

REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

dostignuća i perspektive

priredio Miroslav Hadžić



REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI
- DOSTIGNUĆA I PERSPEKTIVE
zbornik radova

REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI -
DOSTIGNUĆA I PERSPEKTIVE

zbornik radova

Priredio

Miroslav Hadžić

Izdavač

Centar za civilno-vojne odnose, Beograd

www.ccmr-bg.org

Dizajn korica

Boris Brozović

Lektura i korektura

Tatjana Hadžić

Priprema za štampu

Časlav Bjelica

Štampa

Goragraf, Beograd

Tiraž

300 primeraka

ISBN 86-83543-44-1

*Objavlivanje zbornika omogućili su Vlada Republike Češke
i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga*

**REFORMA SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI
DOSTIGNUĆA I PERSPEKTIVE**

zbornik radova

Priredio
MIROSLAV HADŽIĆ

Beograd, decembar 2007

SADRŽAJ

UVODNE NAPOMENE.....	7
----------------------	---

UVOD

Ivan Jestrab

REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI KAO PREDUSLOV EVRO-ATLANTSKIH INTEGRACIJA.....	9
---	---

I SESIJA – REFORMA VOJSKE SRBIJE

Miroslav Hadžić

DOMETI REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI.....	13
--	----

Snežana Samardžić-Marković

REZULTATI REFORME ORUŽANIH SNAGA.....	19
---------------------------------------	----

Zoran Jeftić

RAZVOJ ORGANIZACIJE MINISTARSTVA ODBRANE I REFORMA VOJSKE SRBIJE.....	23
--	----

Rihard Stojar

TRANSFORMACIJA ARMIIJE ČEŠKE REPUBLIKE I PROMENE U SISTEMU VREDNOSTI PROFESIONALNIH VOJNIKA.....	29
---	----

Jovanka Matić

MEDIJSKO IZVEŠTAVANJE I REFORMA VOJSKE.....	33
---	----

Mihajlo Basara

DEMOKRATSKE VREDNOSTI DRUŠTVU, VOJNE VREDNOSTI VOJSCI: TO VREME JOŠ NIJE DOŠLO.....	39
--	----

II SESIJA – REFORMA POLICIJE

Mladen Kuribak

REFORMA POLICIJE U SRBIJI.....	49
--------------------------------	----

Sonja Stojanović

NA POLA PUTA - REFORMA POLICIJE U SRBIJI 2000–2006.....	63
---	----

III SESIJA - REFORMA BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNIH SLUŽBI

Rade Bulatović

REFORMA SISTEMA BEZBEDNOSTI U SRBIJI – DOSTIGNUĆA I PERSPEKTIVE.....	77
---	----

Svetko Kovač

REFORMA OBAVEŠTAJNO-BEZBEDNOSNIH SLUŽBI U SRBIJI.....	79
---	----

Bogoljub Milosavljević

TKOVI REFORME BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNIH SLUŽBI U SRBIJI . . . 85

Petr Zeman

POZITIVNI I/ILI NEGATIVNI UTICAJI UKIDANJA NEKADAŠNJIH
SLUŽBI DRŽAVNE BEZBEDNOSTI NEPOSREDNO POSLE
DEMOKRATSKIH PROMENA 89

IV SESIJA – REFORMA PARAPOLICIJSKIH SNAGA

Dejan Carević

REFORMA CARINSKE SLUŽBE U SRBIJI 97

Nebojša Purić

GRANIČNA POLICIJA MUP SRBIJE – MESTO I ULOGA
U PROCESU REFORME POLICIJE 101

Miodrag Vuković

ULOGA PORESKE POLICIJE U REFORMI SEKTORA BEZBEDNOSTI . . . 117

Milovan Lakušić

MESTO PREDUZEĆA ZA FIZIČKO-TEHNIČKO OBEZBEĐENJE
U REFORMI SEKTORA BEZBEDNOSTI 123

Milan Milošević

NORMATIVNA (NE)UREĐENOST PRIVATNOG
OBEZBEĐENJA LICA I IMOVINE U REPUBLICI SRBIJI 127

**V SESIJA – REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI
I EVROATLANSKA INTEGRACIJA SRBIJE**

Jana K. Šindelkova

ISKUSTVA ČEŠKE U PROCESU EVROATLANTSKE INTEGRACIJE 141

Tanja Mišćević

DEMISTIFIKACIJA POLITIKE USLOVLJAVANJA EU
NA PRIMERU REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI 143

Branislav Milinković

SEKTOR BEZBEDNOSTI I SPOLJNA POLITIKA. 149

Timoti Edmunds

REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI I EVROATLANSKA
INTEGRACIJA U SRBIJI 155

**VI SESIJA – JAVNA PREZENTACIJA ZBORNIKA
RADOVA “JAVNOST I VOJSKA”**

Milorad Timotić

JAVNOST I VOJSKA, PRIKAZ ZBORNIKA RADOVA 161

Snježana Milivojević

JAVNOST I BEZBEDNOSNE TEME 165

Uvodne napomene

Postavši samostalnom, Srbija je stekla dodatnu šansu za brže reformisanje svoga sektora bezbednosti i pripadnih mu aparata državne sile. Usvajanjem Predloga ustava stekli su se početni uslovi za uređenje mesnog sektora bezbednosti, kao i za definisanje misija i zadataka vojske, policije, tajnih službi i parapolijskih snaga Srbije po najvišim pravnim i demokratskim standardima. U skladu sa tim potrebno je i posebnim zakonom urediti položaj i nadležnosti narastajućeg privatnog sektora bezbednosti u Srbiji. Sve to bi trebalo da rezultira uspostavom jasnih procedura i instrumenata za delatnu demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor nad sektorom bezbednosti Srbije.

Tokovi i dometi reforme sektora bezbednosti u Srbiji su presudno određeni činjenicom da je reč o društvu koje tek treba da neopozivo dokine nasleđeni autoritarni poredak i ujedno otkloni ne samo posledice već i uzroke skorašnjih ratnih sukoba na prostorima bivše Jugoslavije. Da ne bi postala trajni zarobljenik svojih, stvarnih ili konstruisanih, osobenosti, Srbija mora da iskorači iz svog dvorišta i baci pogled preko tarabe. Utom će (ponovo) otkriti da je u reformi svog sektora bezbednosti, i ne samo njega, suočena sa nekim od iskušenja kroz koja su već prošli žitelji nekadašnjih realsocijalističkih država Evrope. Izučavajući tuđa iskustva, Srbija dobija priliku da izbegne greške koji su drugi pre nje činili. Isto tako, ona ima priliku i da primeni uspešna rešenja koja su drugi u svojoj praksi već potvrdili. U tome joj nalazi eksperata iz Republike Češke mogu biti od znatne koristi. Dabome, obaveza je mesnih elita da se odupru iskušenju da u Srbiju uvezu ili u nju presade tuđa i gotova rešenja. Jer, takvih nema. One su, međutim, ne manje obavezne da Srbiju poštede nemerljivih troškova koji nastaju zbog „otkrivanja rupe na saksiji“. Da bi to mogle da učine, one treba da imaju pouzdana znanja o tokovima reforme sektora bezbednosti u zemljama srodnim Srbiji.

Imajući rečeno na umu, Centar za civilno-vojne odnose, organizacija građanskog društva iz Beograda, organizovala je, u saradnji sa Vladom Republike Češke i Ženevskim centrom za

demokratsku kontrolu oružanih snaga i uz njihovu podršku, u Beogradu 30. i 31. oktobra 2006. godine dvodnevnu međunarodnu konferenciju pod naslovom: „REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI – DOSTIGNUĆA I PERSPEKTIVE“. Saopštenja i autorizovane diskusije učesnika sabrani su u Zbornik, koji Centar ima čast da predstavi domaćoj i stranoj stručnoj javnosti. Tekstovi u ovom zborniku grupisani su u šest poglavlja: reforma Vojske Srbije, reforma policije, reforma bezbednosno-obaveštajnih službi, reforma parapolicijskih snaga, reforma sektora bezbednosti i evroatlantska integracija Srbije i javna prezentacija zbornika radova pod nazivom “Javnost i Vojska”. Namera nam je bila da u okviru svake navedene teme bude zastupljeno gledište predstavnika državne institucije, nezavisnog eksperta i stranog eksperta.

Izdavač

Ivan Jestrab¹

**REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI
KAO PREDUSLOV EVRO-ATLANTSKIH
INTEGRACIJA**

Svaka država mora da odluči na koji će način osigurati svoju bezbednost. Vlada Srbije, ALI i sve demokratske političke snage u Srbiji izjavljuju da bezbednost Srbije vide u okviru evroatlantskih struktura. Ovo je činjenica koju Češka Republika snažno podržava. Da bi Srbija mogla da pristupi evroatlantskim strukturama, mora sprovesti reforme u sektoru bezbednosti i u tom smislu smatram ovu konferenciju veoma važnom. Češka Republika je jedan od sponzora konferencije. Nadam se da ćete imati priliku da čujete nove podatke i informacije, koje vam svima mogu biti bitne i koje mogu pomoći prilikom procesa reforme bezbednosnih struktura Srbije. Nadam se da ćete imati priliku i da na neformalnom nivou porazgovarate o svojim ličnim iskustvima i razmenite stavove i mišljenja o sadašnjoj situaciji u Srbiji i na Zapadnom Balkanu. Nadam se da će ova konferencija biti korisna za sve učesnike. Hteo bih da se zahvalim organizatorima, Centru za civilno-vojne odnose, profesoru Hadžiću i njegovim saradnicima, koji su uložili veliki trud da organizuju ovaj skup. Želim, takođe, da se zahvalim i drugim sponzorima, kao i svima koji su došli. Po odzivu se vidi da je pitanje reformi bezbednosnog sektora u Srbiji izuzetno važno pitanje i da svi to shvatate. Na kraju, želim da vas uverim da će Češka Republika i u budućnosti podržavati sve napore Srbije u sprovođenju bezbednosne reforme, kao i kretanje ka evroatlantskim strukturama, odnosno strukturama bezbednosti, koristeći pri tome i iskustva Češke Republike.

¹ Autor je ambasador Češke Republike u Srbiji

I SESIJA

REFORMA
VOJSKE SRBIJE

Miroslav Hadžić¹

DOMETI REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

Postoje brojni razlozi za javnu i stručnu raspravu o dostignućima u dosadašnjoj reformi sektora bezbednosti Srbije. Prvi proizlazi iz činjenice da je Srbija, postavši samostalnom državom, konačno dobila priliku da zatečeni sektor uredi u skladu sa svojim bezbednosnim potrebama i ekonomsko-socijalnim mogućnostima. Dodajmo i to da je ona time stekla novu, odnosno dodatnu šansu da ovaj sektor uredi u skladu sa načelima demokratskog društva, kome je bezbednost pojedinca (građanina) prava mera i krajnja svrha. Srbija bi, isto tako, prilikom (pre)uređivanja ovog sektora trebalo da vodi računa o stalnom rastu međuzavisnosti između nacionalne, regionalne i globalne bezbednosti. To joj pak nalaže da ovaj sektor uredi u skladu sa svojom unutrašnjom i spoljnom politikom koja, barem verbalno, smeru celovitom uključanju Srbije u evroatlantsku zajednicu. Ovo tim više, što se u vrhu liste kriterijuma za prijem u EU i NATO nalazi zahtev za uređenje sektora bezbednosti po standardima modernog i stabilnog demokratskog društva. Odatle i tempo uključivanja Srbije u evroatlantsku zajednicu direktno zavisi od njenih dometa u reformi državnih, ali i nedržavnih (privatnih) aparata sile. Razumno je stoga očekivati da će i narodni zastupnici u Skupštini Srbije dobar deo svoje buduće pažnje posvetiti reformi mesnog sektora bezbednosti.

Da bi nameravana rasprava bila delatna, potrebno je prvo precizno popisati šta je, odnosno kako i koliko je izmenjeno u sektoru bezbednosti Srbije od dolaska na vlast (pro)demokratskih snaga (oktobar 2000. godine). Drugim rečima, potrebno je proveriti da li su nove vlasti iskoristile postojeće mogućnosti za reformu zatečenog sektora bezbednosti. Tek će u tom postupku

¹Autor je predsednik Centra za civilno-vojne odnose iz Beograda

biti moguće prepoznati i utvrditi ključne razloge i/ili prepreke za njegovu bržu i uspješniju reformu. Dobijeni rezultati trebalo bi da omoguće izradu i primenu celovite državne strategije, a potom i državnog plana za nastavak započete reforme. Dodajmo i to da se tek osloncem na stečena saznanja mogu pouzdanije ujedno proceniti reformski kapaciteti ne samo aktuelnih nosilaca vlasti i ovlašćenja u sektoru bezbednosti, već i celog društva.

Da bi bila uspešna, ova analiza treba da počiva na holističkom pristupu reformi sektora bezbednosti u Srbiji. Ovaj pak pristup, između ostalog, nalaže i to da se prilikom praćenja pojedinačnih tokova i merenja njihovih rezultata sve vreme ima na umu celina sektora bezbednosti, odnosno visoka unutrašnja povezanost i međuzavisnost aktera i komponenata koji ga konstitušu. Drugim rečima, reformu sektora bezbednosti treba uvek posmatrati *in toto*. U slučaju Srbije to dodatno nalaže da rečena reforma bude razmatrana kao specifičan oblik i/ili prostor materijalizacije nameravanih demokratskih promena zatečenog poretka. Ovo zbog toga što postoktobarska iskustva jasno pokazuju da se bez radikalne reforme sektora bezbednosti, a posebno državnih aparata sile, u Srbiji ne mogu stvoriti ni početne, a kamoli dovoljne pretpostavke za uspostavu demokratskog poretka. Štaviše, brži ekonomski i socijalni oporavak, a time i dalji razvoj Srbije direktno zavise od dostignutog stepena jedinačne, grupne i kolektivne bezbednosti u njoj. Verovatno je da će strani investitori, kako nas upozoravaju ekonomisti, oklevati ili odlagati da svoj novac ulože u privredu Srbije sve dok ona ne postane pravno uređena i bezbedna politička zajednica. Utoliko reforma sektora bezbednosti predstavlja ne samo preduslov, već i ključnu alatku za brži i održiv razvoj Srbije. U postkonfliktnom i postautoritarnom društvu, kakvo je srpsko, predmetna reforma dakle predstavlja ne samo preduslov, već i krajnji produkt demokratskog preobražaja mesnog društva. Zbog toga reforma sektora bezbednosti u Srbiji može biti uspešna samo ako je sastavni deo demokratske reforme čitavog društva, a to znači i njegovih institucija. Uputno je stoga još jedanput naglasiti da reforma sektora bezbednosti zahteva i simultanu reformu političkog i ekonomskog sistema. Ovaj bi pak poduhvat trebalo da rezultira podizanjem kapaciteta države za dobro i odgovorno upravljanje i vladanje (*good governance*) svim resursima društva radi dostizanja i uvećanja bezbednosti kao javnog dobra.

Prilikom razgovora o reformi sektora bezbednosti u Srbiji često se ima na umu preobražaj državnih aparata sile, pre svega

vojske, policije i tajnih službi. Međutim, pojmom sektor bezbednosti se danas, ne samo u stručnoj literaturi već i u političkom saobraćaju, pored ostalih obuhvataju i civilni naredbodavci, odnosno ovlašćeni kontrolori pomenutog sektora i njegovih aktera. Time se, međutim, ne iscrpljuje lista učesnika u rečenoj reformi. Potrebno je, između ostalog, propitati ulogu civilnog društva u ovoj reformi. Ništa manje nije važno utvrditi i istražiti oblike i efekte državne i nedržavne, materijalne i nematerijalne pomoći koju Srbiji u reformi sektora bezbednosti pružaju spoljašnji akteri (jedinačne države, međunarodne vladine i/ili nevladine organizacije). Bilo bi interesantno saznati, između ostalog, šta donatori misle o tome kako je njihova pomoć iskorišćena, te da li je i kome ona bila od koristi. Još je potrebnije saznati šta primaoci u Srbiji – državne institucije i organi, kao i akteri civilnog društva – misle o pristigloj pomoći. Neophodno bi, nadalje, bilo da svi oni javnost i/ili Skupštinu Srbije izveste o načinima na koji su iskoristili datu im pomoć. Ovo tim pre, što je domaća javnost uglavnom uskraćena za saznanje da je država Srbija glavni primalac stranih donacija, koje bi trebalo da joj pomognu da uveća svoje upravljačke kapacitete. Obnarodovanjem ove činjenice bio bi, između ostalog, sužen prostor za ciklično a političko, odnosno „patriotsko“ sumnjičenje nevladinih organizacija i njihovih aktivista.

Događaji koji su se odigrali nakon svrgavanja bivšeg režima upozoravaju da dostignuća u reformi sektora bezbednosti Srbije u velikoj meri zavise od toga kako mesne političke elite i nosioci vlasti razumeju i interpretiraju sadržaje i ciljeve ovog poduhvata. Istraživački nalazi ukazuju na dominaciju redukcionističkog pristupa. Time nestaje ili biva prepokrivena, ranije naznačena, povezanost između demokratske reforme srpskog društva i njegovog sektora bezbednosti. Redukcijom se u prvom koraku ona najčešće svodi na reformu državnih aparata sile – vojske, policije i tajnih službi. Zbog toga javnoj i stručnoj pažnji često izmiču drugi nosioci bezbednosnih ovlašćenja. U javnosti se malo zna o tome da su, na primer, poreski i carinski organi ovlašćeni da primenjuju posebne mere nadzora građana, koje tradicionalno pripadaju tajnim službama. Još manje se zna o tome da li su i u kojoj meri su ovi novi posjednici (tajne ili skrivene) moći nad građanima i društvom podvrgnuti parlamentarnoj kontroli i javnom nadzoru.

Reforma se u sledećem koraku veoma često svodi na reorganizaciju državnih aparata sile. Odatle se promene u njih-

vom brojnom sastavu, unutrašnjoj organizaciji i formaciji žele prikazati kao glavni i jedini sadržaj reforme. Prenebregava se pri tom činjenica da reorganizacija jeste bitan preduslov za reformu, ali da se reforma ne iscrpljuje, odnosno ne završava reorganizacijom.

Da bude teže, reformi se sektora bezbednosti u Srbiji najčešće pristupa parcijalno. Odatle smo svedoci relativno zasebnih i izolovanih promena u svakom od delova oružanih snaga. Nema dovoljno dokaza da između promena, na primer, u tajnim službama, odnosno policiji ili vojsci postoji, makar i posredna, strategijska i operativna veza. To je pak očekivani proizvod odsustva državne strategije i državnog plana za sprovođenje reforme oružanih snaga, odnosno sektora bezbednosti. Da bude teže, javnosti još uvek nije saopšteno koliko će koštati nameravana reforma, a odatle se ne zna ni to iz kojih će izvora te pare eventualno pristići. Povrh svega, nedostaju valjani konstitucionalni, zakonski i institucionalni okviri i procedure za saradnju unutar sektora bezbednosti. U prilog tome govore i manjkavosti tek usvojenog Ustava Srbije. Ustavopisci su, nažalost, propustili jedinstvenu priliku da stvore sve potrebne pretpostavke za reformu, odnosno za dobro i odgovorno upravljanje sektorom bezbednosti i pripadnim državnim i nedržavnim aparatima sile. Utoliko je potrebno – ako želimo da reforma sektora bezbednosti bude uspešno sprovedena, te da aparati sile budu stavljeni pod efektivnu demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor – takoreći odmah započeti proceduru izmene, odnosno dopune tek usvojenog Ustava. Uporedo sa tim potrebno je hitno izraditi i usvojiti zakone za uređenje sektora i sistema bezbednosti u Srbiji, te za (pre)uređenje odnosa između društva i njegovih oružanih snaga. To, dabome, podrazumeva i preuređenje, odnosno demokratsko uređenje odnosa unutar svake od komponenti ovih snaga.

Uprkos predočenom, čini se da u javnosti Srbiji preovlađuje uverenje da je od oktobra 2000. godine ipak postignut vidan, mada nejednak, napredak u reformi, odnosno u reorganizaciji državnih aparata sile. Nesporno je da su državni aparati sile stavljeni pod civilnu kontrolu. Vidljivo je, međutim, da je sva moć koncentrisana u izvršnoj vlasti, te da parlament i javnost, dakaiko iz različitih razloga, ne praktikuju dovoljno svoja kontrolna i nadzorna ovlašćenja. Primetno je, takođe, da nadležna ministarstva i čelnici oružanih formacija različito vrednuju svoja dostignuća u reformi. Stiče se utisak da samopercepcija i/ili samovrednovanje u dobroj meri zavisi od „lične jednačine“ čelnih rukovo-

dilaca i naredbodavaca. To je još jedan pokazatelj činjenice da unutar sektora i /ili oružanih snaga postoje razlike u poimanju i praktikovanju reforme sektora bezbednosti, iz kojih pak nužno slede nejednaka kritičnost prema rezultatima svog delovanja.

Nesporan je, takođe, i rast podrške aktualne vlasti i javnosti uključenju Srbije u evroatlantsku zajednicu. Čini se, međutim, da nedostaje jasna i dovoljna svest o bezbednosnoj dimenziji te integracije. Suviše se često gubi iz vida da je opredeljenje građana i država evroatlantske regije za integraciju bili prvenstveno motivisano njihovim htenjem da uvećaju svoju bezbednost. Ne čudi stoga da oni, kada danas odlučuju o tome da li će i koga će primiti u svoju zajednicu, i dalje imaju na umu svoje bezbednosne interese. Pogotovo o tome vode računa kad je reč o zemljama Zapadnog Balkan, iz kojih su im tokom proteklih petnaest godina stizale, posredno i neposredno, značajne pretnje njihovoj bezbednosti.

Vidljivo je, isto tako, da se pri zauzimanju stava o ulasku Srbije u Evropsku uniju, a pogotovo u NATO, i dalje uglavnom barata političkim, odnosno ideološkim razlozima. Nedostaje dokumentovana analiza mogućih koristi i/ili šteta, bez koje pak nije moguće doneti racionalnu odluku. Još manje se javno raspravlja o nepoznanicama najavljene integracije. Izvan su ozbiljnog uvida javnosti, na primer, dileme sa kojima su suočeni NATO i EU. Drugim rečima, da bi vlasti i građani Srbije doneli optimalne odluke, oni prvo treba da znaju da li će i kako će NATO i EU odgovoriti na izazove pred kojima su se danas našli.

Ne manju pažnju zavređuje činjenica da nosioci vlasti u ovoj zemlji previše često integraciju koriste kao alibi za svoje (ne)delovanje. Njom oni, između ostalog, hoće sebe da zaštite od negativnih – socijalnih, ekonomskih i političkih (izbornih) – posledica svog evroatlantskog opredeljenja. U toj se onda tački i tekuća reforma javno doživljava, odnosno implicite politički tumači kao nešto što je spolja nametnuto i iznuđeno.

Ne čudi stoga da u delu javnosti, a posebno u medijima, dominira shvatanje o tome da glavnu odgovornost za sporo sprovođenje reforme, na primer, vojske, policije i tajnih službi snose generali, odnosno direktori bezbednosnih agencija. Gubi se iz vida to da su oni, u krajnjoj instanci, samo neposredni izvršioc i političke volje ili odluka civilnih nosilaca vlasti. To, dabome, ne spori da rečeni generali i direktori mogu da, zahvaljujući moći koju poseduju, opstruišu sprovođenje reforme. Želi se, međutim, reći da državni aparati sile ne mogu, pa čak i da hoće, sami sebe da reformišu. Da bi obavili valjano svoj posao, oni prethodno mo-

raju da dobiju jasna i precizna uputstva i naređenja od civilnih vlasti. To pak ove vlasti obavezuje da oružanim snagama stvore sve potrebne uslove i pretpostavke za uspešno reformisanje. Odatle ključnu odgovornost za tokove i rezultate reforme sektora bezbednosti u Srbiji snose parlamentarne političke partije i njihovi predstavnici koji obavljaju ključne državne funkcije. Tek potom, listi odgovornih treba pridodati čelnike svake od komponenti oružanih snaga. Jer, ako i kad zakažu generali ili direktori, ne smeju zakazati oni kojima su građani, u svom najboljem interesu, poverili da u njihovo ime upravljaju sektorom bezbednosti, odnosno komanduju posednicima državne sile.

REZULTATI REFORME ORUŽANIH SNAGA

U ovom tekstu biće reči o tome šta je, po mišljenju Ministarstva odbrane, sadržaj transformacije oružanih snaga, kao i šta je i koliko je u okviru nje, odnosno u okviru reforme sektora bezbednosti urađeno.

U interesu Ministarstva odbrane je to da što veći broj ljudi stekne svest o ciljevima reforme sektora bezbednosti, kao i da razume pojmove koje se odnose na odbranu. Smatramo da će nas, ako budu bolje razumeli naš rad, građani i podržati. To je važno stoga što je proklamovani spoljno-politički cilj naše zemlje ostvarenje integracije u Evropsku uniju, i to putem učlanjenja u program “Partnerstvo za mir”, a nadamo se i u NATO. Kada su ciljevi, koje sa razlogom podržavamo, tako jasno definisani kao naši, postavlja se pitanje šta možemo učiniti da dođe do njihovog ostvarenja. Naravno, nije dovoljno samo nadati se da će oni jednom biti i dostignuti. Potrebno je da uporno i svakodnevno radimo na tome da bismo ih ostvarili. Važno je, pre svega, imati viziju i dobro isplanirati proces njihove realizacije. Stoga, u sektoru koji se bavi politikom odbrane postoji Uprava za stratejsko planiranje čiji je ovo posao.

Da bismo ostvarili zacrtane ciljeve, neophodno je, pre svega, odgovoriti na pitanje šta zahteva integracija kojoj težimo. Pre svega, integracija je ozbiljan i odgovoran posao koji pored sistematskog pristupa podrazumeva i podelu odgovornosti. Pod ovim poslednjim prvenstveno mislimo na uspostavljanje demokratske kontrole oružanih snaga. U našem društvu već postoji civilna kontrola. Međutim, neophodno je da ona polako preraste u demokratsku kontrolu oružanih snaga, koja će zahtevati aktivno angažovanje kako parlamenta, tako i drugih društvenih činilaca. Kada ovi društveni akteri budu angažovani, biće bolji i rad Ministarstva odbrane. Ukoliko neko kontroliše

¹ Autor je pomoćnik ministra odbrane Republike Srbije za politiku odbrane

naš rad i mi postanemo svesni da nas neko kontroliše, to znači da zajedno radimo na ostvarivanju istog cilja. U tekstu ćemo pokušati da pokažemo šta je povodom ovog pitanja urađeno u sektoru odbrane tokom njegove reforme i transformacije. Možemo odgovorno reći da nije urađeno samo redefinisavanje postojećeg stanja, već i da je rađeno na korenitoj promeni svesti unutar sistema, ali i izvan njega. Ministarstvo je odgovorno za promenu stanja svesti unutar sistema, dok su ostali, o čijoj je odgovornosti ovde bilo reči, zajedno sa nama zaduženi za promenu svesti izvan sistema.

S obzirom na prethodno iznesene činjenice, neophodno je ustanoviti i to povodom kog pitanja u našem društvu mora postojati konsenzus. Ono što je sigurno to je da konsenzus postoji povodom ulaska u program "Partnerstvo za mir". Nakon posete Briselu, možemo reći da je, profesionalno gledano, naš sistem odbrane spreman da se priključi ovom programu. Međutim, u Partnerstvo ne ulazi samo sistem odbrane, već celokupno društvo. Stoga su za učlanjenje, pored odbrambenih i bezbednosnih, relevantni i politički uslovi koje postavlja NATO. Možda se povodom učlanjenja naše zemlje u Partnerstvo neki delovi društva s razlogom pitaju zašto na tome insistiramo i zašto sprovodimo reforme. Odgovor je vrlo jednostavan. Tokom dvanaest godina izolacije shvatili smo da je to jedina alternativa ovom našem izboru. Smatramo da izolacija ne može biti budućnost naših odbrambenih snaga.

Predstoje nam, stoga, podela odgovornosti i zajednički rad. Saradnja počinje konsolidacijom društva na lokalnom nivou, kao i sazrevanjem svesti da je u naše društvo potrebno uvesti promene. Pitanje koje se nakon ovoga nameće je kako instrumentalizovati naraslu svest o potrebi sprovođenja reformi. Pored lokalnog nivoa saradnje, neophodan je i regionalni nivo. Moramo povodom ostvarenja svojih ciljeva biti jedinstveni, kompatibilni i moramo razumeti i čuti jedni druge. Nije dovoljno samo da govorimo istim jezikom, već je potrebno da na isti način razmišljamo o istim temama.

Regionalna saradnja neophodna je zbog uspostavljanja sigurnog ambijenta za ulaganje, odnosno za uspostavljanje bezbednosnog društva. Bez toga neće biti kako domaćih, tako ni stranih investicija, a time ni ekonomskog prosperiteta. Uspeh jednog društva meri se njegovim ekonomskim razvojem i to je ono što je građanima najbitnije. Sektor odbrane doprinosi stvaranju bezbednosnog okruženja koje, kao što smo rekli, dovodi do ekonomskog prosperiteta. On zatim utiče na povećanje ugleda vojske u društvu. Sve to predstavlja više nego dovoljan razlog da nastavimo započete reforme.

Ovo, takođe, može dovesti do promene mišljenja društva o tome da je vojska puki potrošač društvenih resursa. Moramo naći način da

iskoristimo vojsku koju naši građani plaćaju i da vidimo kako da na pravi način odgovorimo savremenim izazovima, rizicima i pretnjama bezbednosti. Ukratko, potrebno je da uđemo u program “Partnerstvo za mir”, jer su nam neophodni instrumenti za sprovođenje brze transformacije oružanih snaga. Ujedno, učlanjenjem će pitanja odbrane konačno postati pitanja koja su važna celokupnom društvu. Nadamo se da će tako biti pojačana ukupna bezbednost građana, ali i oružanih snaga, jer onda kada postoji bezbednost, postoji i predvidivost. Uz predvidivost ide planiranje, a kad je moguće planirati, onda je moguće i sprovoditi neophodne procese u delo.

Često pitanje koje sebi u Ministarstvu odbrane postavljamo odnosi se na to šta je, pored finansijskog aspekta, uspostavljanja civilne i demokratske kontrole i ostvarenja integracija, suština reforme sektora odbrane. Smatramo da reforma najviše zavisi od Ministarstva odbrane, odnosno da sveukupna transformacija Srbije zavisi od toga da li će reforma odbrane predstavljati pokretača ili kočničara tih promena. Odbrana ne samo da treba, već može, kao što na primeru našeg društva vidimo, biti pokretač. Jasno je da je postojeće stanje u našem sistemu odbrane neodrživo i to nije samo naš, već problem celog društva. Vizija toga kako da postojeće stanje prevaziđemo i stvorimo profesionalnu, transparentnu i efikasnu vojsku postoji u Strategijskom pregledu odbrane.

On je usvojen na kolegijumu ministra odbrane i načelnika Generalštaba, prošao je javnu raspravu i trenutno se nalazi u Vladi. Očekujemo da će se u Parlamentu uskoro naći i Nacrt strategijskog pregleda odbrane. Želeli bismo da Parlament usvoji ovaj dokument kako bi on postao vlasništvo države i njenih institucija, a ne samo vlasništvo Ministarstva odbrane. Ovo je neophodno i zbog toga što ovaj dokument ne treba da zavisi od političkih procesa koji našem društvu predstoje.

U reformi sektora bezbednosti dosta je urađeno. Uspostavljena je civilna kontrola, Generalštab se nalazi u sastavu Ministarstva, a pod njegovim okriljem nalaze se i bezbednosne službe, koje su direktno odgovorne ministru odbrane. Usvojen je *master plan* za prodaju viška vojne imovine. Prodaja vojne imovine bila je nekada predmet spekulisanja. Jedini način da se protiv toga borimo je da stvorimo sistem i da težimo transparentnosti rada. Možda *master plan* nije savršen, ali predstavlja pokušaj da prodaja vojne imovine bude transparentna. On sadrži spisak viška nekretnina koje će biti otuđene Ministarstvu odbrane. U njemu su predviđeni dinamika kojom će ovo otuđenje biti izvršeno i okvirna cena koju je dala nadležna republička agencija. Takođe, *master plan* sadrži i plan toga na koji će način sredstva stečena prodajom biti utrošena. Prodaju će u ime Ministarstva obavljati

ti Republička direkcija za imovinu, a novac će biti uplaćivan na račune koje moguće proveriti. Novac zatim ide u Ministarstvo odbrane u kome je formirana komisija sa potkomisijama. One će biti zadužene za to da ministru predlažu kako da investira dobijeni novac.

Pored ovoga, u reformi je dosta rađeno i na sistemskim dokumentima. Ujedno su ukinute armije i korpusi, a formirane brigade. U skladu sa Stratejskim pregledom odbrane, ovih dana biće formirana treća brigada. Generalštab je organizovan u skladu sa NATO standardima.

Naši partneri prepoznali su svojevrstu diplomatsku ofanzivu Ministarstva odbrane upravo povodom ostvarivanja, u tekstu pomenuatih, integracija. Uspostavljena je intenzivna međunarodna vojna saradnja sa NATO. U toku je realizacija trećeg ciklusa tzv. *Taylor corporation* programa. U okviru NATO osnovana je i *Defense Reform Group* (DRG), odnosno grupa za reformu odbrane Srbije. Ovo za nas, u trenutku kada su zaustavljeni integracioni procesi, poput pregovora sa Evropskom unijom, takođe predstavlja instrument saradnje. Rad u ovoj grupi podrazumeva saradnju u okviru radnih stolova i plenarnih sastanaka koji se održavaju svake pete, šeste nedelje. Na ovim sastancima jedni druge izveštavamo o tome šta smo i koliko uradili. Uskoro treba da bude otvorena i vojna kancelarija za vezu. Obnovljena je i vojna saradnja sa SAD i uskoro će biti zaključen treći od ukupno četiri sporazuma. Sa SAD smo otpočeli i realizaciju *state partnership* programa, a predsednik Buš odobrio je i sporazum o internacionalnoj vojnoj edukaciji i obuci, koji bi uskoro trebalo da bude instrumentalizovan.

Započet je proces integracije vojnog u civilno školstvo, o čemu u medijima nije bilo mnogo reči. Radimo, takođe, na tome da naše snage učestvuju u mirovnim operacijama, a na Vladi i Parlamentu je da nas u tome podrže. Potvrdu uspešnosti svih naših napora dobili smo prilikom posete NATO štabu u Briselu.

Smatramo, međutim, da i pored svega navedenog treba i mora još mnogo toga da se uradi. Ostvarili smo veliki napredak u odnosu na stanje koje smo zatekli. Kada smo ove godine otpočeli rad *master plan* nije postojao, a Stratejski pregled odbrane nije bio usvojen na nivou Kolegijuma ministara. Radimo na tome da vojska ne bude više država u državi, već da bude integrisana u društvo u kome živi. To je neophodno kako za vojsku, tako i za društvo. Takođe, pokušavamo da dokažemo da vojska nije, kao što smo već naveli, puki potrošač resursa ovog društva, već da je ona potencijal koji društvo treba da iskoristi.

Zoran Jeftić¹

RAZVOJ ORGANIZACIJE MINISTARSTVA ODBRANE I REFORMA VOJSKE SRBIJE

U narednom tekstu pokušaćemo ukratko da iznesemo osnovne elemente sadašnje i buduće organizacije Ministarstva odbrane. Takođe, pokušaćemo da predstavimo sadašnje stanje, ali i viziju razvoja ljudskih resursa, kao i da govorim o pitanjima vezanim za budžetiranje i reformu vojske.

Način na koji je Ministarstvo odbrane sada organizovano uveden je u maju mesecu prošle godine. Ovakvo uređenje u kontinuitetu je sa prethodnom strukturom menadžmenta ovog ministarstva. Generalštab se nalazi u sastavu Ministarstva odbrane, a obaveštajno-bezbednosne službe potčinjene su ministru odbrane. Sektoru su adekvatno struktuirani i u daljem razvoju organizacije biće dodatno izbalansirani. Jedan broj organizacionih jedinica, odnosno uprava u čijem je radu u prethodnom periodu bilo propusta ministar je potčinio direktno sebi. To je podrazumevalo i sprovođenje nekih novih kadrovskih i organizacionih rešenja, a pokazalo se da je to imalo pozitivne efekte.

Organizacija Ministarstva odbrane projektovana je za period od 2007. do 2010. godine. Ona se neće menjati u odnosu na onu uspostavljenu u 2007. godini, već će biti samo funkcionalno doradivana do 2010. godine. Međutim, u toj organizaciji date su samo funkcije, a ne i organizacione celine. Reč je o nadležnostima civilne zaštite i o obavezama odbrane. Stoga smo formirali Upravu za vanredne situacije koja treba da obuhvata obe ove funkcije. Još uvek nije odlučeno da li će ona biti u sastavu Ministarstva odbrane, da li će postati agencija na nivou Vlade Srbije ili će biti u sastavu nekog drugog ministarstva. U ostalim sektorima, kao

¹ Autor je pomoćnik ministra odbrane Republike Srbije za ljudske resurse

što smo već napomenuli, izbalansirane su strukture i nadležnosti. Značajna promena u odnosu na prethodnu organizaciju je ta da Uprava za organizaciju, koja je funkcionisala u okviru Sektora za ljudske resurse, pripada sada Sektoru za politiku odbrane, kao i ta da vojno zdravstvo prelazi u nadležnost Sektora za ljudske resurse. Ovakva struktura postoji i u većem broju drugih ministarstava, a smatramo da je ona optimalna za dalje funkcionisanje Ministarstva odbrane.

U Vojsci Srbije, zaključno sa septembrom mesecom ove godine, nalazi se nešto više od 41.000 lica, od čega profesionalni sastav čini 33.068 lica. U poslednjih godinu i po dana u sistemu odbrane je znatno smanjen broj profesionalnog kadra. Smanjenje kadra u toku 2006. godine vršeno je po tačno definisanim kriterijumima i prema projekciji kadra. Za naredni period smo, takođe, napravili plan organizacione strukture i brojnog stanja. Međutim, usvajanje ili preciznije neusvajanje određenih zakonskih i normativnih dokumenata stvorilo je određene poteškoće prilikom realizacije postavljenih zadataka. Shodno tome, planirano je da u 2007. godini ukupno brojno stanje profesionalnog sastava čini nešto iznad 27.000 lica, a možda i 28.000, što zavisi od toga da li će Uprava za vanredne situacije ostati u sastavu Ministarstva odbrane ili neće. Planirano je da 2010. godine u sastavu bude 26.500 profesionalnih lica. U narednom periodu ćemo, stoga, smanjivati sve strukture kadra, osim broja vojnika po ugovoru, čiji broj planiramo znatno da povećamo. Već smo napomenuli da je smanjenje kadra rađeno po tačno definisanim kriterijumima za svaki nivo, odnosno za svaki čin. Postavljeni kriterijumi daju nam mogućnost da jasno definišemo perspektivan kadar, poluperspektivan kadar, koji kasnije doškolanjem možemo dovesti do nivoa perspektivnog kadra, i neperspektivan kadar. Oni koji predstavljaju neperspektivan kadar po određenoj dinamici odlaze u penziju ili odlaze iz službe uz isplaćivanje određenog broja ličnih dohodaka (24 lična dohotka za oficire i 12 ličnih dohodaka za civile). Određenom broju lica biće omogućena preobuka programom "PRIZMA". Treba napomenuti i to da je ovaj program trenutno najbolji program preobuke u regionu i da ćemo ga u dogledno vreme otvoriti i za predstavnike armija zemalja regiona.

Početak ove godine usvojili smo projekat reforme vojnog školstva i uspeli da Vojnu akademiju učinimo funkcionalnim delom Univerziteta u Beogradu. Napravili smo sa Fakultetom bezbednosti zajedničku studiju, tako da će mladići koji su ove godi-

ne upisali Vojnu akademiju imati mogućnost da dobiju diplomu po Bolonjskoj deklaraciji. Pitomci vojne akademije, koji budu promovisani u čin potporučnika 2010. godine, imaće ujedno i diplomu Univerziteta u Beogradu. Slični projekti rade se i sa Fakultetom organizacionih nauka, kao i sa nekim tehničkim fakultetima, tako da bi cela generacija sadašnjih pitomaca trebalo da bude pokrivena zajedničkim studijama. Ujedno, promenjeni su i nastavni planovi i programi svih nivoa školovanja na Vojnoj akademiji. Naravno da to nije savršeno urađeno, ali je dobro da je započet proces promene. Ukoliko bismo sadašnji period poredili sa nekim prethodnim periodom, mogli bismo reći da su načinjeni veliki pozitivni pomaci.

Na Vojnoj akademiji razvili smo i program izučavanja engleskog jezika pod nazivom "PELT", koji pored izučavanja jezika u sebi sadrži i 20 garniziona kurseva, kao i tri posebna kursa za medicinsko osoblje. Razvili smo i "STANAG", odnosno tim koji testira i izdaje NATO sertifikate za engleski jezik, a prvo testiranje toga tipa realizovali smo pre tri nedelje. Takođe, uspostavili smo i "ECDL" tim za testiranje i dobili pravo da izdajemo Evropski sertifikat za različite nivoe informatičkog znanja. Ove usluge ponudili smo Beogradskom univerzitetu i svim ministarstvima Vlade Srbije, jer jedino u našem ministarstvu postoje kapaciteti za njihovu realizaciju. U planu je da bude organizovana i mogućnost učenja srpskog jezika, koju bismo ponudili našim partnerima, tako da bismo mogli očekivati da od sledeće godine u našim školama imamo i predstavnike stranih armija. Razvili smo i Centar za međunarodni sport, kao i niz drugih stvari, jer želimo da sačuvamo Vojnu akademiju i da je potpuno transformisanu prilagodimo novim zahtevima i novim misijama koje nas očekuju. Planiramo da je u perspektivi, ako bude dovoljno znanja i sposobnosti, razvijemo tako da postane ozbiljan regionalni centar.

Pored svega navedenog, u potpunosti smo započeli i realizaciju reforme vojnog zdravstva. Osnovna ideja ove reforme je da deo vojnog zdravstva bude sačuvan, ali da on postane funkcionalni deo civilnog zdravstvenog sistema, jer to predstavlja našu prednost prilikom ulaska u program "Partnerstvo za mir".

Jedno od pitanja koje će biti rešavano u narednom periodu odnosi se na visinu i isplaćivanje plata i penzija. Postoji blizu 50.000 vojnih penzionera, a u aktivnoj službi je nešto malo manje od 17.000 oficira i podoficira. Trudićemo se da u ovoj oblasti, kao i u svim ostalim, svoje propise uskladimo sa propisima

Republike Srbije, uvažavajući pri tome sve posebnosti vojnog poziva. Želeli bismo da ubuduće privilegije i statusne stvari budu regulisane postupkom i procesom koji su prihvatljivi u svim savremenim zemljama sveta.

Što se tiče budžeta odbrane, trenutno na personalne troškove odlazi 70% novca. Sa povećanjem koje je realizovano i sa projekcijom budžeta od 2,4%, naredne godine ćemo za personalne troškove izdvajati blizu 80%. Teško je, međutim, pojmiti da sa preostalih 20 procenata može biti obezbeđeno sve što je potrebno za reformu i funkcionisanje vojske. Postavlja se, stoga, pitanje da li sa tim novcem možemo napraviti vojsku. Smatramo da je to moguće ukoliko novac utrošen na vojsku bude efektivan vojni budžet, sa procentom izdvajanja koji danas postoji, pa čak i umanjnjen za iznos penzija. Možemo napraviti vojsku koja odgovara našim stvarnim potrebama. Iz tog razloga pravimo radikaln rez u početnoj fazi kako bismo imali uštedu i ta sredstva upotrebili za razvoj. Postavlja se i pitanje kako ostvariti profesionalizaciju vojske. Pokušaćemo ukratko da iznesemo svoju ideju. Ukupan regrutni kontigent čini oko 40.000 ljudi, ali oni borave u vojsci samo šest meseci i to je, nažalost, kratak vojni rok. Ono što prepoznamo kao kvalitet ostaje i dalje u sistemu. Takvim vojnicima nudimo poluprofesionalni ugovor, a u kasnijoj fazi profesionalni. Najkvalitetniji deo profesionalnih vojnika, imaće tu privilegiju da bude školovan za podoficire.

Izneo bih ukratko i činjenice vezane za rad Generalštaba. Sadašnja struktura Generalštaba je dosta komplikovana. Nešto je već izmenjeno, jer smo otpočeli ozbiljnu reorganizaciju. Broj, veličina, sastav i organizacija Vojske definisani su za 2007. i 2010. godinu. Umesto Novosadskog korpusa formirana je brigada, koja ima visok stepen popune i koja živi kao brigada sa dovoljnim kapacitetima da odgovori na bezbednosne izazove tog prostora. Formirali smo specijalnu brigadu, a uskoro formiramo i brigadu veze. Do kraja godine trebalo bi da formiramo 204. vazduhoplovnu brigadu, Gardijsku brigadu i još jedan broj jedinica. Tokom prve polovine 2007. godine formiraćemo sve ono što smo zacrtali tačno definisanim planom. Reforma vojske neophodna je da bi ona mogla da izvrši misije koje su joj date Strategijom odbrane. Ako kažemo da je prva misija odbrana, onda se postavlja pitanje da li je moguće izvršiti ovu misiju ročnim sastavom od šest meseci, a da ne bude izvršena veća profesionalizacije vojske. Smatramo da je to teško uraditi. Zatim, pitanje je da li smo opremljeni za mirovne misije, odnosno da li smo interoperabilni sa

svetom. Naravno da nismo u dovoljnoj meri, ali raspoložemo kapacitetima koje možemo ponuditi. Još jedna od misija vojske je pomoć civilnim organima vlasti u kriznim situacijama. Postavlja se, međutim, pitanje da li je ona celishodno upotrebljiva i da li je adekvatno obučena i opremljena. Ovo pitanje pak otvara novo polje rasprave, koje se odnosi na upravljanje civilnim katastrofama i odgovor na njih, ali i na mesto i ulogu vojske u njima.

