neke poteškoće, kao što su nepoznavanje profesionalnog žargona koji se koristi u institucijama bezbednosti, praćenje zahteva na koje nije odgovoreno i trpljenje neformalnog pritiska zbog velikog broja pitanja poslatih na osnovu zakona o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja. U većini slučajeva bilo je teško dobiti saglasnost za obavljanje intervjua, iako je unapred obećano da će izvori ostati anonimni. Kada je projekat bolje promovisan slanjem zahteva na osnovu zakonu o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja, na koje je odgovarao veliki broj organizacionih jedinica, kao i posle objavljivanja preliminarnih nalaza, neki istraživački timovi uspeali su lakše da dođu do korisnih sagovornika. Pokazalo se da su intervjui koristan metod za prikupljanje podataka o nedovoljno istraživanim temama, odnosno o temama koje nisu ni u ustanovama sektora bezbednosti do tada posebno praćene ili analizirane u posebnim izveštajima. Priroda uvida dobijenih tokom intervjua zavisila je od profila sagovornika. Opšti zaključak istraživača bio je da su zaposleni u skupštinama i stručnjaci koji rade u bezbednosnim ustanovama bili voljni da govore o konkretnoj praksi i da su pružali sadržajan uvid, dok su razgovori sa političarima bili korisni za uvid u kontekst i vrednosti unutar ustanova.

Nauk je da uspešna primena Indeksa reformisanosti radi prikupljanja i analize informacije o različitim aspektima sektora bezbednosti, zahteva razvoj znanja i kreiranje mogućnosti da se primene odgovarajući instrumenti za prikupljanje podataka. Sve neophodne informacije nisu mogle biti dobijene iz jednog tipa izvora. To je bila jako važna pouka koju smo izveli nakon početne faze primene Indeksa u regionu, tokom koje se projekat previše oslanjao na jedan istraživački metod – analizu dokumenata i primarnih izvora. Istraživanje se oslanjalo na primenu različitih istraživačkih metoda, kao i na analizu velikog broja izvora, te je dobijanje preciznih i upotrebljivih rezultata zahtevalo znatne ljudske resurse i vreme. Bile su primenjivane različite metode, koje su pratile različitost institucionalnih struktura i političkih konteksta. Tako je, na primer, kolegama u Bosni i Hercegovini zahtev za slobodan pristup informacijama bio jedini mogući način da prikupe podatke o velikom broju aktera zaduženih za pružanje bezbednosti na nivou države, entiteta i kantona, dok su na Kosovu najviše pomogli intervjui sa onima koji su uspostavljali ustanove.

Provera valjanosti instrumenata i nalaza istraživanja

Validnost nalaza istraživanja proverena je i unapređena tokom ekspertske konsultacije sa predstavnicima vlasti i novinarima. Takođe, sve radove su pregledali stručnjaci BCBP-a i DCAF-a, kao i stručnjaci partnerskih organizacija u okviru devet radionica, koje su organizovane u toku zajedničkog regionalnog istraživačkog projekta.

Na ovim radionicama istraživači, koji su obično radili u mešovitim timovima, imali su priliku da pregledaju radove i ocene koje su davale druge organizacije. Na poslednjoj radionici bile su organizovane posebne sesije kako bi ocene i recenzije tekstova namenjene ovoj publikaciji bile konačno pregledane. Sve organizacije, izuzev BCBP-a koji je posebno finansiran za izvođenje nacionalne studije, dobile su potrebne resurse za organizovanje fokus grupa i za izradu eksternih recenzija tekstova u poslednjoj fazi istraživanja.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku organizovao je dva puta u različitim fazama istraživanja stručne konsultacije sa zaposlenima u sektoru bezbednosti. Pouke do kojih se došlo tom prilikom prikazane su u daljem tekstu. Prvo, sredinom 2010. godine, referentna gupa, sastavljena od dva-deset pet predstavnika vlasti iz 12 ustanova (policije, bezbednosnih službi, vojske, parlamenta, pravosuđa, nezavisnih državnih organa itd.), čiji rad je bio praćen, „testirala“ je i pregledala metodologiju. U tu je svrhu BCBP od 19. do 21. jula 2010.⁵³ organizovao obuku o integrisanom pristupu Vlade reformi sektora bezbednosti. To je bila prilika da se obave konsultacije sa predstavnicima vlasti o relevantnosti i primenljivosti Indeksa reformisanosti sektora bezbednosti. Komentari koje smo dobili od zaposlenih u institucijama koje su predmet našeg interesovanja (državne institucije bezbednosti) omogućili su nam bolji uvid u pitanja koja su obično van domašaja predstavnika OCD-a (kao npr. kako je organizovana unutrašnja podela uloga, koji su važni podzakonski propisi itd.). Ovaj uvid bio je posebno važan prilikom pretvaranja indikatora Indeksa reformisanosti u pitanja koja će biti postavljena u zahtevu za slobodan pristup informacijama. Drugi krug ekspertskih konsultacija⁵⁴ bio je organizovan od 9. do 11. marta 2011. godine kako bi bili provereni preliminarni nalazi, kao i kako bi od predstavnika ovih ustanova bila dobijena procena primenljivosti rezultata, na osnovu kojih će kasnije biti javno zastupane preporuke. U toku obe radionice predstavnicima vlasti bile su ponuđene kratke, provokativne verzije preliminarnih nalaza istraživanja. Time smo želeli da ih podstaknemo da daju komentare i verifikuju rezultate. Istraživački tim BCBP-a izradio je, takođe, scenarija zamišljenih situacija, o kojima je diskutovano u manjim grupama kako bi bio ostvaren uvid u vrednosti unutar pojedinih ustanova (na primer, kome biste se obratili za pomoć u slučaju da su prava zaposlenih prekršena).

