

Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан

Србија

Босна и
Херцеговина

Хрватска

2012

Македонија

Косово

Црна Гора

Албанија



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



Belgrade Centre for Security Policy

Координатори на проектот



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



Belgrade Centre for Security Policy

Партнери од истражувачкиот конзорциум



Донатори на проектот



**Алманах за
надзорот над
безбедносниот
сектор во
Западен Балкан**

2012 година

Издавачи: Белградскиот центар за безбедносна политика и Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили

Автори: Бесник Бака, Андреја Богдановски, Емсад Диздаревиќ, Арјан Дурмиши, Мирослав Хаџиќ, Денис Хаџовиќ, Сандро Кнезовиќ, Звонимир Махечкиќ, Горана Одановиќ, Предраг Петровиќ, Ѓорѓе Поповиќ, Фљоријан Кехаја, Мариола Кесараку, Рајко Радевиќ, Јелена Радоман, Марко Савковиќ, Соња Стојановиќ и Ментор Врајоли

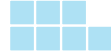
Уредници: Франциска Клопфер и Даглас Кантвел со Мирослав Хаџиќ и Соња Стојановиќ

Дизајн: Марко Маринковиќ

Печатница: MagnaSken

©Министерство за надворешни работи на Кралството Норвешка, БЦБП, ДЦАФ
Сите права се задржани

Скопје, 2012 година



Содржина

Признанија	6
Вовед	8
<i>Соња Стојановиќ</i>	

Студии на случај на земјите

Албанија	15
<i>Арјан Дурмиши, Мариола Кесараку и Бесник Бета</i>	
Босна и Херцеговина	47
<i>Денис Хаџовиќ и Емсад Диздаревиќ</i>	
Хрватска	73
<i>Сандро Кнезовиќ и Звонимир Махечич</i>	
Косово	103
<i>Флоријан Кеџаја и Ментор Врајоли</i>	
Македонија	129
<i>Андреја Богдановски</i>	
Црна Гора	159
<i>Рајко Радевиќ и Емир Калаќ</i>	
Србија	181
<i>Предраг Петровиќ, Горана Одановиќ, Ѓорѓе Поповиќ, Марко Савковиќ и Јелена Радоман</i>	
Отчетноста на државните безбедносни актери во Западен Балкан	211
<i>Мирослав Хаџиќ</i>	

Проектна методологија и оценки: Мапирање и надгледување на реформите во безбедносниот сектор во Западен Балкан

Индекс на реформите во безбедносниот сектор: Мерење на демократскиот напредок	239
<i>Соња Стојановиќ</i>	
Оценки за парламентарната контрола и надзор, општата транспарентност и финансиската транспарентност	273

Признанија

Овој алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан беше составен од конзорциум од истражувачи како дел од проектот „Градење на капацитетите на граѓанското општество за мапирање и надгледување на реформите во безбедносниот сектор во Западен Балкан“. Проектот беше организиран заедно со Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (ДЦАФ) и Белградскиот центар за безбедносна политика (БЦБП) и истиот се одвиваше од февруари 2009 до април 2012 година. Тој поврза седум тинк-тенк организации од Западен Балкан за да ги мапираат и надгледуваат реформите во безбедносниот сектор во нивните земји.

Оттука, ДЦАФ и БЦБП сакаат да ја изразат својата искрена благодарност до:

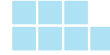
Организациите на граѓанското општество кои го спроведоа истражувањето и беа дел од овој истражувачки конзорциум, покрај БЦБП се: Аналитика (Македонија), Центарот за демократија и човекови права (Црна Гора), Центарот за безбедносни студии (Босна и Херцеговина), Косовскиот центар за безбедносни студии (Косово), Институтот за демократија и медијација (Албанија) и Институтот за меѓународни односи (Хрватска). Секоја од организациите учествуваше како посветена членка чија вредна работа, посветеност, познавање на локалната средина и увиди ја овозможува оваа публикација.

Немаше да биде возможно успешно да се заврши оваа книга без бесценетата поддршка од одредени поединци:

Д-р Тимоти Даглас и Д-р Корнелус Фризендорф дадоа проникливи коментари и свои размислувања за првичните нацрт-верзии на студиите на случај на земјите.

Соња Стојановиќ и Д-р Мирослав Хаџиќ од БЦБП заедно раководеа со спроведувањето на проектот повеќе од три години. Тие придонесоа како автори и им даваа повратни информации и размислувања на разните истражувачки тимови за главите од Алманахот и одделните студии кои ги изготви секоја од организациите врз основа на осум различни критериуми за реформи. Соња, исто така, овозможи и насоки за методологијата за мерење на РБС, која се користеше за време на процесот, и ги состави наставните планови и програми за обука за компонентата *градење капацитети* од овој проект. Горана Одановиќ им пружи огромна поддршка на сите вклучени организации за време на процесот. Нејзината достапност за справување со честите административни и поединечни барања поврзани со содржината на разните публикации беше клучна за проектот. Помошта добиена од Марко Милошевиќ беше од голема корист за време на процесот на издавање на алманахот.

Франциска Клопфер од ДЦАФ раководеше со проектот во периодот кога тој ја достигна својата кулминација и го надгледуваше процесот на уредување. Даглас Канвел ја уредуваше публикацијата, даде коментари и изврши лектура. Ручир Шарма и Марта Бајаржан дополнително придонесоа со вршење лектура. Хелена Зихерл, Сузана Ангел и Кристина Хузи-Орбан раководеа со проектот за време на неговите почетни фази и дадоа исцрпни повратни информации за критериумите. Дарко Станчиќ придонесе со давање општи насоки за време на трите години додека траеше проектот, како и со неговите коментари за неколку глави од публикацијата.



За дизајнот на насловната страница и внатрешноста на публикацијата се погрижи Марко Маринковиќ.

Печатницата УНИГРАФ се погрижи публикацијата да биде квалитетно испечатена.

Посебна благодарност до групата мотивирани истражувачи кои покажаа огромен ентузијазам и професионалност со нивниот придонес кон оваа книга и кои го прифатија краткиот временски рок за пишување. Тие се: Бесник Бака (Албанија), Андреја Богдановски (Македонија), Емсад Диздаревиќ (Босна и Херцеговина), Арјан Дурмиши (Албанија), Денис Хаџовиќ (Босна и Херцеговина), Емир Калаќ (Црна Гора), Сандро Кнезовиќ (Хрватска), Звонимир Махечиќ (Хрватска), Горана Одановиќ (Србија), Предраг Петровиќ (Србија), Ѓорѓе Поповиќ (Србија), Флориан Кехаја (Косово), Мариола Кесараќу (Албанија), Рајко Радевиќ (Црна Гора), Јелена Радоман (Србија), Марко Савковиќ (Србија) и Ментор Врајоли (Косово).

За крај, голема благодарност до Министерството за надворешни работи на Норвешка, чиј дарешлив придонес финансиски го поддржа работењето на конзорциумот за време на проектот. Оваа публикација немаше да постои без нивната долгорочна поддршка.