Kada govorimo o kvalitetu i veličini vojske, često koristimo trougao koji čine sredstva, kvalitet i kvantitet. Ukoliko su finansijska sredstva mala, kvalitet je niži i onda ga je neophodno nadomestiti većim brojnim stanjem, odnosno kvantitetom. Najbolje je kada postoji dovoljno finansijskih sredstava, visok kvalitet i optimalno brojno stanje. Tada je vojska najbolja. Ono što želimo je da u okviru raspoloživih finansijskih sredstava razvijemo vojsku koja će odgovarati našim bezbednosnim izazovima. Ovo možda trenutno izgleda kao fraza, ali mi smo relativno blizu ostvarenja postavljene vizije.

Na kraju bih istakao da je menadžment Ministarstva odbrane rešen da sprovodi reforme, a ne samo da napravi plan, konstatuje da ne postoji Zakon o odbrani i Vojsci i da čeka. Odlučili smo da budemo nosioci realizacije osnovnih reformskih zahvata, koji često nisu popularni, jer pored ostalog zadiru i u rešavanje veoma osetljivih, a vremenom nagomilanih, socijalnih pitanja. Rešeni smo da onima koji će doći posle nas ostavimo u osnovi reformisan sistem i povoljniji ambijent za rad.

Rihard Stojar¹

TRANSFORMACIJA ARMIIJE ČEŠKE REPUBLIKE I PROMENE U SISTEMU VREDNOSTI PROFESIONALNIH VOJNIKA

Depolitizacija oružanih snaga predstavlja jedan od najvećih prioriteta novih demokratskih vlasti posle pada totalitarnih sistema. Postepeno, značajno postaje i pitanje njihove demokratizacije. Očekivalo se da će, kada depolitizacija bude dovršena, taj proces prirodno dovesti do demokratizacije vojske. Pri tome je zanearena činjenica da su oružane snage u osnovi konzervativne i da je promena njihove kulture dugoročno pitanje. Rezultat toga bilo je usporavanje procesa uvođenja demokratskih vrednosti u vojno okruženje.

Tokom prvih godina postojanja Armije Češke Republike (stvorene 1993. godine) većinu profesionalnog sastava činili su vojnici koji su poticali iz bivšeg totalitarnog režima, te su stoga bili i formirani u odnosu na vrednosti tog sistema. Čehoslovačka narodna armija (ČSNA) bila je stub komunističkog režima, koji je bio pod kontrolom komunističke partije. Prebacivanje kontrole nad ČSNA i njene lojalnosti na novu političku elitu, kao i prekidanje veza sa komunističkom partijom bili su neodložni prioriteti za demokratski pokret posle pada komunizma. Međutim, kada je bila neutralisana mogućnost da će vojska izvršiti bilo kakav vid opstrukcije, pokazalo se da je od toga mnogo teže ostvariti dugoročne zadatke uspostavljanja civilne političke uprave i kontrole nad oružanim snagama, što je osnovni uslov za ulazak u NATO, kao i demokratizaciju stavova i institucija u oružanim snagama. Značajne ciljeve predstavljali su transformacija ČSNA, u kojoj je bilo 82% profesionalnih oficira članova komunističke partije, u apolitičnu vojsku lojalnu državi, optimizacija demo-

¹ Autor je saradnik Instituta za strateške studije Univerziteta odbrane Brno, Republika Češka

kratske kontrole nad komandom vojske, kao i veće uključivanje civilnog društva u problematiku odbrane, što pod starim režimom nije bilo moguće. Jedna od prvih inicijativa bila je ostvarenje uvida u to kakve stavove oficiri imaju o novom režimu. Do avgusta 1990. godine iz vojske je, posle nekoliko krugova provere, uklonjeno više od polovine ljudi iz vrhovne komande, uključujući skoro sve generale i mnoge druge oficire za koje se smatralo da su politički diskreditovani. Jednu od specifičnosti u Čehoslovačkoj predstavljalo je ponovno aktiviranje 1.023 oficira koji su, posle invazije Varšavskog pakta na Čehoslovačku 1968. godine, bili otpušteni. Oni su bili primljeni u oružane snage, postavljeni pri tome svojevrsan izvor iskusnih i politički pouzdanih oficira, koji mogu biti postavljeni na važna rukovodeća mesta. Štaviše, jedan od njih je 1991. godine postao načelnik Generalštaba.

U periodu od 1990. do kraja 1993. godine oko 25 hiljada vojnih profesionalaca (među kojima je bilo 60% oficira) napustilo je oružane snage. Sudeći prema anketi, 22% oficira samo je čekalo priliku da se povuče. Kao razlozi odlaska najčešće su pominjani problemi nastali u vezi sa smeštajem, sve lošijim uslovima rada i međuljudskim odnosima. Na mlade oficire posebno je nepovoljno uticalo to što je javnost tada imala veoma lošu predstavu o vojnoj službi. Naime, u javnosti je bilo rašireno shvatanje da vojničku karijeru biraju oni koji nemaju drugih mogućnosti za napredovanje. Već 1993. godine, u komandi oružanih snaga nije bilo praktično nijednog generala koji je na to mesto došao pre pada komunizma, a svi oficiri koji su ikada služili u političkoj ili kontraobaveštajnoj službi bili su uklonjeni iz vojske. Ovakav pristup kritikovan je zbog toga što su mnogi dobri oficiri bili izbačeni iz vojske dok je nekim lojalnim komunistima, koji su služili na nepolitičkim položajima, bilo dopušteno da u njoj ostanu. Bilo je pritužbi i na to što su neki uklonjeni oficiri ostali na platnom spisku, vodeći se kao zaposleni na manje istaknutim vojnim ili novostvorenim civilnim dužnostima u odbrambenom sektoru.

Osiromašenje profesionalnih vojnika i povećanje njihove socijalne nesigurnosti uvećavali su probleme procesa demokratizacije i prihvatanja novih vrednosti. Socijalna sigurnost je u češkom društvu tradicionalno bila vezana za vojnu službu, odnosno to je bila vrednost koja je u određenoj meri definisala ovu profesiju. Nasuprot tome, socijalna nesigurnost predstavlja razlog zbog kog se profesionalni vojnici najčešće uključuju u politiku. Društvena nesigurnost u periodu transformacije doprinela je tome da vojnici počnu da uspostavljaju direktan kontakt sa političarima

ili da javno ukazuju na probleme koji se javljaju u sektoru odbrane. Socijalna nesigurnost manifestovala se pružanjem podrške ekstremističkim partijama. Razlike koje su postojale između češkog stanovništva i vojnih profesionalaca izašle su na videlo, na primer na izborima 1996. godine, tokom rasprave o izuzetnoj podršci ekstremističkim strankama koju su iskazali vojni profesionalci.

Ministarstvo odbrane je u najnovijoj rundi vojnih reformi intenziviralo svoju regrutnu kampanju i u tome postiglo izvestan uspeh. Novi zakoni i veća socijalna davanja za profesionalnu vojsku doprineli su tome da status profesionalnih vojnika bude poboljšan, ali i da im budu vraćeni ponos i samopouzdanje. Broj prijavljenih za vojnu službu 2004. godine bio je dva puta veći od traženog, a regrutovano je 2.200 vojnika. Već u drugoj polovini 2004. godine još je 1.100 mesta u planiranoj strukturi Armije Češke Republike bilo popunjeno bivšim visokim oficirima koji su prihvatili poslove nižeg ranga. U potpunosti je bio ostvaren čak i cilj koji se odnosio na veću zastupljenost žena u armiji. Češkoj armiji su nedostajala stručna znanja, ali je moguće primetiti da je, posle transformacije sistema vojnog obrazovanja, došlo do određenog napretka. Studijski boravci i obuka sprovedena u zemljama članicama NATO veoma su uticali na to da češki profesionalni vojnici steknu neophodna znanja. Učestvovanje u međunarodnim misijama i kursovima za obuku uticalo je na vrednosni sistem čeških profesionalnih vojnika. Ako je suditi prema izjavama jedne trećine vojnika koji su odlazili u takve misije, na početku osnovni motiv njihovog uključivanja u misije bio uglavnom finansijske prirode. Međutim, najveći broj vojnika kao razlog odlaska u misije ipak navodi napredovanje u karijeri i profesionalne razloge – želju da provere lične sposobnosti, steknu iskustvo u vojnoj službi i poboljšaju znanje stranih jezika.

Vojnici koji učestvuju u međunarodnim operacijama shvataju njihov značaj onako kako ga shvataju Ujedinjene nacije. Oni su pružanje zaštite i pomoći ljudima u kriznim regionima shvatali kao veoma bitan zadatak. U prošlom periodu učestvovanje u takvim misijama predstavljalo je i specifičan aspekt procesa pridruživanja NATO savezu. Vojnici su, za razliku od češkog društva, od početka podržavali pristupanje NATO i na svoje učestvovanje gledali su kao na mogućnost da dokažu lične sposobnosti i profesionalne kvalitete. Međunarodne misije pružale su im jedinstvenu mogućnost da svoj kvalitet uporede sa kvalitetom vojnika drugih armija. I pored tehničkih ograničenja, oni su stekli samo-

pouzdanje i svest o tome da se, u odnosu na profesionalne kvalitete, mogu meriti sa vojnicima zapadnih zemalja. Zahvaljujući iskustvu koje su stekli u ovim misijama, oni kao najvažnije karakteristike vojnika navode samokontrolu, samodisciplinu, odgovornost, sposobnost odlučivanja, kao i sposobnost prilagođavanja specifičnim uslovima. Razvijena društvena osećanja, ispoljena u ponašanju prema ljudima, i sklonost ka vrednostima i idealima kao što su patriotizam i požrtvovanje, predstavljaju bitne preduslove za učestvovanje vojnika u pomenutim misijama. Uspehu misije doprinose i sposobnost brzog sklapanja prijateljstava i saradnje sa drugim vojnicima, empatija, otvorenost i tolerancija. Međunarodne misije jačaju svest o nacionalnom identitetu.

Kada je reč o Češkoj Republici, možemo reći da su neophodnost jačanja demokratske kontrole nad oružanim snagama i institucionalizacija učestvovanja političkih predstavnika u rešavanju vojnih pitanja doprineli uspostavljanju stabilnosti u novoj demokratskoj državi. Takođe, obezbedili su i to da vojska funkcioniše u odbrani zemlje, a ne kao samostalna sila. To istovremeno predstavlja jedan od zahteva koje je neophodno ispuniti za pristupanje NATO paktu i Evropskoj uniji. Češko iskustvo pokazuje i to da bi demokratsku kontrolu trebalo vršiti uz odgovarajuće uvažavanje vojnih stručnih znanja. Dokle god je odanost oružanih snaga demokratskom režimu osigurana, odgovornost za vojnička pitanja trebalo bi poveriti ljudima koji imaju zdravo profesionalno vojno iskustvo i koji se nalaze na višim oficirskim položajima. Bilateralna i multilateralna pomoć bila je veoma korisna za ubrzanje procesa transformacije odbrane, a pomoć koju je pružilo više evropskih zemalja omogućila je razvoj nove post-hladnoratovske armije.

Jovanka Matic¹

MEDIJSKO IZVEŠTAVANJE I REFORMA VOJSKE

Centar za civilno-vojne odnose je tokom dve godine istraživao to kako mediji izveštavaju o temama u vezi sa odbranom i vojskom, a posebno to kako izveštavaju o reformi vojske. Rezultati svakog od sedam krugova istraživanja, izneti su u posebnim publikacijama, dok su zbirni nalazi predstavljeni u najnovijem izdanju Centra, knjizi pod nazivom “Javnost i vojska”. Istraživanja su bila raznovrsna – neka su se ticala izveštavanja dnevne štampe i informativnih programa televizije o svim vojnim temama, a neka izveštavanja o pojedinačnim temama (učestvovanje vojske u međunarodnim mirovnim misijama, pogibija dvojice vojnika u Topčideru, događaji na Kosovu marta 2004. godine). Jedno se odnosilo na koncept specijalizovane TV emisije “Dozvolite...”, a jedno na probleme na koje prilikom izveštavanja o vojnim temama nailaze novinari, vojni i civilni izvori informacija. Većina učesnika ove konferencije je, na posredan ili neposredan način, iskazala potrebu za vođenje javnog racionalnog i argumentovanog dijaloga o procesima promena koji su neophodni u sektoru bezbednosti. Ova potreba bila je i polazna osnova istraživanja Centra iako su ona bila ograničena samo na sektor odbrane.

Istraživanja su pokazala da javnost nije obavještena o celokupnom sadržaju reforme u oblasti odbrane. Tek nakon nedavnog incidenta sa eksplozijom skladišta municije kod Paraćina građani su shvatili da i izmeštanje vojnih skladišta municije van naseljenih mesta mora biti sastavni deo promena. Tokom dve godine praćenja izveštavanja medija u našim istraživanjima nikada nismo naišli na to da je položaj vojnih skladišta koja se nalaze u blizini civilnih naselja pominjano kao problem koji zahteva posebno rešavanje. Naknadno se saznalo da planovi o preseljenjima već postoje, da su se

¹ Autor je istraživač Instituta društvenih nauka u Beogradu

neki stručni krugovi bavili ovim problemom, kao i da je vojska ovim povodom kontaktirala lokalne vlasti. Javnost, međutim, o tome nije bila obavještena, a podršku sprovođenju ovih planova dala je tek nakon suočavanja sa teškim posledicama neresavanja ovog problema. Incident kod Paraćina pokazao je da javnost ima racionalni interes da podrži proces reforme vojske. Problem izveštavanja medija o ovom procesu svodi se na pitanje kako obezbediti javnu podršku procesu reforme sektora bezbednosti kao procesu koji se odvija zarad opšteg interesa, a koji zahteva velika finansijska sredstva i određene ekonomske žrtve – manje novca, na primer, ulaže se u neku drugu socijalnu oblast – a pri tome očuvati poverenje javnosti u vojsku i obezbediti stabilnost celokupnog društva.

Tokom poslednje decenije mogli smo pratiti to kako je sazrevalo stanovište javnosti o potrebi sprovođenja reforme odbrane, kao i stanovište o njenom sadržaju. Devedesetih godina se Miloševićev koncept reforme vojske svodio na reorganizaciju radi postizanja veće efikasnosti vojske. U opozicionom političkom govoru bio je dominantan koncept depolitizacije vojske, koji je bio nov za veliki deo populacije. Ideja depolitizovane vojske danas je deo opšte zdravorazumske svesti – građani sasvim lako razumeju i prihvataju da vojska treba da bude odvojena od politike i da ne sme biti politički instrumentalizovana. Taj proces sazrevanja javnosti bio je dug i, verovatno, bolan za deo stanovništva koji je decenijama ranije socijalizovan tako da vojsku doživljava kao strateški stub društva, koji je u službi očuvanja određenih ideoloških vrednosti komunističkog sistema. Koncept civilne demokratske političke kontrole vojske je u javni govor ušao veoma kasno, tačnije ne odmah posle oktobarskih promena 2000. godine, nego tek 2003. godine. Istraživanja pokazuju da je to danas u gotovo svim društvenim grupama opšte prihvaćen koncept. Mediji su u ovom procesu bili jedan od nezaobilaznih faktora.

Mediji su za najveći deo javnosti osnovni izvor informacija o tome šta se u društvu zbiva, kao i šta se zbiva u sektoru odbrane. Stoga su oni prirodno, čak bi se moglo reći i najprirodnije mesto za vođenje društvenog dijaloga o procesu reforme vojske. Dijalog bi trebalo da se odvija na različitim nivoima – stručnom, oficijelno političkom – ali je veoma važno to da i javnost bude dobro obavještena o određenim aspektima promena kako bi bila obezbeđena potrebna podrška teškom i složenom reformskom procesu. Podrška javnosti ne treba da bude rezultat mobilisanja apriori pozitivnog stava o vojsci i poverenja u vojsku, koji bi se zasnivali na većim upravljanjem informacijama, odnosno na selekciji informaci-

ja, doziranju, kao i na jednostranom plasiranju informacija samo iz jedne grupe izvora, a marginalizovanju ili ignorisanju informacija iz nekih drugih relevantnih izvora. Za uspeh reforme od suštinske je važnosti da podrška javnosti bude zasnovana na tome da javnost bude dobro i argumentovano obavještena.

Da bi ovo postigli, mediji treba da ostvare tri uloge. Treba da budu izvor blagovremenih, pouzdanih i izbalansiranih informacija, zatim da budu kontrolor vlasti, odnosno akter koji obezbeđuje transparentnost rada javnih institucija i, na kraju, da budu forum i podstrekač javne debate o kontroverznim pitanjima. Istraživanja su pokazala da su mediji najuspešniji u ostvarivanju ove prve uloge, odnosno onda kada su izvor informacija. Međutim, i nju prate određene manjkavosti, pre svega u izrazitoj dominaciji državnih izvora informacija, nedostatku interpretativnog i analitičkog pristupa u izveštavanju, kao i u maloj raznovrsnosti tema u vezi sa vojskom. Deficit je mnogo veći kada je u pitanju uloga medija kao kontrolora vlasti i inicijatora javne debate. Istraživanjem je utvrđeno da postoji mnoštvo razloga za uočene manjkavosti u izveštavanju, u koje spadaju još i velika uniformnost izveštavanja u medijima, koji se inače razlikuju onda kada izveštavaju o nekim drugim temama, zatim nizak stepen medijske inicijative u skretanju pažnje medija na određene teme, nedostatak kritičkog pristupa itd. Jedan od glavnih razloga za ovakvu situaciju je manjak profesionalnih i kadrovskih kapaciteta u medijima, kao i slaba razvijenost civilne ekspertize o vojnim temama, ali i to što su zvanični izvori informacija još uvek dosta zatvoreni u odnosu na pitanja koja se tiču odbrane i vojske. Veoma je važno da se u dijalog o vojnim temama koji se vodi u medijima uključi što više društvenih aktera.

Na osnovu rezultata istraživanja izdvojila bih tri problema koja opterećuju način medijskog izveštavanja o temama u vezi sa vojskom i reformom odbrane i koji predstavljaju određene prepreke za uspešno ostvarivanje reforme sistema odbrane. Prvi je postojanje neadekvatne medijske slike reforme vojske. Naime, mediji su u prethodnom periodu proizveli površnu, fragmentarnu, jednostranu i suviše optimističnu sliku reforme vojske. U njoj se ne vidi to koliko je proces reforme složen, dugotrajan i skup. Takođe se ne vidi da on ima svoje gubitnike i dobitnike, kao i da se suočava sa raznim preprekama. Posebno problematičan aspekt ove medijske slike je prikaz motivacije za sprovođenje reforme vojske. Sprovođenje reforme nije predstavljeno kao autentična potreba domaćeg društva i same vojske, odnosno kao proces koji će stvoriti bolju, moderniju, efikasniju vojsku i koji će bolje odgovoriti savremenim

izazovima bezbednosti, nego pre kao spolja nametnut zahtev i proces koji, pre svega, ima međunarodne implikacije. Ovakva slika reforme vojske slična je načinu na koji su predstavljeni drugi reformski procesi čiji je cilj integracija zemlje u Evropsku uniju. Naime, naglašen je instrumentalni aspekt ovih procesa. Dominantna predstava o procesu integracije u Evropu prisutna u domaćim medijima svodi se na mogućnost pristupa evropskim fondovima za razvoj, kao i na ispunjavanje uslova da bi taj cilj bio dostignut, a ne na ostvarenje promena koje su realna potreba društva i pomoću kojih bi u njemu bile bolje zadovoljavane potrebe građana, i to prema sistemu i vrednostima koji već uspešno funkcionišu u našem neposrednom okruženju. Reforma vojske u medijima tretira se uglavnom kao instrumentalni potez. Za njeno ostvarenje nije ponuđeno dovoljno argumenata, niti su jasno definisani njeni glavni ciljevi i aspekti koje ona treba da obuhvati. Budući da je reforma vojske proces koji će trajati još dugo, kao i da neki od bolnih poteza tek predstoje, veoma je važno promeniti ovu vladajuću, pojednostavljenu sliku, posebno kada su u pitanju njena složenost i motivacija.

Drugi problem medijske slike reforme vojske je da u njoj diskontinuitet uloge vojske sa ulogom vojske u ratovima tokom 1990-ih godina nije predstavljen kao sastavni deo reforme vojske. Problem ratnog nasleđa vojske – breme ratnih zločina koje opterećuje njene bivše i sadašnje pripadnike, suđenja optuženima pred Haškim tribunalom, povezanost vojske sa Ratkom Mladićem i drugim optuženicima za ratne zločine – često je tema medijskog izveštavanja. Međutim, u izveštavanju nedostaje kritičko sagledavanje prošlosti, posebno kritički prikaz učestvovanja pripadnika vojske u ratnim zbivanjima koja su dovela do ratnih zločina, odnosno tretiranje zločina kao posledice određene državne politike i sagledavanje posledica koju je ratna uloga vojske imala na pojedince i društven strukture. U medijskim verzijama reformskih procesa uopšte nedostaje viđenje Srbije kao postkonfliktnog i postratnog društva. Ovo je posebno značajno kada je u pitanju reforma vojske, jer se reforma ovog društvenog sistema ne prikazuje u kontekstu onemogućavanja ponovnog instrumentalizovanja vojske kako bi bio ostvaren političko problematični projekat – stvaranje nacionalne države svih Srba na Balkanu – koji nije bio povezan sa odbranom zemlje. Nedostatak ovih kritičkih sagledavanja onemogućava raspoznavanje opravdanog delovanja vojske i ratnih zločina u okviru odbrambenog rata, a omogućava opstajanje stereotipa o

tome da su prihvatljivi individualni motivi učestvovanja u ratu i da su nespojivi sa činjenjem zločina.

Treći problem medijskog izveštavanja o temama u vezi sa vojskom predstavlja izbegavanje dijaloga o članstvu Srbije u NATO. Ovo je veoma kontroverzna tema u našoj javnosti. Sa jedne strane, građani imaju negativan stav prema ovoj ideji zbog bombardovanja Srbije tokom 1999. godine, a sa druge su svesni da je članstvo u NATO na razne načine povezano sa integracijom zemlje u Evropsku uniju. Za medije, ovo je tema koju oni veoma pažljivo izbegavaju. O njoj se veoma retko govori, a otvaranje rasprave izbegavaju svi društveni, posebno politički akteri, budući da je to tema koja može doneti nove političke polarizacije. Zbog integrativnih procesa za koje se Srbija opredelila, veoma je važno da se javnost suoči sa ovim problemom, jer će i on jednom morati da dođe na dnevni red. Upravo je zato krajnje vreme da bude otvoren javni dijalog o članstvu Srbije u NATO kako bi, racionalnom razmenom argumenata, bilo formulisano javno mišljenje. Konačna odluka o članstvu u NATO treba da bude rezultat referenduma. Međutim, da bi mišljenje javnosti o tome bilo formirano, potrebna je široka rasprava o svim mogućim rešenjima, kao i o raznim argumentima koji idu u prilog ovom rešenju ili koji su protiv njega. Tako bi građani imali vremena da procesuiraju pristupačne informacije i racionalno razmotre različite aspekte ovog problema, kao i da odluku zasnuju na obaveštenosti, a ne na emocijama ili rukovodeći se samo političkim dogovorom centara moći.

Poseban značaj u informisanju građana imaju javni mediji, odnosno javni televizijski servis kao najkorišćeniji izvor informacija. Javni medijski servis je upravo onaj akter medijskog sistema koji najviše treba da se prilikom izveštavanja rukovodi time da javnost treba da bude dobro obavestena o pitanjima u vezi sa vojskom. To, naravno, nije lako, jer se ova pitanja često graniče sa kulturom tajnosti koja prati vojne teme, tj. sa time da bude zaštićeno pravo javnosti da zna i pravo da učestvuje u uređenju sistema odbrane sa stanovišta opšteg interesa. Današnji specijalizovani program TV Srbije – emisija “Dozvolite...” – ne odgovara ulozi javnog servisa i neophodno je da koncept ove emisije bude promenjen kako bi ona delovala u interesu javnosti, a ne u interesu negovanja nasleđenog manira proizvođenja poverenja u vojsku na osnovu izbegavanja bilo kakvog racionalnog razgovora o problemima koji je opterećuju.

Mihajlo Basara¹

**DEMOKRATSKE VREDNOSTI DRUŠTVU,
VOJNE VREDNOSTI VOJSKI:
TO VREME JOŠ NIJE DOŠLO**

Očekivalo se da će ukupna tranzicija i reforma društva posle 2000. godine teći mnogo brže. Međutim, reforma sektora bezbednosti tekla je veoma sporo. Potvrđeno je da su njen tok i rezultati, u stvari, mera uspeha tranzicije. Tu ocenu bih ukratko potkrepio postavljajući jedno analitičko pitanje: da li je društvo tokom prethodnih šest godina bilo na putu da usvoji demokratske vrednosti, a Vojska na putu da usvoji vojne vrednosti kao što bi trebalo da bude. Naravno, pitanje je ko treba da neguje militantni duh – društvo ili Vojska.

Posle bombardovanja su, još uvek pod dejstvom ratnih posledica i propagande, institucije društva, političke stranke, udruženja i javnost bili mnogo militantniji od Vojske. S pravom se smatralo da se među, do skoro zaraćenim, narodima rat i dalje vodi, i to prikryveno instaliranim NATO snagama i da bi, ukoliko bi one otišle, izbio još veći krvavi rat. Ratovi koji su vođeni devedesetih godina završili su se time što je srpsku stranu porazio NATO. Potom je konflikt interiorizovan, a nastavili su ga unutrašnji akteri. Broj aktera (političkih i naoružanih), količina oružja, ratna psihoza, neostvareni ratni ciljevi, odavno nastali a sada intenzivirani govor mržnje usmeren prema „unutrašnjem“ neprijatelju, vodili su direktno izbijanju unutrašnjeg rata. Brojne nekontrolisane oružane formacije, stranačke vojske i specijalne jedinice, politizovane oružane snage (Vojska i jedinice MUP) i prodemokratska politička opozicija sa pobunjenim narodom koji ju je sledio, stajali su 5. oktobra 2000. godine jedni naspram drugih. Slobodana Miloševića i njegove sledbenike u vlasti i u opoziciji na bojnopolju porazio je NATO i jedino što im je pre-

¹ Autor je predavač na Vojnoj akademiji u Beogradu

ostalo bila je borba za očuvanje vlasti. Do oružanog konflikta 5. oktobra nije došlo. Potencijalni unutrašnji sukob se nije razvio, ali je nastavljena borba za očuvanje stečenih pozicija. Bojno polje činile su demokratski nejake institucije države na svim nivoima, oblast javnog mišljenja u kome je nastavljen medijski rat, kao i vaninstitucionalna sfera društvenog života. U potpunosti je vredela poznata Klauzeviceva teza, koju je Fuko izokrenuo – mir je nastavak rata drugim sredstvima.

Nakon 5. oktobra povećao se društveni haos. Reforma društva podrazumevala je, a takva obećanja su obilato davana, i radikalne obračune sa nosiocima nagomilanih društvenih nedaća iz Miloševićevog vremena. Tada je bilo moguće stranačke simpatizere i građane uopšte mobilisati za neku vrstu militantnog obračunavanja. Bilo je razumno očekivati da će organizovani kriminal i njegove specijalne jedinice pružiti otpor promenama i reformi. Neke političke stranke i deo političkih elita dale su tom otporu važan ideološki oslonac i bile su kreator političkog konteksta u kome su se dešavala ubistva reformista. „Sablju“ iz te perspektive sve bolje vidimo kao ključni pomak u reformi. Kasnije, kada se postmiloševićevska vlast učvrstila, uložen je veliki napor da se njen značaj obezvređi.

Kad je reč o Vojsci, možemo reći da su nakon bombardovanja njeni pripadnici dobro razumeli tehničku superiornost NATO i šta je to značilo u odnosu na ishod rata. Na analizama borbene osposobljenosti, naročito tehnički rodovi VJ (npr. piloti), najoštrije su zahtevali da ih država više nikad ne stavlja na takva iskušenja, odnosno da ih ne dovodi u situaciju da budu mete ili kamikaze, a da im naredbe izdaju političari, ratni profiteri u sprezi sa politizovanim i korumpiranim generalskim korom. Vojska nije upotrebljena za unutrašnji obračun, ali je posle 5. oktobra, zbog svog mentalnog nasleđa, ratnog iskustva i naoružanja, postala predmet želje novih nosilaca vlasti. Jedinstvo komandovanja, jednostarešinstvo, jasna subordinacija i profesionalna zavisnost pomogli su tome da Vojska, ma koliko politizovana, lakše bude stavljena pod kontrolu nego druge, po obimu i snazi, manje naoružane formacije. Te formacije su imale mnogo komandanata i sledile su parcijalne ciljeve, a time su i njihovi interesi mogli dolaziti u konflikt. Iako je najopasniji naoružani akter, Vojska je ipak pokrivala jedinstven sistem (barem u zamislama) odbrane zemlje i u nekom smislu bila je naučena da njen neprijatelj dolazi spolja. Pripadnici Vojske su 6. oktobra nastavili da “mrze unutrašnjeg” neprijatelja, ali su istovremeno i odahnuli, jer nisu mo-

rali još jednom da upotrebe oružje ne znajući zašto. Svi ostali akteri bezbednosnog sektora nastavili su da vode svoje ratove. Oni su za to i imali razlog. Bili su to ratovi za očuvanje plena i učestvovanje u novoj podeli društvenog kapitala. Vojski je ostalo da se igra sa ideološkim varalicama, onima iz devedesetih ili onima koje su joj nudili kvazidemokratski ili prodemokratski politički mentori. Tokom narednih godina, pa sve do danas, Vojska je ostala zarobljenik izmešanih nasleđenih ideja, ali je bila pacifikovana. Proces pacifikacije počeo je već 6. oktobra amnestijom na prijemu kod novog predsednika, a podrazumeva i zakasnele organizacijske i personalne promene koje se novim vojnim rukovodiocima čine dovoljno primamljivim da slede novu ideologiju. Njena vojna sposobnost, njoj svojstvena vrednost, zbog odsustva radikalnijih reformi, posebno u oblasti vojnog obrazovanja, još uvek se hrani neuspelim nacionalizmom, pravoslavljem, osećanjima lišenosti i odbačenosti, reakcijama na politiku uslovljavanja... Borbena sposobnost dokazana u Kopненоj zoni bezbednosti i uključivanje u mirovne misije vraćali su nadu i dostojanstvo njenim pripadnicima.

Danas, šest godina nakon pada režima Slobodana Miloševića, militantnost društva je, po mišljenju autora, donekle smanjena. Činjenica da srpsko društvo polako prihvata demokratske vrednosti, a Vojska vojne vrednosti ključna je za sprovođenje reforme sektora bezbednosti. Demokratizacija je vidljiv proces. Taj proces mora biti pod strogom kontrolom EU i domaćih demokratskih snaga ukoliko u srpskom društvu uopšte postoji takva stranačka i institucionalna dominacija. Međutim, proces demokratizacije nije nepovratan i postoji mogućnost da se Zapadni Balkan ponovo sunovratiti u nasilje i da bude uveden u ratno stanje. Ipak, i kod najratobornijih stranaka danas je otvoreno pozivanje na upotrebu vojne sile prilično isprazna retorika. Stvarnu borbenost kod dela elita, kao i među građanima, zamenila je iracionalna gordost, iluzija da nismo izgubili rat sa NATO i sl. O reformama sistema odbrane kvazinacionalne elite vole da govore kao o procesu kome je cilj sakaćenje vojske, namerno ubijanje srpske vojske kako bi ona potpuno bila potčinjena svetskom nasilniku itd. „Nomokanon“, „Nacionalni stroj“, Mladić i drugi optuženi, govor mržnje, rasizam i ksenofobija, stari i novi organizovani kriminal, sporost u procesu diferencijacije od zločinaca i zločina neki su od indikatora da je bezbednost društva još uvek rovit i da je civilno društvo netolerantno i militantno. U toj situaciji, isti oni demagozi (mora se reći da stranke imaju drukčija

imena, a isto političko ponašanje) koje pratimo od 1990. godine još uvek uspevaju da mobilišu stari duh kako bi zadržali pozicije ili se domogli vlasti. To što se 70% javnog mnjenja opredelilo za ulazak u EU u suprotnosti je sa stavovima mnjenja o uključenju u PzM i NATO. Konfuzija, dakle, još uvek traje.

U isto vreme, zajedno sa splašnjavanjem i utišavanjem militantnog duha u institucijama i u delu elita i političkih stranaka, stvorena je baza za popunu Vojske, naročito za popunu buduće profesionalne vojske, koju čine siromašni mladi ljudi. Uključivanjem Vojske u mirovne misije, socijalna napetost može biti izvezena na svetska ratišta. O bezbednosnim snagama se u tranzicijskim zemljama može govoriti kao o socijalnom ventilu ili, modernije, kao o “izvozu” bezbednosti. To može biti dobro za demokratske vlasti u Srbiji, kao i za planere međunarodnih vojnih misija, ali u toj glasnosti leži i povećan bezbednosni rizik.

Najuočljivija potreba je da tokom reforme sistema odbrane i Vojske treba izvršiti kritičku analizu prošlosti. To je deo suštinskih reformi koje ne mogu da čekaju neke nove klase poručnika, koji će biti oslobođeni hipoteke odgovornosti. Javnost, ali i srpski oficiri treba da znaju ko je stvorio neefikasnog (ali ne i neobučenog), politizovanog oficira, kao i to ko ih danas još uvek podržava. Ne ometa Ratko Mladić Srbiju u njenom hodu ka EU. Mladić je proizvod kako antievropske politike koja je upravljala srpskim delom raspada SFRJ, tako i politike koja ju je nasledila. Ideologema „Mladić“ i danas održava i generiše antievropski duh. Tako zatvara krug i povratno podržava i one elite koje su ga stvorile. To je ujedno i objašnjenje zašto on do sada nije izručen. Sve vreme je u pitanju sprega antidemokratskih i antievropskih elita sa vojnim vrhom. U javnosti (koju gotovo niko sistematski ne edukuje, već je truje) neisporučivanje Ratka Mladića postalo je simbol naopako shvaćenog ponosa, otpora, inata i slično. U parafrazi “Mladić – to smo svi mi”, kao i u izvornoj paroli, ima mnogo istine.

Kada pogledamo prirodu dominirajućih društvenih i vojnih vrednosti, onda neisporučivanje optuženih i zaštita najužeg krug Miloševićevih vojnih i političkih saradnika pokazuje da postmiloševićevi vladari bolje tretiraju osumnjičene vojne i političke rukovodioce nego što tretiraju oficirski kor. Prošlo je šest godina otkako je Milošević pao i petnaest godina otkako su pod ratnim okolnostima oficiri JNA otišli iz svojih kuća, a još uvek žive u kasarnama. Rat nije zemljotres, ni poplava, već posledica nečije odluke. Država bi trebalo da postupi obrnuto, odnosno da sačuva

oficirski kor koji je bio lojalni profesionalni sluga, makar i pogrešne politike, a da osumnjičene oficire udalji i mnoge optuži i kazni. To bi učinila racionalna i odgovorna politička vlast. Odluka da budu zaštićeni politički i vojni donosioci odluka, koji su i doveli do stanja čije tragove danas uklanjamo, navodi na pomisao da nije reč o iracionalnoj, nego o nemoralnoj politici. A tu, sigurno, ima i ratnog plena. Dodeljivanje automobila i novčane pomoći porodicama optuženih kako bi lakše podneli nedaće, rešavanje njihovih egzistencijalnih problema, a ignorisanje oficirskih porodica kojima je rat sve oduzeo i koji su njihove zajedničke žrtve predstavlja dodatno povređivanje i ismevanje oficirskog kora i njegovog specifičnog morala. Takvo bacanje prašine u oči oficirskom koru neće novoj generaciji oficira zamagliti pogled. Ukratko, neizručivanjem osumnjičenih i nekažnjavanjem zločina podržava se ideološki i moralni duh koji je stvorio “mladiće”, a oficirima se sugerije da su, kao i njihove vođe, postupali vojnički i etički ispravno.

Umesto da sprovede radikalnu reformu sektora bezbednosti, kojom je uticaj nasleđa mogao biti umanjen, nova vlast je 2000. godine ocenila da je dovoljno pod kontrolu staviti operativnu vojsku koja rukuje oružjem. Veoma je, pri tome, indikativno oduševljenje “demokratske” vlasti poslušnošću oficira. To je za vlast veoma zgodno, jer ne mora dalje ulagati napor da ostvari istinsku civilno-vojnu kontrolu. Lojalnost je zamenjuje. I to nije prava, niti ideološka lojalnost, nego lažna, koruptivno-klanovsko-stranačka lojalnost. U toj lojalnosti, kao i ranije, ispod javne maske dominira nasleđena kvazipatriotska dimenzija.

Vojska je, naime, stavljena pod kontrolu na isti način kao što je to bio slučaj za vreme Miloševićeve vladavine. Koristi se stranačka opredeljenost, subordinacija i jednostarešinstvo, kao i jedinstven komandni organizam vojske. Odsustvo dubljih promena je suštinski greh onih koji vode reformu. Zato su izbijanje afera i ekscesa postali pravilo. I dalje je nejasno kako je završen slučaj vezan za Komisiju Generalštaba VJ za saradnju sa NC koji je zadužen za saradnju sa MKTJ. Ona je ukinuta, a radila je, pouzdano se zna, na štetu interesa SCG. Ostala su nerazjašnjena i pitanja šta je bilo sa Timom za reforme i koja je bila uloga generala Kosovca u to vreme, šta se desilo sa pokradenim stanovima i sa onima koji su vodili stambenu politiku, šta je bilo sa smenjenim čelnikom Uprave za finansije pre nego što je potrošnja, ulaskom GŠ u sastav Ministarstva odbrane, delimično stavljena pod kontrolu. Boravak stranih vojnih savetnika generala Murbika i

Holandsa nije imao očekivane reformske efekte. Uglavnom je postojalo uverenje da GŠ i MO znaju to mnogo bolje. Takođe, možemo se pitati šta je sa Fondom za reforme, zašto nema ni političke, ni moralne, a ni parlamentarne ocene, kad je već sudska izostala, afera u vreme ministra Davinića. Nema ih zato što bi to podrazumevalo da politički mehanizmi koji vrše civilnu kontrolu nad Vojskom javnosti predoče svoje analize i ocene. O slučaju Topčider zna se isto onoliko koliko se znalo i onda kada se on dogodio. Generali JNA, VJ i VSCG formirali su Generalski klub koji je dobio prostorije u Centralnom klubu Vojske. On pomaže u stvaranju nove koncepcije bezbednosti, a primaju ih ministar i NGŠ VSCG. Objavljuje, takođe, i magazin "Odbrana". Imajući na umu načelnu moralnu doslednost oficirskog kora, časno je otići na sahranu Slobodana Miloševića, i to u uniformi, ali je nečasno ponuditi se novim vlastima kao ekspertska grupa. „Stara garda“ u Vojsci Jugoslavije, SCG i Srbije veruje da ima zasluge za ovo stanje i mesto na kojem se nalazimo, a u tom uverenju podržava ih deo elita. U drugim tranzicijskim zemljama (van bivše SFRJ) oficirski kor je, istina nerado ali čutke ili pod nedvosmislenom prinudom, podržao demokratske promene. Pitamo se da li je Generalskom klubu iko rekao ko su i kakve su njihove "zasluge". Ni Srpska pravoslavna crkva ne pokazuje samilost prema pravim žrtvama. Pravoslavni duh ispunio je duše vojnika i oficira, ali on ne korespondira sa evropskim vrednostima. Naprotiv, čak ih negira. Crkveni velikodostojnici odlaze u Hag da se mole za duše optuženih. Tako se zaslugom jednog dela političkih elita i nevoljnim radom institucija odbrane na reformi sistema odbrane održava odbojnost društva prema oficirskom koru. Postoji uverenje, koje je delom i opravdano, da je oficirski kor i dalje tradicionalan, duboko konzervativan, opterećen odgovornošću i da predstavlja deo antievropskog duha u Srbiji. Čak je i vrednovanje ovakvog stanja u javnosti izokrenuto: ocene demokratski i reformski orijentisanih javnih delatnika okarakterisane su kao ekstremne, a one koji su ekstremist, javnost tretira kao predstavnike umerenih demokratskih stanovišta. U Vojsci je slična situacija.

Kada je u pitanju domet reforme sistema odbrane, možemo generalno reći da su promene značajne, ali iznuđene. Smatra se da su pomaci posledica redukcije finansiranja, uslovljavanja EU ili da su načinjeni pod uticajem reformski orijentisanih pojedinaca. Nema unutrašnje argumentacije za reformu. Tek onda kada Ministarstvo finansija, odnosno MMF uskrati finansiranje, političari objašnjavaju da postoji potreba za sprovođenjem reforme,

navodeći kao argument to da MMF može prekinuti saradnju. Za ono što čini suštinu potrebe za sprovođenje reforme sistema odbrane – promenjena priroda pretnji, novo unutrašnje i šire okruženje, kao i ratno nasleđe – nema dovoljno prostora. Treba reći da odlaganje reformskih koraka nije ideološka zabludnost, već politički interes antireformskih političkih aktera, koji održavanjem starog sistema vrednosti zadržavaju i svoje šanse da očuvaju vlast.

Konačno, pitanje je kakvi će biti naši bezbednosni problemi onda kad slučaj Mladić, za koji se pogrešno veruje da predstavlja jedinu prepreku našem pristupu evropskim bezbednosnim integracijama, bude završen.

Kosovo će ostati bezbednosni problem, bez obzira na to kakvo će rešenje biti nametnuto. Raspad SRJ predstavlja reprizu raspada SFRJ u malom, te smo u prilici da ponovo pratimo reagovanja javnosti, kao i spremnost da se suočimo sami sa sobom. Treba se suočiti sa organizovanim kriminalom i korupcijom, nepoštovanjem ljudskih prava, međuetničkim i međudržavnim odnosima, nepotpunom civilnom i demokratskom kontrolom oružanih snaga, proliferacijom naoružanja, trgovinom narkoticima, kao i sa prirodnim nepogodama, industrijskim i drugim nesrećama. Neće nedostajati ni demagoških elita koje će, kao i do sada, na društvene izvore i aktere ovih problema staviti racionalne maske.

II SESIJA

**REFORMA
POLICIJE**

Mladen Kuribak¹

REFORMA POLICIJE U SRBIJI

Početakom 2001. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova je, u skladu sa Programom Vlade Republike Srbije, započelo sveobuhvatnu reformu policije.

Reformski procesi deo su šire reforme državne uprave i društva u celini. Cilj reforme je da u Zakonu postoji više demokratiskog usmerenja za rad policije, da ona bude orijentisana ka građanima i da u svom radu dosledno poštuje ljudska prava. Pri tome, ona treba da bude organizovana u skladu sa najboljim savremenim standardima, normama i pravilima koja važe u razvijenim zemljama Evropske unije.

Tokom sprovođenja reforme policije uspostavljena je od samog početka neposredna saradnja sa relevantnim subjektima međunarodne zajednice, kao što su OEBS, Savet Evrope, Danski institut za ljudska prava i druge organizacije u okviru UN, a preduzete su i konkretne mere i aktivnosti.

Za sprovođenje reforme policije veliki značaj imale su preporuke OEBS i Saveta Evrope iz 2001. godine, date u izveštajima Ričarda Monka i Džona Slejtera.

U saradnji sa Danskim institutom za ljudska prava, urađen je Dokument vizije za reformu MUP Republike Srbije, u kome su predstavljeni vizija, vrednosti i misija Ministarstva. Za svaku od 14 ključnih oblasti rada sačinjen je plan reformi, strategija za ostvarivanje plana, ključni indikatori kojima će se meriti uspešnost rada, a jasno su definisana i zaduženja i vremenski rokovi za postizanje planiranog.

Misija OEBS u Beogradu, kao strateški partner Ministarstva policije na putu integrisanja policije Republike Srbije u porodicu modernih evropskih policija i kao koordinator međunarodne po-

¹ Autor je načelnik Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije

moći za realizaciju reformskih projekata, pruža izuzetnu podršku i daje podstrek za intenziviranje reformskih procesa u policiji.

U Sporazumu o razumevanju između OEBS i MUP određeni su prioriteti daljeg razvoja policije – borba protiv organizovanog kriminala, preuzimanje poslova obezbeđenja državne granice, jačanje unutrašnje kontrole i uspostavljanje spoljnog nadzora, jačanje kapaciteta potrebnih za kriminalističke istrage modernizacijom kriminalističke tehnike, osavremenjivanje informatičke i komunikacione opreme radi bržeg ostvarivanja prava građana, razvoj policijskog obrazovanja i, posebno značajno, strateško planiranje i razvoj MUP.

Sprovođenje reformi Ministarstva odvija se u tri osnovna pravca:

- rad na reformi zakonodavstva (priprema zakona i drugih propisa)
- rad na reformi policijskog obrazovanja
- rad na reformi prakse (poboljšavanje efekata rada Ministarstva).

a) Rad na reformi zakonodavstva

Reforma zakonodavstva koje se odnosi na organizaciju i rad policije pretpostavka je za sprovođenje svih drugih reformskih procesa. Takođe, usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa evropskim jedan je od uslova za pridruživanje EU. Posebno je važno istaći donošenje Zakona o policiji (2005) kao strateškog zakona, koji je od izuzetnog značaja za uspostavljanje funkcionisanja policije na osnovama savremenih standarda razvijenih zemalja Evrope i sveta. Tekst Zakona o policiji usklađen je sa preporukama OEBS i sa propisima razvijenih evropskih zemalja. Ovim Zakonom redefinisani su i reformisani policijski poslovi i ovlašćenja, implementiran je Evropski kodeks o policijskoj etici i stvorene su pravne pretpostavke za uspostavljanje spoljne kontrole rada policije. Njime je konačno definisana i obezbeđena bitna normativna pretpostavka za suštinsku depolitizaciju i profesionalizaciju policijske organizacije, kao i za njeno odvajanje od političkih funkcija u Ministarstvu.