Radionice su bile i efikasan kanal za zastupanje preporuka istraživanja pred predstavnicima države, pošto je to bila prilika da im naš rad bude interaktivno predstavljen pre objavljivanja rezultata. U evaluaciji oba događaja učesnici su kao jednu od najvećih koristi podvukli činjenicu da im je pružena retka prilika da u događaju učestvuju sa ostalim predstavnicima vlasti, kao i da su tokom ovih radionica mogli dosta da nauče o savremenim

⁵³ Za više detalja videti: <http://bezbednost.org/cms/view.php?id=4971&article_page=1>.

⁵⁴ Za više detalja proveriti: <<http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/1031/Drzavne-institucije-testirale-metodologiju.shtml>>.

akademske i praktične pitanjima vezanim za reformu sektora bezbednosti, o kojima se govori širom sveta. Beogradski centar za bezbednosnu politiku je zatim od 11. do 13. maja 2011. organizovao konsultacije sa novinarima.⁵⁵ To je bila prilika da istraživački tim od novinara čuje koji bi od nalaza privukao najviše medijske pažnje, a koje bi teme i preporuke trebalo drugačije predstaviti. Obe ciljane grupe pružile su istraživačima dodatne podatke i ukazale im na nove izvore podataka. Uključivanje stručnjaka iz oblasti bezbednosti i novinara u istraživanje BCBP-a povećalo je njihovo prihvatanje preporuka nastalih na osnovu nalaza ovog istraživanja.

Doslednost primene Indeksa reforme sektora bezbednosti u Srbiji pratio je ekspertske odbore za ocenjivanje i recenziju, koji su činila dva predstavnika BCBP-a (rukovodilac projekta i istraživanje, kao i glavna metodološkinja) i tri spoljna konsultanta. Oni su bili zaduženi za recenziju istraživačke metodologije i za kontrolu kvaliteta proizvoda istraživača BCBP-a.⁵⁶ Ovaj mehanizam stvoren je kako bi bilo osigurano to da primena Indeksa i kontrola kvaliteta budu dosledne, kao i da istraživanje bude objektivno. Takođe, ovim je omogućeno i to da greške lakše budu uočene i uklonjene, te da se, ukoliko je bilo potrebno, na vreme predloži sprovođenje dodatnog istraživanja.

Merenje nadzora iz perspektive organizacija civilnog društva

Značajna inovacija jeste u tome što je metodologiju osmislila jedna organizacija civilnog društva kako bi je koristile druge OCD. Cilj je bio da analize reforme sektora bezbednosti u društvima u kojima se reforma sprovodi obavljaju i domaći nedržavni akteri i da se tako osnaži lokalno poistovećivanje sa reformom. Većina metoda i instrumenata korišćenih za procenu reforme sektora bezbednosti izrađena je tako da odgovara potrebama i interesima donatora. Ovo se podjednako odnosi i na pojedinačne zemlje donatore⁵⁷ i na međunarodne organizacije koje podržavaju reforme u zemljama koje traže članstvo (NATO, EU) ili na organizacije koje ohrabruju reforme u sopstvenim članicama (OEBS, UN)⁵⁸. Ovo bi

⁵⁵ Više o ovoj aktivnosti može se pronaći na: <<http://bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/1065/Vise-nema-zabranjenih-pitanja-sada-su-potrebni.shtml>>.

⁵⁶ Članovi ekspertske odbore za ocenjivanje i recenziju nalaza studije slučaja reforme sektora bezbednosti u Srbiji (2009–2012) bili su Darko Stančić (DCAF, Ženeva), Islam Jusufi (Analytica, Skoplje), Bogoljub Milosavljević (Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd), kao i rukovodilac projekta Miroslav Hadžić, te glavna metodološkinja Sonja Stojanović.