Вовед

Иако официјалната соработка и размена помеѓу земјите од Западен Балкан значително се подобри последните неколку години, транспарентноста во управувањето со безбедноста во регионот е сè уште слаба. Информациите за тоа кој безбедносен актер раководи со одреден домен, каква е нивната надлежност, под чија контрола се разните актери и колкави се нивните буџети не се достапни во сите земји. Недостигот од транспарентност го попречува државниот надзор над безбедносниот сектор, како и градењето доверба која е неопходна за регионалната соработка во однос на безбедноста. Во постконфликтна средина во која сè уште се дискутира за прашањата од областа на безбедноста претежно од колективистичка и етно-националистичка гледна точка, поголемата достапност на информациите и анализите кои се засноваат на темелно истражување може да ја спречи појавата на нови дилеми во врска со безбедноста.

Вториот став на оваа публикација е дека на граѓанското општество мора да му се овозможи да стане активен учесник во демократската граѓанска контрола и надзор, покрај политичарите, доколку сакаме реформите во безбедносниот сектор да бидат одржливи и насочени кон граѓаните. Се очекува учеството на граѓаните и граѓанското општество во надзорот над безбедносните политики значително да придонесе кон општествената легитимизација на безбедносните институции во општеството. Клучното прашање во оваа фаза не е дали се потребни реформи во безбедносниот систем и причините за тоа, туку како да се спроведат реформи на најефикасен и најефективен начин со учество на сите релевантни актери, вклучувајќи ги државните и недржавните актери.

Оваа публикација има за цел да даде преглед кој се заснова на независно истражување и се однесува на клучните достигнувања и слаби страни на отчетноста на безбедносните сектори на Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово, Македонија, Црна Гора и Србија, како и на каков начин истите влијаат на демократската транзиција на земјите. *Алманахот за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан* претставува клучен резултат произлезен од тригодишниот проект заснован на колаборативно истражување во кој се вклучени седум тинк-тенк организации од Западен Балкан и Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (ДЦАФ), и истиот се фокусира на подобрувањето на капацитетот на организациите на граѓанското општество за мапирање и надгледување на управувањето во безбедносниот сектор, како и на поттикнувањето на реформите во безбедносниот сектор. Партнерите на овој проект, кој беше именуван „Градење на капацитетите на граѓанското општество за мапирање и надгледување на РБС во Западен Балкан“, со времетраење од почетокот на 2009 до почетокот на 2012 година, се: Аналитика, Скопје; Белградскиот центар за безбедносна политика – БЦБП (Белград); Центарот за безбедносни студии (Сараево); Центарот за демократија и човекови права – ЦЕДЕМ (Подгорица); Косовскиот центар за безбедносни студии – КЦБС (Приштина); Институтот за меѓународни односи – ИМО (Загреб); и Институтот за демократија и медијација – ИДМ (Тирана). Дополнително, овој проект беше поддржан од ДЦАФ и финансиски поддржан од Министерството за надворешни работи на Норвешка. Покрај истражувањето спроведено внатре во земјите главните активности на овој проект беа работилниците за градење капацитети кои беа употребувани за едукација и обука за организациите на граѓанското општество кои учествуваа (ОГО) во однос на клучните прашања за надгледувањето на безбедносниот сектор. Овој проект е

единствен во обидот да ја унапреди методологијата за мапирање и надгледување на реформите во безбедносниот сектор развиена од страна на Белградскиот центар за безбедносна политика.¹

Општествата во Западен Балкан не се одликуваат со долга традиција на граѓанско учество во надгледувањето на управувањето со безбедносниот сектор. Како резултат на тоа, традиционалните безбедносни актери имаат поголема експертиза и кредибилитет од повеќето организации на граѓанското општество. Се надеваме дека нашето колаборативно истражување ќе придонесе за зголемување на видливоста на организациите на граѓанското општество во заедниците на безбедносна политика и нивниот кредибилитет во јавноста. Оттаму, очекуваме дека изнесувањето емпириски докази ќе помогне да се создаде средина во која ќе може да се дебатира врз основа на рационални аргументи и повторно истражување. Авторите ги собираа доказите за оваа публикација на систематски начин, служејќи се со јасни одредници за успехот или неуспехот на реформите во безбедносниот сектор (РБС), што придонесува кон кредибилноста на препораките на крајот од секоја глава.

Целите на овој проект кој се заснова на колаборативно истражување беа:

1. Да се создаде методолошки инструмент за мерење на РБС од гледна точка на граѓанските општества во земјите во транзиција;
2. Да се создаде и сподели корисно знаење за состојбата на демократското управување со безбедносниот сектор;
3. Да се објасни пристапот кој се заснова на целиот сектор и меѓусебното влијание на поединечните компоненти на безбедносниот сектор;
4. Да се зголеми потенцијалот за застапување на граѓанското општество врз основа на систематизирани докази;
5. Да се зголеми капацитетот и посветеноста на чинителите на граѓанското општество со цел да се засили демократскиот надзор над безбедносниот сектор.

Што може да очекувате од овој алманах?

Алманахот се состои од седум студии на случај, една глава во која е даден преглед и една глава во која е објаснета методологијата развиена за време на овој проект. Во секој случај, неопходно е да се напомене дека истражувањето спроведено од партнерите на проектот за разни аспекти на РБС и кое се темели на методологијата за мерење на реформите во безбедносниот сектор не е во целост опфатено во оваа публикација поради ограничениот број страници на истата. Наместо публикацијата целосно да го опфаќа истражувањето, беше одлучено во неа да се претстави методологијата (деветта глава) и да се илустрира со оценки за квалитетот на парламентарниот надзор и контрола, општата и финансиската транс-

¹ За повеќе детали види ја деветтата глава Стојановиќ, С. „Индекс на реформите во безбедносниот сектор: Мерење на демократскиот напредок“.

парентност на безбедносните сектори (десетта глава). *Студиите на случај на земјите* (од прва до седма глава) беа напишани врз основа на главните наоди од фазата на мапирање и надгледување на овој проект со обид да се одговори на следното истражувачко прашање: Кои се клучните достигнувања и слаби страни во отчетноста на безбедносниот сектор на Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово, Македонија, Црна Гора и Србија, и кои се реперкусиите за демократска транзиција на земјите?

Студиите на случај на земјите (од прва до седма глава) даваат критичка и суштинска анализа на начинот на дејствување на клучните законски и институционални механизми поврзани со отчетноста на безбедносниот сектор. За потребите на овие студии, отчетноста на безбедносниот сектор треба да се сфати како:

- Поставен принцип за тоа како треба да функционираат демократските држави, заедно со други клучни принципи како што се демократските избори, почитувањето на човековите права, владеењето на правото, поделбата на овластувањата меѓу ограниците на владата, проверки и баланси, како и демократска контрола и надзор над безбедносниот сектор.
- Основниот аспект на отчетноста е тоа дека правилата треба да се почитуваат и секое нивно прекршување ќе биде казнето.
- Третиот клучен аспект на отчетноста е граѓанската контрола и надзор над сите актери на државната безбедност, вклучувајќи ги вооружените сили и другите актери кои се овластени да употребуваат сила.
- За отчетноста потребни се низа законски правила, процедури, методи и ресурси со цел да се осигуриме дека контролата и надзорот над безбедносниот сектор ќе функционира ефикасно и дека истовремено безбедносниот сектор ќе може да одговори на доделените задачи во целост.