S obzirom na to da Zakon o policiji predstavlja bitnu odrednicu daljeg razvoja (reforme) policije u Srbiji, treba ukazati na njegove vrednosne kriterijume i domete, koji su važni kako za sadašnje vreme, tako i za vreme koje je pred nama.² Podsetiću,

² Korišćeni su izvodi i citati iz Komentara Zakona o policiji čiji je autor Slobodan Miletić.

ovim Zakonom stvorene su pretpostavke za dalju reformu policije koja će biti usklađena sa najboljom evropsko-kontinentalnom tradicijom, kao i sa savremenim međunarodnim i uporedno-pravnim izvorima. Zakon o policiji zasniva se na standardima postavljenim u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine i Protokolima kojima je ona izmenjena i dopunjena (naša zemlja je ratifikovala 26. decembra 2003. godine), deklaraciji o policiji iz 1979. godine, Evropskom kodeksu policijske etike koji je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 19. septembra 2001. godine, kao i drugim međunarodnim izvorima od značaja za policiju.

Zakonom ja predviđeno da se bezbednosna zaštita odnosi na sve one koji su na teritoriji Republike Srbije, a ne samo na građane (državljanke) Srbije. Bezbednosna zaštita je šira i raznovrsnija nego što je bila u prethodnom Zakonu o unutrašnjim poslovima. Zasniva se na aktivnom odnosu policije, pružanju više vrsta pomoći, jačanju spasilačke funkcije, humanih i drugih intervencija kojima se štite ljudska prava, neposrednom informisanju, kao i na proširivanju i prilagođavanju policijskih poslova bezbednosnim potrebama svih ljudi. Pored ostalog, zaštita prava građana je povećana, jer policija po službenoj dužnosti mora građanima da pruža informacije i savete koji su od značaja za njihovu ličnu i imovinsku bezbednost (član 189, stav 1, u vezi sa članom 5, stavom 2). Takođe, poboljšana je i pravna pomoć građanima, jer svako može da zahteva i dobije pomoć policije i zaštitu privatnih prava ako je ugrožavanje prava u vezi sa njegovom ličnom i imovinskom bezbednošću (član 189, stav 2 i 3).

Sa novim obavezama usklađena je i nova uloga policije. Najkraće rečeno, rad policije Srbije pripada zaokruženoj oblasti rada Ministarstva unutrašnjih poslova, za koju se obrazuje Direkcija policije. Policija ima svojstvo javne službe i treba da, u skladu sa opštepoznatim reformskim opredeljenjem, u potpunosti bude stavljena u službu građana. Policija obavlja Zakonom utvrđene policijske poslove i odgovorna je za ostvarivanje bezbednosti u skladu sa Zakonom.

Informisanje o radu policije načelno obuhvata dva vida – informisanje javnosti i neposredno informisanje pojedinaca i pravnih lica u vezi sa pitanjima iz delokruga rada policije, čije rešavanje predstavlja njihov osnovni interes. Dakle, omogućavanje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja jednako je obaveza i policije i drugih organa, a neposredno bezbednosno informisanje po Zakonu o policiji samo je obaveza policije.

Saradnje, a pre svega neposredna saradnja i proaktivan odnos sa svima, od suštinskog je značaja za delotvornost policijske delatnosti. Zakonom o policiji uređena je i saradnja sa BIA i drugim službama bezbednosti.

Razdvojena je funkcija ministra policije, kao člana Vlade i politički odgovornog funkcionera za stanje javne bezbednosti i rad policije, od položaja direktora policije koji njom rukovodi i koji je profesionalno najodgovorniji za stanje javne bezbednosti i rad policije. Autonomija, samostalnost i operativna nezavisnost policije je povećana. Razdvojen je krug poslova kojima Ministarstvo stvara uslove za rad policije od konkretnih policijskih poslova koji su taksativno određeni i raspodeljeni u tri organizaciona nivoa policije (Direkcija policije, Policijska uprava za grad Beograd i područne policijske uprave i policijske stanice). Obrazovani su sektori u Ministarstvu čiji je zadatak da stvaraju uslove za rad policije.

Policijski poslovi su potpunije i preciznije definisani ovim Zakonom, a izvršena je i njihova dekoncentracija, što je veoma bitno za budući rad policije. Cilj je da se zakonskom dekoncentracijom poslova odlučivanje, samostalnost i odgovornost za obavljanje tih poslova spusti na lokalne nivoe (na područne policijske uprave i policijske stanice). Određivanjem policijskih poslova izvršeno je njihovo razdvajanje od drugih unutrašnjih poslova. Prevažodni cilj obavljanja policijskih poslova je zaštita bezbednosti. Obavljanje ostalih unutrašnjih poslova ima drugačiji primarni cilj, ali su oni posredno i u funkciji bezbednosti.

Ovim Zakonom obezbeđena je profesionalizacija po principu “od vrha do dna”, kako u policiji, tako i u drugim oblastima rada (sektorima) Ministarstva. Novina je u tome što se direktor policije bira po sprovedenom konkursu iz kruga kandidata koji moraju da ispune izuzetno visoke profesionalne kriterijume. Rukovodioci sektora (pomoćnici ministra) biraju se pod uslovima i po postupku predviđenom Zakonom o državnim službenicima.

U celini posmatrano, Zakonom o policiji stvorene su zakonske pretpostavke za stabilnu, ali i fleksibilnu policijsku organizaciju, prilagodljivu novim bezbednosnim izazovima.

Zakonom o policiji ukupno je utvrđeno 21 policijsko ovlašćenje i svako od njih je detaljno razrađeno. Policijska ovlašćenja se odnose kako na zaštitu od opasnosti, tj. bezbednosnu zaštitu (predviđeno Zakonom o policiji), tako i na suzbijanje krivičnih dela, tj. krivično-pravnu zaštitu (predviđeno Zakonom o krivičnom postupku).

Poglavlje o kontroli u Zakonu o policiji je novina u našem pravnom poretku. Višestrukost kontrole utvrđena je Zakonom o policiji za obe vrste kontrole – spoljnu i unutrašnju.

Spoljna kontrola je načelno predviđena kao višestruka, jer obuhvata kontrolu koju vrše Narodna skupština, Vlada, nadležni pravosudni organi, organi državne uprave (nadzorni) i drugi Zakonom ovlašćeni organi i tela. Ovim rešenjem ostavljena je široka mogućnost zakonskog uređivanja parlamentarne, sudske i svake druge spoljne kontrole rada policije.

Takođe, višestruka je i unutrašnja kontrola policije (samokontrola). Njen institucionalni oblik je Sektor unutrašnje kontrole policije, na čijem je čelu načelnik sektora (pomoćnik ministra). Neophodna nezavisnost Sektora u odnosu na policiju koju kontroliše obezbeđena je time što je načelnik sektora neposredno odgovoran jedino ministru. Zakonom su detaljno uređena sva pitanja koja su od značaja za rad Sektora unutrašnje kontrole, što praktično znači da su položaj i uloga ovog Sektora u rukama zakonodavne vlasti i da ih samo ona može izmeniti. To je ogroman napredak za unutrašnju kontrolu policije u celini. Drugi oblik unutrašnje kontrole policije ustanovljen je zakonskim uređivanjem postupka rešavanja pritužbi, što predstavlja novinu koja će značajno izmeniti praksu. Treba podsetiti da su u Ministarstvu, pored ovih, zastupljeni i drugi oblici unutrašnje kontrole policije. To su kontrola putem disciplinske odgovornosti, kontrola u vezi sa upotrebom sredstava prinude, hijerarhijska i druge kontrole koje su Zakonom o policiji ukomponovane u skladnu celinu.

Podsećanja radi, pomenuću i druge novine u ovom Zakonu, kao što su uređivanje sredstava za posebne operativne potrebe (tzv. specijalna kasa), utvrđivanje Fonda za novčanu pomoć članovima porodice poginulih i ranjenih policijskih službenika, ukiđanje rezervnog sastava policije, uvođenje mogućnosti obrazovanja pomoćne policije i dr.

Na kraju osvrta na Zakon o policiji, istakao bih da je najviši cilj ovog Zakona zaštita ljudskih prava. Po ovom Zakonu, ljudima se ne upravlja, već im se služi. Sva rešenja o policijskim poslovima i ovlašćenjima usklađena su sa međunarodnim standardima policijskog postupanja i odnose se na: dužnost služenja ljudima, poštovanje zakonitosti i suzbijanje nezakonitosti, ostvarenje ljudskih prava, nediskriminaciju pri izvršavanju policijskih zadataka, ograničenost i uzdržanost u upotrebi sredstava prinude, zabranu mučenja i primene nečovečnih i ponižavajućih postupaka, pružanje pomoći nastradalim licima, obavezu zaštite po-

verljivih podataka, obavezu odbijanja sprovođenja nezakonitih naređenja, kao i na pružanje otpora podmićivanju (korupciji). Ova sinteza pokazuje da se međunarodni i naši (nacionalni) standardi policijskog postupanja podudaraju u visokom stepenu, što je i bio cilj zakonodavca.

Policijska ovlašćenja podrazumevaju obavezna (dodatna) jemstva zaštite ljudskih prava, usklađena sa međunarodnim aktima i praksom Međunarodnog suda za ljudska prava u Strazburu. Zaštita ljudskih prava koju raniji propisi nisu poznavali, a koja je predviđena Zakonom o policiji, odnosi se na: primanje prijave o učinjenom krivičnom delu, zaštitu žrtava krivičnih dela i drugih lica, zaštitu poverljivih podataka o identitetu, zaštitu ličnih podataka, kao i zaštitu drugih prava i pružanje pravne pomoći pojedincima.

Punom primenom Zakona o policiji, građani Srbije, kao i građani koji u njoj borave, ostvariće svoje pravo na savremeniju policiju, koja je organizovana, koja deluje i koja je kontrolisana prema najvišim nacionalnim i evropskim standardima.

Osim Zakona o policiji, donet je i niz drugih zakona koji se na posredan način odnose na policijski rad, kao što su zakoni iz oblasti krivičnog zakonodavstva, zatim zakoni o oružju i municiji, zakoni o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, zakon o ličnoj karti i dr.

Zakon o policiji predviđa donošenje određenih podzakonskih akata kojima se bliže uređuje rad policije. Veći broj tih akata je već donet (17), a to su, na primer, pravilnici: o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, o policijskim ovlašćenjima, o postupku rešavanja pritužbi, Kodeks policijske etike itd.

b) Reforma policijskog obrazovanja

Jedan od prioriteta u radu ovog Ministarstva je i reforma policijskog školstva, koje je do sada u dobroj meri izmenilo lik i karakter.

U skladu sa Zakonom o policiji i Zakonom o visokom obrazovanju doneta je Strategija razvoja sistema obuke i obrazovanja za potrebe policije. Ove godine Vlada Republike Srbije donela je Odluku o osnivanju Kriminalističko-policijske akademije, i to integracijom VŠUP i Policijske akademije, na kojoj će biti strukovne i akademske studije. Na ovaj način objedinjeni su postojeći prostorni, kadrovski i tehnički kapaciteti. Prema navedenoj Odluci, Kriminalističko-policijska akademija nije organizaciono u

sastavu MUP, ali su funkcionalne veze sa Ministarstvom unutrašnjih poslova sadržane u više odredbi, a ostavljena je i mogućnost da vremenom ustanova uđe u sastav Univerziteta. Osnivanjem Kriminalističko-policijske akademije delatnost policijskog obrazovanja organizovana je na ekonomičniji način, jer će tu delatnost u narednom periodu obavljati samo jedna ustanova umesto dve.

Srednja škola unutrašnjih poslova biće transformisana u Centar za osnovnu policijsku obuku, u koji će se upisivati kandidati sa završenom srednjom školom.

Već nekoliko godina u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova funkcioniše Trening centar kao organizaciona jedinica koja objedinjuje sve centre za obuku, profiliše programe usavršavanja policije i organizuje specijalističke kurseve različitog sadržaja.

c) Reforma policijske prakse

Borba protiv organizovanog kriminala

Kao i sve zemlje koje se nalaze u procesu tranzicije i privredne transformacije i Republika Srbija suočava se sa brojnim bezbednosnim rizicima. Među njima posebno je značajan organizovani kriminal, koji se javlja naročito u finansijskoj sferi, ali i u oblasti trgovine ljudima, krijumčarenja narkotika, oružja, motornih vozila, kao i u oblasti autorskih i drugih srodnih prava, a poslednjih godina sve više i u oblasti visoke tehnologije. Poseban bezbednosni izazov predstavlja i korupcija, sa kojom se susreću i zemlje Evrope i sveta koje su mnogo razvijenije od naše zemlje. Ona se javlja posebno u delu u kome se oslanja na organizovani kriminal i tako ugrožava temeljne vrednosti društva i usporava integracione i tranzicione procese.

Polazeći od ovako prepoznatih bezbednosnih izazova, Vlada Republike Srbije i Ministarstvo policije su u kontinuitetu radili na razvijanju organizovanih i strateških odgovora na organizovani kriminal, korupciju i druge teže oblike kriminaliteta.

Proteklih godina uložen je napor da se, u saradnji i uz pomoć međunarodnih partnera, stvori pravni okvir za uspešnije delovanje u oblasti organizovanog kriminala, odnosno da se stvore neophodne normativno-pravne pretpostavke za efikasniji rad svih nadležnih državnih subjekata, počev od policije i tužilaštva, pa do pravosuđa. Donet je niz propisa procesnog i materijalno-prav-

nog karaktera kojima su obezbeđeni neophodni pravni instrumenti za borbu protiv svih oblika organizovanog kriminala u skladu sa svetskim standardima. Pridružujući se ovim naporima, MUP je preduzeo mere da reorganizuje kriminalističku policiju, u čijoj je nadležnosti borba protiv svih oblika organizovanog kriminala, kao i borba protiv njegovih pratećih elemenata – korupcije i pranja novca – što je uvršteno u apsolutne prioritete. Strukturalna reorganizacija kriminalističke policije, njena modernizacija i bolja tehničko-tehnološka opremljenost, kao i bolja obučenost i primena savremenih metoda postupanja doveli su do efikasnijeg i kvalitetnijeg rada policije. O tome svedoči niz uspešnih akcija izvedenih u proteklom periodu, kojima je učinjen dublji prodor u teže oblike organizovanog kriminala.

Radi ostvarivanja još boljih rezultata u borbi protiv svih oblika organizovanog kriminala, sačinjen je, u saradnji sa OEBS, Nacrt nacionalne strategije borbe protiv organizovanog kriminala, a usvojena je i Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije. Značajne aktivnosti usmerene su na jačanje ukupnih i kriminalističko-obaveštajnih kapaciteta kriminalističke policije Srbije u borbi protiv organizovanog kriminala. U to spadaju realizacija CARDS projekta (Evropski kodeks policijske etike) – po dinamici koju je utvrdio nosilac projekta (Savet Evrope) učestvovanje u regionalnom projektu (cards-carpo) koji se odnosi na jačanje kapaciteta zemalja Jugoistočne Evrope za suprotstavljanje organizovanom kriminalu, kao i učestvovanje u sklopu razvojno-saradničkog programa sa Švedskom nacionalnom policijskom službom (14. 3. 2005), koji se odnosi na Projekat za povećanje kapaciteta obaveštajnog vođenja policijskog rada i uspostavljanje kriminalističko-obaveštajnog sistema (KOS). Takođe je značajno, u sklopu razvojnih reformskih programa i modernizacije kriminalističke policije, istaći jačanje kapaciteta kriminalističko-istražne tehnike i formiranje modernog Kriminalističko-tehničkog centra, kao i regionalnih kriminalističkih centara, čime policija Srbije postaje efikasnija u borbi protiv svih oblika kriminaliteta, uključujući u to i organizovani kriminal.

U sklopu aktivnosti borbe protiv organizovanog kriminala, pripadnici specijalizovanih službi Ministarstva unutrašnjih poslova postigli su značajne uspehe u zapleni različitih vrsta droga i u suzbijanju jednog od najzastupljenijih oblika organizovanog kriminala – organizovane trgovine i krijumčarenja narkotika.

Uspešni rezultati postignuti su i u borbi protiv trgovine ljudima, s obzirom na to da ona predstavlja jedan od najaktuelnijih i, posle trgovine drogom, najprofitabilnijih oblika organizovanog kriminalnog delovanja na teritoriji Republike Srbije, sa kojim se inače susreće većina zemalja u tranziciji. Radi postizanja efikasnije borbe protiv trgovine ljudima, formiran je državni Tim za borbu protiv trgovine ljudima. On je izradio Predlog strategije za borbu protiv trgovine ljudima, čije se usvajanje očekuje. Strategija se sastoji od niza mera i aktivnosti preduzetih radi dobijanja pravovremenog i sveobuhvatnog odgovora na problem trgovine ljudima u našoj zemlji, sa posebnim naglaskom na zaštitu prava žrtava trgovine ljudima.

Značajni rezultati ostvareni su i u suzbijanju organizovanih oblika falsifikovanja stranog i domaćeg novca – otkrivanje ilegalnih štamparija novca i čekova (u Subotici, Kragujevcu i Kraljevu), kao i otkrivanje međunarodne grupe falsifikatora i “kovanice novca” u okolini Beograda.

Vlada Republike Srbije i Ministarstvo policije označili su u svojim programskim dokumentima borbu protiv korupcije kao jedan od najvažnijih strateških zadataka, na čijoj realizaciji se intenzivno i kontinuirano radi. Dosledno ovom opredeljenju, Ministarstvo je intenziviralo borbu protiv korupcije, posebno borbu protiv njenih najtežih oblika koji se javljaju u državnim strukturama. Istovremeno, ono aktivno učestvuje u pripremi novih zakonskih rešenja u ovoj oblasti. Energična borba protiv korupcije koja se vodi poslednjih godina dovela je do permanentnog poboljšanja otkrivanja krivičnih dela u vezi sa korupcijom i do zapaženih rezultata suzbijanja svih oblika kriminala u kojima korupcija predstavlja nezaobilazan činilac. U funkciji ostvarivanja još boljih rezultata na ovom planu nalazi se i Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, koja je usvojena krajem 2005. godine. Nakon toga pristupljeno je izradi akcionog Plana borbe protiv korupcije. Upravo zahvaljujući usvajanju ove Strategije, kojom je korupcija definisana daleko šire nego što je to ranije bio slučaj, kao i zahvaljujući donošenju novih zakonskih rešenja, kojima se dozvoljava primena specijalnih istražnih tehnika, policijski službenici Ministarstva ostvarili su zapažene rezultate u otkrivanju korupcije. Samo u periodu od januara do septembra 2006. godine, otkriveno je 2.040 krivičnih dela sa elementom korupcije, što je približno ukupnom broju takvih otkrivenih krivičnih dela u poslednjih šest godina.

Značajni naponi ulažu se u otkrivanje pojave „pranja novca“, koja ne samo da predstavlja značajnu pretnju integritetu finansijskih ustanova, već je i finalna posledica organizovanog kriminalnog delovanja. Uspostavljanje efikasnih mehanizama koji dovode do pravovremenog otkrivanja pojave prevođenja i ulaganja finansijske dobiti stečene kriminalnim radnjama u legalne finansijske tokove, jedan je od osnovnih ciljeva koju naša država ima u borbi protiv organizovanog kriminala.³

Imajući u vidu stepen razvoja visokih tehnologija i njihovu sve veću zastupljenost u najrazličitijim sferama društvenog života, ali i sve širi opseg bezbednosnih pretnji i izazova koji proizilaze iz njihove primene, Ministarstvo policije preduzelo je niz mera za razvoj jedinstvenih i specijalizovanih organizacionih segmenata Službe, koji će biti osposobljeni za efikasno otkrivanje i suprotstavljanje svim oblicima visokotehnološkog kriminala. Takav proces, koji je u skladu sa težnjama da budu ispunjeni evropski standardi u ovoj oblasti, neminovno iziskuje vreme i znatna tehnička i stručna ulaganja u okviru Službe. Jedan od ključnih faktora ovog procesa su donošenje novog Krivičnog zakonika Srbije (stupio na snagu 1. 1. 2006. godine) i novog ZKP. Njihovim donošenjem, kao i donošenjem Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala sprovedenje propisa u ovoj oblasti značajno je unapređeno.

I pored svih navedenih problema sa kojima smo se do sada suočavali u borbi protiv ovih oblika organizovanog kriminala, uspjeli smo da ostvarimo i određene, istina početne, rezultate u oblastima zloupotrebe maloletnih lica u pornografiji, Internet piraterije, kao i u oblastima zloupotrebe platnih kartica i elektronskog bankarstva i trgovine i dr. Primer jedne veoma uspešne realizacije u ovoj oblasti jeste efikasna akcija pripadnika Ministarstva policije, izvedena u saradnji sa BIA, kojom je otkrivena organizovana kriminalna grupa, u domaćoj javnosti označena kao „putarska“ i „drumska mafija“.⁴

Aktivnosti preduzete radi suzbijanju piratske produkcije dovele su do povećanog i kontinuiranog otkrivanja ovih krivičnih dela. Treba naglasiti da će ove aktivnosti biti intenzivirane, s obzirom na to da se zakonodavstvo u oblasti intelektualne svojine u Srbiji trenutno usklađuje sa međunarodnim konvencijama i relevantnim standardima EU. Republika Srbija je, kao pravni sledbenik SCG, član Svetske organizacije za intelektualnu svojinu (WIPO) i potpisnik niza međunarodnih konvencija u oblasti autorskih prava (Rimska i Ženevska konvencija). Donošenje no-

vog Krivičnog zakonika Srbije ima veliki značaja za poboljšanje rada policije u ovoj oblasti.

Značajni rezultati postignuti su i u suzbijanju nedozvoljenog prometa akciznih i drugih proizvoda široke potrošnje, pri čemu je „sivo“ tržište cigareta i naftnim derivatima svedeno na niži nivo nego prethodnih godina.

U toku je izrada Nacionalne strategije prevencije kriminala.

Projekat “Policija u lokalnoj zajednici”

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije započelo je 2003. godine uvođenje i razvoj modela rada “Policija u zajednici” u Republici Srbiji kako bi unapredila prevenciju kriminaliteta, poboljšala ukupnu bezbednosti građana, ostvarila uspostavljanje partnerskih odnosa građana sa policijom, podigla bezbednosnu kulturu i doprinos policije kvalitetnijem životu građana.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije predvideo je da razvoj i implementacija projekta “Policija u lokalnoj zajednici” teku u dve faze – pilot faza u određenim oblastima, a zatim razvoj modela na području cele Republike.

U pilot fazi je razvoj policije u zajednici izvršen u teritorijalno, demografski, etnički i privredno različitim oblastima – Kragujevac, Novi Sad, Zvezdara, Novi Bečej, Bačka Palanka, Vrnjačka Banja, Požega, Preševo, Bujanovac i Medveđa.

Da bi razvoj bio praćen, uspostavljena je saradnja sa predstavnicima Misije OEBS, kao i sa predstavnicima više stranih policijskih službi, posebno sa predstavnicima policije Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije, Kraljevine Norveške, Švajcarske, Kanade, Nemačke i drugih zemalja.

Krajem 2004. i početkom 2005. godine izvršena je evaluacija pilot projekta. Evaluacija je pokazala da je pilot projekat ostvario značajne rezultate u ostvarivanju saradnje policije i organa lokalne samouprave i drugih subjekata zajednice na prevenciji kriminaliteta. Imao je dobra iskustva i pokazao je primer prakse koja može biti putokaz i smernica za dalji razvoj modela rada policije u zajednici na nacionalnom nivou.

Stupanjem na snagu Zakona o policiji (krajem 2005. godine) – koji daje pravni osnov za ostvarivanje partnerstava i saradnju sa organima lokalne samouprave, drugim državnim i nedržavnim organima i organizacijama prilikom sprečavanja ili otkrivanja delikata i njihovih učinilaca, kao i prilikom ostvarivanja drugih

bezbednosnih ciljeva – stvorene su pretpostavke za razvoj modela rada policije u zajednici na području Republike Srbije.

U skladu sa tim, razvoj modela rada “Policija u zajednici” nastavljen je aktuelnom izradom odgovarajućeg strateškog dokumenta, u skladu sa kojim će biti preduzete planske aktivnosti unapređenja policije u javnu i dostupnu policijsku službu koja odgovorno deluje, u partnerstvu sa zajednicom i građanima, u rešavanju njihovih bezbednosnih problema.

Na osnovu strateških opredeljenja, međunarodne pomoći i podrške Misije OEBS, kao i korišćenjem iskustava iz pilot faze, razvoj policije u zajednici u područnim policijskim upravama biće usmeren ka edukaciji policije, predstavnika zajednice i građana, unapređenju komunikacije policije sa građanima, ostvarivanju partnerstva policije i zajednice u prevenciji i problemski orijentisanom radu na rešavanju bezbednosnih problema u zajednici.

U proteklom periodu povećana je zatupljenost žena u policiji, kako prijemom, tako i realizacijom odgovarajućih kurseva. Takođe, ženama su otvorena i vrata obrazovnih policijskih ustanova.

Radi postizanja veće zastupljenosti pripadnika etničkih manjina u policiji i uspostavljanja odnosa poverenja policije sa građanima u multietničkim sredinama, realizovan je program razvoja tzv. multietničke policije u Preševu, Bujanovcu i Medveđi.

Navedeni program realizovan je da bi, većim uključivanjem pripadnika etničkih zajednica u policiju, bili stvoreni uslovi za povećanje poverenja lokalnog stanovništva u rad policije i da bi bile prevaziđene tenzije koje su kulminirale tokom bezbednosne krize u ovom regionu, početkom 2001. godine.

Reforma sistema obezbeđenja državne granice

S obzirom na to da je preuzimanje granice od vojske jedna od obaveza na putu ka Evropi, Ministarstvo policije i Vlada Republike Srbije usmerili su svoje aktivnosti ka reformi sistema obezbeđenja državne granice i ka uspostavljanju jedinstvene granične službe koja će biti u domenu unutrašnjih poslova. Preuzimanje poslova obezbeđenja državne granice od Vojske otpočeto je januara 2005. godine (granica prema Mađarskoj). Uspostavljena je organizacija granične policije, koju su podržale relevantne međunarodne organizacije: Evropska unija – Evropska komisija, OEBS – Evropska organizacija za bezbednost i saradnju, direktor DCAF – Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, UN-

HCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice i IOM – Međunarodna organizacija za migracije. Time je dostignut standard koji je Evropska unija postavila u oblasti upravljanja granicama. Izvršena je demilitarizacija državne granice prema Mađarskoj, Rumuniji, Bugarskoj i Hrvatskoj, a formirano je i operativno funkcioniše 28 novih stanica granične policije za obezbeđenje državne granice, kao i četiri regionalna centra. Usvojeni su Strategija integrisanog upravljanja granicom i Akcioni plan za implementaciju ove strategije. Potpisan je dokument “Funkcionalna strategija graničnih službi” i odobren “tvinig” projekat (partnerski projekat) pod nazivom “Implementacija integrisanog upravljanja granicom, čija se realizacija očekuje početkom 2007. godine. Na taj način, uspešno je zaključen proces reformskih projekata koji se odnose na obezbeđenje državne granice.

Izrada koncepta zaštite građana u vanrednim situacijama

Formiranjem Sektora za zaštitu i spašavanje, koje se nalazi u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, zahvaćen je značajan deo koncepta zaštite građana u vanrednim situacijama.

S obzirom na to da je Republika Srbija suočena sa trajnim (nevojnim) bezbednosnim izazovima, kao što su požari, poplave, zemljotresi, tehničko-tehnološke nesreće, eksplozije, havarije i slično, postoji očigledna potreba da bude organizovan moderan i jedinstven sistem za spasavanje i uspostavljen jedinstven sistem rukovođenja, organizovanja građana i logističke podrške u zaštiti i spasavanju. Ka ostvarivanju tog cilja usmerena je i reformaska aktivnost u ovoj oblasti.

Unutrašnja kontrola policije

Reforma policije ne podrazumeva samo uspostavljanje njene racionalnije i funkcionalnije organizacije i modernizacije stvaranjem kapaciteta za uspešniju realizaciju strateških i drugih zadataka, već podrazumeva i jačanje mehanizama unutrašnje kontrole, zakonitosti, profesionalizma i odgovornosti svih pripadnika Ministarstva. U skladu sa tim, u proteklom periodu nastavljeno je uspostavljanje delotvornog sistema unutrašnje kontrole i odgovornosti policije. To je osnova za efikasnu borbu protiv korupcije u policiji i za uspostavljanje jasnih profesionalnih standarda i policijske etike, i to jačanjem i boljom organizacijom Službe ge-

neralnog inspektora RJB, odnosno jačanjem i boljom organizacijom Sektora unutrašnje kontrole policije. Da je formiranje ove Službe – Sektora bilo opravdano, kao i da je bilo uspešno, svedoče pohvale koje su ovom poduhvatu dali eminentni međunarodni činiooci, što je posebno istaknuto i u Studiji o izvodljivosti. U viziji razvoja Sektora unutrašnje kontrole policije predviđeno je dalje unapređivanje rada ovog Sektora, i to u nekoliko istovremenih pravaca. Pre svega, ono će se kretati ka unapređenju prevencije – predupređivanjem zloupotreba i nezakonitog postupanja policijskih službenika, konkretnom istragom o radu policije, kontinuiranom saradnjom sa medijima, kreiranjem kvalitetnog i proaktivnog odnosa sa građanima i javnošću, kao i uspostavljanjem međunarodnih standarda profesionalnog postupanja policijskih službenika.

Umesto zaključka

Tokom proteklih šest godina ostvaren je vidan napredak u reformi policije u Srbiji. Razdvajanje RDB od RJB, uvođenje većeg broja žena u uniformisanu policiju, stvaranje tzv. multietničke policije na jugu Srbije, osnivanje Službe generalnog inspektora, odnosno Službe unutrašnje kontrole, suštinsko strukturno reorganizovanje policijske službe koje je omogućilo jasnu razdvojenost operativnog i političkog dela MUP i otvorilo prostor za decentralizaciju policijskih poslova, uspostavljanje kvalitetno novog sistema policijskog obrazovanja i prepoznavanje neophodnosti promene načina razmišljanja i načina rada policije doprineli su tome da u Srbiji bude promenjen stav o policiji.

Reforma policije, kao uostalom i reforma službi bezbednosti u celini, ima presudni značaj za razvoj stabilne demokratije, tržišne privrede i političkih i društvenih struktura koje oslikavaju vrednosti i potrebe društva. Preovlađuje uverenje da međunarodne organizacije i vlade uspevaju da prepoznaju odlučujuću ulogu koju reforma policije ima u stabilizaciji društava u tranziciji.

Sonja Stojanović¹

NA POLA PUTA – REFORMA POLICIJE U SRBIJI 2000–2006.

U ovom tekstu predstavimo nekoliko najvećih dostignuća reforme policije u periodu od demokratskih promena 2000. godine do 2006. godine, kao i izazove postavljene pred sledeću vladu. Za pripremu izlaganja korišćeni su zvanični dokumenti MUP Republike Srbije, intervjui s zvaničnicima MUP i Evropske komisije, izveštavanja medija, kao i studije komparativnih iskustava drugih zemalja u tranziciji. Četiri najvažnija dostignuća reforme policije po mišljenju policajaca intervjuisanih u leto 2006. godine bila bi: prvo, otvaranje ka međunarodnoj zajednici; drugo, “povratak uma umesto sile”, tj. jačanje kapaciteta kriminalističke policije u odnosu na kapacitete uniformisane policije koja je bila privilegovana tokom Miloševićevog doba; treće, redefinisane identiteta policije i prelaženje sa režimskog aparata prisile na servis građana i četvrto, postavljanje normativnog i strateškog okvira za uređivanje ovog sektora. Ključno pitanje je da li su ova dostignuća stigla do tačke iz koje nema povratka, odnosno do trenutka kada policija više ne može da odmaže procesu demokratizacije u društvu.

Prva promena: Otvaranje ka međunarodnoj zajednici

Hronološki gledano prvi i možda najlakše ostvareni rezultat reforme predstavlja otvaranje ka međunarodnoj zajednici. Do 2000. godine je za međunarodnu saradnju policije pre svega bio

¹ Autorka je direktorka Centra za civilno-vojne odnose (www.ccmr-bg.org) i saradnica na Fakultetu političkih nauka na dodiplomskom i posle diplomskom programu iz nacionalne i globalne bezbednosti. Prethodno je tri godine radila na programima međunarodne pomoći reformama policija u Srbiji i Crnoj Gori u Odeljenju za sprovođenje zakona Misije OEBS u SCG, a nedavno je magistrirala baveći se komparativnom analizom uticaja političke tranzicije na reforme policija u Sloveniji i Srbiji.

zadužen MUP SRJ. Posle petooktobarskih promena, MUP Srbije je, nakon decenije samoizolacije, počeo da se uz pomoć novog političkog vođstva otvara za programe podrške i saradnje s partnerima iz međunarodne zajednice. Transformacijom SRJ u SCG 2003. godine, stvorili su se uslovi za to da i operativna saradnja, poput saradnje ostvarene sa Nacionalnim birooom Interpola, pređe u nadležnost republičkog ministarstva. Mnogostruke su dobiti od ostvarivanja kontakata i saradnje sa policijama drugih zemalja, kao i sa međunarodnim organizacijama. Prvu dobit pre svega čini profesionalni napredak naših policajaca, koji su se upoznali sa novim i savremenim metodama rada. Druga dobit je izgradnja poverenja između naše policije i drugih bezbednosnih aktera. Saradjujući sa svojim kolegama u inostranstvu, naša policija polako postaje deo svetske bezbednosne zajednice. Treća korist nije u potpunosti ostvarena i još uvek predstavlja mogućnost. Policija može postati bitno sredstvo naše spoljne politike, posebno u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Reforma policije kao prioritet u pridruživanju EU

Našu zemlju, ali i druge zemlje Balkana, zemlje članice EU trenutno doživljavaju kao vrlo nestabilan region iz koga dolaze i preko koga prolaze kriminal i ilegalni imigranti. Promena politike EU nakon pouka koje je izvukla iz pridruživanja Bugarske i Rumunije predstavlja drugi razlog zbog kog je sprovođenje reforme policije u procesu pridruživanja veoma važno. Na osnovu slučaja ove dve zemlje, zaključeno je da je mnogo lakše sprovesti bolnu ekonomsku reformu i usvojiti pravni okvir Evropske zajednice nego uspostaviti vladavinu prava. Na slučaju ovih zemljama pokazalo se to da uspeh reformi u drugim oblastima javne uprave može biti doveden u pitanje ako borba protiv korupcije i organizovanog kriminala nije uspešna. U skladu sa tim, Evropska komisija je već najavila da će, prilikom pregovaranja sa našom zemljom o usvajanju pravnih tekovina EU, pregovore o poglavlju koje se odnosi na unutrašnje poslove i pravosuđe pokrenuti mnogo ranije i da ih neće ostaviti za kraj kao što je to činila tokom prethodnih ciklusa proširenja. Tokom pregovora možemo očekivati postavljanje oštrijih uslova, čak i za one aspekte za koje ne postoje jasno određeni standardi za sve zemlje članice EU, kao što je to, na primer, demokratizacija policije.

Dobru ilustraciju nedostatka standarda u oblasti demokratizacije policije u EU predstavlja oblast kontrole i nadzora rada

policije.² Raznolikost mehanizama unutrašnje kontrole i spoljašnjeg i parlamentarnog nadzora policije u zemljama članicama EU rezultat je različitih tokova razvoja odnosa na relaciji policija – društvo. Na primer, u anglosaksonskom modelu uređenja policijskog rada građansko društvo i nezavisna tela koja se ne nalaze pod okriljem izvršne vlasti igraju mnogo veću ulogu u nadzoru policije. Ovo možemo zaključiti na osnovu postojanja velikog broja tela namenjenih spoljašnjem nadzoru policije i njihovih nadležnosti (npr. nenajavljene kontrolne posete grupa građana prostorijama namenjenim za pritvor, Nezavisna komisija za istraživanje pritužbi na postupke policije u Velikoj Britaniji ili posebni Ombudsman za policiju u postkonfliktnom regionu Severne Irske). U kontinentalnim političkim sistemima, na primer, u Francuskoj i Nemačkoj, veće nadležnosti u kontroli i nadzoru rada policije date su, pre svega, državnim organima (pravosudnom sitemu, parlamentu i višim nivoima u izvršnoj vlasti).³ Zvaničnici Evropske komisije⁴ su tokom intervjua istakli dva faktora zbog kojih će zemlje članice predstavnicima Komisije omogućiti da, prilikom pregovaranja sa potencijalnim kandidatima sa Zapadnog Balkana, utiču na interpretaciju „najboljih standarda evropske prakse“ više nego što su to do sada činile. To će im, pre svega, dozvoliti zato što potencijalne kandidate doživljavaju kao slabe države kojima je prilikom interpretiranja standarda EU neophodno „tutorstvo“. Zatim, to će im dozvoliti zato što su se tokom poslednjeg ciklusa proširenja EU uverile da Evropska komisija poseduje i ekspertizu i kapacitete za preuzimanje glavne uloge u uravljanju i nadzoru procesa proširenja, uključujući u to i oblast unutrašnjih poslova.

Balans prioriteta u procesu pridruživanja

Prilikom procesa pridruživanja EU najviše pažnje posvećuje se reformama, koje imaju presudan značaj za odbranu starih članica EU od kriminala koji dolazi sa ovih prostora. Analiziranjem poglavlja o

² Opšti principi demokratskog funkcionisanja policija propisani su u dokumentima drugih međunarodnih organizacija poput dokumenata: Evropski kodeks policijske etike Saveta Evrope iz 2001. g. i UN kodeks ponašanja službenih lica odgovornih za primenu zakona iz 1979. godine

³ Lawday, D. (2000), *Policing in France and Britain - Restoring Confidence Locally and Nationally* [izveštaj sa seminara Franko-Britanskog saveta održanog u Londonu 8–9. novembra 2000. godine]. Dostupno na: www.franco-britishcouncil.org.uk/showdetails.php?pub_id=33

⁴ Intervjui su objavljeni u leto 2006. godine u okviru istraživanja objavljenih za potrebe magistarske teze.

kojima se pregovara možemo zaključiti da je članicama EU najviše stalo do uspostavljanja sistema za integrirano upravljanje granicom i azilima, sistema za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma, sistema za borbu protiv trgovine narkoticima itd. Navedene oblasti predstavljaju *kontrolne paradigme policijskog rada*, tj. represivne delatnosti usmerene ka suzbijanju kriminala (Peers:2000). Prilikom ispunjavanja uslova EU treba da vodimo računa o tome da ne zanemarimo nasleđe devedesetih godina. Zato treba da osiguramo to da budu sprovedene reforme koje bi omogućile da policija prestane da dela kao instrument režima i da postane servis građana. Ne bi valjalo ako bismo zanemarili sprovođenje „mekih“ reformi koje vode ka demokratizaciji – poput uvođenja policije u lokalnu zajednicu, reforme policijskog obrazovanja i obuke, jačanja unutrašnje kontrole u policiji – za rad uspostavljanja efikasnije borbe protiv organizovanog kriminala. Izbor između zaštite ljudskih prava i efikasnosti predstavlja lažnu dilemu. Građani koji nemaju poverenja u policiju neće sa njom saradivati i verovatno će zaštitu zatražiti od alternativnih bezbednosnih struktura, što dalje može probuditi nesigurnost.

Koliko god se policajci trudili da nauče „jezik EU“ i uvedu novine koje su u skladu za zahtevima evropskih integracija, oni ne mogu da obave ovaj važan posao ako pridruživanje EU za njih i za politički vrh ne predstavlja prioritet. Nažalost, moram zaključiti da to trenutno nije slučaj, jer su resursi izdvojeni za integracije u EU minimalni. Na primer, trenutno je u MUP, tačnije u Birou za međunarodnu saradnju i evropske integracije, samo jedna osoba zadužena isključivo za odnose sa EU. Ovaj nedostatak će postati još očigledniji sledeće godine kada bude počelo sprovođenje novog Pretpristupnog instrumenta. Novina u procesu pridruživanja biće to što će programiranje i upravljanje fondovima EU preći sa Evropske agencije za rekonstrukciju na lokalne državne organe, tj. direktno na policiju.⁵ Mali broj zaposlenih u MUP raspoređen je i obučen za obavljanje ovih poslova. Većina uspeha u procesu pridruživanja, poput pripreme Strategije integrisanog upravljanja granicom, postignuta je sa zakašnjenjem zbog obavljanja redovnih zadataka, kao i zbog učestalih smenjivanja ključnih rukovodilaca. U medijima kruže brojke koje svedoče o tim smenama, pa je tako tokom ministროvanja DOS u Ministarstvu smenjeno 2.500 ljudi, dok je tokom

⁵ FOS i Evropski pokret u Srbiji, (2006), *IPA – Vodič kroz instrument za pretpristupnu pomoć 2007-2013*. Dostupan na: www.evropa.sr.gov.yu/Evropa/Documents/EvropaDocuments/IPA.pdf

mandata Vlade premijera Koštunice smenjeno oko 700 starešina do nivoa opštinske policije.⁶ Nestabilnost broja i sastava profesionalnog kadra koja nastaje usled prevelike politizacije ne koči samo evropske integracije, nego i kontinuitet sprovođenja reformi u policiji.

Druga promena: „Povratak uma umesto sile“

Drugu grupu velikih dostignuća čini ono što sam u uvodu nazvala „povratak uma umesto sile“. Svi se sećamo kako je tokom devedesetih izgledala policija na ulicama naših gradova, odevena u maskirane uniforme i zatvorena za komunikaciju sa građanima. U to vreme je prilikom raspodele budžeta unutar MUP prvenstvo davano opremanju i naoružavanju uniformisane policije. Uniformisana policija je veoma važna, pogotovo u okviru programa rada policije u lokalnoj zajednici, jer su njeni pripadnici oni sa kojima se građani najčešće sreću. Trend koji postoji u razvijenim zemljama je da naglasak ne bude stavljen na patroliranje i fizičku silu policije, nego na analitički rad. Analitikom se bave službenici u odelima, koji imaju znanje iz računovodstva, pravnih nauka i koji pripremaju operativne i strateške analize na osnovu kojih će operativno-uniformisani sastav policije postupati. U skladu sa tim, istakla bih činjenicu da je naša policija konačno počela da razrađuje sistem centralne operativne analitike (*national criminal intelligence system*) po ugledu na skandinavski model. To znači da će se kriminalistički, a ne politički, obaveštajni podaci iz svih linija rada Ministarstva ukrštati u određenim centralnim bazama, da će biti analizirani i da će se na osnovu tih analiza preventivno delovati. Ovo će omogućiti to da materijalni i ljudski resursi budu ciljano upotrebljavani, da se na osnovu analize deluje preventivno čak i protiv dobro organizovanih umreženih kriminalnih grupa.

Druga velika promena koja utiče na povećanje efikasnosti rada policije odnosi se na razvoj forenzičarskih kapaciteta naše policije.⁷ Ovo smanjuje mogućnost zloupotrebe ovlašćenja koja je postojala u

⁶ Bakić, B. i Gajić, N. (2006), «Police Reform in Serbia-Five Years Later», The British Defence Academy's Conflict Research Centre, str. 29. Dostupno na: [www.defac.ac.uk/colleges/csrf/document-listings/balkan/06\(21\)BB.pdf](http://www.defac.ac.uk/colleges/csrf/document-listings/balkan/06(21)BB.pdf)

⁷ Bakic, B. i Gajic. N. (2007), "Police Reform in the Republic of Serbia", u: Ebnother, A., Fluri, P. and Jurekovic, P. (eds.), *Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform* (Geneva: DCAF), str. 469

Miloševićevo doba, kad je glavnu istražnu metodu predstavljao informativni razgovor. Taj „razgovor“ bi se često završavao prikupljanjem dokaza neovlašćenom upotrebom sile, zbog čega mnogi slučajevi nisu bili održivi na suđenju. Razvojem forenzičarskih kapaciteta, omogućava se postojanje nesmetanog toka lanca dokaza, odnosno omogućava se to da dokazni materijal bude prikupljen na adekvatan način i da njegov originalni kvalitet bude sačuvan od uviđaja na licu mesta do trenutka kada bude poslat tužilaštvu. U ovoj oblasti rada mnogo je postignuto obukom kadra i osnivanjem regionalnih kriminalističkih tehničkih centara u Beogradu, Nišu i Novom Sadu. Još jedno dostignuće predstavlja opšte povećanje kapaciteta Službe za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK), koju smo, nažalost, videli na delu tek posle ubistva premijera Zorana Đinđića 2003. godine. Ova služba dobila je sada i posebna ovlašćenja koja su uneta u zakonodavni okvir. Da bi izgradnja struktura za borbu protiv organizovanog kriminala bila zaokružena, potrebno je još usvojiti i Nacionalnu strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala, kojom bi bili predviđeni mehanizmi za unapređivanje koordinacije svih državnih organa aktivnih po ovom pitanju (MUP, tužilaštvo, carina, poreska policija itd.).

Kako “osigurati” vođenje borbe protiv organizovanog kriminala?

Posle ovih pohvala, iznela bih nekoliko ideja o tome kako borbu protiv organizovanog kriminala učiniti još efikasnijom. S obzirom na to da još uvek ne postoji nacionalni operativni analitički sistem, posebnu pažnju treba posvetiti načinu na koji je moguće unaprediti koordinaciju rada unutar Ministarstva. Recimo, operativne informacije koje sakuplja granična ili uniformisana policija ne stižu direktno i u SBPOK, te često analize kasne i ne prate probleme na terenu. Taj problem ne postoji samo unutar MUP, već i prilikom saradnje sa drugim državnim organima, poput carine i poreske policije, koji bi mogli pružiti podatke za obavljanje potpunije analize organizovanog kriminala i terorizma. Nedavno su, pod pritiskom EU, baze carine i poreske policije date na korišćenje policiji.