⁵⁷ Većina konceptualnih tekstova o reformi sektora bezbednosti potiče iz Velike Britanije i Holandije. Za ključne izvore pogledati: Rynn i Hiscock 2009 i Rynn 2009.

⁵⁸ Za detaljnu listu standarda i modela reforme sektora bezbednosti, koje promovisu različite međunarodne organizacije, pogledati: Law, D. (ur.) *Međuvladine organizacije i reforma sektora bezbednosti*. DCAF, 2007. Za literaturu druge generacije pogledati: Sedra, Mark. *Budućnost reforme sektora bezbednosti*. Ontario: CIGI, 2010.

bar delimično moglo da objasni zašto nijedna od ovih organizacija nije razvila sveobuhvatni pristup merenja napretka reforme sektora bezbednosti ili, preciznije rečeno, zašto je pažnja korisnika usmeravana samo na određene aspekte reforme. Do sada je jedino OECD u dokumentu pod nazivom *Priručnik za reformu sistema bezbednosti: podrška bezbednosti i pravdi* iz 2007. godine izradio smernice i instrumentarijum za celovit pristup reformi sektora bezbednosti, kao i za merenje njenog napretka (OECD 2007). U priručniku su navedena uputstva kojima bi veliki donatori, članovi Odbora za razvojnu pomoć OECD-a⁵⁹, trebalo da se rukovode prilikom pružanja pomoći reformi sektora bezbednosti. Iako su autori priručnika koji je sačinio OECD tokom pripreme konsultovali veliki broj organizacija i pojedinaca iz nerazvijenih zemalja i zemalja u tranziciji, navedeni postupci i merila za ocenjivanje napretka RSB-a namenjeni su pre svega donatorima.

Dakle, parametri za procenjivanje napretka reformi sektora bezbednosti u gore opisanoj metodologiji odabrani su u skladu sa nadzornom ulogom građanskog društva tako da odslikavaju ključne izazove reforme u zemljama u tranziciji. Važno je istaći da su naša merenja dosta zavisila od javno dostupnih podataka.

Merenje kao sredstvo javnog zastupanja

Stvaranjem jasnih repera i pribavljanjem čvrstih empirijskih dokaza u okviru ovog metodološkog pristupa želeli smo da uvećamo potencijal građanskog društva za javno zastupanje unapređivanja demokratskog upravljanja u određenim područjima sektora bezbednosti u kojima je neophodno unaprediti demokratsku vladavinu. U tome smo se rukovodili uverenjem da se „može upravljati samo onim što je izmereno“ (Pollitt 2000: 121). Ovaj poznati aforizam o merenju učinka počiva na pretpostavci da tek tokom merenja postaje jasno šta treba uraditi kako bi se unapredio ili održao isti nivo kvaliteta rada. Iako ovo nije uvek tačno, a imajući u vidu da je svaki indikator moguće pokvariti, izrada našeg celovitog okvira za analizu u značajnoj je meri pomogla nezavisnim istraživačkim centrima koji su učestvovali u istraživanju da bolje upoznaju upravljanje u sektoru bezbednosti, kao i da dijagnostifikuju ključne probleme u sektorima svojih zemalja. Merenje je pomoglo i tome da se stekne bolji uvid u ključne probleme u regionalnom upravljanju sektorom bezbednosti, kao i tome da se razviju preporuke za praktičnu politiku u svakoj od zemalja učesnica.

⁵⁹ DAC – Odbor za razvojnu pomoć glavno je telo u okviru kojega članice OECD-a definišu i prate globalne standarde u ključnim oblastima razvoja i koordiniraju svoju razvojnu pomoć (www.oecd.org/dac).

Druga pretpostavka koja je u osnovi aforizma citiranog u prethodnom tekstu takođe se pokazala tačnom. Naime, merenje usmerava pažnju onih čiji se učinak meri.⁶⁰ Promovisanjem nalaza ove studije želimo da privučemo pažnju vladama čiji je rad proučavan, kao i da pažnju javnosti usmerimo kako na dostignuća, tako i na slabosti demokratske kontrole u sektorima bezbednosti. Rezultati merenja bi onda mogli da posluže kao empirijski zasnovan i objektivan predložak za racionalniju raspravu o doprinosu dosadašnjih nosilaca vlasti u Srbiji napretku RSB-a, odnosno za raspravu o njihovoj odgovornosti za eventualne zastoje i propuste.