Оваа студија ја нагласува разликата помеѓу вертикалната и хоризонталната одговорност. *Вертикална отчетност* е отчетноста на државната институција за безбедност или, пак, владината агенција или министерството под чија надлежност таа се наоѓа. *Хоризонталната отчетност* е отчетноста кон друга гранка на владата или кон институциите кои се основани или назначени од друга гранка на владата. Во дискусијата за моделите на отчетност, посебно внимание се обрати на разните механизми за контрола и надзор, бидејќи меѓусебното влијание на вертикалната и хоризонталната отчетност има директно влијание на уставните проверки и баланси.

Иако државните безбедносни актери може да бидат одговорни за поширок опсег прашања (види „Отчетност за“), оваа студија се темели на тригодишното емпириско истражување спроведено од страна на авторите во рамката на овој проект кој има за цел да ја разјасни отчетноста за следните две компоненти:

1. отчетност за законитоста на работењето и почитувањето на човековите права; и
2. отчетност за транспарентноста на распределбата на ресурси (планирање на буџетот) и трошењето на истите (финансиска транспарентност, вклучувајќи и тендери за јавна набавка).

ОТЧЕТНОСТ	
Отчетност ДО	Отчетност ЗА
<ul style="list-style-type: none"> • Релевантните механизми за контрола во рамките на извршната власт • Парламентот • Судството • Независните државни тела • Јавноста и граѓанското општество 	<ul style="list-style-type: none"> • Кохерентно и ефективно спроведување на националната безбедносна политика и функционирање на националниот безбедносен систем • Законитоста на работењето и усогласеноста со уставот • Економично и транспарентно трошење/спроведување на државниот буџет • Почитувањето на човековите права на граѓаните и вработените во безбедносниот сектор

Секоја глава посветена на земјите содржи прецизно претставување на релевантниот безбедносен сектор и доминантниот контекст на реформите. Таа содржи и преглед на клучните актери на безбедносниот сектор и притоа се фокусира на опишување на разните механизми за контрола и надзор над безбедносниот сектор кои постојат во државата, како и на интеракциите помеѓу истите. Од авторите се побара да обратат посебно внимание на идентификувањето и објаснувањето на местото и функционирањето на механизмите за надзор и контрола кои се сметаат за единствени во регионот во однос на нивниот мандат, функција, структура и начин на дејствување (на пример, Советот за полициски надзор во Црна Гора или Воениот народен правобранител во БиХ), како и за механизмите кои недостасуваат. Ова беше проследено со дискусија за појавата и функционирањето на овие механизми во однос на специфичниот национален контекст и наследството во чии рамки се одвиваат РБС. Претходно, партнерите на проектот објавија одделни публикации кои се фокусираа на анализата на социо-политичкиот контекст во кои се спроведуваат овие реформи од падот на комунизмот во 1989 година наваму.²

Од авторите беше побарано да приложат суштинска **анализа на клучните модели кои се однесуваат на составувањето и функционирањето на демократските механизми за отчетност** во нивната држава. Авторите се обидоа да ја опишат и објаснат моменталната ситуација во однос на функционирањето на механизмите за надзор и нивото на отчетност кое се јавува како резултат на истите. Посебно се посвети внимание на идентификувањето на празнините помеѓу политиката и праксата. За таа цел, авторите дадоа критички осврт на наодите од истражувањето кои ги собраа за време на фазата на мапирање од проектот согласно разните критериуми за мапирање³. Тие, исто така, беа и поттикнати поспецифично

² Сите партнери ги објавија своите анализи на состојбата онлајн. Тие се достапни на: Албанија: www.idm.albania.org/context-analysis-chronology-security-sector-reform-albania-1991-2009 БиХ: <http://css.ba/images/docs/context%20analysis%20of%20security%20sector%20reform%20in%20bih.pdf> Хрватска: www.imo.hr/node/1341 Косово: <http://qkss.org/new/index.php?section=news&cmd=details&newsid=198&teaserId=11> Македонија: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/cassrm_mk.pdf Црна Гора: <http://www.cedem.me/index.php?IDSP=1408&jezik=lat> Србија: <http://www.ccmr-bg.org/Books/3975/Context+Analysis+of+the+Security+Sector+Reform+in+Srbia+1989-2009.shtm>

³ Различните критериуми кои беа анализирани за време на фазата на мапирање од проектот беа: правна држава, надзор од страна на независните државни тела, судска контрола и надзор, парламентарна контрола и надзор, извршна контрола и надзор, општа транспарентност, финансиска транспарентност и застапеност.

да ги идентификуваат слабите страни на реформите, во однос на генеричките компоненти на системот за оценување (т.е. недостигот од истите или несоодветна легислатива, недоволен капацитет на управување, несоодветен систем на вредности или недоволно развиен начин на дејствување). Меѓутоа, авторите не се обидоа да дадат исцрпен список на сите наоди од сите области на истражување. Тие се фокусираа на составување доследна анализа во која се нагласени само **најрелевантните и најзначајните наоди** поврзани со отчетноста во безбедносниот сектор во нивната земја. Оттаму, уредниците побараа од авторите да ги нагласат карактеристиките на управувањето со безбедносниот сектор, кое е постојано низ годините, како и карактеристиките на новото/поинакво управување последниве години.

Различните автори одлучија да ги претстават доказите на различни начини:

- Актер по актер (на пример, споредување на надзорот преку разни актери, како што се полицијата, војската, безбедносно-разузнавачките служби, приватните безбедносни актери итн.). Овој пристап го применија Аналитика за РБС во Македонија и Институтот за демократија и медијација за РБС во Албанија.
- Компаративно, преку споредба на сите актери (на пример, надзорот над буџетите на безбедносниот сектор е најпроблематичната област за вршење надзор од целиот безбедносен сектор кој се набљудува). Овој пристап е применет во студиите на случај за РБС во Босна и Херцеговина од страна на Центарот за безбедносни студии, во Хрватска од страна на Институтот за меѓународни односи, во Црна Гора од страна на Центарот за демократија и човекови права, како и од Белградскиот центар за безбедносна политика и Косовскиот центар за безбедносни студии за студиите за РБС во Србија и Косово.

Оваа студија се темели на примарни извори, како што се закони, публикации од парламентот и телата за надзор, владините документи за унапредување на јавни политки и интервјуа доколку постојат), и секундарни извори, како што се научни книги и статии, како и статии од весници. Секоја од организациите одржа барем по еден состанок на фокус група за да ги верификува главните наоди.