Slabu kariku u borbi protiv kriminala predstavlja i saradnja sa drugim policijskim službama u regionu. Evropska komisija je u redovnim izveštajima ukazivala na to da prekogranična policijska saradnja u regionu još uvek nije na zadovoljavajućem nivou, jer je

opterećena nasleđem ratnih zločina. U poslednjih nekoliko godina deklarativno je započeto pokretanje mnogih inicijativa za uspostavljanje prekogranične saradnje, ali operativni instrumenti za njihovo sprovođenje još uvek nisu usvojeni. Revolucija u prekograničnoj saradnji policija u regionu mogla bi biti ostvarena razvojem i primenom Konvencije za policijsku saradnju u Jugoistočnoj Evropi⁸. Pored unapređivanja razmene informacija, ova Konvencija predviđa i uspostavljanje zajedničkih istražnih timova i mehanizme za unapređivanje operativne prekogranične saradnje, kao što su potere, prismotre i uviđaji na teritoriji susednih zemalja i sl. Sve dok ovaj dokument ne bude ratifikovan u zemljama potpisnicama i dok njegova primena ne bude precizirana bilateralnim sporazumima koje će one potpisati, ova Konvencija ostaje "mrtvo slovo na papiru".

Pretposlednji krug preporuka odnosi se na unapređenje unutrašnje kontrole u policiji kako bi bilo osigurano to da oni koji se bore protiv kriminala i sami ne podlegnu korupciji. Na tom planu je mnogo urađeno, pogotovo od 2003. godine kada je Služba generalnog inspektorata dobila prve kadrove. Međutim, postojanje Pravilnika o postupku rešavanja pritužbi (*Službeni glasnik* RS 101/05) dovodi u sumnju iskrenost namere da unutrašnja kontrola u policiji bude potpuno uvedena. On rukovodiocima organizacionih jedinica omogućava to da Službi za unutrašnju kontrolu privremeno onemogućuje „uvid u dokumenta, pristup u prostorije i dostavljanje određenih podataka“. Ako je na drugim organizacionim jedinicama da procene to da li će određene podatke dostaviti onima koji treba da ih kontrolišu, dovodi se u pitanje snaga i nezavisnost unutrašnje kontrole.

Poslednja preporuka za unapređivanje delatnosti aktera u borbi protiv kriminala vezana je za strukturalnu podelu rada koja treba da bude sprovedena u odnosu na Bezbednosno-obaveštajnu agenciju (BIA). Od vremena kada se sektor državne bezbednosti izdvojio u BIA, SBPOK je postepeno uspeo da izgradi nezavisne kapacitete za mnoge delatnosti, ali je prismotra uz upotrebu telekomunikacionih sredstava i dalje u nadležnosti BIA. S obzirom na to da je ovakva prismotra jedno od istražnih sredstava koji može ozbiljno ugroziti prava građana, bitno je da, po uzoru na

⁸ Konvenciju su potpisale Albanija, BiH, Crna Gora, Makedonija, Moldavija, Rumunija i Crna Gora tokom autrijskog predsedavanja EU, u Beču, 5. maja 2006. godine. Tekst konvencije je dostupan na: http://www.eu2006.at/de/News/information/SEE_Police_Convention_270406_Final_text.pdf

starije demokratije, policija i tajne službe budu jasno razgraničene kako bi policija mogla skupštini nezavisno garantovati to da će specijalne istražne mere biti legalno upotrebljivane.

Treća promena: Nedovršena demokratizacija policije

Treća velika grupa dostignuća vezana je za demokratizaciju policije. Jedan od najvećih uspeha reforme policije je to što je uspela da postane jedan od reprezentativnijih organa državne uprave.

Zastupljenost žena u operativnom sastavu policije		Zastupljenost pripadnika određenih etničkih manjina	
2001. godine ⁹ od 35.000 zaposlenih u MUP (21.000 u uniformi)	2006. godine	2001. godine	2006. ¹⁰ godine od ukupno 45.149 zaposlenih u MUP
29	2.726 žena, od kojih je njih 124 komandni kadar	118 Albanaca	296 Albanaca (0,66%)
		496 Mađara	487 Mađara (1,08 % policije od 3,91% Mađara u stanovništvu)
		380 Bošnjaka	453 Bošnjaka (1% policije od 2,1% Bošnjaka u stanovništvu)
			40 Roma (0,09% policije od 1,44% Roma u stanovništvu)

Procenat zastupljenosti pripadnika etničkih manjina i žena u sastavu policije znatno je uvećan i to je, na primer, istaknuto u istraživanju UNDP na jugu Srbije, u kom je policija, posle decenije u kojoj je doživljavana kao okupacioni organ, izabrana za najreprezentativniji državni organ. To ne znači da postignutim treba biti zadovoljan, jer je očigledno da su određene etničke zajednice i dalje „nevidljive“ u policiji (npr. Romi i Hrvati). Sve etničke manjine i dalje nisu u policiji dostigle zastupljenost, odnosno cenzus koji imaju u populaciji. U većinskoj populaciji i dalje postoje problemi

⁹ Monk, R. (2001), *Rad policije u SRJ*, (OEBS).

¹⁰ Izveštaj MUP RS Odboru za odbranu i bezbednost Narodne skupštine Republike Srbije, 2006. godine. Dostupno na www.mup.sr.gov.yu

kada je u pitanju regrutovanje urbane populacije. Svaki četvrti policajac u Beogradu dolazi iz uglavnom manje razvijenih sredina i prelazi više od 100 km do posla. To pokazuje da i dalje treba raditi na jačanju partnerskog odnosa policije i lokalne zajednice, unapređenju pozitivnog imidža policije, kao i na odgovornom odnosu s medijima kako bi i Beograđani i Vojvođani shvatili policijsko zvanje kao časnu profesiju u kojoj mogu napredovati.

Reformisanjem policijskog školstva i obuke reformiše se i policijska kultura. Spajanje Policijske akademije i Više škole unutrašnjih poslova u jedinstvenu Kriminalističko-policijsku akademiju predstavlja glavni pravac reforme školstva. Međutim, ova organizaciona novina se za sada desila samo na papiru. Obim i sadržaj predmeta nisu izmenjeni. Nije postignuta ni autonomija u odnosu na MUP, jer sve programe i istraživanja i dalje odobrava ministar unutrašnjih poslova, a integracija u civilni sistem obrazovanja postoji samo kao obećanje u zvaničnim govorima.¹¹ Treba, svakako, pohvaliti veliki napredak koji je postignut prestankom upisa novih regruta u Srednju školu unutrašnjih poslova (SŠUP) i podrškom koja je data kako bi se SŠUP transformisala u jedinstveni Centar za osnovnu policijsku obuku¹². To će omogućiti da od ulaska novih regruta na obuku bude reformisana policijska kultura, da žene i muškarace zajedno i po istim programima pohađaju školu, kao i da u usaglašeni program obuke za sve linije rada budu unesene nove vrednosti i metode.

Parlamentarni nadzor predstavlja najslabiju kariku u procesu demokratizacije policije, pre svega zbog nedostatka volje političara da aktivno učestvuju u parlamentarnom nadzoru. Izveštaji policije čitaju se sada dva puta godišnje i to bez aktivnog pokretanja tema ili udubljanja u strategije koje je policija pokrenula. Ako želimo da depolitizujemo policiju, onda ne treba da se mešamo u operativni rad policije, već da razvijemo parlamentarni nadzor, koji će biti instrument političkog nadgledanja funkcionisanja policije.

Četvrta promena: Usvajanje novog formalnog okvira

Četvrta velika grupa postignuća u reformi policije odnosi se na postavljanje normativnog i strateškog okvira za uređivanje rada policije. Novi Zakon o policiji, usvojen 2005. godine, doneo je

¹¹ Kešetović, Ž. i Davidović, D. (2006), «Policing in Serbia-Challenges and Developments», u: Meško, G. i Dobovšek, B., *Policing in CEE Past, Present and Future* (Ljubljana: The Faculty of Criminal Justice nad Security).

¹² Više informacija o transformaciji SŠUP u: Centar za osnovnu policijsku obuku videti: www.copo.edu.yu/index.html

mного pozitivnih novina, kao što su, na primer, jasnija ograničenja upotrebe sredstava prinude, regulisanje rada unutrašnje kontrole i sl. Najveća novina u Zakonu je *de jure* podela na profesionalnu i operativnu komponentu (direkciju policije, službu spasavanja i zaštite), koja je razdvojena od komponente zadužene za izradu i praćenje sprovođenja politike unutrašnjih poslova (Ministarstva). Ova formalna podela nadležnosti trebalo bi da smanji mogućnost uplitanja donosilaca političkih odluka Ministarstva u operativno rukovođenje radom policije. Dublja analiza teksta Zakona ukazuje na to da je nadležnost za donošenje većine odluka i dalje u rukama ministra. Na primer, po novom Zakonu, ministar je i dalje taj koji imenuje i razrešava načelnike područnih policijskih uprava iako su te uprave u lancu komandovanja podređene direktoru policije.¹³ Takođe, ministar je zadržao mnoga diskreciona prava, poput odlučivanja o upotrebi specijalnih jedinica i izuzimanju Ministarstva iz redovne procedure za javne nabavke. Kvalitet Zakona ogleda se tome kako će on biti razrađen u podzakonska akta. Već pomenuti Pravilnik o postupku rešavanja pritužbi bolje ukazuje na kvalitet unutrašnje kontrole, nego što to čini Zakon o policiji, pa to od parlamentaraca zahteva da se više udube u nadgledanje toka reformi.

Uspostavljanje formalne operativne autonomije policije još uvek ometa dominantni stil upravljanja. Sadašnji sistem upravljanja karakterišu prevelika centralizacija donošenja odluka i mikromenadžment¹⁴, koji postoje prilikom upravljanja svakodnevnim poslovima. Iako je za većinu policija normalno to da bude zadržana jasna hijerarhijska struktura, naglasak stavljen isključivo na vertikalne linije odgovornosti, koje idu prema nekoliko donosilaca odluka na vrhu piramide, sprečava razvoj horizontalnih linija komunikacije i koordinacije različitih organizacionih jedinica MUP, kao i komunikacije i koordinacije ovih jedinica sa ostalim organima državne uprave. Ovo nije karakteristika samo MUP, već i cele državne administracije u Srbiji. Ovo je verovatno posledica nedostatka državnog konsenzusa povodom toga šta su prioriteti nacionalne bezbednosne politike, kao i slabih kapaciteta državne uprave. Predstavnici drugih ministarstava pohvalili su MUP da je sada znat-

¹³ Član 24 Zakona o policiji predviđa to da se imenovanje vrši na preporuku direktora policije http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=296&t=Z#.

¹⁴ Nalaz i definicija pojma mikromenadžmenta preuzete su iz: Downes (2004:45): "Mikromenadžment (rukovođenje na nivou detalja) predstavlja nesposobnost da se dovoljno ovlašćenja prenese na niže elemente u organizacionoj strukturi."

no više otvoren za saradnju nego što je to bio u periodu nedemokratske vladavine devedesetih godina. U isto vreme, kritikovali su MUP da reaguje samo na zahtev drugih ministarstava i da retko aktivno traži uspostavljanje partnerstva s drugim organima u državnoj administraciji, kao i sa organizacijama građanskog društva.

Većina intervjuisanih pripadnika MUP istakla je potrebu da, nakon šest godina od početka reformi, bude razvijena strategija razvoja na nivou celog ministarstva. Oni očekuju da će donošenje ovakve strategije umanjiti neizvesnost i dati smernice za koordinirani razvoj svih organizacionih jedinica. Najveća podrška političara potrebna je za obezbeđivanje resursa neophodnih za izradu i usvajanje strateškog okvira reforme policije odmah po usvajanju Nacionalne strategije bezbednosti. To bi stvorilo osnovu za usaglašavanje već izrađenih pojedinačnih strategija i za racionalniju upotrebu resursa i pojasnilo to koji su prioriteti reforme policije u narednom periodu koji obuhvata od tri do pet godina.

Reforma policije na pola puta

Možemo zaključiti to da je policija u Srbiji prevalila značajan put u periodu od 2000. godine do sada, kao i da su postavljene osnove nove demokratske policije koja će biti u službi građana. Takođe, možemo reći da je, po ugledu na model koji je izradio britanski naučnik Tim Edmunds, uspešno okončana „prva generacija reformi“ u policiji. Prva generacija reformi podrazumeva uspostavljanje mehanizma za sprovođenje civilne kontrole nad policijom i usvajanje bazičnog zakonskog okvira za ovu oblast. Policija u Srbiji ušla je u drugu fazu – konsolidaciju reformi, tokom koje je formalne reforme neophodno internalizovati u sistem. Druga generacija reformi kao cilj ima „konsolidaciju prethodno ostvarenih reformi i efektivno i efikasno funkcionisanje institucija i procedura uz troškove koji omogućavaju održivi razvoj i države i društva“ (Edmunds, 2003:16). Da bi to bilo ostvareno neophodno je da budu smanjene mogućnosti politizacije policijskog rada, a efikasnost upravljanja povećana unapređenjem sistema rukovođenja ljudskim resursima i finansijama u skladu s glavnim smerovima reforme državne uprave. Zatim, neophodno je da što pre bude donesena srednjoročna Strategija razvoja MUP, koja bi pojasnila to koji su prioriteti reforme policije u narednom periodu koji obuhvata od tri do pet godina. Pored novih sistema, neophodno je u praksi potvrditi i opredeljenje za dalju demokratizaciju policije uvećavanjem i praktikovanjem

unutrašnje kontrole, uvođenjem principa rada policije u lokalnoj zajednici i internalizacijom nove policijske kulture u novom sistemu policijskog obrazovanja i obuke. I na kraju, važno je i to da naša policija nastavi da se otvara, kako na domaćem planu – intezivnijom saradnjom sa drugim delovima državne uprave i udruženjima građana, tako i na međunarodnom planu – inteziviranjem procesa evropskih integracija i adekvatnom raspodelom sredstava koji će biti utrošeni za ostvarivanje ove svrhe.

Literatura:

1. Bakić, B. i Gajić, N. (2006), “Police Reform in Serbia-Five Years Later”, The British Defence Academy’s Conflict Research Centre, str. 29. Dostupno na: [www.defac.ac.uk/colleges/csrc/document-listings/balkan/06\(21\)BB.pdf](http://www.defac.ac.uk/colleges/csrc/document-listings/balkan/06(21)BB.pdf)
2. Bakic, B. i Gajic. N. (2007), “Police Reform in the Republic of Serbia”, u: Ebnother, A., Fluri, P. and Jurekovic, P. (eds.), *Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform* (Geneva: DCAF)
3. Edmunds, T. (2003) ‘Security sector reform: concepts and implementation’, in Germann, W. N. and Edmunds, T. (eds.) *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment* (DCAF / BICC), pp.11–25
4. FOS i Evropski pokret u Srbiji, (2006), *IPA – Vodič kroz instrument za pretpriступnu pomoć 2007–2013*. Dostupan na: www.evropa.sr.gov.yu/Evropa/Documents/EvropaDocuments/IPA.pdf
5. Kešetović, Ž. i Davidović, D. (2006), ‘Policing in Serbia-Challenges and Developments’, u: Meško, G. i Dobovšek, B., *Policing in CEE Past, Present and Futures* (Ljubljana: The Faculty of Criminal Justice and Security)
6. Lawday, D. (2000), *Policing in France and Britain - Restoring Confidence Locally and Nationally* [izveštaj sa seminara Franko-Britanskog saveta održanog u Londonu 8–9. novembra 2000. godine]. Dostupno na: www.francobritishcouncil.org.uk/showdetails.php?pub_id=33
7. Monk, R. (2001), *Rad policije u SRJ*, (Misija OEBS u SRJ)
8. Peers, S. (2000), *The EU Justice and Home Affairs Law*, (Harlow: Longman)

III SESIJA

**REFORMA
BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNIH
SLUŽBI**

Rade Bulatović¹

REFORMA SISTEMA BEZBEDNOSTI U SRBIJI – DOSTIGNUĆA I PERSPEKTIVE

Sistem bezbednosti u Republici Srbiji sastoji se, trenutno, od nekoliko segmenata koji deluju manje-više nezavisno i koji su se u prethodnom periodu razvijali, praktično, samo u sopstvenim okvirima, nastojeći da se, sa manje ili više uspeha, prilagode razvoju političkih procesa u zemlji. Kada je u pitanju reforma sektora nacionalne bezbednosti, prvi korak učinjen je izdvajanjem ovog segmenta iz Ministarstva unutrašnjih poslova 2002. godine i formiranjem BIA, čiji su osnovi delovanja regulisani posebnim zakonom. Nakon formiranja agencije počelo je prilagođavanje uslovima samostalnog delovanja. Jasno se pokazala potreba da ona dalje bude transformisana, pre svega, na planu dostizanja profesionalnih i demokratskih standarda uobičajenih u savremenom svetu, ali i na planu suočavanja sa sopstvenom prošlošću i određivanja mesta i uloga u budućnosti.

U tom smislu, paralelno se odvijalo više procesa.

- U okviru rešavanja pitanja koja su bila važna za dalju demokratizaciju društva, kao i u okviru oslobađanja Agencije od balasta prošlosti, započeto je rešavanje problema i otvaranje dosijea, te su, u skladu sa odredbama Zakona o kulturnim dobrima, Arhivu Srbije predata dosijea vođena o pojedinim licima zbog njihovih političkih i ideoloških opredeljenja.

- Pitanje ostvarivanja efikasne kontrole rada rešavano je na nekoliko nivoa: unapređivanjem saradnje sa Odborom za bezbednost, sprovođenjem organizovanih rešenja, uvođenjem unutrašnje kontrole, kao i uvođenjem budžetske unutrašnje kontrole. Radilo se i na predlogu novog Zakona o Agenciji, u kome bi, prvi put do sada, bile predviđene odredbe koje su ranije isključivo bile regulisane podzakonskim aktima, nedostupnim široj javnosti. Takođe, predloženo je

¹ Autor je direktor Bezbednosno-informativne agencije Republike Srbije

sveobuhvatno i precizno rešavanje pitanja kontrole rada ove agencije na više nivoa.

- Veoma važan aspekt unapređenja rada bio je usmeren i ka stvaranju uslova za efikasno sprovođenje poslova bezbednosti. U tu svrhu Agencija je izradila Nacrt predloga zakona o zaštiti tajnih podataka, koji je predat Vladi Srbije u nadležnost.

- Takođe, radi obezbeđivanja uslova za efikasniji rad, promena je i maksimalno pojednostavljena unutrašnja organizacija agencije. Smanjen je broj organizacionih jedinica, te su one sada formirane u odnosu na problemsku opredeljenost. Ukinut je veći broj rukovodećih radnih mesta, a povećan broj neposrednih izvršilaca, i to uglavnom u delu operative. Poslovi su funkcionalno povezani, a materijalni i tehnički resursi na nov način objedinjeni.

- U periodu formiranja Agencije izvršena je i značajna kadrovska obnova, odnosno u periodu od 2002. godine do danas promenjena je jedna trećina njenog operativnog sastava.

U narednom periodu je, kada govorimo o novom sistemu bezbednosti, neophodno rešiti više pitanja od kojih kao najvažnija izdvajamo: donošenje pravnog okvira (novi Ustav i Strategija nacionalne bezbednosti, kao i posebni zakoni koji to prate), identifikovanje sadašnjih i budućih bezbednosnih pretnji državi Srbiji, definisanje svih operativnih segmenata bezbednosti i precizno određivanje njihovih nadležnosti i ovlašćenja, formiranje tela koje će na državnom nivou rukovoditi, koordinirati i usmeravati rad sektora bezbednosti, kao i stvaranje efikasnog sistema kontrole, koji će imati jasno definisana prava i obaveze kako tela za kontrolu, tako i subjekata bezbednosti. Realizacija novog modela sistema bezbednosti neće biti lak zadatak i zahtevaće sigurno ozbiljnije rezove u pojedinim postojećim bezbednosnim segmentima. Zbog toga, novi sistem mora biti rezultat zajedničkog rada svih relevantnih činilaca, pre svega, predstavnika najviših državnih organa i službi bezbednosti, ali i naučnih radnika i predstavnika nevladinog sektora. Od velikog su značaja za ovaj proces i iskustva drugih zemalja koje su ovo pitanje rešile u skladu sa svojim potrebama. Samo je na taj način, ako svako iz svog domena bude dao svoj konstruktivan prilog, moguće pronaći najefikasnije rešenje za stvaranje i funkcionisanje novog sistema bezbednosti Republike Srbije. Istina je da idealan model ne postoji, kao što je istina i to da na ovom planu malo šta novo može biti pronađeno. Takođe, istina je da je neophodno početi sa radom kako bi ovaj posao u jednom trenutku bio na zadovoljavajući način priveden kraju.

Svetko Kovač¹

REFORMA OBAVEŠTAJNO-BEZBEDNOSNIH SLUŽBI U SRBIJI

U okviru reforme sektora bezbednosti u Srbiji, poseban značaj ima reforma obaveštajno-bezbednosnih službi. Mnogi sa pravom smatraju da postoji velika verovatnoća da su, ukoliko su u ovom segmentu izvršene suštinske reforme, takve reforme izvršene i u celom sektoru bezbednosti. Zbog toga tokom ovog procesa često postavljamo pitanje šta bi trebalo uraditi pa da svi budu saglasni sa tim da su bezbednosne službe zaista reformisane. Takođe, dilema nastaje i oko toga ko treba da bude nosilac tih reformi, pošto službe ne mogu same sebe reformisati. Ova reforma podrazumeva značajne promene ne samo u okviru službi, nego i izvan njih, a posebno u delu koji se odnosi na upravljanje i koordinaciju tim službama, kao i na delimičnu kontrolu nad njima. Ako bismo analizirali to šta je urađeno u poslednjih šest godina, dakle, od demokratskih promena u Srbiji do danas, mogli bismo reći da smo delimično zadovoljni time što je nešto urađeno, ali da smo još daleko od postavljenog cilja. Kada su u pitanju reforme vojnih službi, planirano je da taj proces traje deset godina, odnosno od 2000. do 2010. godine.

Prvi korak u reformama službi predstavlja definisanje politike nacionalne bezbednosti, odnosno kreiranje bezbednosne politike, što podrazumeva definisanje koncepta i modela bezbednosti, bezbednosnih strategija i odgovarajućih doktrina. U vreme postojanja državne zajednice, bezbednost je, kao funkcija, bila u nadležnosti država članica, dok je odbrana, jedan njen deo, bila u nadležnosti državne zajednice. Slična situacija bila je i sa obaveštajno-bezbednosnim službama, od kojih su neke bile na nivou

¹ Autor je načelnik Vojno-bezbednosne agencije Ministarstva odbrane Republike Srbije

državne zajednice, a neke na nivou država članica. One međusobno nisu koordinirale rad, niti su saradivale, pa je u takvim uslovima teško mogao biti uspostavljen obaveštajno-bezbednosni sistem koji bi imao svoju realnu funkciju. Raspadom Državne zajednice SCG, Srbija je bila suočena sa potrebom stvaranja nove politike nacionalne bezbednosti, kao i sa potrebom formiranja potpuno novog obaveštano-bezbednosnog sistema. Konkretno aktivnosti na tom planu podrazumevaju donošenje novog Ustava i strategije nacionalne bezbednosti, čiji je nacrt već urađen. Strategija nacionalne bezbednosti, pored ostalog, definiše osnovna pitanja funkcionisanja obaveštano-bezbednosnog sistema, a posebno pitanja upravljanja tim sistemom, koordinacije u okviru njega i kontrole nad njim. Potpuno zaokruživanje Strategijskog okvira podrazumeva donošenje Strategije odbrane, strategijskog pregleda odbrane i vojne doktrine. Do sada su urađeni nacrti svih ovih dokumenata i sada čekaju skupštinsku proceduru za usvajanje.

Drugi značajan korak u reformi sistema bezbednosti, pa i u reformi službi, predstavlja pretvaranje strategijskog doktrinarnog okvira u normativni okvir. Ovo je posebno značajno za vojne službe bezbednosti. Naime, osnovu njihovog rada čini Zakon o službama bezbednosti iz 2002. godine, koji je donet još u vreme postojanja SRJ i koji se nije uklapao ni u pravni i politički ambijent državne zajednice, a pogotovo se ne uklapa u pravni i politički ambijent Republike Srbije. Bez obzira na to, Zakon je stvorio uslove za otpočinjanje suštinskih reformi u službi bezbednosti. Na osnovu njega, vojne službe bezbednosti izdvojene su iz Generalštaba i potčinjene ministru odbrane. Službama su oduzeta policijska ovlašćenja, a u vojnoj službi bezbednosti razdvojene su vojno-policijska i kontraobaveštajna funkcija. Poseban njegov značaj je u tome što mere kojima se privremeno ograničavaju ljudska prava i slobode mogu biti primenjivane isključivo po odluci suda, a ne kao što je to bio slučaj u ranijem periodu kada su mogle biti primenjivane po odluci ministra odbrane, odnosno načelnika Generalštaba. Velika novina u ovom Zakonu bila je i to što su bili dobro razrađeni mehanizmi nadzora i demokratske kontrole, koji, nažalost, nisu dobro funkcionisali u praksi, što je verovatno bilo vezano za probleme funkcionisanja Državne zajednice. Kao što je poznato, Komisija za kontrolu službi često nije imala kvorum, a Generalni inspektor nikada nije ni imenovan. Mehanizmi nadzora i kontrole daju službama sigurnost i legiti-

mitet u radu i na neki način verifikuju kvalitet i nivo izvršenih reformi. Zbog toga je neophodno da ti mehanizmi što pre budu uređeni, kao i da što pre zažive u praksi.

U normativnoj oblasti reformi službi poseban značaj imaju pokušaji ostvarivanja diskontinuiteta, odnosno pokušaji raskida sa prošlošću, kao i rešavanje problema iz prošlosti koji najčešće opterećuju službe. Jedan od prvih koraka je donošenje Zakona o dosijeima i Zakona o arhivskoj građi. Iako je u Zakonu o službama bezbednosti iz jula 2002. godine u jednom članu precizirano da će u roku od 60 dana biti donet novi zakon koji će regulisati način postupanja sa dokumentacijom nastalom pre jula 2002. godine, to još uvek, nažalost, nije urađeno. Zahvaljujući velikom angažovanju misije OEBS u Beogradu, kao i nekih nevladinih organizacija, učinjeno je mnogo u izučavanju iskustava drugih zemalja, pa je čak urađeno i nekoliko verzija nacрта zakona o dosijeima, ali i pored toga taj zakon nije donet. Dakle, ovo su elementi reformi službi bezbednosti koji se odvijaju izvan službi i na koji one nemaju veliki uticaj, ali koji su od velikog značaja za reforme unutar službi. Bez obzira na postojanje nekih ocena da se službe bezbednosti, zbog nasleđene zatvorenosti ili zbog bilo kog drugog razloga, suprotstavljaju reformama i da ih izbegavaju, smatram da su istinite reforme službi upravo u njihovom interesu. Ukoliko je obaveštajno-bezbednosni sistem uređen i ukoliko su u okviru njega utvrđena ovlašćenja i odgovornosti svake službe, ukoliko je jasno to ko i na koji način njima upravlja, odnosno ko koordinira njihov rad, u potpunosti je isključena ili je znatno smanjena mogućnost zloupotreba. Naravno, zato su potrebni jaki mehanizmi unutrašnje i spoljne kontrole.

U okviru Tima za reformu sistema odbrane formiran je poseban Tim za reformu obaveštajno-bezbednosnog sistema u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije. U njemu funkcioniše i radni sto broj 13, koji je formiran u okviru Grupe Srbija–NATO za reformu odbrane. Planirano je da do kraja godine budu definisane nadležnosti, zadaci i ovlašćenja svih delova ovog sistema, koji čine Vojno-obaveštajna agencija, Vojno-bezbednosna agencija, Obaveštajno-izviđačka uprava G2 i vojna policija. Nakon toga, biće definisano i njegovo mesto u obaveštajno-bezbednosnom sistemu Republike Srbije. Pošto je ovaj tim učestvovao u izradi strategijsko-doktrinarnih dokumenata, planirano je da u narednoj godini učestvuje i u donošenju zakona, a pre svega u donošenju Zakona o obaveštajno-bezbednosnim službama Republike

Srbije. Jedno od značajnih pitanja koje se javljalo tokom rada tima ticalo se odnosa između obaveštajne i bezbednosne komponente, odnosno ticalo se toga da li dosadašnje dve agencije, vojno-obaveštajnu i vojno-bezbednosnu, treba spojiti u jednu agenciju ili situaciju treba ostaviti onakvom kakva je sada. Karakteristika vojnih i nevojnih pretnji, njihov transnacionalni karakter i povezanost upućuju na potrebu integrisanja obaveštajne i bezbednosne komponente, što je, inače, zastupljeno u većini zemalja čija smo iskustva analizirali. Eventualno formiranje jedinstvene vojne obaveštajno-bezbednosne agencije bilo bi moguće izvesti nakon donošenja Zakona o službama bezbednosti Republike Srbije, a kasnije bi bilo ostvareno postepenim spajanjem njihovih elemenata po razrađenom modelu u kome bi bilo naznačeno kako to treba izvesti. Ova promena bi se verovatno mogla dogoditi u u periodu od 2008. do 2010. godine.

Najvažniji resurs svake službe predstavljaju kadrovi. Oni su ujedno i najosetljiviji deo službe koji je, stoga, najteže menjati. U reformi su posebno značajna tri elementa – razvoj, odnosno promena kadra, zatim njegovo školovanje i usavršavanje i, na kraju, njegovo osposobljavanje. Postoje različita shvatanja o promeni kadra, i kreću se od mogućnosti potpunog raspuštanja službi, tzv. varijanta apsolutne nule, pa do mogućnosti unošenja vrlo malih promena. Kada je u pitanju Vojno-bezbednosna agencija, možemo konstatovati da je nešto više od 50% njenog sadašnjeg kadra u službu primljeno posle 2002. godine. Od tog broja, najviše je ljudi primljeno posle 2003. godine. Od 2001. do 2006. godine iz Vojno-bezbednosne agencije je, po raznim osnovama, otpušteno oko 360 pripadnika, među kojima je najviše bilo oficira (oko 260). Planirana su znatna smanjenja kadra u 2007. godini, i to prvenstveno kadra sa srednjom stručnom spremom. Oko 14% pripadnika Vojno-bezbednosne agencije starosti je do trideset godina, a 52% ima između 30 i 40 godina. Reforma kadra podrazumeva njegovo školovanje, usavršavanje, odnosno osposobljavanje za rad u novim uslovima. Trenutno je sa srednjom stručnom spremom 38% kadra, što je veoma mnogo. Sa višom školom je 6%, što će, takođe, biti potpuno isključeno, a sa visokom 37%. Na raznim oblicima postdiplomskog usavršavanja je 19%, od čega 13% na vojnim, a 6% na civilnim fakultetima. Oko 22% pripadnika ima završen kurs stranih jezika, a od toga je njih 8% završilo drugi nivo, što je nedovoljno. Takođe, nismo zadovoljnim brojem oficira koji su nastavili postdiplomske studije na fa-

kultetima, jer smo limitirani novčanim sredstvima. Slična je situacija i sa školovanjem i usavršavanjem u inostranstvu.

I pored svih problema i teškoća sa kojima se suočavamo, vojne službe bezbednosti imaju jasnu viziju i detaljno razrađenu dinamiku reformi. Da bi reforme bile nastavljene, neophodno je što brže definisati strategijsko-doktrinarni okvir, odnosno doneti strategiju nacionalne bezbednosti, strategiju odbrane, strategijski pregled odbrane, kao i normativni okvir. Takođe, posebno je važno doneti Zakon o obaveštajno-bezbednosnim službama Republike Srbije, Zakon o odbrani, Zakon o vojsci, Zakon o zaštiti informacija, Zakon o dosijeima i druge podzakonske akte koji preciznije regulišu ovu materiju. Do kraja 2006. godine biće definisan obaveštajno-bezbednosni sistem u Ministarstvu odbrane i Vojsci, u prvoj polovini 2007. godine učestvovaćemo u kreiranju obaveštajno-bezbednosnog sistema Republike Srbije, u drugoj polovini 2007. godine učestvovaćemo u donošenju Zakona o obaveštajno-bezbednosnim službama Republike Srbije, a 2008. godine će početi implementacija tih dokumenata. Paralelno sa ovim aktivnostima, nastavićemo reforme službe, koje se prvenstveno odnose na kadrove, metodologiju i na organizaciju.

Bogoljub Milosavljević¹

**TOKOVI REFORME
BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNIH
SLUŽBI U SRBIJI**

Prijatno sam iznenađen izlaganjima dvojice načelnika naših najvažnijih službi, iz kojih je vidljivo da oni prihvataju osnovne reformske ideje za koje se zalagalo civilno društvo u proteklih nekoliko godina. Ipak, u poziciji sam da iznesem nešto drugačije poglede na ovo pitanje, pre svega sa namerom da neke od reformskih ideja akcentujem i da ih možda postavim na jedan određeniji način.

Složio bih se da je Srbija, prvi put posle gotovo 100 godina, u poziciji da kreira svoj obaveštajno-bezbednosni sistem. On će biti kreiran tako da odgovara njenim potrebama i neće predstavljati, kao što je trenutno slučaj, nekakve zaostatke ranijih sistema koji su bili stvarani za jednu drugačiju zemlju i za drugačije potrebe. Postojanje pet službi, koliko ih sada ima, računajući tu i dve najveće (Vojno-bezbednosnu agenciju i Bezbednosno-informativnu agenciju Republike Srbije), predstavlja prvo pitanje sa kojim se treba suočiti. Dakle, pitanje je da li je postojanje pet službi ono što je realna mera i potreba Republike Srbije. Tu nam, najpre, predstoji donošenje odluke o tome kakve to funkcije ove službe treba da obavljaju. Za to je nužno doneti dugo očekivanu i nedostajuću strategiju nacionalne bezbednosti, iz koje treba da proizađu funkcije i uloga budućih službi. U organizacionom pogledu, potrebno je odlučiti da li treba obrazovati jednu, dve ili više službi. Naša dosadašnja iskustva pokazuju da pre svega moraju biti onemogućeni međusobna konkurencija, preplitanja nadležnosti, međusobno uskraćivanje podataka i sudaranja na terenu na istim zadacima, zbog kojih je čitava Srbija u proteklih šest

¹ Autor je redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

godina trpela posledice. Bilo je dosta rasipanja snaga i sredstava i, svakako, loših rezultata koji su uticali na bezbednost Republike Srbije, kao i na neostvarivanje nekih od vitalnih ciljeva bezbednosti, koji su, pretpostavljam, bili prihvatljivi za sve službe. Dakle, pozdravljam iskazanu spremnost da se krene od jedne takve opcije, te da bude izrađena nacionalna strategija bezbednosti i postignut dogovor o pripremanju jednog novog pravnog okvira za delovanje službi, kao i da, u tom procesu, konačno bude pristupljeno sprovođenju istinske reforme službi, koju smo očekivali ovih šest godina.

Za proteklih šest godina ponešto je ipak urađeno. Ne bih rekao da je to bilo izgubljeno vreme. Ako ništa drugo, u samim službama je, kao što su obojica govornika izrekla, razvijena svest o nužnosti sprovođenja reformi. Mislim da je ta svest plod istinskog saznanja i da predstavlja veliki rezultat šestogodišnjeg zalaganja da se otpočne sprovođenje reformi i da službe konačno budu stavljene u okvire koji su nam nužni i potrebni. Pitanje je, naravno, da li je u tih šest godina jedina prepreka reformama bila činjenica da su vojne službe bezbednosti bile u nadležnosti Državne zajednice Srbija i Crna Gora, a ne u nadležnosti Srbije. Dakle, da li je to bio jedini uzrok koji je sprečavao bolji tok i bolje ishode reforme. Čini mi se da je potpuno drugi faktor bio ograničavajući i da je doprineo tome da imamo slabe rezultate reforme, odnosno slabije rezultate od mogućih.

To je pitanje koje je ovde samo pomenuto – pitanje suočavanja sa prošlošću, sa nasleđem službi, sa onim što su službe u prethodnom periodu upisale u svoju istoriju, bilo sopstvenom voljom ili voljom čelnika prošlih režima. Čini mi se da je to pitanje koje će, takođe, morati da bude razrešeno pre početka stvaranja novog pravnog okvira i nove organizacije službi. Ako preko tog pitanja bude pređeno bez odgovora, bojim se da će se ono uvek iznova pojavljivati i da će otvarati prostor za pojavu izvesnih opravdanih sumnji kako kod domaće, tako i kod međunarodne javnosti. To će, pre svega, biti sumnje u kredibilitet formalno, ali ne i suštinski reformisanih službi. Želim reći da reorganizacija službi bez suočavanja sa njihovom prošlošću ne vodi reformu u dobrom smeru, jer bez suočavanja sa prošlošću, kao što sam već napomenuo, neće biti otklonjene sumnje domaće i inostrane javnosti u naše službe.

Pomenuto je, s tim u vezi, da jedan deo tog lošeg nasleđa predstavlja postojanje dosijea, koje službe još uvek imaju o velikom broju građana, neistomišljenika prošlih režima. Znamo ka-

kva su uporedna iskustva sa tim, a znamo i šta je kod nas rađeno. Tačnije, nešto je urađeno, ali to nije ono što je potrebno i poželjno. Dosijea su još uvek tamo gde su i bila, odnosno u službama. Nije obezbeđeno da nezavisne parlamentarne institucije imaju kontrolu nad dosijeima, kao što je to urađeno u Češkoj ili u nekoj od drugih zemalja u tranziciji. Tačno je da je jedan deo tih dosijea vraćen u istorijske arhive, ali ne mogu a da ne kažem da se meni tu uvek javlja sumnja da li je vraćeno baš ono što je trebalo da bude vraćeno i da li je vraćeno sve. Odnosno, pitam se da li je to što je vraćeno prethodno bilo selektovano, kako je vraćeno, pod kojim uslovima i tako dalje.

Dodatno, Srbija je jedina od zemalja u regionu, računajući sve bivše republike nekadašnje Jugoslavije, koja je donela Zakon o lustraciji. Taj Zakon nikada nismo ni pokušali da sprovedemo. Pravnici kažu da je to Zakon koji je “mrtvo slovo na papiru”. Za njegovo sprovođenje očigledno nedostaje politička volja. Svestan sam da bi lustracija bila preveliki zalogaj za ovo društvo, kao i krupan problem, ali možda bismo mogli probati da ga sprovedemo. Ako to već ne želimo, onda bi bilo dobro reći da taj Zakon ne želimo da sprovodimo, pa da ga onda stavimo van snage kako ne bi bio samo “mrtvo slovo na papiru”.

Još jedno pitanje je, posebno u proteklih mesec-dva, bilo veoma aktuelno u pojedinim medijima. Ono se odnosi na to da li je postojeće službe uopšte moguće reformisati ili, umesto njih, treba stvarati potpuno nove službe. Mi smo to ovde, ali i u medijima možda malo pogrešno nazvali “češkim modelom” rešavanja ovog pitanja, imajući u vidu mogućnost da, umesto da reformišemo službe, idemo na to da stvorimo potpuno nove službe i raspustimo postojeće. Nisam pristalica te ideje iz prostog razloga što situacija kod nas nije ista kao u nekim zemljama koje su bile prinuđene da to urade. Pojedine bivše socijalističke zemlje morale su da se odluče na takav korak da bi konačno presekle veze službi u svojim zemljama sa ranijim centralama koje su se nalazile u drugim zemljama. To kod nas, čini mi se, ne predstavlja problem. Slažem se sa onima koji ističu da bi jedan takav rez mogao predstavljati preveliki izazov i da bi mogao prouzrokovati poremećaj u ostvarivanju bezbednosnih interesa Republike Srbije. On bi, takođe, otvorio i neke druge, poprilično krupne probleme. Kao alternativu toj, nultoj opciji, u vidu imamo izvestan model lustracije. Pitanje je možemo li u službama, tokom procesa njihove reforme, učiniti jedan pravi napor i iz njih odstraniti one ljude za koje izvesno znamo da su kršili ljudska prava. Ti-

me se opet vraćamo na pitanje postojanja dosijea i to je, čini mi se, ono što je ključ za reformu službi.

Postoji još jedno pitanje koje do sada nije dovoljno jasno naglašeno. Naime, mi smo tek sredinom 2002. godine prvi put u Zakonu imenovali naše službe i definisali njihove funkcije. One su sve do tada, u pravnom pogledu, bile prave ilegalne tvorevine. Tek tada one ulaze u zakonodavstvo, postaju službe koje se osnivaju Zakonom, koje su prepoznate kao pravni subjekti sa ovlašćenjima i odgovornostima i koje postaju pravna kategorija. Tačno je da zakonodavstvo iz 2002. godine, koje čine posebni zakoni o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije i o Bezbednosno-informativnoj agenciji, ima čitav niz nedostataka, jer je rađeno prvi put. Međutim, tačno je i to da ono pruža izvesne osnove da bude nadograđeno i unapređeno. Mislim da su odredbe u Zakonu o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije dosta dobre, naročito odredbe o mehanizmu parlamentarne kontrole. Prilikom njihove izrade išlo se za referentnim uporednim iskustvima, a htelo se sprovesti to da na čelu Komisije parlamenta za kontrolu službi bude predstavnik opozicije, odnosno poslanik iz redova opozicije. To je rešenje koje se primenjuje u uporednom iskustvu i koje sam, zajedno sa drugim kolegama, zagovarao. Tada su nam, doduše, iz samih službi skretali pažnju da se to može pretvoriti u svoju suprotnost i zbilja se to u praksi i dogodilo. Dakle, na ovom prostoru ne mora biti nikakva garancija dobre parlamentarne kontrole to što će predstavnik opozicije biti na čelu Komisije za kontrolu službi. Može se desiti sasvim suprotno, odnosno može se desiti da ta kontrola postane potpuno neaktivna, da ne živi i ne postoji, što se nama dogodilo i u Odboru one bivše Skupštine Državne zajednice Srbija i Crna Gora, a na neki način i u Odboru za odbranu i bezbednost Narodne skupštine Republike Srbije. Inače, pomenuti Odbor Narodne skupštine Republike Srbije nema ovlašćenja da vrši kontrolu Bezbednosno-informativne agencije, pa bi to pitanje bilo jedno od onih koje bi trebalo rešiti u novom pravnom okviru za delovanje službi.

To su neke od osnovnih ideja koje sam želeo da iznesem i sada bih hteo da zaključim iznoseći ocenu da proteklih šest godina ipak nije potpuno izgubljeno. Naravno, znam da je moglo puno toga da bude urađeno, a da to nije bilo tako. Službe su pokazale ono što smo i očekivali, a to je da su dovoljno moćne da budu otporne na zahteve za sprovođenje reforme, a pogotovo da to mogu činiti onda kada Vlada i Parlament nemaju jasne zahteve za njeu sprovođenje.

Petr Zeman¹

**POZITIVNI I/ILI NEGATIVNI UTICAJI
UKIDANJA NEKADAŠNJIH SLUŽBI DRŽAVNE
BEZBEDNOSTI NEPOSREDNO POSLE
DEMOKRATSKIH PROMENA**

Smatram da nisam kompetentan da dam bilo kakvu preporuku kada je u pitanju ova tema. Nisam stručnjak za situaciju u Srbiji. Napomene koje iznosim ni u kom slučaju ne odražavaju zvaničan stav Češke Republike i češkog Ministarstva spoljnih poslova. Dvanaest godina radio sam u češkoj službi državne bezbednosti. Od 2001. godine, kada sam otišao iz Službe, bavim se teorijskim i akademskim proučavanjem bezbednosti. Spadam u mali broj onih koji su se uključili u javnu raspravu o onome što je u mojoj zemlji postignuto tranzicijom službe bezbednosti. Pretpostavljam da sam zbog toga pozvan da učestvujem na ovoj konferenciji. Dozvolite mi, stoga, da naglasim da ovde iznosim lično mišljenje, koje bi trebalo shvatiti kao „glasno razmišljanje“ o navedenoj temi.

Proces tranzicije, koji kreće od autoritarnog režima (komunizam u našem delu sveta) i ide ka demokratiji, predstavlja teren na koji smo ušli nepripremljeni, a drugačije nije ni moglo biti. Mi ne možemo u potpunosti shvatiti sadašnju situaciju, odnosno onu u kojoj živimo. Samo istorijska distanca može doneti potpunije razumevanje sadašnje epohe i događaja čiji smo svedoci. Savremenici tranzicije često ne mogu da prepoznaju njene najznačajnije prelomne trenutke (oni nisu prisutni u opštoj svesti). Napadno insistiranje na diskontinuitetu često je samo kamuflaža za kontinuitet. Jadviga Staniškis nije bez razloga svoje delo nazvala „Postkomunizam – enigma u nastanku“ (1999).

¹ Autor je bivši direktor Instituta za spoljne veze i informacije Republike Češke

Tranzicijom političkih sistema i režima u demokratske bavili su se mnogi istraživači, koji su napisali veliki broj studija o ovoj temi. Ukoliko bismo tranziciju posmatrali samo iz perspektive efikasnosti organa uprave, mogli bismo videti da one zemlje koje u procesu tranzicije zapošljavaju deo svojih starih elita pokazuju stabilniji razvoj. “Birokrate, po sebi, nisu demokrate, ali imaju određenu funkciju u obezbeđivanju efikasnosti demokratija”, pišu Huan Lince i Alfred Stepan u svom radu “Problemi demokratija u tranziciji i konsolidaciji (Jugoistočna Evropa, Južna Amerika i postkomunistička Evropa)“, objavljenom 1996. godine. Ako na raspolaganju nema drugih birokrata², onda treba koristiti one koji postoje. Tom stavu bih dodao i to da su službenici službi bezbednosti samo birokrate *sui generis*. Taj podatak nam, međutim, može biti od koristi samo u akademskom diskursu, jer niko ne želi da preuzme politički rizik koji podrazumeva izlazak iz kabinetskih rasprava i upuštanje u političku ili medijsku javnu debatu.