Sve to bi ujedno trebalo da suzi prostor za politizaciju i sekuritizaciju javnih zahteva da se redovno preispituju i ocenjuju dometi reformi u sektoru bezbednosti. Ovo je posebno važno, jer ova reforma spada u domen *visoke politike* (Hoffmann 1966: 892–908), tj. u oblast javne politike koja je posebno značajna za suverenost države i za zaštitu nacionalnog identiteta njenih žitelja. Utoliko se ona razlikuje od tzv. *niske politike*, to jest od mera javne politike, koje se bave svakodnevnim životom građana i u kojima su vlasti uglavnom spremnije da dozvole javno preispitivanje dometa svog delovanja, kao i da prihvate ograničenja nekih svojih nadležnosti u procesu međunarodnih integracija. U visoku politiku se najčešće ubrajaju politika nacionalne bezbednosti i spoljna politika. Pošto se obe oblasti, u krajnjoj instanci, bave očuvanjem fizičkog opstanka političke zajednice i legitimišu ga, često su izuzete iz javnog i kritičkog preispitivanja. Dodatnu prepreku javnom propitivanju čini i to što su ovo oblasti koje su veoma često nabijene emocijama, predrasudama, verovanjima i ideologijom. Da bi rasprava o ovim temama ipak bila zasnovana na racionalnim argumentima, potrebno je raspolagati sistematično prikupljenim podacima i jasnim kriterijumima za merenje uspeha i neuspeha u svakoj od ovih oblasti. Ovo je posebno važno za mlade demokratije kakva je srpska i za države Zapadnog Balkana, u kojima je postkonfliktni kontekst učinio da se o pitanjima bezbednosti još uvek razgovara uglavnom iz kolektivističkih i etnonacionalističkih perspektiva. Informacije o tome koji je bezbednosni akter nadležan za koji domen, koje su njihove nadležnosti, ko kontroliše različite činioce i koliki su njihovi budžeti nisu javno dostupne. Ovaj nedostatak transparentnosti ograničava nacionalni nadzor sektora bezbednosti (uključujući u to i nadzor građanskog sektora), a ograničava i izgradnju poverenja koje je neophodno za regionalnu saradnju u oblasti bezbednosti. Tako je nezavisno mapiranje

⁶⁰ U trenutku kada je pisan ovaj rad, samo su BCBP i KCSS predstavili rezultate istraživanja onima čiji su rad ocenjivali. Beogradski centar za bezbednosnu politiku predstavio je rezultate prvog ciklusa istraživanja tokom serije događaja i u medijskoj kampanji kojom je promovisan *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*. U drugom ciklusu istraživanja, BCBP je organizovao grupu konsultanata (fokus grupe), koju su sačinjavali oni čiji je rad ocenjivan. Na osnovu istraživanja rađenog u okviru ovog projekta, KCSS je predstavio posebnu publikaciju sa rezultatima za Kosovo i Metohiju, koja je privukla puno pažnje.

sektora bezbednosti u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana bilo sastavni deo početne faze projekta, što je kasnije olakšalo merenje i ocenjivanje.

Društva Zapadnog Balkana nemaju dugu tradiciju građanskog učestvovanja u nadzoru upravljanja sektorom bezbednosti. Posledica toga je da tradicionalni akteri bezbednosti imaju znatno više kredibiliteta i iskustva nego većina organizacija civilnog društva. Nadamo se da će naš Indeks reformisanosti sektora bezbednosti (IRSB) doprineti rastu ugleda organizacija civilnog društva u stručnoj i široj javnosti u njihovim društvima. Stoga očekujemo da će iznošenje empirijskih podataka pomoći stvaranju okruženja u kojem je diskurs moguće zasnovati na racionalnim argumentima i na istraživanju koje je moguće ponoviti i time proveriti. Svaka preporuka zasnovana na našem istraživanju dobija kredibilitet, zahvaljujući činjenici da su dokazi sistematično prikupljeni i da su korišćeni jasni parametri za merenje uspeha ili neuspeha reforme sektora bezbednosti.

Izazovi i ograničenja primene metodologije

Glavni izazovi pred kojima smo se našli prilikom sprovođenja ovog metodološkog okvira bili su: zavisnost od javno dostupnih izvora, zbirno ocenjivanje čitavog sektora i sveobuhvatno razumevanje raznolikih obeležja različitih aktera u bezbednosnom sektoru.

Količina dostupnih podataka i vrste korišćenih izvora, a shodno tome i ocene koje su date, često su bile odraz nivoa transparentnosti rada različitih aktera u bezbednosnom sektoru. To znači da su ustanove koje su istraživačima omogućile pristup potrebnim podacima stekle priliku da njihov eventualni napredak u reformi bude javno pohvaljen i koliko-toliko objektivno vrednovan. Za razliku od toga, netransparentne ustanove rizikovale su to da javnost nema uvid u eventualne promene koje su sprovele, kao i da zbog manjka podataka dobiju niže ocene. Na primer, u toku prvog ciklusa istraživanja u Srbiji, Ministarstvo unutrašnjih poslova, bezbednosno-obaveštajne agencije, pravosuđe i zatvori nisu istraživačima dali podatke o broju zaposlenih u ovim ustanovama, niti su pružili ikakve podatke o upravljanju ljudskim resursima. Ovaj problem istraživači su pokušali da nadomeste prikupljanjem potrebnih podataka iz sekundarnih izvora, kao i ukrštanjem sa medijskim izvorima, te su svoje ocene o ovim akterima formirali tek nakon što su pribavili dostupne podatke. Samim tim, ocene koje su ovi akteri dobili niže su u odnosu na ocene onih aktera koji su pružili tražene podatke ili koji su ih objavili na svojim internet-stranama.