Студии на случај за отчетност на реформите во безбедносниот сектор во Западен Балкан

Глава 1 – Албанија

Автори: Арјан Дурмиши, Мариола Кесараку и Бесник Бака⁴

⁴ Арјан Дурмиши е виш истражувач на Институтот за демократија и медијација (ИДМ) во Тирана, Албанија (<http://www.idmalbania.org>). Бесник Бака и Мариола Кесараку се истражувачи на Институтот за демократија и медијација (ИДМ) во Тирана, Албанија (<http://www.idmalbania.org>).

Скратеници и акроними

СМ	Совет на министри на Албанија
КППЈАЧП	Комисија за правни прашања, јавна администрација и човекови права на Албанија
КЕФ	Комисија за економија и финансии на Албанија
КНБ	Комисија за национална безбедност на Албанија
ВРС	Воена разузнавачка служба на Албанија
НАТО	Северноатлантска алијанса
СНБ	Совет за национална безбедност на Албанија
АЈН	Адвокат за јавни набавки
НП	Народен правобранител
ВРИ	Врховна ревизорска институција на Албанија
ШИШ	Државна разузнавачка служба на Албанија
СВК	Служба за внатрешна контрола на Албанија

1. Вовед

Во оваа глава се анализира системот на отчетност на безбедносниот систем во Албанија. Анализата се фокусира на отчетноста на институциите избрани на демократски начин кои го создаваат механизмот на проверки и баланси, како и отчетноста на институциите од безбедносниот сектор кон овие институции избрани на демократски начин. Институциите кои се анализирани се извршната власт, собранието, судството, вооружените сили на Албанија, агенциите за спроведување на законот и разузнавачките служби.

Од падот на комунизмот и транзицијата кон демократија, спроведувањето реформи во безбедносниот сектор претставува тековен процес и е важен дел од трансформацијата на Албанија. Како резултат на реформите во изминатите дваесет години, Албанија помина низ трансформација од сталинистички режим, за време на кој институциите за безбедност служеа да создаваат страв кај народот, до демократски систем во кој институциите за безбедност се темелат на принципите на владеење на законот и почитување на човековите права. Вооружените сили се ставени под граѓанска контрола, учествуваат во меѓународните мировни операции и остваруваат други соработки, а полицијата и разузнавачките служби исто така постигнаа стандарди кои се на ниво на другите европски демократски земји. Најочигледно достигнување на овие реформи е интеграцијата на Албанија во НАТО во 2009 година.

Подобрувањето на системот на отчетност во безбедносниот систем на Албанија, сепак, застанува зад еден од главните приоритети – интеграцијата во НАТО. Реформите во безбедносниот сектор не беа дел од условите за интеграција во НАТО. Со усвојувањето на новиот Устав во 1998 година и законската рамка од која произлезе основата на системот на отчетност, реформите во оваа област го изгубија текот. Како резултат на тоа, за некои области не постојат закони додека, пак, за други постојат но се застарени или се одликуваат со многу пропусти со што нивното спроведување не е практично. Како последица на тоа, се јави нова за недоволна практика и неефикасен систем за контрола и надзор.

Во овој контекст, оваа глава има за цел да ја испита сегашната состојба на системот за отчетност во безбедносниот сектор на Албанија, како и да изнесе препораки за подобар безбедносен систем и поефикасно контролирање и вршење надзор над безбедносните институции.

Истражувањето се спроведе со прегледување на законите, официјалните документи како што се извештаите, собраниските дебати, изјавите, како и информациите добиени од институциите за безбедност и надзор, медиумските извештаи, извештаите на меѓународните организации, интервјуата и фокус групите.

Во следниот дел се опишани уставната и политичката поставеност, како и институциите вклучени во контролата и надзорот над безбедносниот сектор и нивните мандати. Следуваат три дела посветени на контролата и надзорот над вооружените сили, полицијата и разузнавачките служби од страна на извршната власт, законодавството, независните тела за надзор, судството и јавноста. Во последниот дел изнесени се заклучоци и препораки за подобрување на отчетноста.

2. Уставна и политичка поставеност

Според албанскиот Устав од 1998 година политичката власт е поделена на три гранки: законодавна, извршна и судска. Извршната власт ја избира парламентот и таа е поделена меѓу владата и претседателот. Владата ја избира парламентот по принцип на апсолутно мнозинство од сите пратеници, а претседателот се избира со најмалку три петтини мнозинство од сите пратеници.⁵ Во процесот на изгласување закони се вклучени владата, парламентот и претседателот. Владата доставува нацрт-закони до парламентот, а претседателот ги ратификува сите закони усвоени од страна на парламентот со право на едно вето. На чело на владата е премиерот кој заедно со министрите го сочинуваат Советот на министри на Албанија (СМ). Одлуките усвоени од СМА се најважните нормативни закони по законите усвоени од парламентот.⁶

И покрај балансираните уставни одредби, извршната власт, а особено, премиерот бара контрола над законодавството и судството и со време станаа доминантни актери. Со силна контрола над нивните партии⁷ премиерите ги контролираат министрите и одлуките на СМ. Како резултат на тоа, улогата на министрите е главно ограничена на имплементација, а многу помала улога имаат при избирањето политика и носењето одлуки.

Доминантната позиција на премиерите исто така влијае и на нивните односи со претседателите. Уставното овластување на претседателот да назначува или предложува раководители на безбедносните институции и судството создава конфликти со премиерите кои овие назначувања ги сметаат за средство за наметнување контрола над овие институции.⁸

Недостигот на демократска традиција и големото политичко мнозинство кое се создаваше после сите избори изминативе дваесет години одеа во прилог на создавање силни влади. Ова резултираше со политичка култура која се одликува со мал простор за консензус. Мнозинството во парламентот усвојува закони и политики без поголема дебата, додека опозицијата одлучно ги одбива или бојкотира истите. Опозицијата често се служи со реакционерни средства, како што се штрајкови со глад или кампување по улиците. (Би-Би-Си, 2010 година).

5 Целта да се освои три-петтинско мнозинство во парламентот за да се избере претседател ги изврше албанските политички процеси за повеќе од една деценија. Во 2008 година измените во Уставот дозволија избор на претседателот со апсолутно мнозинство во третиот круг во случај на неуспех на првите два круга за кои е потребно квалификувано мнозинство. Измените предизвикаа различни реакции и на нив се гледа како на обид на главните политички партии да го контролираат претседателството.

6 СМ не е овластен донесува регулативи за закони поврзани со судството, законодавството и некои независни институции.

7 Поради слабите партиски структури во Албанија, претседателите на политичките партии беа во можност да насоберат речиси апсолутна моќ која ја користат официјално и/или неофицијално. Претседателите на партиите номинираат кандидати за парламентарните избори, министерските кабинети, па дури и за спикерот на парламентот и за претседател.