Problem, međutim, predstavlja to što se uspeh i prihvaćenost procesa tranzicije u društvu ne mere samo njihovim tehnokratskim aspektima, odnosno **ne mere samo efikasnošću** državnog aparata.

Postoje i druge značajne dimenzije – **dimenzije simbola**. Neophodno je odvojiti se od prošlosti i sprečiti ponovnu zloupotrebu aparata ne samo u realnosti, nego i u simboličnom smislu. Zato postoji potreba da se nekadašnja praksa osudi, a možda čak i kazni. Moguće je da je zahtev za dostizanje pravde – i u nekim slučajevima za osvetu – uzaludan, ali je svojstven ljudskoj prirodi. Ta činjenica dovodi nas u veliku dilemu kada je u pitanju reforma obaveštajnih službi u društvu u kome se demokratska klima tek stvara. Naime, postavlja se pitanje da li je bolje prihvatiti i prilagoditi stari nasleđeni aparat ili izgraditi službu od početka, sa potpuno novim osobljem.

Kao što je poznato, ne postoji nikakav međunarodni standard kojim je preporučen ili propisan oblik sistema državne bezbednosti ili organizaciona forma njenih obaveštajnih službi. To se smatra suverenim pravom svake zemlje. Obaveštajni sistemi u pojedinim zemljama – što nam je takođe poznato – znatno se razlikuju od države do države.

Međutim, ipak postoje neke preporuke koje nazivamo *najbolja praksa*. One se, s vremena na vreme, diskretno upućuju diplomatskim kanalima. Isto tako, postoje i preporuke međunarodne zajed-

² Reč “birokrata” upotrebljavam u strogo neutralnom smislu, odnosno u smislu koji ova reč ima u društvenim naukama.

nice i ugledne zajednice političkih nauka (*studije bezbednosti*, u ovom slučaju, ubrajam u političke nauke). U tom kontekstu moram da istaknem izvanredan i uticajan istraživački rad ženevskog trusta mozgova – Centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), kao i radove koje je ovaj Centar objavio od 2002. godine. Nažalost, na početku tranzicije u Češkoj nismo imali mogućnost da koristimo te temeljne istraživačke radove.

Ovom prilikom neću analizirati ključne uslove, kao što su civilno rukovođenje i demokratska kontrola oružanih snaga i celokupnog sektora bezbednosti, politička nepristrasnost, zakonom utvrđen mandat službi bezbednosti i njihova nezavisna parlamentarna ili slična spoljna kontrola. To su postali standardi koji su dobro poznati.

Osim već pomenute i relativno veliki produkcije DCAF, ne postoji mnogo studija koje se izričito bave reformom obaveštajnih službi. Dozvolite mi da pomenem neke od njih – veoma relevantnu knjigu Kirana Vilijamsa i Denisa Deletanta *Bezbednosno obaveštajne službe u novim demokratijama: Češka Republika, Slovačka i Rumunija* (Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania), objavljenu 2001. godine, kao i studiju Larija L. Votsa „Reforma obaveštajnih službi u demokratijama u nastanku“ (“Intelligence Reform in Europe’s Emerging Democracies“, *Studies In Intelligence*, Vol. 48, No. 1, 2004).

Saglasan sam sa opštim stavovima i zaključcima oba autora, bez obzira na to što oni situaciju posmatraju sa britanskog i američkog stanovišta. Želeo bih samo da ukažem na to da su određeni podaci o Čehoslovačkoj i Češkoj Republici preuzeti iz sekundarnih izvora i da ih stoga ne možemo smatrati u potpunosti valjanim. Vots, na primer, navodi pogrešne podatke o procentu bivšeg osoblja StB, koje je ostalo da radi u mojoj nekadašnjoj službi (UZSI), te ovom prilikom moram odlučno da ih opovrgnem.

Dozvolite mi da se vratim navedenoj osnovnoj dilemi koja se javlja povodom pitanja da li treba preuzeti i prilagoditi postojeće osoblje ili treba izgraditi službu od početka, sa potpuno novim ljudima. Pokušaću ukratko da navedem (ne da detaljno analiziram) prednosti i nepogodnosti oba rešenja:

- 1) krenuti “od nule”, odnosno izgraditi novu službu od početka
- 2) zadržati deo nasleđenog osoblja, s izuzetkom najneprihvatljivijih elemenata.

Prvo rešenje je, koliko je meni poznato, primenjeno samo u baltičkim zemljama. Najveći broj postkomunističkih zemalja je, među-

tim, izabrao **kompromis** kojim je spojio ove dve krajnosti. Češka Republika – ili bar njene civilne službe – odlučila se, na primer, za rešenje koje je slično rešenju “početak od nule”, ali ne u potpunosti. Ta promena izvedena je u više faza, na evolutivan način, ali uz određene “skokove”.

Prilikom primene prvog rešenja postoji opasnost da se otpušteno osoblje obaveštajnih službi uključi u nelegalne, pa čak i u subverzivne aktivnosti. Novoformirane službe bezbednosti, koje nemaju dovoljno iskustva, neće u tom trenutku biti sposobne da odgovore na takav izazov. Osim toga, novajlije neće moći efikasno da se izbore ni sa drugim negativnim sporednim efektima liberalizacije “kada je naizgled sve dozvoljeno”. Ne samo da je moguće da će se pojaviti razni oblici organizovanog kriminala, već se može desiti da ožive i davno potisnuta osećanja ozlojeđenosti i nepravde, što bi moglo dovesti do rasta ekstremizma.

Moglo bi se dogoditi i da otpušteni službenici budu indiskretni i da organizuju to da informacije iz tajnih arhiva bivše službe “procure”, što bi dovelo do skandala i destabilizacije političke klime. Otpušteno osoblje koje se oseća kao da je uhvaćeno u klopku i koje je stoga ogorčeno, može se tajno priključiti opskurnim političkim grupama i stvoriti paralelne tajne službe.

Prednost koju podrazumeva zadržavanje bivših (iako možda preimenovanih) institucija s velikim brojem nasleđenog personala ogleda se u mogućnosti relativno brze profesionalne preorijentacije na odbranu od novih opasnosti.

Međutim, neophodno je da se na čelo takvih “preimenovanih” službi postave ljudi od poverenja i da se intenzivno radi na prevaspitanju njihovog osoblja. Neophodno je eliminisati stav “mi smo posebna vrsta ljudi”. Likovi kao što je Luka Laban u filmu *Profesionalac* Dušana Kovačevića moraju izazvati naše gnušanje, a ne divljenje.

Međutim, politička scena je u periodu tranzicije često nestabilna. Ono što je juče obećano i prihvaćeno ne mora važiti i sutra. Želeo bih da podvučem da **činioci koji određuju** demokratsku reformu obaveštajnih službi **ne proističu** ni iz kakvog potencijalnog stranog političkog pritiska, već iz uslova koji postoje na **unutrašnjoj političkoj sceni**.

Moguće je da će scenariji tranzicije usvojeni u “svežoj postrevolucionarnoj” situaciji brzo doći na udar kritike javnosti. U društvu može doći do rasta nezadovoljstva i osećanja osujećenosti zbog činjenice da “svetla budućnost” ne dolazi očekivanom brzinom. Takva osećanja se vrlo brzo artikulišu kako u politici, tako i u masovnim medijima. Gnev i razočaranje mogu pogoditi i nove

šefove službi bezbednosti. Situacija u izrastajućim demokratijama može biti još složenija zbog postojanja opasne tendencije da obaveštajne službe budu politizovane, odnosno zbog postojanja pokušaja da one tešnje budu vezane za određene političke partije.

Problem ponovnog postavljanja pitanja angažovanja nekadašnjih službenika, po mom mišljenju, ilustruju primeri bar četiri zemlje Višegradske grupe, u kojima je odlazak ovih ljudi više puta zahtevan. Takvi zahtevi mogu dovesti čak i do donošenja **iznuđenih zakasnelih** rešenja. Slovačka služba SIS se tek 2004. godine naglo oslobodila onog osoblja koje je radilo u bivšem komunističkom režimu. Bilo bi mnogo mudrije da je to učinjeno postepeno postupkom koji bi, trajao, recimo, tri godine.

Međutim, ima i drugih slučajeva, čija bih rešenja nediplomatski nazvao “arogantno zanemarena” rešenja. To bi, ukoliko je iole tačan bar deo onoga o čemu trenutno piše poljska štampa, mogao biti slučaj WSI u Poljskoj.

Naknadno otpuštanje osoblja nekadašnje službe (“zakasnela opcija početka od nule”) ne samo da dovodi do neefikasnosti rada organizacije, već predstavlja i značajan moralni i psihološki problem. “Novi” službenici radili su i služili svojoj zemlji zajedno sa “starim” službenicima oko deset godina, pa su se u mnogo slučajeva između njih stvorili i lični, a ne samo profesionalni odnosi. Pitanje je, stoga, kako objasniti ljudima da je takvo rešenje pravedno i kako se oni mogu identifikovati sa njim.

Lično sam pristalica evolutivnih i postepenih promena i rešavanja problema korak po korak, (uključujući u to i personalna pitanja). Službe bezbednosti su osetljivi organizmi i trebalo bi ih tako i tretirati. Ipak, da sam unapred znao kakve će sve komplikacije izazvati dugi proces tranzicije, možda bih se odlučio za opciju “ako već mora da boli, neka zaboli *sada i jednom zauvek*”.

Jednom sam napisao kratak esej, koji sam završio hipotetičkim razmišljanjem zasnovanim na pretpostavci da posedujem vreme-plov i da se pomoću njega mogu vratiti u prošlost. Zapitao sam se koja bih iskustva preneo svojim kolegama kada bih se vratio u 1990. godinu. Moja poruka – koja, napominjem, odražava moje mišljenje i koju ne treba shvatiti kao nadmeno pridikovanje – bila bi sažeta u sledećih deset tačaka:

1. Tranzicija obaveštajnih službi je skup i dugotrajan proces koji ne može biti sproveden bez bolnih grešaka.
2. Bilo bi korisno da nekoliko pojedinaca na odgovarajući način bude unapred obučeno za obavljanje određenih poslova rukovođenja, koordinacije i koncipiranja novih službi u demokratiji.

3. Potencijalni rukovodilac službe bezbednosti trebalo bi da bude ličnost koja nema ekstremno ideološki položaj ni u jednom delu političkog spektra.
4. Neophodno je proučiti strane sisteme, i to celovito, a ne površno. Svako rešenje koje se primenjuje u inostranstvu proisteklo je iz određenih istorijskih uslova i praktično ni u jednom slučaju ne predstavlja rezultat racionalnog razmatranja. Površno znanje nije dovoljno, nevolje se kriju u detaljima.
5. Staru službu bezbednosti definitivno treba ukloniti brzo nakon promene vlasti. Njene službenike, međutim, ne bi trebalo dovesti u beznadežan ekonomski položaj. Arhivi stare službe bezbednosti moraju biti pažljivo zaštićeni. Pristup određenim delovima stare službe bezbednosti trebalo bi da bude drugačiji, jer su neki od njih radili ono što će raditi i novi.
6. Tamo gde je došlo do pada diktatorskog režima, čini se da najbolje rešenje predstavlja ideja o izgradnji potpuno nove službe. Međutim, to se u **najranijoj fazi** ne može izvesti **bez** dela bivšeg osoblja. Tim ljudima može biti obećana, na primer, petogodišnja zaštita. Oni bi u tom periodu bili zamenjeni novim osobljem i dobili bi dobru naknadu. Država bi, naravno, trebalo da im garantuje to da će ispuniti dato obećanje.
7. Neophodno je, u što kraćem roku, uspostaviti komunikaciju sa novim političkim elitama i objasniti im svrhu službe bezbednosti. Nove političke elite bi što pre trebalo da odrede zadatke i granice aktivnosti službi bezbednosti.
8. Posle početne faze rušenja starih i brze izgradnje novih službi (što ne bi trebalo da traje duže od godinu ili dve) bilo bi dobro uspostaviti komunikaciju sa javnošću i medijima.
9. Važno je sprovoditi intenzivnu, ali pametnu politiku regrutacije i obrazovanja novog mladog osoblja.
10. Direktori obaveštajnih službi koji su na taj položaj imenovani neposredno posle demokratske revolucije trebalo bi da razmisle o tome da pravovremeno daju ostavku. Njih bi postepeno – po mogućstvu sredinom izbornog mandata – trebalo zameniti novim profesionalnim kadrovima.

IV SESIJA

**REFORMA
PARAPOLICIJSKIH
SNAGA**

Dejan Carević¹

REFORMA CARINSKE SLUŽBE U SRBIJI

Smatramo da su više nego poželjni učestaliji kontakti predstavnika svih državnih organa i ostalih subjekata koji se bave pitanjima bezbednosti kako bi, između ostalog, bila stvorena navika međusobne komunikacije i kako bi ona bila podignuta na kvalitativno viši nivo. Na taj način, sebi dajemo šansu da, razmenom iskustava, maksimalno iskoristimo potencijale kojima raspolažemo.

Osnovni zadatak carinske službe je da omogući brz protok robe i putnika, uz smanjenje troškova tog prometa i uz punu efikasnost i efektivnost kontrole, odnosno otkrivanja i suzbijanja carinskih i drugih delikata, a posebno terorizma, organizovanog kriminala i korupcije. Time se, između ostalog, stvaraju i neophodni preduslovi za postojanje bezbednog socijalno-privrednog ambijenta u zemlji, a potom i za uključivanje zemlje u evropske i svetske integracije. Pred carinu su, naizgled, postavljena dva kontradiktorna zahteva. S jedne strane, ona treba da obezbedi ubrzan protok robe i putnika, a s druge, treba da intenzivira otkrivanje pojava prekograničnog kriminala. Pogotovo treba da radi na otkrivanju njegovih najtežih oblika koji mogu imati nesagledive posledice po ljudske živote i materijalna dobra, a za koje je međunarodna zajednica nedvosmisleno zainteresovana. Dakle, posmatrano u svetlu aktuelnih kretanja na globalnom nivou, carina nema više samo tradicionalnu fiskalnu ulogu i ulogu zaštite domaćeg tržišta i ekonomije, već postaje veoma značajan faktor u oblasti bezbednosne zaštite šire društvene zajednice. Ovo je logična posledica eskalacije modernih pojava oblika terorizma i organizovanog kriminala, koji su odavno napustili granice

¹ Autor je načelnik Odeljenja za unutrašnju kontrolu Uprave carine Ministarstva finansija Republike Srbije

nacionalnog. Pri tome, oni su u materijalnom i organizacionom smislu ojačali do te mere da ih svi međunarodni relevantni faktori ocenjuju kao najveću opasnost po osnovne civilizacijske tekovine.

Kada je u pitanju osnovni zadatak carine, potrebno je istaći da to što smo se opredelili za ubrzavanje prometa ni u kom slučaju ne ometa kvalitet kontrole koju vršimo, već nam stvara obavezu da primenjujemo i razvijamo neke druge instrumente pomoću kojih ćemo efikasnije postići zadate ciljeve. To su, pre svega, sistem ranog obaveštavanja, zatim analiza rizika koja treba da nas opredeli za detaljni pregled upravo najrizičnijih kategorija pošiljki i, na kraju, naknadna kontrola koja nam omogućava efikasan operativan rad u dubini teritorije. Ovo je već deo koji podseća na obaveštajni i policijski rad, pa zahteva ono što uz to ide – ovlašćenja. Ljudi iz operative često kritikuju zakonodavca i njegova rešenja određenih pitanja. Nije neskromno reći da smo u većini slučajeva u pravu, jer imamo priliku da to u praksi neprestano proveravamo. U ovom slučaju moram da konstatujem da nam je sa aspekta pozitivnog zakonodavstva omogućeno da napravimo taj prvi korak, a na nama je da osmislimo kako da ga na najbolji način iskoristimo. Novi Zakon, donet jula 2003. godine, svojim odredbama nesumnjivo ukazuje na to da je zakonodavac u grupu državnih subjekata kojima je stavljena u nadležnost borba protiv kriminaliteta i drugih društvenih pojava koje ugrožavaju osnove sisteme bezbednosti uvrstio i carinsku službu. Pri tome je snabdeo određenim ovlašćenjima, koja veoma podsećaju na policijska ovlašćenja – upotreba oružja, korišćenje posebne signalizacije, zaustavljanje, pregled, pretres vozila na celom carinskom području i slično. U tom smislu, bitno je istaći naš odnos prema ovim ovlašćenjima. Carinska služba svoj doprinos u borbi protiv kriminaliteta daje isključivo u delokrugu svog rada, odnosno u delokrugu svojih ovlašćenja. Ovde bih kao ključnu reč istakao delokrug rada, što znači da se ovim pojavama suprotstavljamo tako što radimo ono zbog čega i postojimo, odnosno tako što se bavimo carinskom delatnošću, koju uz ova ovlašćenja možemo vršiti na mnogo kvalitetnijem nivou. Ukoliko to šire posmatramo, a ne samo sa stanovišta carinskog zakona, videćemo da najnoviji krivično-pravni instituti uneti u domaće zakonodavstvo pokazuju raznolikost instrumenata u borbi sa kriminalom. Naravno, te instrumente najviše koristi MUP. Međutim, njih polako mogu primenjivati, što predstavlja neosporno moderne tendencije, i drugi državni organi, a naročito Carinska služba, u oblasti očuvanja bezbednosti i borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. U prisvajanju ovih ovlašćenja, odnosno u potrazi za adekvatnim načinom prisvajanja Carinska služba sledi logi-

ku da nam je, ako su nam već povereni zadaci, potreban odgovarajući alat za njihovo izvršavanje. U prilog tome idu i novi svetski trendovi kao što su odgovor na uvećani stepen terorizma i stavljanje borbe protiv korupcije u vrh prioriteta svih vodećih međunarodnih organizacija i institucija. Osim toga, to je i u skladu sa trendovima koje postavlja Svetska carinska organizacija, a koji su najbolje promovisani dokumentom pod nazivom "Okvirni standardi za bezbednost i olakšice u međunarodnoj trgovini". Uprava carina je koncipirala redosled reformi kako bi se uklopila u zahteve koji su u ovom smislu pred nas postavljeni. Da bismo se iz oblasti teoretskih razmatranja prebacili na teren praktičnog delovanja, dakle, da bismo zauzeli jedan angažovaniji stav, direktor Uprave carina je na kolegijumu, održanom 24. januara 2006. godine, predložio da u okviru carinske službe bude formirana organizaciona jedinica, kojoj će u nadležnost biti povereno pitanje planskog i organizovanog suprotstavljanja ovim pojavama. Prilikom razrade navedenog predloga, stručni tim je pošao od aktuelne koncepcije Carinske službe Srbije, koja već ostvaruje četiri osnovna preduslova modernog bezbednosnog sistema. Prvo, zbog postojećeg informacionog sistema, naša služba ima velike mogućnosti za realizaciju tzv. "meke informacijske moći". Drugo, shodno svojoj prirodi delovanja *ante deliktum*, odnosno shodno svojoj mogućnosti da prilikom kontrole robe, prevoznih sredstava, putnika i dokumenata otkriva deliktne aktivnosti, carina predstavlja subjekt koji prevashodno radi na prevenciji kriminaliteta. Štetnih posledica ne bi trebalo da bude, pa tako, recimo, možemo samo zamisliti šta bi značilo kada bismo u slučaju planiranja nekih terorističkih akata ove aktivnosti presekli još na samoj graničnoj liniji. Treće, carina ima mogućnost koordinacije i kooperacije, odnosno mogućnost da u svoje delovanje *ante deliktum* uključi i druge subjekte formalne socijalne kontrole, kao što su: Vojska, MUP, BIA, inspeksijske službe, finansijska policiju, tužilaštvo, Upravu za sprečavanje pranja novca itd. Četvrto, shodno prethodnim mogućnostima, Uprava carina može da centralizuje, integriše aktivnosti planiranja, rukovođenja, usmeravanja, prikupljanja i distribucije podataka. Razrada ova četiri preduslova omogućava carini da, pored fiskalne i zaštitne funkcije, u oblast svog rada implementira i bezbednosnu, informatičku i koordinativnu funkciju, ali ne na način na koji to rade MUP i BIA. Zadatak ove formirane organizacione jedinice zapravo predstavlja prepoznavanje i lociranje parametara za identifikaciju ovih pojava uz pomoć svih raspoloživih resursa Uprave carina. Njen konačni cilj je pravovremena distribucija tako prikupljenih podataka ostalim službama bezbednosnog sistema Srbije. Dakle, imajući u vidu navede-

no, možemo zaključiti da ni u kom slučaju nismo težili tome da formiramo parapolicijsku jedinicu kako bismo se samostalno i nezavisno bavili i suprotstavljali ovim pojavama. Time smo želeli da iskoristimo potencijal kojim raspolažemo na najbolji mogući način i da doprinesemo državnim organima, čiji su ovo primarni poslovi i zadaci. Da bismo afirmisali nov koncept rada carinske službe, kojim je u prioritete službe uvršten bezbednosni aspekt, kao i sve prednosti i potencijale kojima raspolaže Uprava carina, pozvao bih sve predstavnike struktura bezbednosti da ih, radi ostvarivanja zajedničkog cilja, ubuduće koriste što više. Informacioni sistem carinske službe u funkciji je od 1995. godine, a čini ga složeni računarski sistem, sastavljen od centralnog računara, preko sto područnih računara, kao i 800 terminala koji su raspoređeni u 12 carinarnica i 126 carinskih ispostava na granici unutar zemlje. Zatim, ljudski i tehnički resurs na granici raspoređen je 24 časa dnevno u unutrašnjosti zemlje na strateškim mestima, u robno-tržišnim, saobraćajnim, privrednim i industrijskim centrima. Takođe, postoji preventivno delovanje radi suzbijanja deliktne aktivnosti, kao i upućenost na druge državne organe i društvene subjekte formalne socijalne kontrole. Zatim, javnost delovanje carinske službe ne vidi kao psihološki represivno, što je jako bitno za otvorenost društva prema carini. Postoji i mogućnost specijalizacije. Brojni kontakti sa međunarodnim institucijama, bezbroj obuka koje su sprovedene radi sprovođenja reforme službe doveli su do stvaranja novog kvaliteta. Postoji mogućnost povezivanja i saradnje sa stranim carinskim administracijama. Uprava carina sklopila je veliki broj bilateralnih i multilateralnih sporazuma, što takođe utiče na kvalitet službe i prikazuje nas u drugačijem svetlu nego do sada. Sistem organizacije zajedničkih akcija koje sprovode nadležni organi i način sprečavanja i rešavanja mogućih neslaganja je takođe nov. Na primer, Uprava carina je u martu 2005. godine formirala stalnu komisiju za koordinaciju rada sa inspeksijskim organima, što predstavlja samo jednu od aktivnosti ove vrste. Kao poslednje i ne najmanje bitno, pomenuo bih da na svim graničnim prelazima postoji sistem analize rizika u robnom prometu. Imajući u vidu karakter pretnje međunarodnog terorizma, kao i široko polje delovanja carinske službe u kontroli protoka robe, putnika, transportnih sredstava i dokumentacije, definisano nadležnostima iz oblasti carinskog, spoljnotrgovinskog, deviznog i poreskog sistema, mišljenja smo da nije nerealno carinu posmatrati kao mogući kohezioni faktor novog koncepta nacionalne bezbednosti.

Nebojša Purić¹

**GRANIČNA POLICIJA MUP SRBIJE
– MESTO I ULOGA U PROCESU
REFORME POLICIJE**

I Uopšteno o državnoj granici Republike Srbije

Republika Srbija graniči se sa osam država. Kada su u pitanju državne granice Srbije, postoji uslovna podela na “stare” granice, nasleđene od nekadašnje SFRJ, i “nove” granice, nastale nakon međunarodnog priznavanja novih država stvorenih od bivših jugoslovenskih republika – Makedonije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Crne Gore. Ovakva podela prouzrokovana je različitim statusom granica, odnosno načinom na koji su one utvrđene. Naime, takozvane “stare” granice utvrđene su pre više decenija i u vezi sa njima nema spornih pitanja. Granica sa Mađarskom i Rumunijom utvrđena je 1920. godine, sa Bugarskom 1919. godine, a sa Albanijom 1913. godine. Situacija sa “novim” granicama je nešto drugačija, pa je tako granica sa Makedonijom utvrđena 2001. godine. Proces razgraničavanja sa Bosnom i Hercegovinom započet je 2001. godine, a kao polazna osnova razgraničenja uzeta je katastarska granica. Do polovine 2003. godine okončano je oko 90% aktivnosti utvrđivanja, odnosno identifikacije granične linije. Tada je zbog razlika u stavovima dve strane došlo do zastoja u ovom procesu, koji praktično traje do danas. Stoga je granica sa BiH shvaćena kao aproksimativna. Proces razgraničavanja sa Hrvatskom još uvek je u pripreмноj fazi, a katastarska granica shvaćena je kao aproksimativna. Proces razgraničavanja sa Crnom Gorom još uvek nije započet, pa je katastarska granica i u ovom slučaju shvaćena kao aproksimativna.

¹ Autor je glavni policijski savetnik Uprave granične policije, MUP Republike Srbije

Ukupna dužina državne granice je 2.350,2 km, od čega je 1.607,3 km granice na kopnu (takozvana “zelena granica”), a 742,9 km granice na vodi (takozvana “plava granica”). Dužina državne granice prema Mađarskoj je 174,4 km, od čega je 156,4 km granice na kopnu i 18 km na vodi. Dužina državne granice prema Rumuniji je 546,5 km, od čega je 257,2 km granice na kopnu i 289,3 km na vodi. Dužina državne granice prema Bugarskoj je 367,1 km, od čega je 340,1 km granice na kopnu, a 27 km na vodi. Dužina državne granice prema Makedoniji je 273 km, od čega je 237,5 km granice na kopnu i 35,5 km na vodi. Dužina državne granice prema Albaniji je 111,1 km, od čega je 108,1 km granice na kopnu i 3 km na vodi. Dužina aproksimativne državne granice prema Crnoj Gori je 236 km, od čega je 232 km granice na kopnu i 4 km na vodi. Dužina aproksimativne državne granice prema Bosni i Hercegovini je 382,8 km, od čega je 154,3 km granice na kopnu i 185,2 km na vodi. Dužina aproksimativne državne granice prema Hrvatskoj je 259,9 km, od čega je 121,7 km granice na kopnu i 137,6 km na vodi.

Kroz Republiku Srbiju protiču tri međunarodne plovne reke – Dunav, Tisa i Sava. Dunav je svakako najznačajnija reka i kroz Republiku Srbiju protiče dužinom od 591 km, a plovani je čitavim svojim tokom. Od ušća reke Nere do tromede država Srbije, Rumunije i Bugarske, Dunav predstavlja granicu između Srbije i Rumunije. Počevši od hiljadu dvesta devedeset petog plovnog kilometra, pa do tromede država Srbije, Hrvatske i Mađarske, Dunav predstavlja aproksimativnu državnu granicu između Srbije i Hrvatske.

II Granični prelazi na granicama Republike Srbije

Na granicama Republike Srbije postoji 71 granični prelaz, a oni mogu biti klasifikovani na osnovu više kriterijuma, od kojih su dva najznačajnija.

a) Podela u odnosu na vidove saobraćaja:

- 44 prelaza za drumski saobraćaj
- 11 prelaza za železnički saobraćaj
- 10 prelaza za rečni saobraćaj
- 3 prelaza za vazdušni saobraćaj
- 3 prelaza za skelski saobraćaj.

b) Podela u odnosu na vrste saobraćaja:

- 59 prelaza za međunarodni saobraćaj
- 4 prelaza za međudržavni saobraćaj
- 7 prelaza za pogranični saobraćaj
- 1 prelaz za vanredni saobraćaj.

Iz različitih razloga, više godina u funkciji nije sedam graničnih prelaza. Pored toga, na području Kosova i Metohije postoji šest graničnih prelaza, na kojima, iz poznatih razloga, nisu prisutni predstavnici državnih organa Republike Srbije. Stoga se poslovi kontrole prelaženja državne granice u Republici Srbiji obavljaju, praktično, na 58 graničnih prelaza.

U skladu sa situacijom, na aproksimativnoj državnoj granici prema Crnoj Gori uspostavljena su tri kontrolna punkta. Na njima poslove iz svoje nadležnosti obavljaju policijski službenici područnih policijskih uprava, a ne pripadnici granične policije.

Na administrativnoj liniji prema Kosovu i Metohiji postavljeno je devet kontrolnih punktova. Linija se može prelaziti na tim punktovima, a na njima poslove iz svoje nadležnosti obavljaju policijski službenici područnih policijskih uprava.

Vlada Republike Srbije je krajem 2005. godine donela Odluku o otvaranju pet graničnih prelaza za drumski pogranični saobraćaj na srpsko-makedonskoj državnoj granici kako bi izašla u susret i olakšala život lokalnom stanovništvu sa obe strane granice. Da bi oni bili stavljeni u funkciju, makedonska vlada treba da potvrdi ovu Odluku.

III Mesto koje granična policija ima u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije na početku procesa reforme policije

Proces reforme policije u Republici Srbiji započet je oktobra 2001. godine pokretanjem Projekta reforme Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije. Na početku ovog procesa granična policija nalazila se u Resoru javne bezbednosti i nosila je naziv Uprava pogranične policije za strance i upravne poslove. Nadležnosti Uprave pogranične policije za strance i upravne poslove bile su:

- vršenje neposredne kontrole prelaženja državne granice na graničnim prelazima
- praćenje stanja u pograničnom području
- koordinisanje rada prigraničnih sekretarijata unutrašnjih poslova u odnosu na dubinsko obezbeđivanje državne granice i obavljanje poslova na utvrđivanju i rešavanju graničnih incidenata i drugih povreda graničnog režima
- koordinisanje rada i pružanje stručne pomoći graničnim komisijama

- učestvovanje u radu glavnih mešovitih komisija za sprovođenje režima na državnoj granici, kao i u drugim oblicima pogranične saradnje
- obavljanje poslova u vezi sa kontrolom kretanja i boravka stranaca i rešavanje njihovih statusnih pitanja
- praćenje primene pravnih propisa i odlučivanje u upravnom postupku u vezi sa izdavanjem putnih isprava i viza, otkrivanje i sprečavanje zloupotreba putnih isprava, izrada i praktična primena sporazuma o readmisiji
- učestvovanje u sprovođenju postupka prijema, otpusta i utvrđivanja državljanstva, učestvovanje u obavljanju poslova koji se odnose na nabavljanje, držanje, nošenje i promet oružja i municije, učestvovanje u obavljanju poslova koji se odnose na prebivališta i boravišta građana, okupljanja građana, pečat državnih organa, prenos posmrtnih ostataka preko državne granice, izdavanje jedinstvenog matičnog broja građana i ličnih karata, kao i na vršenje upravnog nadzora
- otkrivanje prekršaja i krivičnih dela i njihovih izvršilaca i predaja drugim nadležnim linijama rada u Ministarstvu radi preduzimanja potrebnih mera i daljeg procesuiranja
- praćenje kretanja međunarodnih izvršilaca krivičnih dela i preduzimanje propisanih mera
- obavljanje određenih poslova međunarodne saradnje iz svog delokruga rada
- praćenje stanja i obavljanje dela poslova iz oblasti popune, obuke i opremanja granične policije
- praćenje stanja objekata i tehničkih sredstava kojima raspolaže, kao i njihovog funkcionisanja i održavanja
- praćenje rada i kontrola zakonitosti primene propisa kojima je uređena materija iz delokruga rada Uprave
- učestvovanje u pripremi propisa, analiza, izveštaja i informacija potrebnih za nadležne organe Republike i druge organe i organizacije
- postupanje po zahtevima tužilaštva i sudova za prikupljanje potrebnih obaveštenja, predavki i pritužbi, postupanje po prijavama i predlozima građana, organa i organizacija koje se odnose na rad organizacionih jedinica i policijskih službenika granične policije i
- obavljanje drugih poslova i zadataka koji su joj, u skladu sa važećim propisima, stavljani u zadatak.

U okviru Uprave pogranične policije za strance i upravne poslove za izvršavanje ovih poslova i zadataka zaduženi su Odeljenje za

pogranične poslove, Odeljenje za strance i putne isprave i Odeljenje za upravne poslove. Odeljenje za pogranične poslove imalo je 39 stanica pogranične policije zaduženih za obavljanje poslova kontrole prelaženja državne granice. Pogranična policija ima 1.697 zaposlenih, a predviđen broj zaposlenih je 2.469 (pet stanica pogranične policije koje su se nalazile na području Kosova i Metohije nije bilo u funkciji).

IV Osnovni problemi sa kojima se tokom reformi suočavala granična policija

Osnovni propisi po kojima postupa granična policija doneti su pre više decenija u specifičnim društveno-političkim, ideološkim i ekonomskim uslovima kako u zemlji, tako i u okruženju. Mnoge odredbe zakonske regulative koja se trenutno primenjuje prevaziđene su u manjoj ili većoj meri. Međunarodni akti koji se primenjuju u radu, a koji su namenjeni regulisanju određenih pitanja iz nadležnosti granične policije, zaključeni su šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog veka i uglavnom su zastareli. Njihova primena ne odgovara stvarnim potrebama i životnim situacijama zbog kojih su bili zaključeni.

Nadležnosti organizovanja i izvođenja poslova kontrole prelaženja državne granice i obezbeđivanja granice delile su služba granične policije na graničnim prelazima, granične jedinice Vojske Srbije u graničnom pojasu i policija opšte nadležnosti zadužena za dubinsko obezbeđivanje državne granice. Takva podela nadležnosti bila je prevaziđena i nije mogla da pruži adekvatan odgovor na savremene tendencije i izazove prekograničnog kriminala.

Uprava je organizovana na centralnom i lokalnom nivou, ali ne i na regionalnom nivou. U svom sastavu ona nema organizacione jedinice koje bi se neposredno bavile suzbijanjem prekograničnog kriminala i poslovima readmisije.

Evidentan je i nedostatak propisanih posebnih procedura postupanja povodom određenog broja pojava i događaja, kao i povodom zajedničkog rada sa drugim nadležnim državnim organima.

Ne postoje ni propisane procedure na osnovu kojih bi bila ostvarivana brža i efektivnija saradnja u okviru samog Ministarstva, ali i saradnja sa drugim nadležnim graničnim organima. Potrebno je najpre dobiti saglasnosti nadređenih kako bi bilo moguće formirati *ad hoc* grupe za određene aktivnosti.

Iako postoji vrlo aktivna međunarodna saradnja, zakonska regulativa ne dozvoljava potpuniju saradnju u oblasti pograničnih po-

slova, s obzirom na to da nedostaju sporazumi o konkretnoj saradnji sa nadležnim graničnim organima susednih i drugih država. Odgovarajuće institucije nisu formalizovale saradnju, pa nisu utvrđene procedure i sredstva za njeno odvijanje. Nije postojala mogućnost upućivanja policijskih oficira za vezu na zadatke, a ne postoji ni formalna mogućnost za izvođenje zajedničkih akcija obezbeđivanja granice, kao ni za zajedničku obuku i korišćenje infrastrukture i opreme.

Postojeći kadar nije zadovoljavao potrebe, a adekvatan sistem planiranja za popunu granične policije nije bio uspostavljen.

Evidentno je bilo to da nedostaje opredeljeni nastavni kadar koji bi realizovao obuku pripadnika granične policije, kao i to da nedostaje nastavni centar za obuku granične policije.

Nije bilo adekvatnog protoka informacija od organizacionih jedinica na terenu do Uprave koja se nalazila u sedištu Ministarstva, a sami uređaji bili su zastareli ili su pripadali starijoj generaciji uređaja. Korišćenje postojećih baza podataka i razmena informacija bili su, između ostalog i zbog nepostojanja spojnih puteva, otežani ili potpuno onemogućeni.

Stanje infrastrukture i opreme nije bilo jednako na svim granicama, a nedovoljna opremljenost i tehnološka zastarelost opreme zahtevali su pojačano angažovanje ljudskih potencijala. Održavanje je bilo otežano i skupo, a javljao se i problem nekompatibilnosti opreme sa opremom drugih domaćih graničnih službi.

Nemogućnost realnog planiranja sredstava, zbog nedostatka sopstvenog budžeta i nepostojanja mehanizma za raspolaganje sredstvima iz budžeta, predstavljala je poseban problem.

Strane donacije nisu ni približno bile realizovane u onoj meri u kojoj su bile najavljivane.

Iz navedenog možemo videti da su se svi problemi javljali uglavnom iz dva osnovna razloga:

- nedostatka valjanog pravnog okvira i
- nedostatka finansija.

V Značajnije promene u graničnoj policiji izvršene u periodu od 2001. do 2006. godine

U periodu od 2001. do 2006. godine granična policija MUP Republike Srbije imala je dinamičan razvoj. Tokom 2001. godine došlo je do značajnog otvaranja celokupnog Ministarstva unutrašnjih poslova prema domaćoj i stranoj javnosti, organima i organizacijama. U sklopu ovih dešavanja došlo je i do intezivi-

ranja aktivnosti granične policije. Ostvaren je čitav niz kontakata i uspostavljena saradnja kako sa domaćim, tako i sa stranim organizacijama, odnosno sa vladinim i nevladinim i međunarodnim organizacijama. Na početku su to bile manje, pojedinačne i konkretne aktivnosti, a zatim je otpočeta i realizacija značajnijih projekata. Pri tome, najviše pažnje privlačila su dva aspekta:

- uspostavljanje granične policije u takvom organizacionom obliku koji će obezbediti uspešnu realizaciju procesa demilitarizacije državne granice, a u skladu sa proklamovanim preporukama i najboljom praksom država članica EU, potpisnica Šengenskog sporazuma i
- borba protiv ilegalnih migracija i trgovine ljudima, u postojećim uslovima, ali i u uslovima uspostavljanja “buduće-nove” granične policije.

Kasnije je interesovanje prošireno i na treći segment koji obuhvata borbu protiv prekograničnog kriminala u svim njegovim pojavnim oblicima i, s tim u vezi, razvoj kriminalističko-obaveštajne analitike u graničnoj policiji i njeno pozicioniranje u kriminalističko-obaveštajnom sistemu MUP.

Predstavnici granične policije su, pre svega, bili zaduženi za izradu zajedničkog “Dokumenta vizije za reformu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije”, koji je bio predstavljen marta 2003. godine. Pored toga, oni su, u organizaciji relevantnih međunarodnih organizacija, bili u prilici da se neposredno upoznaju sa načinom organizacije i funkcionisanja, stepenom razvijenosti, nadležnostima, standardima i procedurama, sistemom obuke i popune ljudskim i materijalnim resursima, koji se primenjuju u gotovo svim evropskim graničnim službama, bez obzira na stepen njihove razvijenosti i status njihovih država u odnosu na članstvo u EU ili u Šengenu. Predstavnici ove Uprave imali su priliku da se upoznaju sa pomenutim aktivnostima i u pojedinim azijskim državama, nekadašnjim republikama SSSR, kao i u Kini i SAD. Najznačajniju i najaktivniju ulogu u tom smislu imale su sledeće međunarodne organizacije: Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OSCE), Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga iz Ženeve (DCAF), Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Međunarodna organizacija za razvoj migracionih politika (ICMPD) i UNHCR. Stečena znanja i iskustva, prilagođena su našim lokalnim specifičnostima i preneti u već pomenuti “Dokument vizije za reformu MUP Republike Srbije”, o čemu su se vrlo povoljno izrazili relevantni domaći i

strani faktori. Ova iskustva i znanja uneta su i u akte o organizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije.

Treba istaći sledeće organizacione i funkcionalne promene u okviru granične policije:

- formiranje Dežurnog operativnog centra Uprave granične policije, koji funkcioniše 24 časa i koji je zadužen za prikupljanje, praćenje i distribuciju svih podataka i informacija iz nadležnosti granične policije, kao i drugih bezbednosnih podataka do kojih dođe; on pokriva čitavu teritoriju Republike Srbije tako što je u neposrednom kontakt sa dežurnim službama u regionalnim centrima granične policije, dežurnim službama u stanicama granične policije (tamo gde još nisu uspostavljeni regionalni centri) i dežurnim službama u policijskim upravama; ostvaruje stalni kontakt sa Operativnim centrom MUP; izvan MUP kontakt ostvaruje sa službom dežurstva Ministarstva spoljnih poslova, a po potrebi i sa Ministarstvom odbrane, službama protokola različitih državnih organa, drugim organima i organizacijama i građanima;
- odvajanje upravno-administrativnog dela od sastava Uprave granične policije;
- formiranje Odeka za međunarodnu saradnju radi kvalitetnijeg postupanja u sve većem obimu međunarodne saradnje, koji je nadležan i za obavljanje prevodilačkih poslova za potrebe Uprave;
- formiranje Odeljenja za suzbijanje prekograničnog kriminala i kriminalističko-obaveštajne poslove, koje objedinjuje kriminalističko-obaveštajne poslove, poslove suzbijanja prekograničnog kriminala i poslove suzbijanja ilegalnih migracija i trgovine ljudima, a koje predstavlja adekvatan odgovor na sve veće probleme u ovoj oblasti;
- preuzimanje nadležnosti nad Prihvatilištem za strance nakon prestanka funkcionisanja Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova;
- formiranje Odeka za azil od službe zadužene za poslove azila u Odeljenju za strance;
- formiranje regionalnih centara granične policije na granicama prema susednim državama; oni su karika koja je godinama nedostajala (regionalni nivo organizacije granične policije) za kvalitetnije povezivanje lokalnog nivoa (stanice granične policije) sa centralnim nivoom (Uprava granične policije u sedištu Ministarstva); njihovo formiranje je

od velikog značaja za kvalitetno obavljanje svih poslova iz nadležnosti Uprave; do kraja oktobra 2006. godine formirana su četiri regionalna centra granične policije sa ukupno 28 novih stanica granične policije za obezbeđivanje državne granice; u sastavu regionalnih centara predviđeno je postojanje jedne mobilne jedinice, koje će bitno uticati na nivo granične bezbednosti.

Organizovanje granične policije na opisani način predstavlja približavanje jednom od evropskih standarda koji su postavljeni pred Republiku Srbiju na njenom putu ka EU. To su podržale i relevantne međunarodne organizacije.

Realizovan je i čitav niz aktivnosti i inicijativa, u kojima je granična policija imala vodeću ili zapaženu ulogu:

- izvršena je demilitarizacija državne granice, a MUP je u nadležnost preuzeo obezbeđivanje državne granice prema Mađarskoj, Rumuniji, Bugarskoj i Hrvatskoj, što čini 67,2% ukupne dužine granice Republike Srbije;
- sačinjena je i usvojena “Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji”, kao i “Akcioni plan za implementaciju Strategije integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji”, a sačinjen je i potpisan i dokument “Funkcionalne strategije graničnih službi”;
- odobren je “twining” projekat pod nazivom “Implementacija integrisanog upravljanja granicom”, čija realizacija počinje 2007. godine;
- sačinjen je Nacrt zakona o azilu;
- načelnik Uprave granične policije postavljen je na mesto koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima (na republičkom nivou);
- osnovan je Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima, u koji su ušli predstavnici deset državnih organa, devet nevladinih organizacija, dve organizacije u svojstvu stručnih tela, kao i predstavnici četiri međunarodne organizacije u svojstvu posmatrača;
- osnovano je savetodavno telo Republičkog tima za borbu protiv trgovine ljudima;
- Vlada Republike Srbije obrazovala je Savet za borbu protiv trgovine ljudima;
- sačinjen je predlog dokumenta “Strategija borbe protiv trgovine ljudima”, koji se trenutno nalazi u propisanoj proceduri usvajanja;

- osnovan je Komitet za bezbednost između MUP Republike Srbije i UNMIK administracije, u okviru koga je uspostavljen zajednički Potkomitet za suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima;
- u policijskim upravama formirani su timovi za suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima;
- rađeno je na izmenama krivičnog zakonodavstva, pri čemu su razdvojena krivična dela “trgovina ljudima” i “nedozvoljeni prelazak državne granice i krijumčarenje ljudi”;
- unete su izmene u maloletničko zakonodavstvo, čime se preventivno deluje na slučajeve trgovine decom;
- omogućeno je da u program zaštite svedoka budu uključene i žrtve trgovine ljudima;
- u Zakon o zdravstvenoj zaštiti unete su odredbe o zdravstvenoj zaštiti žrtava trgovine ljudima;
- u Zakonu o administrativnim taksama predviđeno je oslobađanje od taksi stranih državljana koji su žrtve trgovine ljudima;
- Ministarstvo spoljnih poslova donelo je konzularnu instrukciju o hitnom postupku izdavanja putnog lista za domaće državljanke žrtve trgovine ljudima bez plaćanja takse;
- za vreme trajanja poslednjeg svetskog fudbalskog šampionata Srbija je jedina u regionu emitovala preventivne spotove posvećene borbi protiv trgovine ženama radi seksualne eksploatacije, a policija je posebno pojačala mere zaštite;
- prema izveštaju Stejt departmenta SAD Srbija je svrstana u drugu kategoriju zemalja u borbi protiv ilegalnih migracija i trgovine ljudima;
- realizovan je čitav niz zajedničkih edukativnih i preventivnih aktivnosti u vezi sa trgovinom ljudima i ilegalnim migracijama, u kome su učestvovalе različite domaće i strane organizacije, kao što su: OSCE, IOM, ICMPD, UNHCR, UNDP, Centar za prava deteta, ASTRA, Spasimo decu, Besosupport, Društvo sudija Srbije i druge;
- više od tri četvrtine zaposlenih prošlo je različite vidove edukacija i obuka u vezi sa pitanjima iz oblasti rada; to je obavljeno u saradnji sa domaćim i stranim organizacijama, a u tome su, pored do sada navedenih, učestvovali i Hans Zajdel fondacija i Evropska agencija za rekonstrukciju;
- u saradnji sa nadležnim linijama rada u Ministarstvu organizovano je školovanje pet klasa osnovnog Kurasa za gra-

- ničnu policiju, čime je obuhvaćeno ukupno 947 kandidata, od čega je 330 ženskog pola, a 617 muškog pola; tom prilikom bili su zastupljeni i pripadnici nacionalnih manjina, i to u onoj meri u kojoj pokazuju zainteresovanost za rad u graničnoj policiji, odnosno u MUP RS; zbog specifičnih uslova rada najviše su zastupljeni kandidati iz prigraničnih područja iako je mogućnost za rad u graničnoj policiji pružena svim državljanima Republike Srbije, bez obzira na prebivalište;
- realizovan je i tranzicioni kurs za 43 polaznika preuzetih iz Vojske Srbije;
 - stvorena je baza nastavnog kadra u graničnoj policiji sistemom školovanja ustanovljenim u saradnji sa OSCE;
 - zahvaljujući stručnom radu i prezentaciji učinjenog, Uprava granične policije obezbedila je namenske donacije opreme u iznosu od više stotina hiljada evra, pre svega za poslove obezbeđivanja državne granice, kao i za borbu protiv ilegalnih migracija i trgovine ljudima, čime je znatno pomogla i samom Ministarstvu unutrašnjih poslova; u tom smislu najznačajnije su donacije realizovane uz pomoć i saradnju policijskih oficira za vezu i drugih predstavnika iz ambasada SR Nemačke, SAD i Velike Britanije;
 - realizovan je veći broj tendera za izgradnju i rekonstrukciju graničnih prelaza i nabavku opreme potrebne graničnoj policiji u iznosu od više miliona evra;
 - postignut je i održan visok nivo saradnje kako sa graničnim organima i službama susednih država, tako i sa organima i službama trećih država; ostvarena je i kvalitetna saradnja sa čitavim nizom međunarodnih organizacija, kao i sa predstavnicima graničnih i policijskih službi lociranih u ambasadama stranih država u Beogradu; aktivno je učestvovalo u regionalnim inicijativama.