Najteži izazov predstavljalo je objedinjavanje podataka za čitav sektor. Za ovo je bio potreban visok stepen razumevanja svakog od činilaca (poput policije, vojske, obaveštajnih službi ili PBK-a), kao i razumevanje njihove međusobne povezanosti. Kako su literatura o kontekstu i empirijski

podaci dostupniji za državne ustanove koje tradicionalno pružaju bezbedonosne usluge (policiju, vojsku), konačni rezultati istraživanja sadrže neproporcionalno više podataka i analiza o ova dva „dežurna krivca“ nego o ostalim akterima. U svim ispitivanim zemljama pokazalo se da je gotovo nemoguće sakupiti podatke o nedržavnim akterima (npr. privatnim bezbednosnim agencijama, organizacijama civilnog društva). Takođe, veoma je teško dati jednu ocenu tamo gde postoji velika razlika u kvalitetu demokratske vladavine. Na primer, nije neuobičajeno to da je kontrola rada policije koju vrši izvršna vlast razvijenija i transparentnija od one koju izvršna vlast vrši nad vojskom ili bezbednosno-obaveštajnim službama. Postoji mnogo više podataka o funkcionisanju jedinica unutrašnje kontrole i drugih tela koje se bave žalbama građana na rad policije ili koje istražuju policijsku korupciju ili prekršaje. Pored toga, u većini slučajeva parlament donekle nadzire policiju i vojsku, dok je nadzor obaveštajnih službi samo formalan, što je otežavalo procenjivanje i davanje sveobuhvatne ocene parlamentarnog nadzora. Ovakve dileme prvo su rešavali sami istraživači, a potom je o njima diskutovano na zajedničkim radionicama kako bi različiti istraživački timovi primenjivali iste standarde.

Konceptualno, prilikom ovakvog ocenjivanja postoji rizik da će biti propušten kontekst u kome se reforme odvijaju i da možda neće biti baš adekvatno predstavljena dinamika reformi, odnosno to koliko je sektor bezbednosti napredovao u odnosu na stanje pre početka reformi.⁶¹ Razgovaralo se i o tome da se poveća skala ocenjivanja kako bi odražavala veći broj potencijalnih ishoda (uključujući u to i neslobodna društva). Takođe, Indeks ne odražava jedinstvenosti postkonfliktne dinamike, koja postoji u određenim slučajevima, naročito ulogu međunarodnih aktera u Bosni i Hercegovini i na Kosovu i Metohiji. Dakle, možda su slične ocene, zasnovane na različitim kontekstima, date različitim dinamikama u različitim sistemima.

Na kraju, metodologija dobro odslikava nivo demokratske vlasti, naročito sektor bezbednosti u određenom trenutku (komponenta mapiranja). Štaviše, može da ukaže na najslabije i najjače karike u nadzoru i demokratskoj vladavini (komponenta praćenja ili dijagnostifikovanja). Primena ove metodologije ipak ne ukazuje nužno na razloge uspeha ili neuspeha reformi. S obzirom na to da je analiza dobijena primenom IRSB-a orijentisana na ocenjivanje rada državnih ustanova, ona ne obuhvata činioce iz neformalne sfere koji unapređuju ili kvare reforme. Na osnovu nalaza dobijenih mapiranjem i posmatranjem reforme sektora bezbednosti, moguće je osmisлити detaljnija istraživanja kojima bi se ispitala dinamika demokratskog upravljanja u svakoj od zemalja, te kojima bi se objasnili suptilniji faktori.

⁶¹ Pre nego što je započeta faza projekta u kojoj je obavljano merenje, partnerske organizacije objavile su zasebne analize konteksta reforme sektora bezbednosti, usredsređene na analizu društveno-političkog konteksta reforme sektora bezbednosti u svojim zemljama, počev od pada komunizma 1989. godine. Internet-linkovi za relevantne publikacije dati se u Uvodu ove publikacije. Za analizu konteksta reforme u Srbiji videti istoimenu publikaciju.