8 Претседателите се овластени да го назначат началникот на Генералштабот на воените сили на Албанија, директорот на Државната разузнавачка служба, Генералниот јавен обвинител и останатите јавни обвинители, членовите на Уставниот суд и на Врховниот суд на Албанија, со согласност од Собранието, како и сите судии по предлог на Високиот правосуден совет. Покрај ова, овластувањето на претседателот да усвојува закони се покажа како важна особено кога законите се контроверзни и се донесени со мало мнозинство.

Борбата за моќ продолжува, и последните измени и дополнувања на Уставот (Закон за одредени измени и дополнувања на Законот 8417 – Устав на Република Албанија, 1998 година) од мнозинството беше сфатен како обид за зголемување на влијанието на премиерот во нивните политички партии и стекнување контрола над овластувањата на претседателот, парламентот и судството. (Моник, 2008 година)

3. Тела за контрола и надзор

Институциите кои се вклучени во процесите на вршење контрола и надзор се извршната власт, законодавството и судството. Освен овие, парламентот постави низа независни институции кои го контролираат спроведувањето на законите и доставуваат извештаи до парламентот.

3.1. Извршна власт

Табела 1: Извршни институции со надлежности над безбедносниот сектор

Претседател						
Премиер Совет на министри						
Генерален обвинител	Директор	Министер за одбрана	Министер за внатрешни работи	Министер за финансии	Министер за правда	Министер за екологија и животна средина
Генерално обвинителство	Државна разузнавачка служба	Вооружени сили	Државна полиција	Единица за финансиско разузнавање	Казнена полиција	Шумска полиција
Судска полиција		Воена разузнавачка служба	Републиканска гарда	Генерална царинска управа	Служба за внатрешна контрола во затворскиот систем	
		Воена полиција	Служба за внатрешна контрола во Министерството за внатрешни работи	Генерална даночна управа		
		Крајбрежна стража	Приватни компании за обезбедување			

Функционерите на извршната власт кои издаваат наредби, раководат и ги контролираат одговорностите кои се однесуваат на безбедносните институции се: претседателот, преми-

ерот и СМ, министерот за одбрана, министерот за внатрешни работи, министерот за финансии, министерот за правда, министерот за екологија и животна средина и градоначалниците. Генералниот обвинител е „помеѓу“ извршната власт и судството и има должност да управува со судската полиција и истата да ја контролира (види Табела 1).

3.2. Законодавство

Парламентот игра важна улога во отчетноста на албанскиот безбедносен сектор. Тој има ексклузивно овластување да усвојува закони, одобрува буџети и носи поважни политички одлуки кои се однесуваат на државната безбедност и стратегиите за одбрана. Понатаму, тој има свои механизми за усвојување на неговите закони.

Парламентот има основано три постојани комисии кои се задолжени за контактирање и консултации со извршните и безбедносните институции (Деловник на Собранието):

- Комисија за државна безбедност (КДБ), одговорна за организација на државната одбрана и вооружените сили, воената соработка, внатрешните прашања, цивилните итни случаи, јавниот ред и мир и тајните служби;
- Комисија за економија и финансии (КЕФ), одговорна за буџетот и вршење надзор над трошењето на истиот;
- Комисија за правни прашања, јавна администрација и човекови права (КППЈАЧП), одговорна за организација на судството, независните институции и човековите права.

3.3. Независни институции за надзор

Како дополнение на директниот надзор над спроведувањето на законите, политиките и буџетите, парламентот основа неколку независни институции кои го надгледуваат спроведувањето на законите од страна на безбедносните институции и доставуваат извештаи до собранието (види Табела 2 подолу).

- Адвокатот на народот (АН) го надгледува спроведувањето на законите за човекови права;
- Државната врховна ревизорска институција (ДВРИ) го контролира трошењето на јавните фондови;
- Комесарот за заштита на личните податоци ја надгледува и следи заштитата на личните податоци;
- Високиот инспекторат за пријавување и ревизија на имот е антикорупциска институција која е одговорна за вршење контрола над спроведувањето на законите за конфликти на интереси;
- Адвокатот за јавни набавки (АЈН) го контролира спроведувањето на законите за јавна набавка;
- Комесарот за заштита од дискриминација го надгледува спроведувањето на законите за заштита од дискриминација.

Табела 2: Парламентарни комисии одговорни за вршење контрола и надзор

Парламент		
Комисија за државна безбедност	Комисија за правни прашања, јавна администрација и човекови права	Комисија за економија и финансии
<p>Ги разгледува законите и буџетот на безбедносните институции. Спроведува експост надзор преку доставување извештаи за одговорните министри и/или безбедносните институции:</p> <ul style="list-style-type: none"> • вооружени сили • спроведување на законот • агенции за разузнавање 	<p>Ги разгледува законите на безбедносните институции. Спроведува експост надзор на спроведувањето на законите за човекови права од страна на безбедносните институции преку доставување извештаи од страна на независните институции:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Адвокат на народот, • Комесар за заштита на лични податоци, • Висок инспекторат за пријавување и ревизија на имот, • Комесар за заштита од дискриминација. 	<p>Го разгледува буџетот на безбедносните институции. Спроведува експост надзор на спроведувањето на буџетот и јавните набавки од страна на безбедносните институции преку доставување извештаи од страна на независните институции:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Врховна ревизорска институција • Адвокат за јавни набавки

3.4. Судство

Судството го надгледува безбедносниот сектор со ревидирање на уставноста на законите и политиките кои ги усвојува парламентот и се изјаснува по однос на прашањата поврзани со законитоста на спроведувањето на законите од страна на извршната власт. Судството го сочинуваат три нивоа: првостепени судови, апелациони судови и врховен суд. Уставниот суд формално е настрана од судството и е независен од сите гранки на владеење, ја толкува и гарантира усогласеноста со Уставот на Албанија.

4. Контрола и надзор над вооружените сили

Во овој дел е анализирано вршењето контрола и надзор над вооружените сили. Тој започнува со претставување на напредокот и неуспехите кои произлегоа од реформите последниве дваесет години и продолжува со анализа на учинокот на секое од телата кои се овластени за вршење контрола и надзор.

4.1. Историја

Реформите во одбраната на Албанија не може да се сфатат настрана од контекстот на наследството од комунизмот. Со појавата на демократијата во 1991 година, мораше да се дефинира и изгради нов концепт на одбрана и законска рамка за граѓанска контрола над вооружените сили почнувајќи од нула. И покрај подемите и падовите, реформите во одбраната беа најуспешни реформи во јавниот сектор. Се бележат многу неодамнешни достигнувања,

како што се основањето на нови институции и структури. Меѓутоа, реструктурирањето и унапредувањето на војската остана во голема мера зависно од политичките преференции. Градењето на институциите беше проследено со контролирање на безбедносниот сектор од страна на политичките сили со што тие доведоа свој кадар, правејќи чистка на другиот (Кесараку и Бака, 2011 година, стр. 9). Исполитизираните реформи ги заслабнаа заложбите за демократизација и професионализација на безбедносниот сектор. Со пропаѓањето на пирамидалните шеми, кои предизвикаа немири во 1997 година, слабостите на вооружените сили станаа очигледни. Периодот кој следувааше го одбележа враќањето на владеењето на законот и довербата во јавните институции, како и продолжувањето со реформите во рамките на интеграцијата во НАТО и ЕУ.