VI Sadašnja nadležnost granične policije i njena organizaciona struktura

Granična policija predstavlja integralni deo Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, a postoji kao zasebna uprava (Uprava granične policije) u sastavu Direkcije policije.

Uprava granične policije je jedinstvena i centralizovana organizaciona jedinica, koja ima uže organizacione jedinice oformljene

duž granica prema susednim državama, što predstavlja specifičnost u Direkciji policije, odnosno u Ministarstvu policije.

Uprava granične policije MUP Republike Srbije nadležna je za:

- kontrolisanje prelaženja državne granice
- nadziranje i obezbeđivanje državne granice
- praćenje stanja u pograničnom području
- koordinisanje rada područnih policijskih uprava u vezi sa dubinskim obezbeđivanjem državne granice, kao i za obavljanje poslova na utvrđivanju i rešavanju graničnih incidenata i drugih povreda graničnog režima
- koordinisanje rada i pružanje stručne pomoći graničnim komisijama
- učestvovanje u radu glavnih mešovitih komisija za sprovođenje režima na državnoj granici, kao i u drugim oblicima pogranične saradnje
- obavljanje poslova u vezi sa kontrolom kretanja i boravka stranaca, kao i za rešavanje njihovih statusnih pitanja
- pružanje pomoći u poslovima konzularne zaštite stranih državljana
- učestvovanje u poslovima u vezi sa azilom
- prihvatanje i smeštanje stranaca koji ispunjavaju uslove za smeštaj u Prihvatilište za strance, kao i za sprovođenje dela procedure u vezi sa njihovim povratkom u zemlju porekla
- preduzimanje mera za suzbijanje prekograničnog kriminala, ilegalnih migracija, trgovine ljudima, krijumčarenja opojnih droga, oružja, zabranjenih supstanci, roba čiji je promet ograničen ili kontrolisan, kao i za otkrivanje i suzbijanje falsifikata putnih isprava, viza i drugih dokumenata
- prikupljanje i analiziranje kriminalističko-obaveštajnih podataka u vezi sa prekograničnim kriminalom
- praćenje kretanja međunarodnih izvršilaca krivičnih dela i terorista, kao i za preduzimanje propisanih mera
- obavljanje poslova međunarodne saradnje iz svog delokruga rada
- praćenje stanja i obavljanje dela poslova iz oblasti popune, obuke i opremanja granične policije
- praćenje stanja objekata i tehničkih sredstava kojima raspolaže, kao i njihovo funkcionisanje i održavanje

- praćenje rada i kontrolisanje zakonitosti primene propisa kojima je uređena materija iz delokruga rada Uprave
- učestvovanje u pripremi propisa, analiza, izveštaja i informacija potrebnih za rad nadležnih organa Republike i drugih organa i organizacija
- postupanje po zahtevima tužilaštva i sudova za prikupljanje potrebnih obaveštenja, postupanje po predstavkama i pritužbama, prijavama i predlozima građana, organa i organizacija koje se odnose na rad organizacionih jedinica i policijskih službenika granične policije i
- obavljanje drugih poslova i zadataka koji budu, u skladu sa važećim propisima, stavljeni Upravi u zadatak.

Uprava granične policije za izvršavanje poslova i zadataka iz propisane nadležnosti u svom sastavu ima: Odeljenje za granicu, Odeljenje za strance, Odeljenje za suzbijanje prekograničnog kriminala i kriminalističko-obaveštajne poslove, Dežurni operativni centar, Odsek za međunarodnu saradnju i Regionalne centre granične policije. Regionalnih centara granične policije ima sedam, a raspoređeni su po granicama prema susednim državama i predstavljaju, praktično, Upravu "u malom". U sastavu svakog regionalnog centra postoje: Odsek za kontrolu prelaženja državne granice sa stanicama granične policije za kontrolu prelaženja državne granice, Odsek za obezbeđivanje državne granice sa stanicama granične policije za obezbeđivanje državne granice, Odsek za suzbijanje prekograničnog kriminala, ilegalnih migracija i trgovine ljudima, Grupa za kriminalističko-obaveštajne poslove, Dežurna služba i Mobilna jedinica. Predviđeno je postojanje ukupno 82 stanice granične policije, od čega je 38 stanica namenjeno kontroli prelaženja državne granice, a 44 stanice obezbeđivanju državne granice. Trenutno ne postoje stanice granične policije koje obavljaju i poslove kontrole prelaženja državne granice i poslove obezbeđivanja državne granice. U graničnoj policiji ima 2.330 zaposlenih, a predviđen broj zaposlenih je 4.407.

VII Dalje aktivnosti granične policije i perspektive njenog razvoja

Pred graničnom policijom MUP Republike Srbije u narednom periodu stoje značajne aktivnosti, koje ona mora obaviti samostalno i u saradnji sa drugim linijama rada Ministarstva, kao i sa drugim nadležnim graničnim organima Republike Srbije.

Trebalo bi okončati započeti proces demilitarizacije državne granice Republike Srbije, odnosno do kraja tekuće godine preuzeti obezbeđivanje državne granice prema Bosni i Hercegovini i prema Makedoniji.

- Trebalo bi dovršiti započeti proces donošenja pravnog okvira za postupanje granične policije, koji će biti usklađen sa standardima EU, pravno regulisati saradnju unutar graničnih službi, kao i saradnju domaćih graničnih službi, i stvoriti pretpostavke za ostvarivanje međunarodne saradnje u skladu sa standardima EU. Trebalo bi propisati posebne procedure za postupanje u užim organizacionim jedinicama, i to kada su u pitanju: a) suzbijanje prekograničnog kriminala – postupanje u konkretnim situacijama, saradnja sa drugim linijama rada MUP i van njega b) vršenje kriminalističko-obaveštajne analitike – način prikupljanja, obrade, distribucije, korišćenja i čuvanja podataka v) vršenje procedure u vezi sa procenom analize rizika g) vršenje procedure za postupanje u borbi protiv trgovine ljudima i u suzbijanju ilegalnih migracija d) vršenje procedure u kontroli legalnosti boravka i statusnih pitanja stranaca đ) vršenje procedure u vezi sa postupanjem granične policije u postupku rešavanja zahteva za azil i e) vršenje procedure angažovanja i upotrebe mobilnih jedinica.
- Trebalo bi nastaviti sprovođenje Akcionog plana za implementaciju Strategije integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji.
- Trebalo bi stvoriti uslove za dalji razvoj saradnje sa susednim pograničnim organima i pograničnim organima trećih država i propisati posebne procedure za sve oblike prekogranične saradnje sa susednim i drugim graničnim službama, kao što su: organizovanje i učestvovanje na raznim sastancima na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou; formiranje i učestvovanje u radu nacionalnih kontakt centara; formiranje i učestvovanje u radu *ad hoc* centara za izvođenje zajedničkih akcija; učestvovanje u radu zajedničkih timova za analizu rizika; učestvovanje u zajedničkim patrolama, obuci; razmeni i angažovanju oficira za vezu, kao i u zajedničkom korišćenju infrastrukture i tehničke opreme.
- Trebalo bi razmotriti organizaciju granične policije nakon okončanja preuzimanja poslova obezbeđivanja državne

- granice radi racionalizacije snaga i sredstava, kao i radi njenog pozicioniranja u Ministarstvu. Racionalizacija snaga i sredstava granične policije nakon preuzimanja svih predviđenih poslova, kao i podizanje nivoa materijalno-tehničke opremljenosti treba da idu ka objedinjavanju poslova i zadataka kontrole prelaženja državne granice, nadzora i obezbeđivanja državne granice u istim organizacionim jedinicama, odnosno u stanicama granične policije, gde god je to moguće. Stanice granične policije, koje su sada zadužene samo za kontrolu prelaženja državne granice preuzele bi i poslove obezbeđivanja državne granice (praktično bi od dve posebne stanice granične policije, koje imaju posebne segmente rada, bila napravljena jedna veća stanica granične policije), s tim što bi one koje su na značajnijim graničnim prelazima u nadležnost dobile manju teritoriju i obratno. Tamo gde u blizini ne postoje granični prelazi, ostale bi stanice granične policije zadužene za obezbeđivanje državne granice. Ova racionalizacija predviđela bi i smanjenje broja regionalnih centara, a imajući u vidu veličinu teritorije Republike Srbije, bilo bi je dovoljno pokriti sa tri, a najviše četiri regionalna centra. Svakako treba razmotriti i poziciju same Uprave u sedištu MUP. Naime, ima valjanih razloga i osnova za njeno podizanje na nivo posebnog sektora, odnosno na nivo direkcije u okviru MUP. Ovakav organizacioni koncept bio bi maksimalno usklađen sa najboljom praksom i preporukama EU.
- Trebalo bi uspostaviti sistem motivacije kandidata za prijem u graničnu policiju, kao i adekvatan sistem planiranja kadrova. Takođe bi trebalo sačiniti i adekvatne programe specijalističke obuke za pripadnike granične policije, kao i planove i programe zajedničke obuke za različite konkretne aktivnosti sa pripadnicima drugih službi uključenih u proces integrisanog upravljanja granicom. Trebalo bi razvijati i jačati već stvorenu kadrovsku bazu za izvođenje nastave u skladu sa savremenim principima edukacije, a u saradnji sa međunarodnim organizacijama (OSCE i dr.), kao i osloncem na obrazovne institucije MUP Republike Srbije.
 - Trebalo bi preuzeti poslove readmisije, tako da oni budu u nadležnosti granične policije.

- Trebalo bi razviti sistem razmene informacija na svim nivoima. Takođe bi trebalo uspostaviti brži i pojednostavljeni dvosmerni protok informacija, uz uvođenje savremene tehnologije koja omogućava veliku brzinu prenošenja i razmene informacija, ali i sigurnost u procesu njihovog distribuiranja i čuvanja. Trebalo bi uspostaviti kvalitetnu komunikaciju i razmenu informacija sa svim službama koje učestvuju u procesu integrisanog upravljanja granicom, a naročito razvijati kvalitetan nivo razmene informacija sa Ministarstvom spoljnih poslova.
- Trebalo bi otklanjati probleme koji su uočeni u prethodnom periodu, što predstavlja i trajni zadatak.

Miodrag Vuković¹

ULOGA PORESKE POLICIJE U REFORMI SEKTORA BEZBEDNOSTI

Poreska policija predstavlja sektor unutar Poreske uprave, koja je u sastavu Ministarstva finansija. Njom rukovodi glavni inspektor koga bira i razrešava Vlada. To mu daje izvesnu samostalnost u odnosu na rukovodstvo Poreske uprave i rukovodstvo Ministarstva finansija. Čini mi se da bi ovde veoma interesantno bilo raspraviti to da li je poreska policija parapolicijska ili policijska snaga. U materijalu vidim da je poreska policija određena kao parapolicijska snaga, te je zato i svrstana u kategoriju u kojoj se nalazi i privatni sektor bezbednosti. Možemo poći od jedne od definicija policije koje postoje u našoj literaturi, sa kojom se, naravno, ljudi iz nauke mogu, ali i ne moraju složiti. Po njoj je policija organ državne uprave koji obavlja zakonom utvrđene poslove državne uprave, koji se tiču bezbednosti države i njenih građana. Ako pažljivo pratimo elemente koji postoje u ovoj definiciji, uočićemo to da je poreska policija organ državne uprave i da obavlja zakonom utvrđene poslove koji se tiču bezbednosti države, odnosno koji se tiču njenih finansija, a pre svega poreza. Posmatrano na ovaj način, poreska policija ispunjava sve uslove da bude policijska snaga u pravom smislu te reči. Ono po čemu se poreska policija razlikuje od naše tradicionalne predstave o policiji je to što ona nema monopol fizičke sile. Međutim, monopol fizičke sile nije preduslov za to da neki državni organ obavlja policijske poslove. To je stvar o kojoj bismo mogli diskutovati, s obzirom na to da o njoj možemo imati ili već imamo različita mišljenja. Za praksu nije toliko važno kako se neki državni organ zove ili u koju kategoriju spada, već to da li dovoljno efikasno obavlja poslove za koje je nadležan.

¹ Autor je predstavnik Poreske uprave Ministarstva finansija Republike Srbije

Treba naglasiti to da poreska policija predstavlja najmlađi državni organ u sektoru bezbednosti. Ona je formirana i svoj rad je počela 1. 10. 2003. godine, a u strukturi koju je tada imala funkcionise i danas. Tokom prošle godine, izmenama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, izmenjena je i koncepcija ovlašćenja poreske policije, tako da se ona posle toga, na određen način, osamostalila u vršenju i primeni ovlašćenja koja joj pripadaju. Ukoliko bismo želeli da definišemo poziciju poreske policije u ukupnom bezbednosnom sistemu, morali bismo, pre svega, poći od njene misije. Misija poreske policije podrazumeva identifikovanje, istraživanje i obezbeđivanje dokaza potrebnih za sud, koji će biti upotrebljeni za vođenje krivičnog postupka protiv izvršilaca poreskih krivičnih dela. Stoga možemo reći da ona ima tri segmenta, počevši od identifikacije kritičnih događaja i njihovog istraživanje, pa do trećeg i ključnog elementa misije koji podrazumeva obezbeđivanje dokaza za sprovođenje krivičnog postupka protiv izvršilaca krivičnih dela koja se odnose na poreze. Poreska policija to čini tako što prikuplja, analizira i upoređuje veliki broj podataka koji se odnose na prihode i troškove, promet dobara i usluga, kao i na niz drugih podataka o fizičkim i pravnim licima u odgovarajućem vremenskom periodu. Krajnji cilj ovakvog postupanja je opšte poštovanje zakona, koje se, pre svega, ostvaruje povećanjem poreske discipline i smanjenjem ukupne poreske evazije. Na osnovu ovoga, možemo definisati dve stvari – nadležnost i funkciju poreske policije. Nadležnost poreske policije jasno je utvrđena Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Ona podrazumeva otkrivanje i dokazivanje poreskih krivičnih dela. Šta spada u poreska krivična dela, utvrđeno je već pomenutim Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Ona su u ovom Zakonu definisana sa aspekta mogućih posledica. Znači, poreska krivična dela su ona krivična dela koja kao moguću posledicu imaju potpuno ili delimično izbegavanje plaćanja poreza, kao i druge nezakonite radnje koje se mogu dovesti u vezu sa izbegavanjem i pomaganjem u izbegavanju plaćanja poreza. To su sasvim sigurno ona krivična dela koja se direktno odnose na izbegavanje plaćanja poreza, utvrđena Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji, a odnedavno, odnosno od donošenja novog Krivičnog zakonika Republike Srbije, i Krivičnim zakonikom, tačnije krivičnim delom propisanim u članu 229 koje obuhvata krivično delo poreske utaje. Nakon jasne definicije nadležnosti, možemo posmatrati i funkciju poreske policije, koja je dvostruka. Prva i

primarna funkcija je represivna funkcija, a druga je preventivna funkcija poreske policije. Represivna funkcija poreske policije podrazumeva sprečavanje i suzbijanje najozbiljnijih oblika nezakonite poreske evazije. Preventivna funkcija poreske policije, koja nije ništa manje značajna, ogleda se u efikasnom otkrivanju poreskih krivičnih dela kao značajnog faktora odvratanja od utaje poreza. Znači, vidljiva efikasnost na polju represije istovremeno bi trebalo da, u domenu prevencije, bude značajna brana nezakonitoj poreskoj evaziji. Kada govorimo o ostvarivanju funkcije poreske policije, treba reći da bi ona trebalo da suzbija kriminalne aktivnosti koje su, pre svega, usmerene ka nezakonitoj poreskoj evaziji. Postoje zakonita i nezakonita poreska evazija, a poreska policija je isključivo orijentisana ka suzbijanju nezakonite poreske evazije, koja je definisana određivanjem odgovarajućih krivičnih dela u Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji i u Krivičnom zakoniku. Kako bi obavila posao za koji je nadležna, poreska policija mora da poseduje i odgovarajuća ovlašćenja. Ovlašćenja poreske policije utvrđena su Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji, koji je na snagu stupio 1. 10. 2003. godine, a izmene i dopune unesene su maja 2005. godine. Ta ovlašćenja gotovo su identična ovlašćenjima kriminalističke policije u prekrivičnom postupku, tako da poreska policija ima sva ovlašćenja klasične policije, osim ovlašćenja ograničavanja slobode kretanja. U tom smislu, poreska policija može preduzimati sve radnje, osim ograničavanja slobode kretanja. To je prvi segment. Drugi segment, koji poresku policiju upućuje na aktivnu saradnju sa tužilaštvom i sudom, odnosi se na mogućnost preduzimanja pojedinih istražnih radnji. One obuhvataju saslušanje osumnjičenog, pretresanje stana i poslovnih prostorija i oduzimanje predmeta koji u krivičnom postupku mogu poslužiti kao dokaz za poreska krivična dela. Primena ovih ovlašćenja poreske policije nalazi se pod sudskom kontrolom, odnosno pod kontrolom javnog tužilaštva. Mere koje moraju biti sprovedene prinudnim putem, bilo da su potražne ili istražne, poreska policija ne sprovodi samostalno, već u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova. Kada je u pitanju preduzimanje svih ovlašćenja poreske policije, uključujući u to i ova koja se sprovode prinudnim putem, možemo reći da saradnja predstavlja ključnu reč za poresku policiju. Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji utvrđeno je to da poreska policija sa Ministarstvom unutrašnjih poslova zaključuje poseban sporazum o saradnji. Taj sporazum su, nakon stupanja Zakona na snagu,

potpisali ministri finansija i unutrašnjih poslova. U njemu su jasno definisani oblici i načini ostvarivanja saradnje između poreske policije i Ministarstva unutrašnjih poslova. Pored ovog ključnog sporazuma, poreska policija ima i niz protokola o saradnji koji su potpisani sa drugim državnim organima, a koji se odnose na saradnju u domenu poslova poreske policije. Na osnovu opisane saradnje, poreska policija koristi sve baze podataka drugih sektora poreske uprave i određene baze podataka drugih službi unutar Ministarstva finansija, kao što je baza podataka Uprave carina. Takođe, koristi i određene baze podataka drugih državnih organa, poput baza Narodne banke Srbije, Agencije za privredne registre, Ministarstva unutrašnjih poslova i drugih. Uz pomoć tih baza podataka poreska policija može obavljati najznačajniji deo svojih analitičkih poslova. Analitički poslovi u poreskoj policiji obuhvataju tri segmenta – analizu izvršenih poreskih krivičnih dela, operativnu analitiku i procenu rizika. Previše bi vremena oduzelo to da govorimo o svim segmentima ovih poslova, ali treba naglasiti da procena rizika predstavlja najznačajniji deo poslova poreske policije u ovom segmentu. Upravo je to tačka koja poresku policiju, na neki način, izdvaja od drugih državnih organa koji deluju u zoni suzbijanja kriminala. Na osnovu procene rizika, poreska policija vrši izbor slučajeva kojim će se baviti. Analizom podataka koji se nalaze u svim dostupnim bazama, poreska policija, pomoću tačno utvrđenih i jasno vidljivih kriterijuma, izdvaja određene slučajeve kojima se, potom, bavi. Ovde je važno naglasiti da su, prema utvrđenoj organizaciji poreske policije, veoma jasno odvojeni poslovi prikupljanja podataka, procene rizika i poslovi provere na terenu. Ni u jednom trenutku ne mogu se naći dve od ove tri grupe poslova u jednoj tački ili, jednostavnije rečeno, ne može ih obavljati jedan čovek. Ovo je važno ne samo zbog efikasnosti ukupne organizacije procesa rada u ovoj oblasti, već i zbog prevencije bilo kog vida zloupotrebe u obavljanju ove vrste bezbedonosnih poslova. Ovakav pristup poslu nije nov, ali je zasnovan na pozitivnim iskustvima koja su pokazala da najbolju branu svim oblicima zloupotrebe pre svega predstavlja dobra organizacija procesa rada. U skladu sa takvom orijentacijom i potrebom da bude podignut nivo efikasnosti rada u službi koja ima relativno skroman ljudski resurs, procenu rizika za potrebe celog Sektora obavlja jedna jedinica unutar sedišta Sektora poreske policije. Kada jedinica, u skladu sa napred opisanim kriterijumima i metodologijom njihove primene, odabere jedan krug rizičnih poreskih obveznika, to znači da je u njihovom poslovanju pronašla podatke koji izazivaju određenu sumnju u is-

pravnost delovanja, a to može biti put do identifikacije poreskih krivičnih dela. Posao provere opravdanosti postojanja takve sumnje obavljaju jedinice na terenu i nakon izvršenih provera podnose, ukoliko za to ima dokaza, odgovarajuće krivične prijave. Ukoliko se vršenjem provera pokaže da za takvu sumnju nije bilo osnova, predmet se zatvara podnošenjem odgovarajućeg izveštaja koji će biti odložen u, za to propisane, evidencije. Te evidencije se trajno čuvaju.

Želeo bih da izdvojim još samo nekoliko stvari koje se tiču strategije razvoja poreske policije. U strategiji razvoja poreske policije postoje tri ključne stvari koje uvažavaju činjenicu da poreska policija nije u fazi reformi, nego u procesu formiranja koji, istina, privodimo kraju. Harmonizacija ovlašćenja poreske policije stoga predstavlja važan deo te strategije. Poznato je to da je donet novi Zakonik o krivičnom postupku koji na snagu stupa 1. 6. 2007. godine. On bi trebalo da dovede do temeljnih promena pozicije svih bezbedonosnih struktura, uključujući u to, pre svega, klasičnu policiju, ali i poresku policiju. Ta novina odnosiće se na prethodnu istragu koja bi trebalo da bude ključna faza u novom konceptu krivičnog postupka, s obzirom na to da se sa sadašnje sudske istrage prelazi na tužilačku istragu. To će nametnuti postojanje veoma dinamičnog odnosa između tužilaštva i policije. Zbog svega navedenog, mora blagovremeno biti izvršeno usklađivanje Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji kako bi pozicija poreske policije bila usaglašena sa novim konceptom krivičnog postupka, odnosno sa konceptom prethodne istrage koja će, praktično, zameniti sadašnji pretkrivični postupak. To bi bio prvi segment. Drugi segment strategije razvoja poreske policije odnosi se na razvoj informatičke podrške koja će biti upotrebljavana u koordinaciji svih istraga koje su u toku na nivou celog Sektora poreske policije. To će značiti uspostavljanje vrlo brzog i vrlo operativnog protoka informacija u vezi sa svim slučajevima koji su u postupku. Realizacija ovog segmenta ima više ciljeva, a pre svega njen cilj je ušteda u resursima i podizanje efikasnosti u radu, ali i stvaranje prostora za suočavanje sa najozbiljnijim oblicima poreskog kriminala. Teći segment odnosi se na obuku kadrova, što istovremeno predstavlja i ključno pitanje i trajni zadatak. Shodno tome, uskoro će biti sprovedena obuka za primenu novog Zakonika o krivičnom postupku, ali i niz drugih obuka, od kojih su neke već u toku. Na ovim segmentima temelji se budući pravac razvoja poreske policije, kao i pravac njenog konačnog zaokruživanja u jedan ozbiljan segment bezbednosti.

Milovan Lakušić¹

MESTO PREDUZEĆA ZA FIZIČKO-TEHNIČKO OBEZBEDENJE U REFORMI SEKTORA BEZBEDNOSTI

Uočeno je da je privatni sektor bitan činilac celokupne bezbednosne procene. Preduzeća koja se bavi fizičko-tehničkom zaštitom objekata i lica imaju veliki broj zaposlenih, pa su, samim tim, veoma značajna za funkcionisanje sektora bezbednosti u državi. Ovde su dati neki činioци koje treba razmotriti, kao što je, na primer, davanje ovlašćenja nepolicijskim jedinicama. Pri tome, na umu imamo preduzeća za fizičko-tehničku zaštitu i povećanje njihovog naoružanja. Takođe, voma je bitno pomenuti i obuku lica koja se bave fizičko-tehničkim i stručnim usavršavanjem. Primer toga je program za obuku radnika obezbeđenja, koji smo uradili u saradnji sa Višom školom unutrašnjih poslova u Zemu-
nu.

Kada je reč o davanju ovlašćenja nepolicijskim jedinicama, potrebno je jasno odrediti koja ovlašćenja mogu imati preduzeća koja se bave fizičko-tehničkom zaštitom. Ukoliko bi to bilo učinjeno, došlo bi do kvalitetnije saradnje između državnih struktura bezbednosti i preduzeća za fizičko-tehničku zaštitu i postojalo bi mnogo više poverenja. To bi se posebno odrazilo na prikupljanje informacija sa terena, posebno kada u obzir uzmemo to da na poslovima privatnog obezbeđenja po nekim statističkim podacima trenutno radi oko 40.000 ljudi. Rešenje ovog problema dove-
lo bi do sređivanja odnosa između struktura izvršne, odnosno zakonodavne vlasti i preduzeća koja se bave bezbednosnom problematikom. S obzirom na veliki broj zaposlenih ljudi u ovoj oblasti, kao i na to da u ovom poslu postoji i koristi se veliki broj oružja, javlja se problem kontrole oružja i njegove upotrebe. Dok

¹ Autor je savetnik u firmi za fizičko i tehničko obezbeđenje "M PRO-
TEKT"

su sa jedne strane u toku smanjenje vojske i reorganizacija policije, sa druge se svakodnevno povećava broj privatnih agencija za obezbeđenja lica i imovine. Preko 40.000 zaposlenih u 3.241 registrovanoj firmi, naoružanih sa preko 26.000 cevi raznog oružja, svakako predstavlja značajan segment bezbednosti jednog društva. U savremenim državama sveta, ovaj broj je znatno veći. Privatne agencije štite sve važne državne objekte i institucije dok vojska i policija obezbeđuju samo deo objekata koji imaju poseban značaj za državu. Kada je o ovome reč, kod nas se u preduzećima koja se bave fizičko-tehničkom zaštitom javlja problem obuke ljudi i njihovog stručnog usavršavanja za rad na ovakvim poslovima. Tako trenutno u ovoj oblasti ima mnogo lica koja nisu adekvatno obučena i koja nemaju ni znanja ni iskustva u tom poslu. Zbog velikog broja nezaposlenih u Srbiji, događa se da ove poslove obavljaju ljudi koji imaju drugačije obrazovanje od onog koje je potrebno za vršenje ovog posla. Dešava se stoga da oni odmah dobijaju poslove za koje nisu obučeni, pa tako, na primer, obezbeđuju i objekte koji su od vitalnog značaja. Naglasio bih zato da je veoma važna obuka i usavršavanje takvih ljudi. Naveo sam obuku ovih lica samo kao jedan primer pilot program koji smo uradili na Višoj školi unutrašnjih poslova. Program je obuhvatao teme koje su korisne za ljude koji se bave fizičko-tehničkom zaštitom, kao što su rad fizičko-tehničke zaštite, propisi o radu fizičko-tehničke zaštite, terorizam i organizovani kriminal, primenjena kriminalistika, operativne veštine, prva pomoć, zaštita od požara, upotreba vatrenog oružja i taktika obezbeđenja. Ovo su sve vrlo bitne oblasti i sa njima ljudi koji obavljaju ove poslove moraju biti upoznati, jer je to od vitalnog značaja za normalno funkcionisanje kako privatnog, tako i celokupnog sektora bezbednosti. Uzmimo, na primer, pružanje prve pomoći. Znanja iz ove oblasti veoma su važna, jer se ljudi koji obavljaju poslove obezbeđenja često mogu, tokom obavljanja svoje dužnosti, naći u nepredviđenim situacijama. Obuku iz ove oblasti obavljali su stručnjaci koji su polaznike upućivali u to kako da postupe u određenim situacijama i pruže prvu pomoć sebi i drugima. Zaštita objekata od požara, takođe, predstavlja važnu oblast kada je u pitanju obavljanje poslova obezbeđenja. Ljudi koji su zaposleni na poslovima obezbeđenja često nisu upoznati sa načinima na koje treba da štite objekat od eventualnog požara, kao i sa tim kako da koriste sredstva za sprečavanje požara. Upotreba vatrenog oružja je još jedna oblast koju smo pomenuli. Oružje koriste, odnosno oružje u svojoj ličnoj opremi imaju gotovo svi ljudi

zaposleni na poslovima obezbeđenja. Dosta se njih, međutim, nikada ranije nije srelo sa oružjem i zato je veoma važno da oni budu obučeni kako da ga pravilno koriste. Obuka iz oblasti primenjene kriminalistike odnosi se na to kako lica zadužena za fizičko-tehničku zaštitu treba da se ponašaju kada se na mestu koje čuvaju nešto desi, odnosno kakva je procedura u ovakvim slučajevima i na koji način saraduju sa nadležnim organima policije i istražnim organima. Terorizam i organizovani kriminal predstavljaju gorući problem današnjice i stoga je na obuku iz ove oblasti stavljen akcenat, a svoj doprinos obuci dali su eksperti iz ove oblasti. Na kraju, ljude koji će obavljati poslove obezbeđenja treba da budu upoznati i sa propisima o radu. Svaka firma ima svoje propise i akte po kojima radi. To zapravo predstavlja problem, jer ne postoji zakonska regulativa koja bi ujednačila propise rada privatnih firmi za obezbeđenje. Postojanje privatnih agencija za obezbeđenje bilo je do 1992. godine regulisano Zakonom o društvenoj samozaštiti. Ovaj Zakon podrazumevao je postojanje obaveze, policijske kontrole i provere psihofizičkih sposobnosti čuvara. Posle njegovog ukidanja, nije bilo novog zakona sve do 1996. godine. Međutim, Zakon o ličnom radu izričito je zabranjivao osnivanje preduzeća za obavljanje bezbedonosne zaštite lica i objekata. Zakonom o preduzećima nisu postavljani nikakvi uslovi u vezi sa tim. Iako je od tog period do danas broj privatnih agencija u porastu, zakonska regulativa koja se odnosi na njihovo delovanje još uvek nije u potpunosti rešena. Kako bi poslovi fizičko-tehničkog obezbeđenja bili uspešno i pravilno obavljani, mora biti protumačeno više akata, te nedostatak zakonske regulative predstavlja veoma veliki problem. Rešenje ovog problema dovelo bi do sređivanja odnosa između struktura izvršne, odnosno zakonodavne vlasti i preduzeća koja se bave bezbednosnom problematikom. Privatna preduzeća koja se bave fizičko-tehničkom zaštitom, kao i državne službe bezbednosti, imaju uvid u dešavanja koja mogu biti okvalifikovana kao narušavanje sistema bezbednosti. Od velikog je, stoga, značaja rano otkrivanje bilo kakve aktivnosti koja se može okarakterisati kao terorističko organizovanje ili organizovanje bilo kakvih kriminalnih aktivnosti. S obzirom na to, trebalo bi da sve firme i preduzeća koja se bave fizičko-tehničkom zaštitom formiraju udruženje i da tako bolje i lakše ostvaruju svoje ciljeve. Na taj način moguće bi bilo i kontrolisati njihov rad, što bi uticalo na porast kvaliteta obavljanja posla. Istakao bih da takva udruženja već funkcionišu i da treba da funkcionišu u Privrednoj komori. Putem Privredne

komore oni mogu ispunjavati svoje zahteve, a ona im može pomagati u rešavanju problema. Na kraju, pomenuo bih pitanje kontrole firmi koje se bave fizičko-tehničkom zaštitom. Kontrolu ovih firmi trebalo bi da vrše takva udruženja koja bi osnovala svoje inspeksijske službe, a inspektori bi išli u kontrolu rada firmi koja se bave fizičko-tehničkom zaštitom. Nakon kontrole rada na terenu, inspektori bi nadležnima podnosili izveštaje u kojima bi rešavali to da li određeno preduzeće može da funkcioniše na takav način. Svaka druga nepravilnost u radu preduzeća ili zaposlenih koju bi inspektori uočili bila bi sankcionisana zakonom. Najbitnije od svega je da postoji dvosmerna komunikacija između državnih organa koji se bave problemima bezbednosti i privatnih preduzeća koja se bave fizičko-tehničkom zaštitom. Službe bezbednosti mogle bi da se oslone na veliki broj informacija i podataka koje im privatna preduzeća mogu dostaviti, a one bi opet privatnim preduzećima mogle da pomognu tako što bi im omogućile da dobijaju određen broj informacija neophodnih za njihov rad, kao i time što bi im omogućile da svoj rad nesmetano obavljaju. Svedoci smo toga da u praksi danas postoji otpor prema privatnim firmama koje se bave fizičko-tehničkom zaštitom, pa ih druge službe sprečavaju u tome da dođu do neophodnih podataka, ali se nadam da će se to tokom vremena promeniti.

Milan Milošević¹

NORMATIVNA (NE)UREĐENOST PRIVATNOG OBEZBEĐENJA LICA I IMOVINE U REPUBLICI SRBIJI

Uvod

Sveukupni društveni prosperitet – koga u savremenim uslovi-
ma karakterišu izvanredni dometi nauke i tehnike, globalna ur-
banizacija društva i ubrzani razvoj industrije i privrede u celini –
redovno prati i porast kriminaliteta, požara, eksplozija i drugih
asocijalnih i antisocijalnih fenomena, među kojima su najznačaj-
niji privredna špijunaža i politički terorizam. Pojava ovih opa-
snosti neizostavno nameće potrebu sveobuhvatnog i energičnog
suprotstavljanja svemu što ozbiljno ugrožava lica i imovinu. To
suprotstavljanje mora biti stručno i kontinuirano, i permanentno
mora obuhvatati najširi spektar mera i radnji kako na planu pre-
vencije, tako i u pogledu presecanja i saniranja eventualnih štet-
nih posledica. Zbog toga su privredni kolektivi prinuđeni da or-
ganizuju adekvatne mere predostrožnosti, te da maksimalnu pa-
žnju posvete pitanjima obezbeđenja i zaštite.

Sistem obezbeđenja lica i imovine, kao sastavni deo organi-
zacije rada i radnog procesa, obuhvata više međusobno komple-
mentarnih podsistema: fizičko-tehničko obezbeđenje, protivpo-
žarna i protivdiverziona zaštita, bezbednost i zaštita zdravlja na
radu i dr. Imajući u vidu potrebu što šire zaštite lica i imovine, a
prema konkretnim potrebama radnog procesa, savremenim pri-
vrednim subjektima neophodan je pouzdan normativno-operativ-
ni sistem zaštite koji garantuje adekvatan nivo bezbednosti. To va-
ži za sva privredna društva i preduzetnike, ali se u prvom redu od-
nosi na one kolektive koji obuhvataju gotovo sve segmente rada i
izuzetno veliki broj tehnoloških procesa. Osim toga, u velikim

¹ Autor je analiticar Udruženja za fizičko-tehničko obezbeđenje pri
Privrednoj komori Srbije

kolektivima se, kada je reč o zaštiti, s pravom insistira na dodatnoj rigoroznosti, pogotovu ako se radi o javnim preduzećima koja su od vitalnog značaja za funkcionisanje države i društva u celini.

Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se kvalitetnim normativnim uređenjem ukupne oblasti obezbeđivanja lica i imovine stvaraju osnovne pretpostavke za uspešno organizovanje i funkcionisanje internih službi obezbeđenja i specijalizovanih privrednih društava i preduzetnika (agencija) za obezbeđivanje lica i imovine, ali i za sveukupnu zaštitu društva od krađa, požara, eksplozija i drugih štetnih pojava. Zakonska i podzakonska regulativa se u tom slučaju javlja kao osnova efikasnosti, ali i kao granica delovanja internih službi obezbeđenja i agencija za obezbeđenje. Najzad, normativno utvrđenim standardima, ovi subjekti se podstiču da budu profesionalni u radu i da rade na specijalizaciji kadrova, odnosno na tome da standardizuju i modernizuju sredstva i uređaje kojima vrše zaštitu lica i imovine.

Pojmovno određenje delatnosti obezbeđivanja lica i imovine

Poznato je da privatna delatnost obezbeđivanja, odnosno privatni sektor bezbednosti (private security) obuhvata široko područje bezbednosti i zaštite lica i imovine. Ono svojim opsegom i kvalitetom prevazilazi one bezbednosne standarde koje država jamči svakom građaninu. Pri tome je nesporno to da fizičko-tehničko obezbeđenje, kao skup radnji i mera za odvracanje i sprečavanje ugrožavanja bezbednosti lica i imovine, odnosno objekata koji se štite, predstavlja esencijalni podsistem zaštite. Efikasno i kvalitetno fizičko-tehničko obezbeđenje u savremenim uslovima predstavlja izuzetno važan faktor uspešnog funkcionisanja privrednih i drugih kolektiva. U tom smislu bismo i za oblast fizičko-tehničkog obezbeđenja (kao i zaštitu od požara i eksplozija) mogli reći da predstavlja ekonomsku kategoriju iako ona, za razliku od zaštite bezbednosti i zdravlja na radu, ne utiče direktno na produktivnost rada.

Sistem **fizičko-tehničkog obezbeđenja** obuhvata niz normativnih, operativnih, informativnih i obrazovno-edukativnih radnji i mera kojima se, između ostalog, uspostavlja:

- organizovanje vršenja poslova fizičko-tehničkog obezbeđenja
- funkcionisanje službe i sistema fizičko-tehničkog obezbeđenja

- formiranje kadrovskog sastava službe fizičko-tehničkog obezbeđenja
- opremanje potrebnim sredstvima i opremom i
- obučavanje i stručno osposobljavanje izvršilaca fizičko-tehničkog obezbeđenja za rad.

Ovaj sistem podrazumeva angažovanje specijalizovanih radnika na poslovima sprovođenja bezbednosne zaštite i njene stručne kontrole, primenjivanje posebnih mera prilikom skladištenja i čuvanja oružja i municije, funkcionisanje posebnog obezbeđenja prilikom čuvanja i transporta novca i dragocenosti, funkcionisanje fizičkog i tehničkog obezbeđenja zgrada, pogotovo prostorija u kojima su smešteni vitalni pogoni i postrojenja, funkcionisanje sistema tehničkog obezbeđenja objekata i prostora, kao i izdavanje službenih legitimacija i bezbednosno-propusnih dokumenata itd. Time se u celini unapređuje obavljanje poslova obezbeđenja ljudi, imovine i poslovanja, a samim tim i doprinosi jačanju lične i imovinske bezbednosti, što predstavlja jednu od osnovnih ustavom zagwarantovanih sloboda i prava građana na kojima počiva savremeno društvo. Drugim rečima, bezbednosna edukacija svih zaposlenih, a prvenstveno profesionalizacija interne službe obezbeđenja, fundamentalno doprinosi unapređenju bezbednosti poslovanja, imovine i lica u najširim okvirima.

Delatnost fizičko-tehničkog obezbeđivanja inače obuhvata poslove fizičkog obezbeđivanja lica i imovine, tehničkog obezbeđivanja objekata, odnosno imovine, obezbeđivanja lica, obezbeđivanja stvari u transportu i obezbeđivanja reda na javnim skupovima. Prema tome, *fizičko obezbeđivanje* predstavlja obezbeđivanje objekata imovine i stvari u transportu od uništavanja, oštećenja, krađe i drugih oblika štetnog delovanja, kao i obezbeđivanje lica od ugrožavanja njihovog života, fizičkog i psihičkog integriteta, privatnosti i ličnih prava, te drugih oblika ugrožavanja njihove lične sigurnosti. *Tehničko obezbeđenje* (u smislu isključivo tehničkog, ali i kombinovanog fizičko-tehničkog obezbeđivanja) predstavlja obezbeđivanje objekta i imovine, stvari u transportu i lica tehničkim sredstvima i uređajima, u skladu sa pravnim propisima i propisanim standardima. Oblici tehničkog obezbeđenja su: *mehaničko* – podrazumeva primenu naprava i uređaja koji omogućuju zaštitu određenog objekta i *elektronsko* – korišćenje uređaja koji najavljuju ili sprečavaju pristup u zatvoreni prostor ili ulaz u objekat pod zaštitom.

Užu oblast zaštite lica i imovine predstavlja i segment protivpožarne zaštite, koji obuhvata sistem mera i aktivnosti koje se

preventivno preduzimaju radi zaštite od požara (sistemi za otkrivanje i dojavu požara, ugradnja izolacionih materijala i sl.), ali i mere i radnje primenjene radi otklanjanja posledica požara i eksplozija (kompletiranje vatrogasnih sprava i opreme, edukacija kadrova za stručne protivpožarne poslove i dr.). S tim u vezi, posebno treba naglasiti da između fizičko-tehničkog obezbeđenja i zaštite od požara postoje bliže unutrašnje veze i preplitanja, koje se naročito ispoljavaju u praktičnom postupanju.

Naime, fizičko-tehničko obezbeđenje sastoji se kako od fizičkog obezbeđenja (koje sprovode naoružana i obučena lica, eventualno uz pomoć dresiranih pasa i sl.), tako i od tehničke zaštite objekata koja podrazumeva upotrebu interne televizije (tzv. sistem zatvorenog kruga), upotrebu protivprovalnih i dojavnih sistema, korišćenje specijalnih rendgena i detektora za otkrivanje oružja i eksploziva, održavanje veza posebne namene (telefonijom i radio vezom) i sl. Međutim, izvršioци obezbeđenja prilikom obavljanja poslova iz svog delokruga rada koriste opremu i sredstva protivpožarne zaštite (npr. sisteme za otkrivanje i dojavu požara), jer i inače u praksi većinu poslova zaštite od požara i eksplozija obavljaju radnici fizičko-tehničkog obezbeđenja uz položen odgovarajući ispit.

Zbog toga se smatra da bezbednosna edukacija svih zaposlenih, a prvenstveno profesionalizacija interne službe obezbeđenja, doprinosi unapređenju bezbednosti poslovanja, lica i imovine u najširim okvirima. Ovo podjednako važi i za nosioce privatne delatnosti obezbeđenja, tj. za zaposlene u privrednim društvima i kod preduzetnika specijalizovanih za poslove fizičko-tehničkog obezbeđenja. Time se u celini unapređuje obavljanje poslova obezbeđivanja lica i imovine, a samim tim doprinosi i jačanju lične i imovinske bezbednosti građana.

Normativni okvir delatnosti obezbeđenje lica i imovine

Poznato je da poslovi obezbeđivanja i zaštite, čiji su nosioci interne službe obezbeđenja ali i specijalizovana privredna društva i preduzetnici, mogu biti kvalitetno i efikasno izvršavani samo ako su ispunjeni neophodni kadrovski, ergonomski i drugi materijalno-tehnički preduslovi, te ako su usledili adekvatna obuka i trening izvršilaca poslova obezbeđivanja. Ipak, svemu ovome mora prethoditi institucionalizacija rada date agencije, odnosno službe obezbeđenja privrednog društva, i to putem donošenja in-

ternih akata u skladu sa postojećim zakonskim i podzakonskim okvirima.

Prema tome, celokupna aktivnost obezbeđivanja lica i imovine obavlja se na osnovu dve grupe normativnih akata. Prvu grupu sačinjavaju **eksterni pravni akti**, tj. opšti propisi sadržani u zakonima, pravilnicima i naredbama nadležnih organa i stručnih ustanova, donetim u okvirima zakonskih ovlašćenja. Drugu grupu normativnih akata, bitnih za konkretno obavljanje poslova i zadataka fizičkog i tehničkog obezbeđivanja lica, imovine i objekata, čine pojedini **interni pravni akti** (statut privrednog društva, pravilnik o radu službe fizičko-tehničkog obezbeđenja, odluka o poslovnoj tajni, procedure rada službe fizičkog obezbeđenja, određene naredbe, radni nalozi i slično). U tom smislu, na osnovu odgovarajućeg zakona moraju biti doneti *opšti interni akti* privrednog društva (statut, pravilnik, pravilo, strategija i dr.), koji će dalje biti razrađivani *pojedinačnim internim aktima*.