Zaključak

U ovom poglavlju ponuđen je kratak prikaz istorijata, motivacije, logike, ograničenja i aspiracija metodologije koja je korišćena tokom ovog istraživanja. Stvaranjem Indeksa reformisanosti sektora bezbednosti želeli smo da kombinujemo kvalitativne i kvantitativne istraživačke metode tako da osvetlimo dinamiku reforme sektora bezbednosti, identifikujemo kritične tačke i pružimo načine za longitudinalno praćenje ovog procesa u zemljama u kojima se konsoliduje demokratija. Realizacijom ovog projekta i izdavanjem ove publikacije želeli smo, prvenstveno, da doprinesemo razvoju praktične politike na Zapadnom Balkanu. Svi koji su doprineli ovom radu nadaju se da će empirijski podaci, kao i uvidi predstavljeni u ovoj publikaciji, podići svest čitalaca o potencijalnim poteškoćama merenja procesa, kao i da će podstaći dalja akademska istraživanja reforme sektora bezbednosti u zemljama u tranziciji.

Aneks I: Sistem ocenjivanja reforme sektora bezbednosti

POLJA POSMATRANJA		Polje 1	Polje 2	Polje 3	Polje 4	Polje 5
<p>OCCENA 1 Fokus je na pravnim normama i lošoj praksi</p>	<p>Ustavni i zakonski okvir (Ustav, sistemski zakoni za kriterijume i aktere i zakoni kojima se reguliše status državne uprave)</p>	<p>Indikator – postojanje sistemskih zakona: Sistemski zakoni za određeni kriterijum nisu usvojeni (npr. sistemski zakoni koji se odnose na opštu transparentnost nisu usvojeni: Zakon o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja, Zakon o tajnosti podataka ili Zakon o zaštiti podataka o ličnosti).</p> <p>Indikator – sadržina sistemskih zakona nije u skladu sa standardima demokratske i civilne kontrole i poštovanja ljudskih prava: Ukoliko pojedini sistemski zakoni postoje, ali njihove odredbe nisu u skladu sa međunarodnim standardima za određeni kriterijum, naročito standardima koji se odnose na demokratsku civilnu kontrolu i zaštitu ljudskih prava. U isto vreme, ako postoji sistemski zakon za taj kriterijum, vrlo je verovatno da sistemski zakoni koji se odnose na aktere (npr. Zakon o odbrani ili Zakon o policiji) nisu usklađeni, tako da je uvođenje ovog kriterijuma u praksi ograničeno.</p>				
	<p>Praksa (rezultati sprovođenja)</p>	<p>Indikator – učestalost i sadržina loše prakse: Loša praksa je raširena. Postoje sistemski i sistematična kršenja ljudskih prava. Institucije su vinovnici sistemskih kršenja, dok sistematična kršenja upućuju na učestalost i veliki broj kršenja. Slučajevi ozbiljnih prekršaja standarda česti su i predstavljaju manifestaciju loše prakse.</p>				
	<p>Administrativni i upravljački kapaciteti</p>	<p>Indikator – postojanje i sadržina podzakonskih akata i internih propisa (uredbi, uputstava, pravilnika, smernica, kodeksa...); relevantna podzakonska akta ili ne postoje ili ne sadrže odredbe koje bi garantovale pružanje usluga u skladu sa standardima demokratskog upravljanja, jer sistemski zakoni nisu u skladu (ili im nedostaju) standardi demokratske i civilne kontrole i poštovanja ljudskih prava.</p> <p>Indikator – ne postoje ključna radna mesta i organizacione jedinice ili, ako postoje, svoju funkciju ne obavljaju u skladu sa standardima demokratskog upravljanja.</p> <p>Indikator – odgovarajuća raspodela i upravljanje ljudskim i materijalnim resursima značajni za kriterijum: Organizacione jedinice ne raspolazu odgovarajućim ljudskim i materijalnim resursima, koji su neophodni za učinkovito obavljanje funkcije.</p>				
	<p>Vrednosti (zaposlenih u državnim institucijama i šire javnosti)</p>	<p>Organizaciona (institucionalna) kultura ne stimuliše kažnjavanje prekršaja ljudskih prava. Postoji aktivan otpor sprovođenju reformi.</p> <p>Stavovi/shvatanja stanovništva: Stanovništvu nema poverenja u državne ustanove i zato ne insistira na primeni kriterijuma (npr. žalbe se podnose organizacijama koje štite ljudska prava, a ne nadležnim državnim organima).</p>				