Усвојувањето на Уставот во 1998 година (кој го замени Законот за главни уставни диспозиции, 1991 година) загарантира усвојување на легислатива за граѓанска контрола на вооружените сили (Устав на Албанија, член 12.2). Ова претставуваше основа за усвојување важни нови реформи. Како што е наведено и во следниот дел, кај законската рамка сè уште недостига јасна и прецизна дефиниција за одговорностите на претседателот, премиерот, министерот за одбрана и началникот на Генералштабот на вооружените сили. Истото доведе до преклопување и негативно се одрази врз ефикасноста на контролата и надзорот над институциите.

4.2. Извршна контрола и надзор

Главните извршни власти кои се вклучени во вршењето контрола над вооружените сили се претседателот, премиерот и министерот за одбрана. Како што беше наведено погоре, со Уставот беше основан поизбалансиран систем на надлежности во извршната власт. Меѓутоа, односите помеѓу претседателот и премиерот се постојано напнати.

Претседателот е главен командант на вооружените сили (Устав на Албанија, член 168.2). Во состојба на мир, претседателот им издава наредби на вооружените сили преку премиерот и министерот за одбрана, додека во воена состојба тој/таа има овластување да издава директни наредби. Претседателот е надлежен да го назначи и разреши началникот на Генералштабот, по предлог на премиерот, како и да ги назначи и разреши командатите на војската, морнарицата и воздухопловните сили, по предлог на Министерството за одбрана.⁹ Меѓутоа, процесот на назначување не е отворен за парламентарен надзор. Процесот претставува ексклузивно право на назначување со кое располагаат претседателите, министерот за одбрана и премиерите. Како резултат на тоа произлегоа жестоки дебати околу кандидатите предложени за началник на Генералштабот, проследени со обвинувања дека биле изоставени други кандидати кои имале повисок воен чин.

⁹ Во време на војна, претседателот го назначува и разрешува командантот на Воените сили по предлог на премиерот.

Претседателот исто така е и на чело на државниот Совет за безбедност (СБ), кој е советодавно тело (Устав на Албанија, член 168)¹⁰ и има улога да ги изложи своите ставови пред претседателот во однос на прашања поврзани со одбраната, контрола на вооружувањето и безбедносни прашања. Претседателот не е надлежен да покренува иницијатива за нови закони како претседател на СБ, туку само да издава препораки. За покренување иницијатива за нови закони надлежен е премерот. Дополнително, претседателот нема административни капацитети освен ограничен број советници. Доколку се земе предвид неговото/нејзиното овластување во однос на војската во состојба на мир, претседателот нема големо влијание врз активностите на вооружените сили. Како резултат на комплексниот и често антагонистички однос кон вршењето контрола над институциите од безбедносниот сектор, СБ е сè уште нефункционален. Од 1998 година наваму, иако СБ претставува највисоката институција кога станува збор за прашања од државна безбедност, таа има одржано само неколку состаноци (Дурмиши, 2009 година). Досега, министрите работеа преку парламентот за усвојување закони со што се заобиколуваа овластувањата кои му се доделени на претседателот со Уставот и со првиот бран закони, усвоени по ратификацијата на Уставот (Дурмиши, 2009 година).

Премиерот и СМ ја одобруваат организациската структура на војската¹¹, им предлагаат на парламентот и претседателот политики за одбрана и буџет, но ги координираат и активностите на институциите кои се поврзани со одбраната. Меѓутоа, премиерот не врши координација во доволна мера. Плановите за подобрување на координирањето на министерствата, иако се разгледуваа, не се спроведоа. Исто така, борбата за превласт помеѓу премиерите и претседателите има домино ефект врз севкупната рамнотежа и дејствувањето на оние кои се надлежни за одбраната. Како пример за тоа може да послужи основањето на Комисијата за национални безбедносни политики (КНБП) од страна на премиерот во 2005 година, која во основа ја има исто таква советодавна улога и одобрува документи. За оваа комисија не постои уставна основа и нејзиното основање претставува дуплирање на структурите, со што се покажува недоследност помеѓу уставните одредби и политичката практика во Албанија (Пиец и Ремилард, 2009 година).

Министерот за одбрана е цивилно лице и претставува највисок владин претставник, во состојба на мир, на целиот кадар на војската како и на цивилниот кадар на вооружените сили.¹² Овој министер одговара пред парламентот, претседателот и премиерот за спроведувањето на политиките за безбедност. Министерот за одбрана е надлежен за предлагање политики за безбедност, буџети, назначувања во војската (со исклучок на генерали) и воени аташеи. Началникот на Генералштабот не одговара само пред претседателот и премиерот, туку и пред министерот за одбрана.

10 Овој член пропишува дека ова советодавно тело го сочинуваат: спикерот на Собранието, премиерот, министерот за надворешни работи, министерот за одбрана, министерот за јавен ред, министерот за локална самоуправа и децентрализација, министерот за финансии, министерот за транспорт и телекомуникации, началникот на Генералштабот, директорот на Државната разузнавачка служба и генералниот директор на полицијата.

11 Премиерот ги номинира кандидатите за позиција началник на генералштабот.

12 Министерот одговара пред парламентот, претседателот и премиерот за спроведување на одбранбените политики.

4.3. Парламентарна контрола и надзор

Парламентот е најважната институција за надзор над војската.¹³ Со цел да се постигне транспарентност и отчетност на војската, Парламентарната комисија за национална безбедност (ПКНБ)¹⁴ го разгледува и одобрува предлог-буџетот на вооружените сили, може да го надгледува трошењето на буџетот за одбрана, да го проверува спроведувањето на политиката, да бара објаснувања од министерот за одбрана и согласно сето тоа да издава препораки.¹⁵

Во практика, парламентот игра маргинална улога во надгледувањето на вооружените сили, вклучувајќи го и ефикасниот надзор над буџетите за одбрана. Одобрувањето на буџетот е чиста формалност, па оттаму пратениците не можат да извршат значајни промени.¹⁶ Се води општа расправа наместо расправа поврзана со буџетот. Особено пратениците кои се дел од мнозинството избегнуваат да ги критикуваат предлозите на владата, што е практика која со текот на времето доведе до тоа партијата да биде идентификувана со самата држава.

Понатаму, за време на надгледувањето на вооружените сили, парламентот не се потпира на повеќето извори на експертиза, информации и анализи бидејќи не постојат доволно такви извори. Како резултат на тоа, при вршењето надзор парламентот се служи со податоци од извршната власт и војската, кои се токму оние институции кои тој треба да ги надгледува и да ги направи отчетни (Гуми, 2003 година).