S tim u vezi, treba naglasiti i to da se opšti interni akti – kojima se inače regulišu systemska pravila rada i poslovanja koja predstavljaju zakonsku obavezu privrednog društva ili drugog pravnog lica (statut, pravilnik, pravilo, strategija) – donose na osnovu zakona i da je njihova sadržina takođe utvrđena zakonom. Nasuprot ovome, postoje i takvi interni akti privrednog društva ili drugog pravnog lica koji se ne zasnivaju neposredno na zakonskim i podzakonskim propisima. U stvari, ovi pravni akti podeljeni su u dve grupe. U prvu grupu spadaju opšti normativni interni akti (uputstva, smernice, planovi, programi, metodologije i projekcije), a u drugu pojedinačni interni normativni akti privrednog društva (procedure, normativi, radni nalozi i dr.)

Pored *statuta*, definitivno najvažnijeg akta ukupnog normativnog sistema unutar privrednog društva, poseban značaj među opštim internim aktima kojima se reguliše oblast obezbeđivanja i zaštite ima *pravilnik*. Konkretnije posmatrano, u okviru onog dela normativnog sistema privrednog društva kojim se regulišu ovlašćenja i rad službe fizičko-tehničkog obezbeđenja poseban značaj imaju: Pravilnik o službi fizičko-tehničkog obezbeđenja; Pravilnik o obezbeđenju prenosa vrednosnih pošiljki i robe od posebnog značaja; Pravilnik o postupanju u vanrednim situacijama itd.

Uputstvo predstavlja opšti normativni interni akt privrednog društva ili drugog pravnog lica, kojim se razrađuju odredbe statuta i drugih dosad navedenih opštih internih akata, tj. pravilnika, pravila i strategije. Pri tome se utvrđuju nadležnosti i organi-

zacija u privrednom društvu i konstituišu prava, obaveze i odgovornosti organizacionih celina i zaposlenih za realizaciju pravila rada i poslovanja. Za delatnost fizičko-tehničkog obezbeđenja poseban značaj imaju, na primer, Uputstvo o zaštiti od diverzija i sabotaze, Uputstvo za izradu procene ugroženosti objekta i dr.

Smernice su opšti normativni interni akt kojim se utvrđuju globalni pravci i metodologija realizacije pravila rada i poslovanja privrednog društva ili drugog pravnog lica, utvrđeni odredbama statuta i drugih opštih internih akata (pravilnika, pravila i strategije). U takve interne akte – značajne za oblast obezbeđenja i zaštite – spadaju, na primer, Smernice za izradu modela zaštite. *Plan* je opšti interni normativni akt privrednog društva kojim se planski definišu aktivnosti i način poslovanja, kao i dinamika realizacije tih aktivnosti utvrđenih statutom i drugim opštim internim aktima. U okviru onog dela normativnog sistema privrednog društva kojim se regulišu ovlašćenja i rad službe fizičko-tehničkog obezbeđenja naročiti značaj ima Plan zaštite od diverzija i sabotaza predviđen za određeni objekt.

Normativ je pojedinačni interni akt privrednog društva ili drugog pravnog lica, kojim se definišu kvantitativni pokazatelji – parametri (broj i količina) značajni za realizaciju pravila rada i poslovanja. Zbog toga sastavni deo Normativa čini tabelarni prikaz parametara. Sa aspekta ovlašćenja i efikasnosti rada službe fizičko-tehničkog obezbeđenja i protivpožarne zaštite, poseban značaj imaju: Normativ o potrebnom broju zaposlenih na poslovima neposredne fizičke zaštite, Normativ sredstava za rad, zaštitu, vezu i inventara zaposlenih na poslovima obezbeđenja i zaštite, Normativ za službenu odeću i obuću i sl.

Procedura predstavlja pojedinačni normativni interni akt kojim se definišu konkretno obavljanje i realizacija određenog posla i zadataka u privrednom društvu. Sastavni deo Procedure je grafički dijagram toka aktivnosti, koji je sastavljen od algoritama. Za konkretan rad službe fizičko-tehničkog obezbeđenja i protivpožarne zaštite najznačajnije su sledeće procedure: Procedura za upotrebu službenog vatrenog oružja, Procedura za prijem stranaka, Procedura za kontrolu motornih vozila, Procedura za kontrolu radnog prostora po završetku radnog vremena itd.

Najzad, *naredba*, *radni nalog* i *rešenje* predstavljaju pojedinačne interne akte privrednog društva, kojima se nalaže obavlja-

nje određenih poslova i zadataka u okviru pravila rada i poslovanja privrednog društva ili drugog pravnog lica. Isto važi i za *odluku*, pri čemu su neke od odluka neposredno vezane za oblast obezbeđenja i zaštite poslovanja, lica i imovine (npr. Odluka o poslovnoj tajni privrednog društva).

Obezbeđenje lica i imovine u Republici Srbiji: aktuelno stanje i predstojeće promene

Poznato je da je momentom stupanja na snagu Zakona o prestanku važenja određenih zakona i drugih propisa (“Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 18/93) prestao da važi i Zakon o sistemu društvene samozaštite Republike Srbije iz 1986. godine. Njime je, između ostalog, bilo uređeno i pitanje fizičko-tehničkog obezbeđenja objekata i druge imovine koje treba da vrše organizacije udruženog rada i drugi samoupravni organi. U periodu od ukidanja Zakona do danas napušten je koncept organizovanog i pravnog učestvovanja svih subjekata bezbednosti u zaštiti državne i društvene imovine. Društvo je prešlo na tržišnu ekonomiju, te se pojavilo više vrsta svojine: državna, društvena, privatna i dr. Da bi zaštitila svoju imovinu, u ovom periodu su se, pored društvenih preduzeća, samoorganizovala i deoničarska društva i privatna preduzeća. Ovo je u osnovi činjeno bez odgovarajućeg pravnog osnova, jer do sredine 2006. godine u Srbiji nisu postojali zakonski propisi koji bi jedinstveno pravno regulisali ovu oblast.

Posebno treba naglasiti to da su, nakon stavljanja van snage Zakona o sistemu društvene samozaštite, a samim tim i Pravilnika o načinu upotrebe vatrenog oružja od strane lica koja vrše poslove neposrednog fizičkog obezbeđenja u organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama iz 1988. godine, u pravnom sistemu Republike Srbije ostala pravno neuređena, osim u delu koji se odnosi na posedovanje, držanje i nošenje oružja i municije, ključna pitanja koja se odnose na specifičnosti obavljanja delatnosti obezbeđivanja lica i imovine. Nastojano je da ovaj nedostatak bude uklonjen utvrđivanjem zabrana vršenja pojedinih delatnosti u Zakonu o ličnom radu, ali su kasnijim izmenama i one eliminisane iz pravnog poretka Republike Srbije.

Problem je utoliko izraženiji što se tokom 2002. godine u Srbiji, prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, poslovi-ma obezbeđivanja imovine i lica bavilo 3.241 pravno lice, uklju-

čujući u to službe fizičko-tehničkog obezbeđenja velikih preduzeća, kao i privatne agencije i društvena preduzeća koja su se bavila ovom delatnošću. U pomenutom periodu je na ovim poslovima radilo ukupno 32.457 radnika, naoružanih sa čak 26.245 komada raznog oružja, među kojima je bilo najviše registrovanih pištolja – 17.267. Tokom njihovog rada je u tom periodu često dolazilo do ozbiljnih zloupotreba ovlašćenja koja proizlaze iz prirode ovih delatnosti. Pri tome, organi Ministarstva unutrašnjih poslova nisu imali nikakva posebna ovlašćenja u odnosu na nosioce ovih delatnosti (osim onih koja imaju u odnosu na sve učesnike u pravnom prometu i onih koja su utvrđena propisima o oružju i municiji).

Posebno zabrinjavajuća okolnost bila je ta što je, u odnosu na ukupan broj u to vreme registrovanih pravnih lica (preduzeća i radnji), veći broj pravnih lica svoju delatnost registrovao kao dopunsku delatnost i “naplatu potraživanja” iako je ova vrsta usluga (tzv. uterivanje dugova) očigledno nespojiva sa fizičkim i tehničkim obezbeđivanjem šticećenih objekata i lica. Posledice pravne neuređenosti u navedenim delatnostima bile su relativno česta i gruba prekoračivanja ovlašćenja koja proizlaze iz prirode tih delatnosti. Zapažen broj ovih prekoračenja dobio je proteklih godina negativan publicitet u javnosti Srbije.

Prisutna pravna praznina u regulisanju organizacije i delatnosti sistema obezbeđenja u Srbiji odnosi se i na određeno mesto i ulogu policije u sistemu obezbeđenja lica i imovine preduzeća, naročito u domenu njenog preventivnog postupanja. Međutim, policija i sada nastavlja da, u zavisnosti od izvora i oblika ugrožavanja, vrste privrednog subjekta i stepena njegove ugroženosti, primenjuje uhodane metode delatnosti i oblike saradnje sa privatnim sektorom bezbednosti, odnosno sa nosiocima delatnosti fizičko-tehničkog obezbeđivanja lica, imovine i poslovanja, koje je primenjivala i u prethodnom periodu.

Polazeći od toga, neophodno je urgentno donošenje odgovarajućeg posebnog zakona, koji bi bio primeren pravnom sistemu Republike Srbije, a kojim bi bili uređeni način, obim i uslovi obavljanja ovih delatnosti. Time bi nadležni organi države, odnosno policije mogli mnogo više da kontrolišu njihov rad. To podjednako važi i za odgovarajuće podzakonske normativne akte u ovoj oblasti, a posebno za Pravilnik o uslovima i načinu sprovođenja fizičkog i tehničkog obezbeđenja, Pravilnik o načinu osposobljavanja, programu i načinu polaganja stručnog ispita za vršenje obezbeđenja lica i imovine, Pravilnik o obrascima, sadržaju i na-

činu vođenja evidencija iz oblasti zaštite lica i imovine, Pravilnik o sadržaju i izgledu legitimacije izvršioca obezbeđenja, Pravilnik o uslovima obavljanja poslova pratnji i obezbeđenja novca, vrednosnih papira, plemenitih metala i drugih vrednosti i sl.

Postojanje potrebe da rad privatnog obezbeđenja u Srbiji bude usklađen sa stranim iskustvima i međunarodnim standardima

Sledeći ukupne razvojne tendencije, sigurno je da i u pravni sistem Republike Srbije moraju biti uneti savremeni pravni sadržaji, koji su regionalno, pa i šire prihvaćeni. U reformskim opredeljenjima, ostvarivanje ustavno-pravnog uređenja na principima pravne države, političkog i svojinskog pluralizma i tržišne ekonomije moguće je samo ako zakonodavstva najrazvijenijih država članica Evropske unije budu preuzimana i upodobljivana primereno našim uslovima i tradiciji. Osnovni preduslov za ostvarivanje takve državne politike predstavlja usaglašavanje našeg pravnog sistema sa pravnim standardima zemalja Evropske unije.

U tom smislu, u budući Zakon o privatnom obezbeđenju lica i imovine treba inkorporisati rešenja zastupljena u zakonodavstvu zemalja iz bliskog okruženja, od kojih su neke već i punopravni članovi Evropske unije (Slovenija) ili tome teže (npr. BiH – na nivou entiteta, Hrvatska, Makedonija). Međutim, dužnu pažnju treba posvetiti i konkretnim rešenjima sadržanim u propisima onih zemalja koje imaju najviše standarde u ovoj oblasti (Velika Britanija, Nemačka, Španija).

Tako, na primer, u ovim zemljama specijalizovane agencije za obezbeđenje, koje su ovde predmet interesovanja, u nedostatku zakona vrše kontrolu posredstvom svojih profesionalnih udruženja. Najveće takvo udruženje u Velikoj Britaniji je Društvo britanske bezbednosne industrije (British Security Industries Association-BSIA). Prilikom ućlanjenja u BSIA, agencije su dužne da pruže podatke o dvogodišnjem poslovanju, kartoteku zaposlenih u proteklih dvadeset godina i opis delatnosti, sa podacima o kontrolnim centrima, nadzornicima, telohraniteljima, čuvarima i dr. Nadzor stalnih članova organizuje se dva-tri puta godišnje, a one imaju rok od tri meseca da otklone utvrđene nedostatke. U suprotnom, disciplinska komisija BSIA izriče opomenu, kaznu ili isključenje iz BSIA. Istovremeno egzistira i Međunarodno profesionalno društvo za obezbeđenje (International Professional Security Association – IPSA), koje se zalaže za donošenje određenih licenci koje dodeljuje vlada. Ovo društvo izdalo je poseban etički kodeks, a za svoje članove organizuje kurseve.

U Institut društva (osnovan 1968) mogu se učlaniti oni članovi društva koji posle godinu dana članstva u društvu pokažu utvrđeni standard znanja i osposobljenosti.

U Nemačkoj agencije za svoju delatnost privatnog obezbeđenja dozvole (licence) dobijaju po opštim propisima. Obim delatnosti je poslednjih decenija značajno povećan zbog porasta kriminala i preopterećenosti policije, tako da je broj specijalizovanih preduzeća postajao sve veći u sve kraćim vremenskim intervalima. Veliki broj ovih preduzeća učlanjen je u Savezno udruženje nemačkih bezbednosnih firmi (Bundesverband Deutcher Wac und Sicherheitsunternehmen - BDWS), koje je osnovano 1948. godine. Prilikom vršenja svoje delatnosti, oni koji poseduju dozvolu imaju zakonska ovlašćenja u osnovi svedena na: pravo privremenog zadržavanja lica (ZKP), nužnu odbranu i krajnju nuždu (ZKP) i pravo na prinudu prilikom vršenja poslova za vojsku, regulisano posebnim zakonom.

U Španiji se Zakon o privatnoj bezbednosti (1992) i kraljevi dekreti o sankcijama (1993) i pravnim standardima (1994) zasnivaju na polazištu da je postojanje privatnog sektora bezbednosti poželjno, jer se tako optimizuju policijski resursi. Ministarstvo unutrašnjih poslova, resor odgovoran za javnu bezbednost, nadležno je i za oblast privatne bezbednosti. Agencije iz ove oblasti imaju svoja udruženja, ali ona nemaju javna ovlašćenja, već prevashodno save-todavnu ulogu. Lica koja se bave ovim poslovima (zaštitnici) imaju propisan delokrug rada, a oružje smeju da nose, po odluci generalnog direktora policije, isključivo u slučaju transporta novca i drugih vrednosti, kao i na straži i tokom zaštite određenih vojnih objekata, fabrika i skladišta opasnih materija i sl. Podrobno su uređeni i uslovi za obavljanje delatnosti, tako da je za rad neophodno posedovanje licence koju izdaje MUP, zaključenje ugovora sa naručiocem usluga u propisanoj formi i uz prethodnu verifikaciju MUP i periodično izveštavanje policije o obavljanju delatnosti. Zaposleni moraju ispunjavati određene uslove, pa tako moraju biti punoletni (19 godina), imati državljanstvo i posedovati određene psihofizičke sposobnosti. Takođe, moraju ispunjavati uslov da nisu kažnjavani za određena krivična dela i prekršaje, da nisu dobili otkaz u policiji ili vojsci i da su položili propisani test znanja.

Na kraju, neophodna je da predstojeći Zakon o privatnom obezbeđenju lica i imovine bude usklađen i sa standardima međunarodnog prava u ovoj oblasti, konkretno sa rešenjima sadržanim u: Konvenciji OUN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala; Akcionom programu OUN za sprečavanje, borbu protiv i iskorenjivanje ilegalne trgovine lakim i malokalibarskim naoružanjem; Programu OUN za sprečavanje, borbu i iskorenjivanje nezakonite trgo-

vine lakim i malokalibarskim naoružanjem i svim njegovim delovima; Protokolu OUN protiv nezakonite proizvodnje i krijumčarenja oružjem, njihovim delovima i komponentama i municijom itd.

Prema tome, nesporno je to da konkretna rešenja sadržana u budućem Zakonu o privatnom obezbeđenju lica i imovine moraju biti u svemu kompatibilna i usklađena sa rešenjima sadržanim u postojećem zakonodavstvu Republike Srbije (npr. Krivičnom zakoniku, Zakonu o oružju i municiji i dr.), ali i da moraju biti usklađena sa pravnim standardima razvijenih evropskih zemalja i istraživanjima domaće i strane prakse. Tako na primer, nesporno je da privredna društva i preduzetnici radi zaštite lica i imovine mogu nabavljati vatreno oružje za najviše polovinu zaposlenih koji vrše poslove fizičkog obezbeđenja, jer to predstavlja standard utvrđen relevantnim međunarodnim dokumentima i preuzetim obavezama Republike Srbije. Kako se vršenje poslova fizičke zaštite odvija u smenama, to ovakvo zakonsko rešenje ne bi trebalo da ometa proces rada.

Naime, Konvencijom OUN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Akcionim programom OUN za sprečavanje, borbu protiv i iskorenjivanje ilegalne trgovine lakim i malokalibarskim naoružanjem, koji proističe iz nje, utvrđena je, kao preporuka, obaveza država da nacionalnim zakonima, propisima i procedurama utiču na borbu, sprečavanje i iskorenjivanje ilegalne trgovine lakim i malokalibarskim oružjem u svim njegovim vidovima. U istom pravcu je i u Regionalnom pravilniku o mikro razoružanju za Jugoistočnu Evropu (RMDS) utvrđeno da ručno oružje, lako naoružanje i municija mogu da predstavljaju veliku opasnost kako vladama, tako i međunarodnim i regionalnim naporima u izgradnji mira. Najefektniji način njihovog praćenja moguće je ostvariti uz pomoć intervencija i programa za mikro razoružanje i kontrolu ručnog naoružanja i lakog oružja (SALW).

Zaključne napomene

Utvrđivanje uslova za obavljanje privatne delatnosti obezbeđivača lica i imovine, ali i ukupnosti poslova fizičko-tehničkog obezbeđenja, neophodno je za dalji razvoj tržišne privrede i ostvarivanje ravnopravnosti subjekata koji posluju na tržištu, pa je zakonsko uređivanje ovih pitanja nesumnjivi interes Republike Srbije. Konačno, cilj donošenja takvog sistemskog zakona bio bi i da, konzistentnim sistemom zaštite, na jedinstven način bude uređeni nadzor i kontrola subjekata koji obavljaju delatnost zaštite lica i imovine, uslovi za obavljanje te delatnosti, odnosno uslovi za izdavanje odobrenja i dozvole za rad, uslovi za izdavanje ovlašćenja i zabrana za lica koja ne-

posredno vrše poslove fizičke zaštite, kao i načini dokazivanja svojstava tih lica i drugo.

Polazeći od toga, Odbor Udruženja preduzeća za fizičko-tehničko obezbeđenje Privredne komore Srbije je, neposredno po konstituisanju, pristupio pripremi svog teksta Nacrta zakona o privatnom obezbeđenju lica i imovine. Namera je bila da se time doprinese donošenju zakona kojim bi se neposredno uredio ovaj deo sektora privatne bezbednosti za koji regulativa ne postoji ili su, sasvim fragmentarno, uređena samo pojedina pitanja. Naime, uprkos evidentnoj ekspanziji ovog sektora, koju donosi razvijanje tržišne ekonomije, činjenica je da ovaj regulatorni izazov kod nas još nije dospao na vrh liste prioriteta.

Ovaj Nacrt zakona izrađen je po tzv. španskom modelu, i to kao relativno celovit propis predviđen za ovu oblast, uz pokušaj da bude obuhvaćena celokupna materija, odnosno da budu uređeni uslovi i način vršenja privatnog obezbeđenja lica i imovine. Po prirodi stvari, izostali su oni vidovi fizičkog-tehničkog obezbeđenja koji nisu karakteristični za nosioce delatnosti privatnog obezbeđenja (imaće licence), već za samozaštitnu aktivnost privrednih društava (npr. za interne službe obezbeđenja velikih privrednih sistema) ili pak onih koji nisu prevashodno usmereni ka preventivnoj zaštiti lica i imovine (npr. privatna detektivska delatnost). Izostala je i regulativa vezana za obezbeđenje poslovanja, između ostalog i zato što je ta oblast već delimično normirana drugim zakonskim propisima (Krivični zakonik, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu...). Saglasno tome, koncipiran je naziv ovog Nacrta zakona, ali i sistematika njegovog teksta.

Priređivači teksta Nacrta zakona o privatnom obezbeđenju lica i imovine morali su u svakom slučaju biti svesni toga da je poduhvat koga su se prihvatili izuzetno težak. Zato će im biti dragocene sve buduće dobronamerne kritike ovog teksta, svaka primedba, predlog ili sugestija za njegovo dalje poboljšavanje. Na kraju, priređivači teksta Nacrta zakona iskreno se zahvaljuju svima onima čija su dosadašnja dostignuća koristili. Od domaćih organizacija posebno se zahvaljuju Centru za civilno-vojne odnose iz Beograda, koji je objavio svoj model Nacrta zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja, a kada su u pitanju pojedinci, zahvaljuju se svima koji su tokom pripreme Nacrta zakona dali svoj dragoceni doprinos. Njegovo usvajanje nesumnjivo će biti od velike koristi ne samo za davaoce i korisnike usluga privatnog obezbeđenja lica i imovine, već i za društvo u celini.

V SESIJA

REFORMA
SEKTORA BEZBEDNOSTI
I EVROATLANTSKA
INTEGRACIJA SRBIJE

Jana K. Šindelkova¹

ISKUSTVA ČEŠKE U PROCESU EVROATLANTSKE INTEGRACIJE

Srbija danas prolazi put kojim je Češka Republika već prošla. Ne bih ovom prilikom htela da vas podučavam, već samo da vas podsetim na nekoliko stvari. Svakom narodu, svakoj državi njeni problemi izgledaju najteži. Kada se suočavate sa svojim problemima, znate šta vam je najgore i imate osećaj da niko nije bio u tako složenoj situaciji kao vi. Želim da vas podsetim da je Češka Republika, kada je 1989. godine izašla iz socijalističkog sistema, imala potpuno uništenu privredu. Naši ljudi četrdeset godina nisu bili školovani u inostranstvu, niti je kod nas prevedena stručna literatura. Morali smo sve da počinjemo od početka kako u intelektualnom, tako i u privrednom smislu. Put koji smo prolazili predstavlja drugu stvar na koju bih volela da vas podsetim. U Srbiji se često govori o tome da su građani već umorni od uslovljavanja međunarodnih organizacija, kao i od trajanja puta ka integraciji u evroatlantske strukture. Međutim, taj put je Češka, koja nije imala sve one probleme koje ima Srbija, prelazila punih petnaest godina. Petnaest dugih godina smo menjali legislativu, prilagođavali se, ispunjavali zahteve i pokušavali da dovedemo državu u red da bismo, na kraju, dostigli cilj – pristupanje Evropskoj uniji. Međutim, priključivanje Evropskoj uniji kod nas nije bio samostalan proces, jer smo se istovremeno integrisali i u NATO. Obe ove integracije zahtevale su slične reforme, dok se u Srbiji ove dve integracije u velikoj meri odvajaju. Veoma je bilo bitno to što je postojao konsenzus širokog političkog spektra, sa izuzetkom komunističke partije, tako da su sve stranke bile za evroatlantsku integraciju. Mnogo nam je pomoglo to što smo bili politički složni povodom sprovođenja reformi i integracija. U vezi sa nama često se spominje i “Partnerstvo za mir” –

¹ Autor je zamenik šefa misije Ambasade Republike Češke u Srbiji

program Alijanse u koji bi Srbija trebalo da uđe. Često nas pitaju kako smo ušli u ovaj program i da li su i nas uslovljavali. U tom trenutku nisu nam postavljali uslove, pošto smo bili jedan od osnivača programa “Partnerstvo za mir”. To je tada bio nov koncept, a to što smo bili primljeni u Partnerstvo predstavljalo je prvi korak na putu otvaranja Alijanse nakon Hladnog rata. To se odnosilo ne samo na Češku, već i na Mađarsku, Poljsku i ostale postkomunističke zemlje. Ulazili smo u program “Partnerstvo za mir”, a Alijansa je to odobravala u nadi da ćemo na ovaj način brže reformisati svoje vojske, svoja mišljenja i sisteme bezbednosnih službi i da ćemo se tako brže pridružiti porodici evropskih zemalja, kojoj smo nekada pripadali i kojoj smo želeli ponovo da pripadamo. Program “Partnerstvo za mir” nam je bio važan za reformu vojske, ali nam je podjednako bitna bila i pomoć stručnjaka, jer nas je pored reforme vojske očekivala i reforma tajnih službi i policije. Mi smo imali ono od čega ste vi počeli, odnosno sto hiljada vojnika, tenkove, “ruski tip” armije. Sve to je trebalo ne samo poništiti, već i ponovo izgraditi. Taj put reformi jeste bio dug i problematičan, ali smo tokom njega uvek imali nekoga ko nam je pomagao. Pomagale su nam kako organizacije – Evropska unija i NATO putem PFP – tako i zemlje koje su bile njihove članice. Izdvojila bih kao primer Englesku koja je sa nama mnogo radila. U legislativi našeg sistema bezbednosti možete uočiti taj “engleski model”. Moram napomenuti da nam je Engleska velikodušno pomagala i finansijski i stručno, ali da je donekle predstavljalo problem to što smo mi drugačiji tip države od Engleske. Kada budete odlučivali koji model biste mogli da “preslikate”, dobro bi bilo da se okrenete državama koje su vam sličnije nego što je Engleska, kojoj smo veoma zahvalni na pomoći, bila slična nama.

U NATO mnogi smatraju da Srbija ne samo da nije crna rupa, već da predstavlja nelogično belo mesto na bezbednosnoj karti Evrope i većina nas, ako ne i svi, svesrdno želimo da nam se priključite.

Tanja Mišćević¹

DEMISTIFIKACIJA POLITIKE USLOVLJAVANJA EU NA PRIMERU REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI

Nisam ekspert za oblast o kojoj je reč na ovoj konferenciji, ali shvatam kakvu politiku Evropska unija vodi u odnosu na Srbiju, kao i to koliku ulogu ima svaka od pojedinačnih oblasti u procesu njene integracije u Evropu. Razlog zbog koga mi je drago što učestvujem u ovoj konferenciji je taj što nam se na primeru reforme sektora bezbednosti pružila prilika da demistifikujemo politiku uslovljavanja Evropske unije. Dakle, politika uslovljavanja, koja predstavlja legitimnu politiku svake organizacije koja u svoje članstvo treba da primi države tek onda kada ispune određene uslove, u Srbiji uvek ima negativnu, pejorativnu konotaciju. Uslov koji je postavljen doživljavamo kao uslov zbog koga nas neko pritiska, a mi se, sa druge strane, trudimo da sve uradimo kako bismo taj uslov ispunili. Posmatrajući politiku uslovljavanja i potrebu sprovođenja reforme sektora bezbednosti, možemo videti šta podrazumeva politika uslovljavanja Evropske unije u ovom segmentu i kako se ona ostvaruje. Možemo videti da je to postupan proces, koji podrazumeva partnerski odnos između države koja se približava Evropskoj uniji i same Evropske unije. Videćemo nešto kasnije da u taj odnos ulaze i druge institucije, tela i međunarodne organizacije koje se po prirodi svog posla bave sektorom bezbednosti, a posebno njegovom reformom. Ovim uvodnim napomenama želela bih da postavim jedno pitanje sa kojim se vrlo često suočavamo. Naime, možemo se zapitati zašto se Evropska unija uopšte bavi pitanjima bezbednosti kada postoje druge organizacije u Evropi koje obavljaju taj posao, kao što su, pre svega, NATO, OEBS, pa i Savet Evrope u

¹ Autor je direktor Kancelarije za pridruživanje EU Vlade Republike Srbije

nekim segmentima svoga rada. Na to pitanje smo, naravno, morali da nađemo odgovor i da objasnimo zašto to predstavlja uslov za približavanje Srbije Evropskoj uniji. Prilikom davanja odgovora na ovo pitanje, treba uzeti u obzir dva osnovna elementa. Prvi se odnosi na činjenicu da je pitanje reforme sektora bezbednosti proces koji podrazumeva i rešavanje pitanja zaštite ljudskih prava, uspostavljanja vladavine prava i sprovođenja reforme pravosuđa. Ovo pitanje uključuje i jednakost rodova, kao *gender mainstreaming*, unutar politika koje postoje u Evropskoj uniji. Dakle, sve ono što danas postoji pod pojmom reforme sektora bezbednosti se u EU posmatra kao jedna od zajedničkih vrednosti na kojima se bazira proces integracije država članica Evropske unije. Dakle, posmatra se kao zajednički koncept, odnosno zajednički standard postignut u državama članicama.

Drugi element je mnogo više vezan za nas same. Zapravo, u jednom svom segmentu reforma sektora bezbednosti predstavlja važan deo koji se odnosi na prevenciju sukoba, izgradnju i održanje mira. Kao takav, on utiče i na pitanja opšte demokratizacije, kao i na pitanja postojanja i održavanja razvoja, odnosno na održivi razvoj koji postaje vladajuću koncept. Kada su u pitanju oba ova elementa, moramo biti jako zainteresovani za to da reforma sistema bezbednosti bude primenjena i kod nas. To je, sa jedne strane, važno zato što želimo da se uključimo u Evropsku uniju, čime izražavamo i to da ćemo, i u Ustavu, prihvatiti evropske vrednosti i standarde. Sa druge strane, to je važno zato što su nam vodeći postulati unutrašnjih reformi koje vode do članstva u Evropskoj uniji upravo demokratizacija, prevencija sukoba, izgradnja države i društva, kao i svi oni elementi koji nas vode ka održivom razvoju kao vladajućem konceptu.

Tako posmatrano, ovi elementi politike uslovljavanja, zapravo, polako nalaze svoje mesto u našoj percepciji. Dakle, oni nisu nametnuti zbog Evropske unije, već ih sami sebi moramo nametnuti zbog toga da bismo mogli izvršiti unutrašnje reforme koja nas, u krajnjoj instanci, vode ka članstvu u Evropskoj uniji. Jako je važno imati na umu to da je reforma sektora bezbednosti element koji već duže vreme postoji kao deo širih politika unutar Evropske unije. Potreba sprovođenja reforme ovog sektora nije izmišljena zbog zemalja Zapadnog Balkana, niti zbog zemalja Centralne i Istočne Evrope onda kada su se one približavale Evropskoj uniji. Ona je mnogo ranije počela da se razvija kao koncept unutar Evropske unije. Danas dva ključna dokumenta zaokružuju ovaj koncept – dokument Evropske komisije koji se

odnosi na podršku reformi sektora bezbednosti iz juna 2006. godine i koncept Evropske unije za podršku evropske bezbednosne i odbrambene politike (ESDP) reformi sektora bezbednosti iz 2005. godine. I jedan i drugi dokument proizlaze iz evropske strategije reforme odbrane iz 2003. godine. Dakle, koncepti postoje odranije i odnose se na državnu bezbednost, ali i na bezbednost svakog pojedinca (*human security*). Takođe, vrlo je važno to da se koncepti, a tu se približavamo nekim od naših prioriteta, odnose kako na tela koja garantuju sigurnost, tako i na tela koja kontrolišu sprovođenje te garancije. Drugačije rečeno, koncepti se odnose i na kontrolne mehanizme, odnosno na ono što danas prepoznajemo kao demokratsku kontrolu službi bezbednosti.

Markirajući tako jedan širi okvir koji nam omogućava da razumemo to zašto Evropska unija na ovaj način prilazi reformi sektora bezbednosti, dolazimo do pitanja gde je Srbija danas stigla u primeni ovakvih standarda i definicija. Mnogo konkretnije rezultate primene standarda i elemenata reforme sektora bezbednosti moći ćemo da vidimo onda kada bude izdat godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku zemalja Zapadnog Balkana, u okviru koga je dat i izveštaj o napretku Srbije. No, neki elementi su nam već dobro poznati i o njima je već bilo reči na ovom skupu. Moram priznati da Evropska unija svojim uslovljavanjem postavlja manje kriterijume kada su u pitanju prioritati reforme sektora bezbednosti, nego kada su u pitanju prioritati ekonomske reforme. Možemo polemisati, naravno, povodom toga da li je razumljivo ili nije to što ovaj pritisak ne postoji, s obzirom na obim prioriteta koje Srbija ima u ovim ranim fazama pridruživanja. Podsećam da smo mi tek u fazi priprema za pridruživanje. Pritisak Evropske unije postoji kada je u pitanju ispunjavanje nekih od ekonomskih kriterijuma, dok ta vrsta pritiska ne postoji onda kada je reč o reformi sektora bezbednosti. To dokazuju dokumenti koji sadrže važeći spisak prioriteta u momentu približavanja Evropskoj uniji, odnosno u momentu u kome se Srbija trenutno nalazi. U dokumentu Evropsko partnerstvo za 2006. godinu, kao jedan od srednjoročnih prioriteta (period od dve do četiri godine) koji treba da bude postignut, pominje se uspostavljanje demokratske kontrole nad službama bezbednosti. Dakle, to znači da Unija u ovom momentu još uvek ne insistira, kao što je to slučaj u nekima drugim oblastima, da to pitanje mora biti odmah uneto u zakonodavstvo. To se odnosi i na pitanja restrukturiranja i reforme oružanih snaga, koji pored ostalog uključuju smanjenje, transformaciju i privatizaciju vojnih resursa i industrije.

Ovi principi su već sada uneti u neke od nacрта zakona ili pak u zakone usvojene kako na nivou nekadašnje državne zajednice, tako i na nivou Srbije. Međutim, trenutno je smanjen obim zakonodavnih aktivnosti, jer je rad Parlamenta, zbog političke situacije, donošenja Ustava i priprema za izbore, manje efikasan. S druge strane, neki od postavljenih kriterijuma ostvareni su u Ustavu, jer je kategorija demokratske kontrole vojske postala ustavna kategorija. Dakle, Ustav kao najviši akt definiše to da iz njega proizlaze sve dalje definicije vezane za reformu sektora bezbednosti.

Zadržala bih se na nekoliko elemenata reforme sektora bezbednosti koji se odnose na neke značajne probleme sa kojima smo se sretali u dosadašnjim razgovorima sa Evropskom komisijom. Naravno, ova pitanja iskazana su u godišnjem izveštaju kao kritike dosadašnjih rezultata reforme sektora bezbednosti. Dakle, Evropska unija je, kada je u pitanju reforma sektora bezbednosti u Srbiji, najviše zainteresovana za uspostavljanje civilne kontrole granica i za integrisano upravljanje granicama. Ova dva elementa morala su se naći kako u svim dokumentima, tako i u postupanju organa zaduženih za sprovođenje ovih aktivnosti. Civilna kontrola granica podrazumeva to da policija preuzme granice, a pogranična ili granična policija kontrolu granica. Do sada je za granice i njihovu kontrolu bila zadužena vojska. To sem uvođenja novog koncepta, podrazumeva i postojanje nekih objektivnih teškoća. Objektivne teškoće odnose se na obuku pograničnih službi za obavljanje nove dužnosti, a zatim na regrutaciju, odnosno na angažovanje novih ljudi koji će raditi na tim poslovima. Ne treba zaboraviti da je reč o granicama Srbije čiji je veliki deo, otprilike četrdesetak posto, nekada bio samo administrativna linija između republika. Jednostavnije rečeno, to znači da ne postoje zgrade, granični prelazi i infrastruktura koji bi mogli da zadovolje potrebe pogranične policije. Koliko znam, a na osnovu informacija dobijenih iz Ministarstva unutrašnjih poslova, granična policija je u ovom momentu preuzela 60% granica, odnosno sve granice osim novih granica sa Bosnom i Hercegovinom i sa Hrvatskom. Planom je predviđeno da će do kraja 2006. godine celokupnu granicu kontrolisati pogranična policija. Ovo je informacija koju poseduje i Evropska komisija i na osnovu koje će u narednoj godini oceniti ispravnost svih aktivnosti preduzetih kako bi bio ispunjen ovaj vrlo važan kriterijum.

Integrisano upravljanje granicama predstavlja drugi prioritet, koji je veoma važan ne samo na nacionalnom, već i na regional-

nom nivou. To je jedan potpuno nov koncept na koji smo se morali interno navići, jer podrazumeva potpuno novi sistem kontrole roba i ljudi koji ulaze na teritoriju države. Da bi to bilo moguće, potrebna je dobra saradnja organa koji se nalaze na graničnim prelazima sa organima koji ostaju u dubini teritorije i koji, ukoliko je tako predviđeno ili ukoliko je neophodno, naknadno vrše kontrolu. Integrisano upravljanje granicama je moralo prvo biti koncipirano u strateškom dokumentu pod nazivom “Nacionalna strategija integrisanog upravljanja granicama”, koji je usvojen početkom ove godine. Sredinom 2006. godine usvojen je i Akcioni plan za sprovođenje ove strategije. Njim je definisan raspored svih aktivnosti koje je dodatno potrebno sprovesti kako bi integrisano upravljanje granicama zaživelo. Trebalo je objasniti svim službama koje su se do sada nalazile na graničnim prelazima zbog čega je neophodno sprovođenje ovog koncepta, kao i zašto je ovaj model, koji se u drugim zemljama pokazao kao efikasan, potrebno prihvatiti i kod nas. Po ovom planu na granici neće postojati više veliki broja različitih službi čije je radno vreme od 8,00 do 14,00 časova, pa će tako biti sprečeno stvaranje velikih redova. Takođe, do sada je uzorkovanje i ocenjivanje kvaliteta roba bilo rađeno na četiri do šest različitih mesta na graničnom prelazu. Taj sistem mora biti eliminisan i zamenjen mnogo efikasnijim sistemom. On će podrazumevati to da se na granici nalaze pogranična policija, carina i fitosanitarna inspekcija, koje su jedine nadležne za uzorkovanje i kontrolu prometa robe i usluga. Može se, takođe, dogoditi i to da ove aktivnosti vrši samo pogranična policija ukoliko bude procenjeno da će to biti najefikasnije i da će manje koštati. Ovo, međutim, nije jednostavno ostvariti, jer se kosi sa interesima onih koji su se do sada nalazili na graničnim prelazima i koji nisu želeli da odatle budu sklonjeni. To je izazvalo i prolongiranje izrade ove nacionalne strategije. No, nadamo se da je to sada ipak samo prošlost. Strategija je, inače, rađena u saradnji sa Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju i predstavlja element regionalnog CARDS projekta, što je podrazumevalo da sve zemlje regiona Zapadnog Balkana treba da do određenog perioda definišu strategiju integrisanog upravljanja granicama.

Na kraju ovog razmatranja mogli bismo izvesti dva zaključka. Neophodno je da postoji razumevanje politike uslovljavanja. Reč je, pre svega, o elementima i principima koje želimo da postignemo zbog lične sigurnosti, ali i zbog unapređenja stanja kako u državi, tako i u regionu. Možemo očekivati da će, kako se

budemo približavali Evropskoj uniji, na državu biti vršen sve veći pritisak da sprovede reformu sektora bezbednosti. Naravno, on će biti vezan i za naše približavanje NATO, odnosno približavanje programu "Partnerstvo za mir". Ovo je jedan, ako tako možemo reći, „uspavani“ uslov, koji će se vrlo brzo probuditi. Bojim se da njegovo „buđenje“ može, ukoliko ga ne dočekamo spremni, za nas predstavljati problem.

Branislav Milinković¹

SEKTOR BEZBEDNOSTI I SPOLJNA POLITIKA

U smernicama koje su organizatori skupa postavili učesnicima ove sesije navedene su tri grupe pitanja kojima bi oni trebalo da se bave. Najpre, treba izdvojiti prednosti od priključenja Srbije Programu NATO “Partnerstvo za mir” (PzM), potom izneti ocenu o tome da li u Srbiji postoji unutrašnji konsenzus povodom neophodnosti sprovođenja reforme u sektoru bezbednosti i ulasku u relevantne integracione procese i, konačno, prikazati institucionalne kapacitete koje Srbija ima za pristupanje NATO i Evropskoj uniji. Otuda ću pokušati da sledim zamisao organizatora i kažem ponešto o svakoj od ove tri teme.

1. Prednosti od ulaska u PzM. O prednostima koje će vojska imati od ulaska u PzM čuli smo već u argumentima kolega iz Ministarstva odbrane. I pre ulaska u PzM Srbija saraduje sa NATO na planu reformi sistema odbrane, između ostalog, delovanjem posebne Grupe za reformu odbrane Srbija–NATO ili realizacijom individualnog programa saradnje. Ulazak u PzM otvara još veće mogućnosti za reformisanje sektora bezbednosti putem programa obuke, učestvovanja u komitetima NATO i razmenom iskustava sa zemljama članicama NATO i PzM. Na taj bi način aktivno učestvovanje u PzM moglo doprineti ostvarenju napora da reforma bude sprovedena na širem planu u društvu. Naravno, pored ove unutrašnje, ulazak u PzM ima i važnu spoljnopolitičku dimenziju.

Valja primetiti da je razvoj međunarodnih odnosa posle završetka Hladnog rata, a posebno posle uobličavanja novih bezbednosnih izazova i pretnji, uticao na to da veza spoljne politike i

¹ Autor je ambasador u Ministarstvu spoljnih poslova i specijalni izaslanik za NATO

sektora bezbednosti postane značajnija i složenija nego što je bila. Spoljnopolitičko opredeljenje može pomoći sprovođenju reforme sektora bezbednosti, ali i reformisan sektor bezbednosti može biti efikasno spoljnopolitičko sredstvo. Pre svega, on potvrđuje demokratsku orijentaciju zemlje, što utiče na njen ugled, a posredno i na povećanje stranih investicija i ekonomski prosperitet. Opšte je poznato da učestvovanjem u mirovnim operacijama svaka zemlja daje svoj doprinos međunarodnoj solidarnosti i bezbednosti, čime jača svoj spoljnopolitički položaj. Međutim, nije reč samo o doprinosu mirovnim operacijama.

Naime, iz perspektive NATO i EU, region Zapadnog Balkana predstavlja prostor u kojem postoje organizovani kriminal, nedopustivi vidovi trgovine, kao i opasnosti od širenje oružja za masivno uništenje i međunarodnog terorizma. Time se u pitanje dovodi bezbednost bogatih država Zapadne Evrope. Stoga je zemljama Zapadnog Balkana u interesu da pokažu da su dobri partneri u zajedničkom radu na otklanjanju ovih rizika. Učestvovanje u međunarodnoj policijskoj saradnji ili efikasan rad carine na sprečavanju ovih izazova mogu popraviti spoljnopolitički položaj i ugled zemlje.

Pored spoljnopolitičkih prednosti koje donosi reformisan sektor bezbednosti, ulazak u PzM sam po sebi predstavlja krupan spoljnopolitički rezultat. Integracijom u evroatlantske strukture, kao što su NATO program PzM i njegov osnovni organ Savet za evroatlantsko partnerstvo, Srbija bi se pridružila dominantnom bezbednosnom aranžmanu u našem delu sveta i prestala da bude izolovana u tako važnom segmentu međunarodnih odnosa. Potpisivanjem Okvirnog dokumenta PzM zemlja stiče i određene garancije da će njen teritorijalni integritet biti poštovan. One nisu tako čvrste kao što su to garancije koje važe za punopravne članice NATO. Ipak, članice PzM imaju pravo da se, kada uoče pretnju svom teritorijalnom integritetu ili bezbednosti, konsultuju o tome sa zemljama članicama i osnovnim organima NATO.

Pored toga, stalno bi trebalo imati na umu činjenicu da se evropske i evroatlantske integracije temelje na zajedničkim vrednostima pluralističke demokratije i na poštovanju ljudskih prava i građanskih sloboda. Otuda ulazak u ove integracije za zemlju predstavlja dodatnu garanciju stabilizacije demokratskih prilika, što je značajno za društva u tranziciji, a posebno za ona koja su nedavno prošla ratove i sukobe. Redovan dijalog o različitim aspektima bezbednosti predstavlja jednu od važnih odlika saradnje NATO sa zemljama partnerima. Konačno, ulazak u PzM po-

spešuje regionalnu saradnju, posebno važnu u kontekstu Jugoi- stočne Evrope, jer je postavljen kao preduslov za sprovođenje ne- kih njenih oblika i aktivnosti (redovni sastanci ministara odbra- ne JIE, članstvo u Jadranskoj povelji ili zajedničko učestvovanje zemalja regiona u mirovnim operacijama).

2. Podrška evroatlantskim integracijama. Sva istraživanja javnog mnjenja pokazuju da je ulazak u PzM nesporan i široko prihvaćen spoljnopolitički cilj, koji podržava bar dve trećine gra- đana Srbije. Možda ovaj stav nije potkrepljen preciznijim sazna- njima o tome šta ulazak u PzM podrazumeva, ali je sigurno da potvrđuje želju velike većine građana Srbije da njihova zemlja prevaziđe izolaciju i krene putem integracije kao što to čine i su- sedne zemlje. Slika je drugačija kada se postavi pitanje punoprav- nog članstva u NATO. Za ostvarenje tog cilja izjašnjava se najvi- še 30%-35% građana, što je otprilike isto kao i u susednoj Hr- vatskoj. Ovaj procenat podrške je, u stvari, prilično visok kada se zna da je naša zemlja bila žrtva NATO bombardovanja 1999. godine.

Prava debata o mogućem ulasku u NATO tek predstoji. Ve- oma je važno to da argumenti “za” i “protiv” budu pažljivo, od- govorno i realno ispitani. Uz puno uvažavanje svih tih razloga, verujem da bi ova debata ipak dovela do porasta procenta podr- ške stava o punopravnom članstvu. Tome bi najviše mogla dopri- neti promena postojeće, duboko uvrežene, a u suštini krajnje po- jednostavljene (a time i pogrešne) percepcije NATO kao pukog instrumenta za ostvarivanje američkih vojnih ciljeva.