<p>OCENA 2 Fokus je na pravnim normama i praksi</p>	<p>Ustavni i zakonski okvir</p>	<p>Indikator – postojanje sistemskih zakona: Postoji nekoliko sistemskih zakona, ali nisu sva polja posmatranja regulisana sistemskim zakonima. Indikator – usklađenost sadržine sistemskih zakona sa standardima demokratske i civilne kontrole i poštovanja ljudskih prava: Neki sistemski zakoni su usklađeni sa standardima demokratske i civilne kontrole i ljudskih prava, dok najveći broj sistemskih zakona ne sadrži dovoljne garancije.</p> <p>Indikator – učestalost, kvantitet i sadržina loše prakse: Još uvek postoje primeri loše prakse, ali i pokušaji da se uvede dobra praksa. Povremeno se javljaju primeri teških prekršaja. Dobra praksa nije rasprostranjena.</p>
	<p>Praksa (rezultati sprovođenja)</p>	
	<p>Administrativni i upravljački kapaciteti</p>	<p>Postojanje i sadržina podzakonskih akata: Budući da norme demokratske i civilne kontrole i poštovanja ljudskih prava nisu postale deo sistemskih zakona, ne primenjuju se ni u podzakonskim aktima. Ključna mesta i organizacione jedinice zadužene za sprovođenje kriterijuma ili ne postoje ili, ako postoje, ne obavljaju svoje funkcije u skladu sa standardima demokratskog upravljanja. Ako su neka tela i uspostavljena nakon usvajanja sistemskog zakona, institucionalna infrastruktura za sprovođenje kriterijuma nije dovoljna, niti je u potpunosti funkcionalna. Resursi ili nisu dodeljeni uopšte ili akteri nemaju na raspolaganju dovoljno materijalnih i ljudskih resursa za ostvarivanje prava propisanog kriterijumom.</p>
	<p>Vrednosti (zaposlenih u državnim ustanovama i šire javnosti)</p>	<p>Dominantna organizaciona kultura nije demokratska i postoji otpor prema sprovođenju reformi. Raspoređenja/stavovi stanovništva: Stanovništvo nema dovoljno poverenja u državne ustanove, pa se zato ne usuđuje da zahteva sprovođenje kriterijuma (npr. žalba se podnosi organizaciji za zaštitu prava, a ne državnom organu) ili počinje da se interesuje za pružanje određenih usluga i da ih zahteva, ali opet ne svih na koje ima pravo.</p>

<p>OCENA 3 Fokus je na postojanju sistemskih zakona usklađenih sa standardima demokratske i civilne kontrole, kao i na otpočinjanju njihovog sprovođenja</p>	<p>Zakonski okvir</p>	<p>Indikator – postojanje sistemskih zakona: Postoje sistemski zakoni za sva polja posmatranja i sadrže odredbe koje su u skladu sa međunarodnim standardima demokratske i civilne kontrole i zaštite ljudskih prava.</p>
	<p>Praksa (rezultati sprovođenja)</p>	<p>Dobra praksa postoji već neko vreme. (Ovo znači da se zakoni sprovode najmanje 2 godine). Postoje primeri loše prakse, ali su teška kršenja ljudskih prava izuzetak.</p>
	<p>Administrativni i upravljački kapaciteti</p>	<p>Ključni preduslov za početak sprovođenja jeste da su svi sistemski zakoni usvojeni. Ovo znači da su usvojeni zakoni za sva polja posmatranja. Ključna podzakonska akta su usvojena, čime je omogućen početak primene novih zakona. Postojeća radna mesta i organizacione jedinice zadužene su da obavljaju dužnosti koje su pro-pisane sistemskim zakonima ili su radi toga uspostavljena nova radna mesta i organizacione jedinice. U svakom slučaju, počele su da rade i da obavljaju svoje dužnosti. Raspoređeno je nešto resursa tako da organizacione jedinice zadužene za pružanje usluga za određeni kriterijum mogu da počnu rad.</p>
	<p>Vrednosti (zaposlenih u državnim institucijama i šire javnosti)</p>	<p>Ne postoji otpor sprovođenju reformi, ali dominantna organizaciona kultura nije još uvek interirorizovala sve demokratske norme. Institucije su počele da pružaju usluge u skladu sa sistemskim zakonima, ali u strahu od sankcije, a ne iz ubeđenja. Raspoloženja/stavovi stanovništva: Stanovništvo je počelo da zahteva usluge od državnih ustanova, ali selektivno, jer još uvek postoji izvesno nepoverenje u institucije.</p>