Друга причина за слабо работење на парламентот се нивните специјализирани структури за поддршка кои, општо земено, се слаби. Вообичаено, работењето на парламентот се темели на личното знаење на пратениците. Општо земено, пратениците имаат ограничено знаење за прашањата поврзани со одбраната и се соочуваат со недостиг од експертиза за надгледување на комплексните активности на владата. Истото важи и за Парламентарната комисија за национална безбедност (ПКНБ) чиј кадар го сочинуваат само три лица од кои две се специјализирани за безбедносни прашања, а третото е адвокат, плус асистент на претседателот. Со оглед на обемот на работа и активностите кои треба да ги врши оваа комисија, нејзиниот кадар е недоволен. Постои Служба за парламентарно истражување и правна служба која дава критики за политиката и препораки до пратениците и комисиите, но нејзините услуги не се користат во доволна мера. Честата флукуација на стручниот кадар поради промена на власта и политизирање на администрацијата го спречува кадарот на парламентот да ја зголеми својата стручност и да создаде стабилна институционална меморија. Во практика, ова резултира со негативни последици бидејќи припадниците на опозицијата во парламентот не веруваат во стручноста на администрацијата и главно се

13 Додека извршната власт е одговорна за целокупното раководење и контрола на безбедносниот сектор како и за составување и спроведување на безбедносните политики на сите нивоа, задачата на парламентот е да ги усвојува законите, одобрува политиките и буџетот.

14 Комисијата за правни прашања, јавна администрација и човекови права и Комисијата за економија и финансии се исто така дел од механизмот за надзор, но за целта на ова оценување фокусот ќе биде ставен на Парламентарната комисија за национална безбедност.

15 Оваа улога на парламентот е исто така пропишана со Законот за овластувањата, командните надлежности и стратегиските насоки на Вооружените сили.

16 Ова може да се заклучи од расправата за буџетот на МО, МВР и НРС за 2009 година во Комисијата за национална безбедност, одржана на 25 ноември 2008 година. Записниците од расправата ги имаат авторите.

потпираат на експертите од партијата.¹⁷ Овие недостатоци исто така ја влошуваат состојбата поради спецификите на секторот кој често се служи со доверливи податоци.

4.4. Независни тела за надзор

Како што е наведено во воведот, постојат неколку независни тела кои вршат контрола и надзор во Албанија. Меѓутоа, овој дел ќе се фокусира само на надзорот над вооружените сили од страна на Народниот адвокат и Државната врховна ревизорска институција (ВРИ).

4.4.1. Народен адвокат

Задача на Народниот адвокат (НА) е да врши контрола и надзор над почитувањето на човековите права од страна на вооружените сили.¹⁸ НА е одговорен за почитување на човековите права од страна на вооружените сили, како и од нивната интеракција со пошироката јавност на домашен терен, но и за време на меѓународните мисии.

Извештаите на Народниот адвокат покажуваат дека се спроведуваат проверки, се реализираат посети и се врши основен надзор. Како резултат на овие активности, Народниот адвокат издава препораки. Главни прашања со кои се справува се проблеми како што е подобрување на третирањето на воениот кадар, како и подобрување на условите во воените затвори. Во последниот извештај за 2010 година, Народниот адвокат нагласи дека албанското Министерство за одбрана, началникот на Генералштабот и други структури постапувале по неговите препораки и преземале мерки без многу одложување. Интересно е да се спомене дека во 2009 година началникот на Генералштабот прими седумдесет и осум тужби од кои дваесет и седум беа решени во корист на тужителите. Високиот број тужби од 2000 година наваму и стапката на решени случаи резултираше со зголемување на довербата на граѓаните и институциите во НА. Годишните извештаи покажуваат дека многу тужби се однесуваат на правата кои се детално наведени во Законот за статусот на вооружените сили на Република Албанија (2004 година), кој се однесува на третирањето на кадарот на вооружените сили. Прекршувањето на правата се однесува на сместувањето, рангирањето, отпуштањето од работа, платата на кадарот испратен во Авганистан итн. За сите овие прашања Народниот адвокат им дава препораки на надлежните структури. Меѓутоа според Народниот адвокат, неговата/нејзината канцеларија треба да има поспецијализиран кадар со поголеми капацитети и поголеми финансиски ресурси за да се овозможи соодветен надзор над вооружените сили.¹⁹

17 Во едно интервју, г-динот Илир Ѓони, заменик претседател на КДБ и пратеник од опозицијата, изјави дека не е ограничен само бројот на експерти, бидејќи достапни се само еден или двајца и нивната практична функција се состои главно од пружање помош при организирањето состаноци, но пратениците од опозицијата немаат доверба во нивната експертиза.

18 КДБ се предлага и избира од страна на парламентот со три-петтинско мнозинство за петгодишен мандат со право на реизбор. КДБ може да биде распуштен само од страна на парламентот врз основа на основани аргументи од страна на третина од неговите членови.

19 На пример, институцијата се состои главно од адвокати, а потребни се експерти од други сфери за да се извршат подобро проверките и да се разгледаат разните жалби и поплаки.

4.4.2. Врховна ревизорска институција на Албанија

Со Уставот, исто така, е основана и Врховната ревизорска институција на Албанија (ВРИ) која има улога да врши надзор за економски и финансиски прашања (Устав на Албанија, член 162). Законот за ВРИ не се однесува само на безбедносните институции, но ниту една институција не е исклучена од неговата јурисдикција (Закон за Врховната ревизорска институција на Албанија, 1997 година). За да се овозможи заштита на доверливите податоци, законот содржи јасни одредби дека контролирањето го врши кадар кој е проверен и има дозвола за пристап до доверливите информации.

За време на првите години од нејзиното работење оваа институција се сметаше за високо исполитизирана. Од 2004 година наваму, кога политичките партии се согласија да назначат кандидат од опозицијата за претседател на ВРИ, ВРИ почна да станува сè попрофесионална и се сметаше за институција која не е подложна на партиско влијание. Доказ за зголемената доверба на владата во оваа независна институција е спроведувањето на препораките кои ги издава ВРИ во сите годишни извештаи.²⁰ Едно од ограничувањата на овие извештаи е тоа што не содржат посебен дел за финансиски нерегуларности во безбедносниот сектор што се сметаат за негови карактеристики. Иако ВРИ има право да врши проценка на сите ставки од буџетот, таа не врши проценка на таканаречениот „црн буџет“ на безбедносните институции. Оттаму, надзорот над Министерството за одбрана во однос на набавките кои се сметаат за државна тајна е покомплициран.

Еден од проблемите со кои се соочува ВРИ е недостигот на кадар. Кадарот беше намален од сто и шеесет вработени во 2009 година на сто педесет и четири во 2010 година. Проблеми во однос на квалитетот и експертизата не се забележани. Главен проблем останува не само недоволниот број вработени, туку и подобрувањето на системите за човечки ресурси и менаџмент на институцијата (План за стратески развој на ВРИ).