Naravno, nesporno je to da su SAD ubedljivo najmoćniji sa- veznik i da u velikoj meri nameću pitanja kojima će se NATO ba- viti. Ipak, NATO ne može biti sveden na oruđe sprovođenja ame- ričke spoljne politike vojnim sredstvima. U dobrom broju sluča- jeva Vašington ne uspeva ostalima da nametne svoje viđenje, po- što je za donošenje svih odluka Alijanse potreban konsenzus. Ovaj način odlučivanja se, u stvari, može koristiti za to da se, u nekim situacijama, utiče na kurs politike SAD.

NATO jeste vojni savez, ali je i politička organizacija koja se bavi širokim krugom tema iz oblasti bezbednosti. Istovremeno, on je i savetnik prilikom sprovođenja reformi sistema odbrane i forum za politički dijalog. Sve više se govori o tome da bi NATO trebalo da postane svojevrsna globalna agencija za bezbednost, koja bi služila potrebama demokratskog sveta. Biti deo tog aran- žmana ne znači samo ostvariti bezbednost i demokratski legitimi-

tet, već predstavlja i mogućnost da se utiče na ključne odluke koje su na dnevnom redu međunarodnih političkih odnosa.

Od kolega iz Češke već smo čuli još jedan argument – članstvo u Alijansi predstavlja prirodan put i logičan korak zemalja Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope koje žele da postanu članice EU. Taj put su prešle Češka, Poljska i Mađarska, a posle njih i Rumunija i Bugarska – članstvo u NATO prethodilo je članstvu u EU. Slično važi i za Sloveniju i Slovačku. Ovde nije reč o formalnom preduslovu, niti o mehaničkoj nužnosti. Reč je o tome da je EU voljna da integriše zemlje bivšeg “realnog socijalizma” tek onda kada one pruže dokaz da su u bezbednosnom smislu spremne za integraciju. A takvu potvrdu im daje upravo članstvo u NATO. Pristupanje Švedske, Austrije, Irske ili Finske, koje su u PzM i EU ali ne u NATO, nama može biti zanimljivo, ali ga teško možemo slediti upravo zbog različitih istorijskih i geostrateških okolnosti.

Konačno, na osnovu dosadašnjeg iskustva stečenog u saradnji sa NATO i EU, na primer u pripremi određenih sporazuma, poput sporazuma o tranzitu mirovnih trupa preko naše teritorije sa EUFOR i NATO, može biti ustanovljeno da je reč o sličnoj metodologiji i sličnoj potrebi uspostavljanja koordinacije naših vladinih struktura – ministarstava odbrane i spoljnih poslova, ali i carinskih službi, MUP, ministarstva pravde, finansija i drugih. Na ovom i sličnim praktičnim primerima možemo videti koliko su komplementarni procesi evropskih i evroatlantskih integracija i koliko jedan proces može olakšati onaj drugi.

3. Institucionalni kapaciteti. Stiče se utisak da je ulazak u EU nesporan cilj naše političke elite, kao i da u javnosti nema većih dilema povodom pitanja evropskih integracija. Stvar, međutim, stoji drugačije kada je reč o evroatlantskim integracijama. Verovatno je zato u upotrebi ovaj izraz, umesto eksplicitnijeg pominjanja ulaska u NATO. Tako ostaje otvoreno pitanje šta ko podrazumeva pod “evroatlantskom integracijom”. Za nekog je to tek ulazak u program “Partnerstvo za mir”, dok drugi pod tim podrazumevaju da će Srbija biti članica NATO.

Imajući na umu obim pitanja u kojima je potrebno naše pravo uskladiti sa pravom EU, u proces evropske integracije uključen je veliki broj vladinih struktura, kao i posebna Kancelarija Vlade Srbije za odnose sa EU. Mada je proces evroatlantske integracije komplementaran, u njega je uključen nešto manji broj ministarstava – najpre ministarstva odbrane i spoljnih poslova. Ju-

če smo čuli o stanju u Vojsci Srbije i Ministarstvu odbrane, gde su u poslednjih nekoliko godina razvijeni značajni reformski potencijali. I u Ministarstvu spoljnih poslova izvršena je reorganizacija da bi se diplomatski aparat prilagodio integraciji u evroatlantske strukture. Formirana je posebna Generalna direkcija unutar MSP za NATO i poslove odbrane, na čijem se čelu nalazi pomoćnik ministra. Sve veći broj diplomata u MSP uključen je u rešavanje pitanja saradnje sa NATO.

Tokom poslednjih nekoliko godina poboljšana je ekspertiza članova parlamenta kada je reč o pitanjima reforme sistema odbrane i međunarodne bezbednosti, i to zahvaljujući programima obuke i postepenoj specijalizaciji. Veoma je korisno to što naši parlamentarci još od 2002. godine učestvuju u radu Parlamentarne skupštine NATO u statusu gosta. Na taj način oni se upoznaju sa parlamentarnom dimenzijom evroatlantske integracije.

Pored uloge koju imaju Vlada i Parlament, važna je i uloga koju imaju građansko društvo i nevladine organizacije. U saradnji sa NATO najveću ulogu ima Atlantski savet, a sve su važnije i nevladine organizacije koje se bave reformom sektora bezbednosti. Njihove aktivnosti i stručnost predstavljaju institucionalni kapacitet koji je značajan za ostvarenje uspešne integracije. Njih i u sedištu NATO vide kao važnu kariku u procesu integracije čitavog društva u evroatlantske strukture i kao segment koji je u Srbiji dobro razvijen i kompetentan.

Posebno podržavam predlog organizatora da bude pokrenut nacionalni dijalog o reformi sektora bezbednosti u koji bi bilo uključeno i građansko društvo. Memorandum o saglasnosti sa nevladinim sektorom povodom pitanja evropskih integracija mogao bi da posluži kao dobar model. Nema dileme da bi na taj način bili značajno pojačani nacionalni kapaciteti Srbije za sprovođenje integracije.

Timoti Edmunds¹

REFORMA SEKTORA BEZBEDNOSTI I EVROATLANTSKA INTEGRACIJA U SRBIJI

Na početku ovog teksta želeo bih da razmotrim to zašto evroatlantske organizacije reformu sektora bezbednosti u Srbiji postavljaju kao prioritet spoljne politike, kao i to zašto su zainteresovane za ono što se dešava u sektoru bezbednosti u Srbiji. Mislim da možemo uočiti dva razloga ovakvog odnosa. Prvi i, verovatno, značajniji razlog je taj što se na reformu sektora bezbednosti gleda kao na centralni element demokratizacije i ekonomskog razvoja u Srbiji. Da bi bio ostvaren jedan od važnih principa većine demokratskih zemalja potrebno je, naravno, da sektor bezbednosti ne ugrožava demokratski izabranu civilnu vlast, da politika bude vođena transparentno i odgovorno, kao i da sektor bezbednosti poštuje određene standarde liberalne demokratije. Pitanje je, međutim, zašto su te stvari važne za Srbiju. Najveći broj evroatlantskih zemalja smatra da je demokratija sama po sebi hvale vredan cilj i da, gledajući dugoročno, predstavlja manju pretnju za susedne zemlje (barem do onog trenutka dok su i one same demokratske). U suštini, većina evroatlantskih država smatra da je za njihovu *sopstvenu* sigurnost bolje da budu okružene bogatim demokratijama, nego nedemokratskim zemljama. Drugo, one smatraju da pružanje pomoći organizacijama sektora bezbednosti u Srbiji predstavlja *neposredan* interes evroatlantske bezbednosti. Ta pretpostavka zasnovana je na dva osnovna elementa. *Prvo*, neki od najvećih bezbednosnih izazova – organizovani kriminal, terorizam i ilegalna migracija – sa kojima se suočavaju evropske zemlje vezani su za prekogranična pitanja. Da bi na ove transnacionalne pretnje bilo odgovoreno na odgovarajući način, potrebno je da u sektoru bezbednosti drugih država postoje

¹ Autor je viši predavač na Bristolskom univerzitetu, Velika Britanija

partneri sa kojima možemo koordinirati akcije i u koje se možemo pouzdati da će čuvati 'red u svojoj kući'. *Drugo*, u Evropi skoro da nema neposrednih vojnih pretnji. Ono malo bezbednosnih izazova sa kojima se evropske zemlje suočavaju, proističu sve više iz nesigurnosti i sukoba u drugim delovima sveta. Jedan od ključnih načina da na njih bude odgovoreno je – bar se tako misli – sprovođenje takozvanih operacija namenjenih održavanju mira. U njima se oružane snage koriste kako bi u drugim zemljama bila uspostavljena stabilnost i donesen mir. Da bi stanovnici neke države pak bili dobri građani Evrope, neophodno je da njihove države imaju snage sposobne da daju doprinos multinacionalnim mirovnim operacijama, čiji je cilj stabilizacija stanja u zonama sukoba. U tom kontekstu, inicijative za sprovođenje reforme sektora bezbednosti treba da u partnerskim zemljama podstaknu razvoj kapaciteta sektora bezbednosti, kao i da im omoguće da učestvuju u tim misijama i tako i same ponesu deo tereta. Ukratko, ove inicijative treba da pomognu partnerskim državama da postanu sposobne za to da efikasno doprinesu multinacionalnim operacijama. Ova obrazloženja su značajna, jer pokazuju da je evroatlantska vizija reforme sektora bezbednosti politika koja ima određeni cilj. Naime, reč je o unapređenju određenog *tipa* reforme, odnosno reforme koja se na prvom, političkom nivou zasniva na principima demokratije i demokratizacije, a na drugom, organizacionom nivou zasniva na sposobnosti države da odgovori na niz zajedničkih bezbednosnih izazova. U svim slučajevima, ona se zasniva na postojanju *zajedničkog* shvatanja bezbednosnih izazova, kao i na postojanju *zajedničkog shvatanja* toga da je demokratski politički razvoj poželjan. Vratićemo se sada na početak i zapitati se ponovo šta sve ovo znači za Srbiju. Pre svega, Srbija može imati znatne koristi od veće evroatlantske integracije. Sa stanovišta bezbednosti, to bi joj omogućilo da dobije mnogo veću pomoć i da uspostavi bolju saradnju sa postojećim članicama. To bi, takođe, mogao biti prvi korak učinjen na putu ka ostvarenju dublje evroatlantske integracije, naravno, u slučaju da Srbija odluči da je to ono što ona zaista želi. Međutim, za Srbiju je podjednako značajno da shvati da integracija podrazumeva i ispunjenje određenih očekivanja i zahteva, koji neizbežno sa sobom povlače i određene troškove. I ovde postoje dva elementa. Prvi je očigledan i ekonomske je prirode. Reforma sektora bezbednosti – naročito njegova profesionalizacija – predstavlja *skup* poduhvat. Koliko god da postoje dobre namere da reforma bude sprovedena, činjenica je da je Srbija, ako je uporedi-

mo sa najvećim brojem članica NATO i EU, relativno siromašna zemlja. Sredstva koja ona može izdvojiti za reformu sektora odbrane i bezbednosti su, barem kada je u pitanju finansijsko izdvajanje po jednom vojniku ili policajcu, mnogo više ograničena nego u drugim zemljama. Politički element je, ipak, značajniji od ekonomskog. Često se tokom razgovora o ovoj temi navodi da reforma sektora bezbednosti zahteva odgovarajuću *političku volju*. Međutim, moramo voditi računa o tome šta pod ovim podrazumevamo. Politička volja mora *dolaziti* odnekud. Ona se ne može jednostavno stvoriti podsticajima da u reformu bude uloženo “više truda”. Isto tako, moramo se zapitati i *zašto* u određenim slučajevima volja za sprovođenje reforme *ne postoji*. Odnosno, treba se zapitati koje konkretne političke prepreke postoje i koji je najbolji način da one budu uklonjene. Čak i da na trenutak po strani ostavimo pitanje Haškog tribunala, proces evroatlantske integracije postavlja Srbiji niz prilično teških političkih zahteva. Pre svega, postoji pritisak da budu stvorene snage bezbednosti koje mogu zadovoljiti izazove takozvane nove bezbednosne agende. Kada je u pitanju reforma vojske, to će, verovatno, podrazumevati stvaranje mnogo manjih i pokretnijih snaga, koje mogu biti angažovane u multinacionalnim operacijama u drugim zemljama. Ti ciljevi su možda dobri, ali je potrebno razmisliti kako se oni slažu, odnosno koliko su oni u sukobu sa vojnom kulturom Srbije i njenim prioritetima u toj oblasti. Na primer, Ministarstvo odbrane Srbije podrazumeva da su tri osnovna zadatka srpskih oružanih snaga nacionalna odbrana, očuvanje mira i civilna zaštita. Međutim, svaki od ovih ciljeva može postaviti vojsci potpuno drugačije zahteve kada su u pitanju obuka, veštine koje su potrebne vojnicima itd. Zbog svega navedenog, postavlja se pitanje kako reformski naponi mogu biti na najbolji način postavljeni i usklađeni, s obzirom na već pomenuta ograničena sredstva kojima država raspolaže. Odgovore na ova pitanja može pružiti samo dobro promišljena i osmišljena strategija bezbednosti, a ona pak može proisteći samo iz konsenzusa političkog rukovodstva i društva povodom toga kakva bi trebalo da bude uloga Srbije u svetu. Takođe je veoma važno uvideti da se u ovom kontekstu postavlja realno pitanje u vezi sa tim da li je sredstva bolje utrošiti, na primer, na zdravstvo i obrazovanje ili na odbranu. Potpuno je legitimno to da vlade i društva ispituju kolika je potrošnja bezbednosnog sektora, kao i da postavljaju ozbiljna pitanja u vezi sa tim da li bi taj novac bio bolje upotrebljen na nekom drugom mestu. Mislim da strani posmatrači pre-

više često pretpostavljaju da će “karta odbrane” uvek biti najjači adut. Smatram, međutim, da je situacija mnogo složenija i teža. Konačno, potrebno je da shvatimo da reforma sektora bezbednosti ne predstavlja “dobitak” za sve. Mnogo ljudi će reformom izgubiti posao, a moguće je da će njom biti ugroženi i institucionalni interesi i moć. U tom kontekstu će se, sasvim sigurno, javiti određeni institucionalni otpor i u samom sektoru bezbednosti. Ako takav otpor pružaju snažne institucije kao što su, na primer, službe bezbednosti, možemo onda reći da je političar koji prihvata takav izazov zaista hrabar ili, u najmanju ruku, predan ostvarenju svog cilja. Ako ništa drugo, taj zadatak zahteva određenu političku snagu i sposobnost. Ukoliko toga nema, može se očekivati da će se reforma sektora bezbednosti odvijati sporo. Postoji mnogo drugih primera koje bih mogao da navedem, ali mislim da svi oni pokazuju to kako reforma sektora bezbednosti nije objektivan ili očigledan proces. On je inherentno politički proces. Sprovođenje reforme podrazumeva politički rizik i zahteva političku snagu, kao i određeni stepen saglasnosti o pravcu u kom se kreće sama zemlja. Sve ovo se, u krajnjoj liniji, svodi na pitanje o tome koja se to spoljna, odnosno evroatlantska očekivanja poklapaju sa internim, domaćim prioritetima Srbije kako na nivou politike, tako i na nivou celog društva. Ukoliko u tom smislu postoje razlike, pitanje je do kog je stepena Srbija spremna da ih prihvati. Naravno, sasvim je moguće to da je spoljnopolitička dobit od dalje evroatlantske integracije vredna svih troškova i zahteva koje sobom povlači. Međutim, mislim da je značajno da svi povodom toga budemo realni. Potrebno je da shvatimo da ovde nije reč o jednostavnom automatskom ili neizbežnom procesu ni za jednu stranu. To je proces koji je neposredno vezan za to kako će Srbija sagledati svoje mesto u Evropi 21. veka. Spoljna pomoć može podržati Srbiju u sprovođenju ovog procesa, ali je on, u krajnjoj liniji, pun pitanja i problema inherentno unutrašnje prirode, te odgovori na njih ne mogu biti nametnuti spolja.

VI SESIJA

**JAVNA PREZENTACIJA
ZBORNIKA RADOVA
“JAVNOST I VOJSKA”**

Milorad Timotić¹

**JAVNOST I VOJSKA,
PRIKAZ ZBORNIKA RADOVA**

Publikacija “Javnost i vojska” predstavlja završnu sintetičku studiju sedam krugova ispitivanja javnog mnjenja na reprezentativnim uzorcima Srbije i Crne Gore, koje je Centar za civilno-vojne odnose sproveo u periodu od aprila 2003. do juna 2005. godine. Prvo terensko ispitivanje sproveo je Institut društvenih nauka, a preostalih šest Institut za strateški marketing i istraživanje medija iz Beograda. Posle svakog ispitivanja Centar za civilno-vojne odnose održavao je konferencije za medije na kojima su stručnoj i široj javnosti predstavljani glavni nalazi dobijeni istraživanjem. Nakon toga ukupni rezultati svakog kruga bili su štampani u brošurama pod nazivom “Javnost SCG o reformi vojske”.

Zbirka tekstova pod nazivom “Javnost i vojska” sastoji se iz tri tematske celine. Prvi deo nosi naziv “Uporedna iskustva”, drugi “Javnost Srbije i Crne Gore o reformi vojske” i treći “Medijska interpretacija reforme vojske”.

U prvom delu objavljena su tri teksta stranih autora s ciljem da čitaocu bude omogućen uvid u neka savremena evropska komparativna iskustva u ispitivanju stavova javnosti o vojsci i odbrani. Češki sociolog Jan Hartl u kraćem tekstu raspravlja o značaju koji javno mnjenje ima za stvaranje bezbednosne i odbrambene politike. Posebno je zanimljiv njegov zaključak da prilikom tumačenja rezultata ispitivanja javnog mnjenja posebna pažnja mora biti posvećena proceni da li su stavovi javnosti intenzivni ili ne, odnosno da li su zasnovani na poznavanju činjenica i objektivne stvarnosti ili su rezultat ideoloških predrasuda i stereotipa. U drugom tekstu koji pripada prvom delu studije dr

¹ Autor je koordinator projekata Centra za civilno-vojne odnose iz Beograda

Filip Manigart, profesor sociologije na Kraljevskoj vojnoj akademiji u Briselu, prikazuje i komentariše rezultate ispitivanja stavova evropskog javnog mnjenja o odbrani i bezbednosti, dobijene u okviru šireg istraživačkog projekta pod nazivom Evrobarometar. Ti su podaci višestruko korisni, jer omogućuju da bude izvršena komparacija rezultata koje je Centar dobio na uzorku Srbije i Crne Gore i rezultata Evrobarometra. Jedan od zanimljivih podataka je i taj da se poverenje u vojsku u 15 starih članica EU, uz manje varijacije, u periodu od 1997. do 2004. godine održava na nivou od 61% do 63%, odnosno da nije zabeležen pad poverenja. U trećem tekstu ovog dela zbirke profesori iz Ljubljane Marjan Malešić i Ljubica Jelušić razmatraju temu vezanu za shvatanje bezbednosti u javnosti Slovenije. U tekstu zaključuju da je u slovenačkoj javnosti promenjeno shvatanje o tome koji su osnovni zadaci vojske, kao i stav o vrsti vojske koja će biti sposobna da obavi te zadatke.

U drugom delu zbirke objavljena su četiri teksta istraživača Centra, koji su ujedno bili i članovi istraživačkog tima. U prvom tekstu Jasmina Glišić razmatra dileme koje nastaju u vezi sa mogućim uticajem javnog mnjenja na političke odluke o vojsci i odbrani, zatim pitanja o tome koliko javnost zna o vojsci i odbrani i koji su glavni izvori informisanja javnosti. Glavni izvori informacija javnosti Srbije i Crne Gore o vojsci i odbrani su televizija i dnevna štampa. Pri tome, neformalni izvori informisanja (poznanci i prijatelji koji su skoro služili vojsku, lično iskustvo) još uvek predstavljaju značajan izvor informacija o vojsci. Javnost je ocenila da bi mediji trebalo više da obaveštavaju o reformama u vojsci, o svakodnevnom radu i životu u vojnim jedinicama i ustanovama, kao i o strukturi i načinu trošenja vojnog budžeta.

U drugom tekstu ovog dela publikacije Miroslav Hadžić razmatra, pored toga da li građani Srbije imaju poverenja u vojsku, i neka pitanja koja se tiču unutrašnjih odnosa, životnog standarda oficira i vojnika, opremljenosti i osposobljenosti vojske itd. U vezi sa poverenjem koje građani imaju u vojsku autor zaključuje: "Rezultati dobijeni tokom ovog istraživanja ipak pokazuju da je opšte poverenje građana Srbije u vojsku poslednjih godina znatno poljuljano. U prilog tome svedoči i silazni trend procenta poverenja, po kome je broj onih koji joj veruju za dve godine opao skoro za trećinu." Međutim, vojska, uz crkvu i školstvo, i dalje ostaje jedna od tri najcenjenije društvene institucije. Javnost nepovoljno ocenjuje uslove života vojnika, životni standard oficira i opremljenost vojske. Ipak, uverena je da je i slabo plaćena i lo-

še opremljena vojska sposobna da obavi svoje zadatke u odbrani zemlje.

U trećem tekstu Milorad Timotić, autor ovog prikaza, predstavlja rezultate ispitivanja javnog mnjenja koji se odnose na očekivanja koja građani imaju od reforme vojske u najširem smislu ovog pojma. Obuhvaćena su pitanja o bezbednosti države i građanina, hitnosti i pravcima reforme vojske, bezbednosnim integracijama, kao i o učestvovanju vojske u mirovnim misijama. Od zanimljivijih nalaza ovog ispitivanja ovde možemo pomenuti to da preko dve petine ispitanika smatra da u vojsci treba hitno sprovesti reforme, a da bi pri tome prioriteta trebalo da budu modernizacija naoružanja i opreme, profesionalizacija vojske i poboljšanje njenog materijalnog položaja. Više od tri četvrtine ispitanika u Srbiji i dve trećine u Crnoj Gori podržava pristupanje naše zemlje programu "Partnerstvo za mir". Procenat onih koji podržavaju pristupanje NATO znatno je manji i kreće se oko jedne trećine. Isto tako, javnost je dosta rezervisana kada je u pitanju učestvovanje vojske u mirovnim misijama.

U četvrtom tekstu, Zorana Atanasović analizira relacije koje postoje između partijske orijentacije ispitanika i njihovih stavova o vojsci i odbrani. Autor dokazuje da postoji jasna korelacija između naklonosti određenoj političkoj partiji i stavova ispitanika o pojedinim aspektima reforme vojske i priključenju evroatlantskim bezbednosnim integracijama. Na jednoj strani spektra nalaze se pristalice SRS i SPS, koje u većoj meri zastupaju tradicionalističke stavove i koje su rezervisane prema pristupanju bezbednosnim integracijama, kao i prema radikalnoj reformi vojske. Na drugoj strani su pristalice DS i G17 plus, koje ispoljavaju modernističku vrednosnu orijentaciju i u većem procentu podržavaju pristupanje bezbednosnim integracijama i radikalniju reformu vojske. Pristalice DSS grupišu se u prostoru između ove dve krajnje političke grupacije.

U trećem delu knjige Jovanka Matić razmatra to kako mediji interpretiraju reformu vojske.

Na kraju, treba istaći da je zbirka članaka pod nazivom "Javnost i vojska" jedinstvena studija koja je u celini posvećena stavovima javnosti Srbije i još nekih evropskih zemalja o vojsci i odbrani. Nije poznato da su do sada u Srbiji objavljivane slične studije. Kao što se iz prethodnog prikaza vidi, svrha studije je da, na osnovu obilne empirijske građe prikupljane dvogodišnjim ispitivanjima, bude napravljen korak dalje i da rezultati budu uopšteni. Trebalo bi da pomogne da tamo gde je to moguće budu usta-

novljeni trendovi, te da na osnovu svega toga budu izvučeni zaključci o ulozi javnog mnjenja u aktuelnim političkim procesima vezanim za vojsku i bezbednost. Koliko će ova publikacija uspeti u tome, oceniće čitaoci knjige.

Bez obzira na to, knjigu možemo najtoplije preporučiti, zbog obilnih i relativno pouzdanih empirijskih podataka, svima koji se bave izučavanjem javnog mnjenja, kao i donosiocima političkih odluka u sferi odbrane i bezbednosti.

Snježana Milivojević¹

JAVNOST I BEZBEDNOSNE TEME

Tema koja se odnosi na reformu sektora bezbednosti uglavnom nije prisutna u ovdašnjim debatama i još uvek, sem ekscesno, nije zaslužila ozbiljan kritički tretman. To je svakako i sa teorijskog aspekta vrlo zanimljiva tema, utoliko pre što institucije javnosti i vojske dolaze iz dve, i teorijski i praktično, različite tradicije. One su umnogome utemeljene i na različitim vrednostima. Prva je izdanak novovekovne filozofije, tj. prosvetiteljske, libertetske i emancipatorske tradicije u okviru koje se javnost pozicionira kao kritički subjekt, odnosno kao partner, a ne samo kao adresat vlasti. Druga institucija umnogome dolazi iz onog drugačijeg sveta, onog nasuprot javnosti, ne baš iz srca tame, ali svakako iz srca tajne. Odnosno, dolazi iz sveta zaštićenog “državnim razlogom”, pa prema tome i na razne načine zaštićenog od uticaja javnosti. Knjiga pod nazivom “Vojska i javnost”, o kojoj danas razgovaramo, otvara ovu temu, jer se pitanja koja ona pokreće ne iscrpljuju samo time kakva je javna percepcija vojske i kompleksa bezbednosti, nego i time kako i koliko javnost učestvuje u procesima njihove modernizacije i promene. Dakle, ona se ne bavi samo pitanjima u vezi sa tim “šta javnost zna”, kakva je njena percepcija vojske, kako se to znanje formira ili koliko je ono utemeljeno u medijskoj ponudi, nego i pitanjima u vezi sa tim kako javnost uopšte učestvuje u procesima demokratizacije čitave sfere bezbednosti.

Ono što smatram najvrednijim u ovoj knjizi i ono što bih najpre pohvalila u njoj jesu rezultati istraživanja. Solidan pregled uporednih znanja i evropskih iskustava koji nam ona donosi predstavljanjem niza istraživačkih i analitičkih uvida iz različitih zemalja, olakšava kvalifikovan uvid u zajednička evropska iskustva, ali i formiranje slike o “našem slučaju” u ovoj oblasti. Predstavljanje evropskih podataka, odnosno uporednih istraživanja koja potiču iz zemalja dugogodišnjih,

¹ Autor je profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu

ali i novih članica Evropske unije ukazuje na niz veoma zanimljivih odlika po kojima su ove zemlje slične i po kojima se razlikuju. Jedna od tema koja je meni bila posebno interesantna je da, kada složite kockice tog istraživačkog mozaika, proizlazi to da je vojska institucija koja uživa vrlo visoko poverenje u svim zemljama. To je tako i kada se pogledaju rezultati iz deset, a potom i iz petnaest zemalja u kojima je istraživanje rađeno. U nekim zemljama vojska je rangirana tako da se nalazi čak na drugom mestu liste institucija u koje javnost ima veliko poverenje. Izgleda da naročito stariji građani Evrope vojsku još uvek posmatraju u odnosu na njenu tradicionalnu “društvenu”, a ne “vojničku” ulogu. Odnosno, oni je doživljavaju ne kao neposredno angažovanu u konfliktima, nego kao instituciju u nekoj, u širem smislu, socijalno integrativnoj ulozi. Imala sam do sada utisak da je takvo viđenje vojske često vezivano samo za ovaj naš deo kontinenta, ali očigledno da to nije tako.

Zanimljivo je, takođe, i to da većina građana Evrope ima veliko poverenje u svoju vojsku i vrlo visoko vrednuje vojsku svoje države, ali da nema isti takav odnos prema NATO. Dakle, dok svoju vojsku doživljava kao socijalnu instituciju koja joj je relativno bliska, javnost ovih zemalja – uz razlike u percepciji u pojedinim zemljama u zavisnosti od tradicije i kulturnog konteksta u kome su formirani odnosi vojske i naroda –ima sasvim drugačiji odnos prema NATO. Ovaj savez građani doživljava kao nešto drugo, kao mobilnu visokotehnici-ziranu vojnu strukturu koju ne mogu doživeti kao blisku ili prema kojoj ne mogu osećati tradicionalne veze rezervisane za “svoju” vojsku. Mislim da ovaj uvid ima dalekosežniji značaj i da se odnosi na veoma aktuelne probleme evropskog identiteta. O njemu se može razgovarati i iz ugla institucije koja je bila jedna od tradicionalnih garancija suvereniteta, odnosno iz ugla institucije koja je tradicionalno bila garant javne bezbednosti i sigurnosti. Kada se to proširi na pitanje graničnih pojaseva, odnosno graničnih oblasti Evrope, kao i na pitanja o tome kako Evropa danas sebe doživljava, koje institucije vidi kao institucije oko kojih se konstituiše njen zajednički identitet, gde vidi svoje granice i od koga očekuje da ih obezbeđuje, onda se problem bezbednosti vraća u centar javnog interesovanja i otkriva koliko je on, u stvari, važan za čitanje, ali i formiranje savremenog evropskog zajedništva.

Ovaj svojevrzni “mirovnjački” doživljaj vojske u kome je vidljivo odsustvo vezivanja vojske za konflikt je, takođe, veoma zanimljiv. Možda bismo mogli zaključiti da vojsku u Evropi građani vide u njenim nevojničkim ulogama, jer godinama, tačnije od Drugog svetskog rata, nisu imali priliku da učestvuju u konfliktima na svojoj teritoriji,

te su imali taj luksuz da svoje mišljenje o vojsci formiraju u uslovima dugotrajnog mira i blagostanja. Kako to na našim prostorima, nažalost, nije bio slučaj, moguće je da se uočene razlike ne odnose samo na javno viđenje i doživljaj vojske, već i na način čitanja iznetih podataka. Iz tog ugla nije interesantna samo ovakva nekonfliktna percepcija vojske, nego i to da u različitim zemljama postoji različito viđenje njene dugoročne uloge u izmenjenim evropskim okolnostima. Moguće je, na primer, prepoznati kulturne razlike na osnovu podataka koji dolaze sa Kipra ili iz Grčke, gde vojsku doživljavaju kao pozitivnu, prihvaćenu instituciju mnogo više nego u Švedskoj. Možemo se, naravno, zapitati da li je to prvenstveno tako zbog geografske, pa i vremenske blizine konflikta ili je reč o ispoljavanju dubljih, tradicionalnih kulturnih obrazaca. Ili se pak možemo zapitati zašto iz Švedske i Finske, koje imaju sličnije tradicije, političke i kulturne istorije, dolaze toliko različiti rezultati tokom ovog istraživanja. Dakle, iz vizure odnosa javnosti i vojske ukazuje se čitav niz zanimljivih uvida u svakodnevnicu savremenih društava.

Ko je dobro obavešten?

Analitički uvidi postaju možda još zanimljiviji kada fokus interesovanja prebacimo na domaće iskustvo. Mislim da je dragoceno to što smo rezultate ovih istraživanja koja traju od 2003. godine dobili u raznim varijantama, prvo kao pojedinačne separate u raznim vremenskim periodima, a zatim i ovako objedinjene. Ovako sažeti, čini mi se, pružaju mogućnost za stvaranje ozbiljnije studije koja bi možda sada mogla sa distance i malo ambicioznije da reflektuje ono što nam, u stvari, ti podaci govore. Kada bismo je razložili, ova kvantitativna slika bi nam rekla šta ovdašnja javnost misli i zna o vojsci, odnosno o sektoru bezbednosti uopšte, kao i to kako zna i odakle joj te informacije. Dakle, rekla bi nam koji su osnovni izvori znanja i za koju vrstu odnosa prema vojsci oni predstavljaju osnovu. Potom, oni ukazuju na komplikovane međusobne odnose poverenja i nepoverenja, kao i na generalni socijalni kontekst u kome vojska i javnost egzistiraju. Naravno, u svakoj od tih oblasti pojavljuje se čitav niz različitih pitanja, koja dodatno svedoče o tome koliko je istraživanje koje je pred nama inspirativno.

Ovom prilikom izdvojiću samo dva takva pitanja. Iz dela istraživanja koje se bavi odnosima mediji–javnost–vojska proizlazi to da ovim odnosima dominiraju dve velike teme. Jedna se, uslovno rečeno, odnosi na našu prošlost, a druga na našu budućnost. Dakle, čak i na istraživačkom nivou vidi se koliko su prošlost i budućnost neras-

kidivo vezane, a koliko ovdašnja javnost, ne samo politički establišment nego i ovdašnja opšta javnost, beži od nedavne prošlosti. Odnosno, vidi se kako bežeći od te prošlosti, sebi otežava otvaranje puteva ka boljoj budućnosti. Moguće je da previše kritički razumem rezultate ovog istraživanja, ali mislim da oni upravo govore o tome.

Za dve trećine populacije osnovni izvor podataka o vojsci predstavlja televizija. Istovremeno, druga istraživanja medija upozoravaju na to da se televizije ubrzano tabloidizuju i da njihov analitički i informativni kvalitet opada. Sledi, dakle, da je kvalitetnije obaveštena preostala manjina koja je okrenuta štampi. Čini mi se, međutim, da bi ovaj nalaz trebalo uzeti s rezervom, jer je istraživanje, budući da je u njega uključena uglavnom tzv. ozbiljna štampa, zasnovano na jednom "naklonjenom" čitanju štampe. Međutim, od smene autoritarnog režima u ovoj zemlji, nijedne novopokrenute dnevne novine nisu iz kruga "ozbiljne" štampe. Naprotiv, sve novonastale novine, od kojih su neke već i ugašene, predstavljaju tabloide. Pitanje je, naravno, zašto su nakon demokratskih promena procvetali samo tabloidi i zašto javnost nije zahtevala ili pokazala potrebu za postojanjem novih, ozbiljnijih dnevnih novina. Pravo istraživačko pitanje je zašto se posle decenijske borbe za slobodu štampe formirala samo čitalačka publika koja hoće senzacionalizam, čak i u ovako važnim temama kao što su one iz domena bezbednosti, a ne i ona koja traži nove ozbiljne medije. U vezi sa našom temom, to bi značilo da treba ponovo rasvetliti uvreženo shvatanje po kome su čitaoci štampe bolje informisani od gledalaca televizije. Dakle, jesu li oni bolje i kvalitetnije informisani čak i onda kada tu štampu mahom čine senzacionalni, agresivni i nacionalistički tabloidi.

U drugom segmentu istraživanja, a na osnovu direktnih odgovora ispitanika, nailazimo na podatke po kojima 15% ispitanih sebe smatra *vrlo obaveštenim* o vojsci, a još oko dodatnih 35% ili 40% sebe smatra *obaveštenim* o ovoj temi. Bez obzira na to što su ovi podaci zasnovani na samopercepciji, rekla bih da je to izuzetno visok procenat. Kada bismo sada ovde napravili kratko istraživanje i testirali stepen obaveštenosti, sumnjam da bi procenat obaveštenih bio tako visok, čak i onda kada bi u pitanju bile teme o kojima se stalno piše. Na primer, moguće je da ubistvo dva vojnika u Topčideru predstavlja jednu od tema o kojoj se komparativno najviše pisalo u poslednje dve godine. Verujem da bi, čak i oni koji su veoma uporno pratili tu hiperprodukciju informacija i koji sebe smatraju obaveštenim o ovom događaju, teško mogli da navedu koji su stvarni rezultati istra-

ge o tom ubistvu. Oni koji su u to vreme pratili sve medije, sada mogu da kažu da znaju sve detalje ničega, odnosno da vide celinu odsutne slike. Moguće je da još uvek razlikuju nalaze oficijelne i neoficijelne komisije i da im je poznato na hiljade nepotvrđenih detalja, ali da ne znaju odgovor na osnovno pitanje, odnosno na to šta se dogodilo u Topčideru. Možemo se stoga zapitati kako su onda *dobro obavješteni* uopšte obavješteni o toj tragediji. Odgovor na ovo pitanje zahtevao bi da prethodno bude utvrđeno to da li domaća javnost pravi razliku između obilja namenski fabrikovanih “informacija” i ozbiljnog istraživačkog napora odgovorne štampe.

Javne teme i tajni izvori

Nije specifičnost ovdašnje javnosti da o značajnim temama unutar vojske ili o događajima iz sektora bezbednosti razmišlja samo povodom provokativnih tema ili povodom izuzetnih događaja. Nažalost, i u drugim sredinama se često događa to da ovakve teme postanu zanimljive tek pošto postanu “tabloidne” i prerastu u prostor za senzacionalno ispoljavanje tajnih izvora. Sa druge strane, neke od najvećih demistifikacija tog sektora u istoriji medija omogućile su upravo informacije dobijene iz tajnih izvora. Svet je tek nedavno saznao ko se krije iza nadimka “duboko grlo”, čuvenog anonimnog izvora iz afere Votergejt (Watergate). On je tek pred smrt poželeo da otkrije svoj identitet i doprinese istoriji javnosti. Anonimni izvori bili su ključni i za pojavljivanje Pentagonskih papira (Pentagon papers), velikog dosijea o istoriji američke uvučenosti u indokineski sukob. Taj istorijski slučaj iz 1972. godine, kada je američki Vrhovni sud odobrio štampanje, odnosno sprečio zabranu štampanja ovog dokumenta, označio je ulazak javnosti u oblast koja je pre toga bila zaštićena visokim stepenom tajnosti. Opasnosti koje sobom nosi uzbunjivanje javnosti i rizici skopčani sa preuzimanjem uloge “insajdera” nedavno su se, nažalost, dramatično pokazale u Britaniji kada je Dejvid Keli tragično završio život, zbog toga što je u jednom trenutku bio prepoznat kao tajni izvor.

Ako su istraživači jasno utvrdili da je stepen tajnosti u ovoj oblasti izuzetno visok, očekivano je onda da su mediji uglavnom upućeni na oficijelne izvore. Istovremeno, ovdašnji oficijalni izvori retko kada doživljavaju da su dužni da pred javnošću polože račune za svoj rad. Ako dominiraju takvi oficijalni izvori, pitanje je šta onda štampa ili mediji u celini mogu da učine da bi javnosti približili važne informacije, zadovoljili njene demokratske potrebe i njeno “pravo da zna”.

Kome mogu da se okrenu da bi dobili pouzdane informacije u jednom “zatvorenom” društvu i u vezi sa još zatvorenijom oblast. Koji su to drugi, nezvanični, a autoritativni, respektabilni i ugledni izvori, nego opet tajni izvori iz srca establišmenta, koji bi mogli da znaju i koji bi želeli da govore o informacijama značajnim za javnost. Čini mi se da je to, takođe, vrlo značajno pitanje. Ako bi porastao broj anonimnih izvora i neoficijelnih stanovišta, pitanje bi bilo kakav je kvalitet informacija koje stižu i kakve bi, u stvari, javnost imala garancije da su te informacije pouzdane. Može li ona, dakle, uopšte biti sigurna da će iz tih izvora stizati “objektivne” informacije, čak i onda kada je njihova jedina motivacija fabrikovanje afera radi odbrane vlastitih interesa.

To je posebno važno u slučaju tema koje opterećuju ovdašnji javni život više svojim vidljivim odsustvom nego prisustvom. Prva takva tema odnosi se na pitanje uloge i značaja vojske, kao i raznih paravojski i delova bezbednosnih aparata u ratovima i zločinima počinjenim u bivšoj Jugoslaviji. Dakle, javnost i ne može biti kvalifikovana da učestvuje u debati o dekomratizaciji vojske ili o bezbednosti uopšte sve dok te teme ne budu otvorene. Odnosno, sve dok nedavna prošlost, uloga ovdašnje vojske, paravojski, policije i raznih bezbednosnih snaga u ratovima širom bivše Jugoslavije ne budu postale javno relevantna tema. To se ne može postići ignorisanjem javnosti, pakovanjem optuženika i njihove zločinačke prošlosti, kao ni njihovim slanjem u Hag, tačnije slanjem svog problema na neko drugo mesto sa idejom “neka im oni tamo sude”, daleko od suda ovdašnje javnosti i javnog mnjenja. Čuvanje ove tema ili njeno sklanjanje iz vidokrug domaće javnosti dovodi do toga da ona bude dugoročno inhibirana u odnosu na to da se kritički odredi i učestvuje u tom procesu. S druge strane, istraživanja otkrivaju da ni ta javnosti nije mnogo raspoložena da zna, odnosno da nije raspoložena da se ta prošlost pred njom otvori i možda detraumatizuje tako što bi sada kritički bila analizirana. Bojim se da i u skorijoj istoriji ima puno primera koji govore o tome koliko je to teško učiniti u svim društvima i svim vremenima. O jednom takvom pisala je fascinantan ratni reporter Marta Gelhorn. Pominjem je, između ostalog, i zato što ratno izveštavanje tradicionalno predstavlja oblast u novinarstvu kojom se bave muškarci. To je, takođe, jedan fini ugao, nagovešten u jednom od separata ove knjige koji se bavi temom rodni razlika u interesovanju i znanju o vojnim i bezbednosnim temama. Naime, Marta Gelhorn izveštavala je o gotovo svim velikim ratovima XX veka. Kada je dvadeset godi-

na posle završetka Vijetnamskog rata napisala jedan *post scriptum* o njemu, odnos prema ratu opisala je kao *amnesia consensus* kojom je čvrsto povezano američko društvo. Nju je prepoznala u prećutnom dogovoru o zaboravu, u odluci američkog društva da ćuti o jednom komplikovanom sukobu kroz koje je društvo prošlo i u njemu bilo podeljeno. Linija podele razdvajala je kvazipatriote od antiratnih aktivista. Prvi su bili branitelji “nacionalne stvari”, koji su bili ljuti zato što je rat izgubljen, pa su, pre svega zbog stida koji su osećali zbog poraza, na sve načine izbegavali otvaranje javnog razgovora o ovoj temi. Drugi deo društva činili su oni koji su sve vreme rata protestovali i koji su bili ophrvani stidom što je rat uopšte vođen. Oni se, takođe, nisu osećali naročito ugodno pri pomisli na pokretanje te debate. Taj konsenzus o zaboravu je još čitavu deceniju nakon završetka rata odlagao otpočinjanje debate o ratu. Ovaj, ali i razni drugi slučajevi postkonfliktnih društava, govore o tome da neće postojati pravi iskorak u budućnost sve dok ta bolna tema ne bude iznesena u javnost. Dakle, po mom, možda vrlo privatnom, čitanju ove knjige, rekla bih da ona govori o tome da ovdašnja javnost može kompetentno, kvalifikovano i istinski biti učesnik u reformama sektora bezbednosti, odnosno u redefinisaju ovdašnjeg identiteta na pragu evropskih integracija samo ako bude otvorila ta traumatična i bolna mesta iz svoje skorašnje konfliktne prošlosti. Kao što skrivanje informacija tokom rata ne može da potisne tu potrebu, tako ne može to učiniti ni ćutanje o njima posle rata. Između ostalog, to nedvosmisleno potvrđuje i istorija cenzure. Cenzurisanje se tradicionalno pravda postojanjem opasnosti da će neprijatelj saznati naše namere i dela. Kasnije se uvek ispostavi da je to bio samo dobar izgovor kako bi bili sakriveni nekompetentnost vojske, civilne žrtve, kao i stradanja koja zajednica prolazi, stavljajući svoju kritičnost i slobodu na oltar “zaštite nacionalnih interesa”, na šta ih vlast nekritički i, uglavnom, iz sasvim nepatriotskih razloga poziva.

Pozivam vas da pročitate knjigu i da, možda, u njoj nađete nešto od ovoga na šta sam ukazala, ili da svoje teme iz nje otvorite.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

355.3(497.11)(082)

327.56(082)

351.74/.75(497.11)(082)

355.1.078.3(497.11)(082)

351.86(082)

REFORMA sektora bezbednosti u Srbiji :
dostignuća i perspektive : zbornik radova /
priredio Miroslav Hadžić. - Beograd : Centar
za civilno-vojne odnose, 2007 (Beograd :
Goragraf). - 172 str. ; 24 cm

Prema Uvodnim napomenama izdavača, ovo je
zbornik radova sa međunarodne konferencije
održane 30. i 31. oktobra 2006. godine. -
Tiraž 300. - Str. 7-8: Uvodne napomene /
izdavač. - Napomene i bibliografske reference
uz tekst.

ISBN 978-86-83543-44-1

a) Србија. Војска - Реформа - Зборници б)
Безбедносни сектор - Реформа - Зборници с)
Оружане снаге - Реформа Србија - Зборници
d) Јавна безбедност - Трансформација -
Србија - Зборници
COBISS.SR-ID 145441548

Šest godina nakon demokratskih promena u Srbiji stekli su se dovoljni uslovi za javnu procenu tokova, dometa i smera započetih promena u vojsci, policiji, bezbednosnim i obaveštajnim službama, kao i u parapolicijskim snagama. Urgentnom se čini (la) i potreba da se javnosti predoče početni nalazi o razlozima, dinamici i nepoznicama naglog uvećanja broja privatnih kompanija i agencija koje građanima Srbije i lokalnim preduzetnicima nude i pružaju bezbednosne usluge. Tim pre, jer njihove nadležnosti i ovlašćenja još uvek nisu uređeni posebnim zakonom, te one deluju u skladu sa regulama za sve ostale privredne subjekte.

Štampanjem zbornika sa izlaganjima sa konferencije pod nazivom "**Reforma sektora bezbednosti u Srbiji - dostignuća i perspektive**" želeli smo dati još jedan podsticaj javnom i argumentovanom dijalogu između državnih zvaničnika, civilnih eksperata i predstavnika udruženja građana koji bi trebalo voditi o postignućima, ali i manjkavostima dosadašnje reforme sektora bezbednosti u Srbiji. Time rastu izgledi da Srbija stekne sektor bezbednosti po meri svojih ekonomskih i socijalnih mogućnosti, ali i po meri svojih stvarnih bezbednosnih potreba.