<p>OCENA 4 Fokus je na institucionalizaciji i na pozitivnim vrednostima</p>	<p>Ustavni i zakonski okvir</p>	<p>Usvojeni su svi sistemski zakoni i saglasni su sa standardima demokratske i civilne kontrole.</p>
	<p>Praksa (rezultati sprovođenja)</p>	<p>Postoji evidencija o dobroj praksi koja se sprovodi najmanje pet godina. Dobra praksa postala je pravilo, dok je loša praksa izuzetak. Loša praksa se redovno i adekvatno sankcioniše.</p>
	<p>Administrativni i upravljački kapaciteti</p>	<p>Postoji horizontalna i vertikalna usklađenost svih pravnih dokumenata važnih za sprovođenje određenog kriterijuma. Ovo znači da nova norma nije usvojena samo u sistemskim zakonima za aktere već je sastavni deo zakonodavstva koje reguliše rad javne uprave. Usvojen je i najveći deo relevantnih podzakonskih akata.</p> <p>Harmonizacija je dovela do toga da norme u odgovarajućim sistemskim zakonima nisu kontradiktorne i da zajedno sa usklađenim podzakonskim aktima i internim pravilima obezbeđuju koherentnu pravnu platformu za sprovođenje kriterijuma.</p> <p>Radna mesta i organizacione jedinice zadužene za obavljanje poslova predviđenih sistemskim zakonima u potpunosti su funkcionalne i opremljene odgovarajućim resursima.</p> <p>Ukoliko je postojala saradnja sa organizacijama civilnog društva prilikom sprovođenja kriterijuma, ona više nije <i>ad hoc</i>, već postoji institucionalizovan niz procedura i prakse.</p>
<p>Vrednosti (zaposlenih u državnim ustanovama i šire javnosti)</p>	<p>Ustanove su usvojile demokratske vrednosti. Loša praksa se redovno i adekvatno sankcioniše. Građani su informisani o svojim pravima i rezultatima rada ustanova. Posebna pažnja posvećena je informisanju građana o sankcijama koje se primenjuju na one koji su prekršili norme demokratske i civilne kontrole.</p>	

<p>OCENA 5 Fokus je na usvojenim vrednostima</p>	<p>Ustavni i zakonski okvir</p>	<p>Usvojeni su svi sistemski zakoni i saglasni su sa standardima demokratske i civilne kontrole.</p>
	<p>Praksa (rezultati sprovođenja)</p>	<p>Značajni napor uložen je u preventivni i aktivni rad kako bi se smanjio prostor za pojavu loše prakse. Dobra praksa prisutna je u kontinuitetu barem 10 godina i rasprostranjena u svim delovima službe. Dok je ona pravilo, loša praksa je izuzetak. Loša praksa redovno se odgovarajuće sankcioniše.</p>
	<p>Administrativni i upravljački kapaciteti</p>	<p>Postoji horizontalna i vertikalna usklađenost svih pravnih dokumenata neophodnih za sprovođenje kriterijuma. Radna mesta i organizacione jedinice zadužene za to da obavljaju funkcije propisane sistemskim zakonima u potpunosti su funkcionalne i opremljene odgovarajućim i dovoljnim resursima.</p> <p>Druga generacija reformi sprovedena je nakon što su izvedene najvažnije pouke iz prvih godina sprovođenja pojedinih reformi. Reforme su, uglavnom, usmerene na unapređenje efikasnosti i učinkovitosti pružanja usluge. Stoga se primenjuju nove procedure i praksa, koje čine mogućim strateško planiranje, upravljanje učinkom, budžetiranje i upravljanje uslugama neophodnim za viši nivo sprovođenja kriterijuma.</p>
	<p>Vrednosti (zaposlenih u državnim ustanovama i šire javnosti)</p>	<p>Ustanove u sektoru bezbednosti potpuno su interiorizovale demokratske vrednosti. Građani su usvojili ove vrednosti i uočili da državne ustanove funkcionišu u skladu sa standardima demokratskog upravljanja. Ne postoje značajnije razlike između percepcije većinskog stanovništva i manjinskih i marginalizovanih grupa (poput mladih, etničkih manjina...).</p>

Važne napomene:

Svakom kriterijumu može se dodeliti samo jedna ocena. Dajemo **samo jednu ocenu za čitav kriterijum, a ne ocenu za svako polje posmatranja ili za element ocenjivanja**. Konačna ocena za dati kriterijum ne predstavlja prosečnu ocenu za svaki elemenat ocenjivanja, već je data na osnovu opšte logike ocenjivanja. Prilikom ocenjivanja nekog kriterijuma potrebno je u obzir uzeti sve specifičnosti, uključujući u to i značaj koji ima redosled elemenata ocenjivanja, na osnovu kojih se formira ocena. Molimo vas da imate na umu da onda kada se daje ocena koja je viša od ocene 3, sva polja posmatranja moraju biti obuhvaćena.

Kada se prilikom ocenjivanja koristi pola poena?

- Ukoliko je jedan elemenat ocenjivanja veoma dobar (npr. zakonski okvir), ali loša praksa ne dozvoljava davanje više ocene, onda treba dati ocenu 2,5, a ne ocenu 3.
- Ukoliko se analizira i ocenjuje nekoliko ustanova, a neke ustanove su bolje od drugih (ali u svim poljima posmatranja mora da postoji kontinuitet dobre prakse), ocene koje sadrže pola poena treba zadržati.

Može biti data samo ocena koja sadrži ili ceo poen (npr. 3) ili pola poena (npr. 3,5), ali ne i ocene poput 2,8 ili 2,33 itd.!