4.5. Судска контрола и надзор

Системот на воена правда е клучен за вооружените сили да се придржуваат до владеењето на законските начела. До неодамна воената правда се спроведуваше преку воените судови. Дел од регуларниот систем беа првостепените и апелационите воени судови. Овие судови им судеа на припадници на вооружените сили, воени затвореници итн. за кривични дела опфатени во Законот за воени кривични дела. Со судските реформи во 2008 година (Закон за организирање на судската власт, 2008 година) воените судови беа забранети и Албанија го усвои системот во кој на воениот кадар му се суди на граѓанските судови.

Како и насекаде во судството, политичкиот притисок и корупцијата ја поткопуваат ефикасноста и правдата, дури и во случаите кои ја вклучуваат војската.

²⁰ Претседателот на ВРИ два пати годишно доставува извештај до парламентот за прашања како што се трошење на буџетот и кршење на законите.

Поле 1: Случајот „Градец“

Најистакнат случај за наведен политички притисок врз судството е развлекувањето на случајот „Градец“, за кој после три години судот конечно донесе пресуда. Во март 2008 година, во експлозијата во воениот магацин во Градец животот го загубија дваесет и шест цивили. Случајот вклучуваше воен и цивилен кадар вклучувајќи ги министерот за одбрана, началникот на албанскиот Генералштаб на вооружените сили и други претставници на војската.

Процесот можеби ќе трае и понатаму сè додека не помине низ сите судови. Дури и претставникот на ОБСЕ за Албанија (Газета панорама, 2011 година) нагласи дека случајот „Градец“ не беше воден согласно принципите на фер судење.

5 . Контрола и надзор над полицијата

Овој дел се фокусира на надзорот над албанската државна полиција со испитување на улогата на институциите кои вршат надзор како што се извршната власт, парламентот, како и независните тела за надзор.

5.1. Историја

Последниве дваесет години албанската полиција беше изложена на реформи кои се фокусираа на консолидација на демократските вредности и отчетноста. Од Полициската стратегија за 2007-2013 година произлегоа основите за полициско работење во заедницата во Албанија (Министерство за внатрешни работи, нема датум) и се реорганизираа полициските структури врз основа на моделот на полициско работење во заедницата, со посебен акцент на надминување на јазот помеѓу полицијата и јавноста. Транспарентноста и отчетноста беа клучните одлики на овие реформи. Законската рамка, капацитетот на институциите и механизмите за транспарентност поврзани со полицијата се подобрија. Меѓутоа, спроведувањето на законската рамка поврзана со надзорот над полициските активности е проблематична и не вроди со конкретни резултати. Во општата структура на телата за вршење надзор над полицијата, владините тела и парламентот се клучни актери за вршење контрола над оваа важна институција.

5.2. Извршна контрола и надзор

Извршната контрола и надзор над полицијата ја врши СМ и албанскиот министер за внатрешни работи. СМ назначува директор на државната полиција по предлог на министерот. Со оглед на тоа дека СМ има директни надлежности над полицијата, не изненадува фактот што не постојат несогласувања помеѓу полицијата и другите владини тела. Иако министерот за внатрешни работи нема оперативни надлежности над полициските активности, тој е одговорен за дефинирањето на реформите, политиката, стратегиите и учинокот на полицијата (Закон за државната полиција, 2007 година).

Табела 3: Поделба на трудот за цивилна контрола над полицијата

Министер за внатрешни работи	Совет на министри	Парламент
<ul style="list-style-type: none"> • Издава наредби и директиви • Доставува годишен извештај по барање на директорот на државната полиција • Го надгледува учинокот на полицијата • Ги дефинира стратегиските цели 	<ul style="list-style-type: none"> • Ги одобрува символите на државната полиција • Го одобрува вкупниот платен список на државната полиција 	<ul style="list-style-type: none"> • Го одобрува буџетот на полицијата • Усвојува закони поврзани со полицијата
Му предлага на СМ број на полицискиот кадар	Назначува директор на државната полиција	Го контролира учинокот на државната полиција преку парламентарните комисии
Му предлага на СМ директор на државната полиција	Одобрува правила и процедури поврзани со работните односи, обучувањето, кариерата	
Одобрува правила и процедури, одлучува за активностите и посебните процедури на полицијата	Одобрува дисциплинска регулатива за државната полиција	
Одобрува правила за раз-узнавачките активности на полицијата	Го одобрува платниот список на полицијата	
Носи одлуки за организацијата, функционирањето и критериумите за употреба на специјални оперативни структури		

Механизмот со кој најмногу се служи министерот за внатрешни работи за да ја контролира полицијата е барањето годишни извештаи од генералниот директор на полицијата. Сепак, законот дозволува ограничување на информациите кои се споделуваат помеѓу контролните тела на извршната власт, како што се чувствителни и доверливи податоци кои се однесуваат на сведоците и соработниците на судот (Ибид.). Главниот инструмент за вршење контрола со кој се служи министерот за внатрешни работи за да ја надгледува полицијата е Службата за внатрешна контрола (СВК). СВК врши надзор на полициските активности согласно Законот за внатрешна контрола (Закон за Службата за внатрешна инспекција, 2008 година). СВК е структурно независна од полицијата и е директно подредена и му поднесува извештаи на министерот.

За разлика од другите тела за надзор,²¹ СВК функционира независно. Одредбите кои се однесуваат на дисциплинските процедури и нејзините надлежности се опфатени во Законот за државната полиција (Закон за државната полиција, 2007 година). СВК има ревидирана законска рамка, како и независни буџет и ресурси. Учинокот на СВК е главно позитивен и се фокусира на справувањето со незаконски дејствија, корупција и кривични дела во поли-

21 Други институции од безбедносниот сектор се соочуваат со недостиг на одредби за основање одделни контролни механизми од страна на извршната власт во постоечките закони (според Законот за Советот на министри, министерот издава правила со кои се регулираат доделувањето надлежности, задачи и надлежностите на единиците за вршење контрола и инспекција).

цијата (СВК, 2010 година). Меѓутоа, од неодамна е забележано намалување на активноста на СВК.

Извршната финансиска контрола на полицијата ја врши Министерството за финансии на Албанија. Внатрешната ревизија, структура во рамките на Министерството за финансии, врши контрола на буџетот на годишно ниво. Финансиските извештаи содржат информации за достигнувањата околу ставките на буџетот и распределбата на финансиски средства во полицијата. Меѓутоа, конечниот надзор не е целосен, бидејќи Министерството за финансии главно го надгледува трошењето на буџетот и врши инспекција само кога ќе се идентификуваат поголеми загуби, додека за поситните случаи одговорна е Внатрешната ревизија. Дирекцијата за јавна финансиска инспекција на Албанија (во рамките на Министерството за финансии) спроведува истраги по барање на претседателот, премиерот, високата државна контрола, министерот за финансии и јавното обвинителство. Досега, во извештаите на Министерството за финансии не е забележано дека се преземени некои поголеми мерки против прекршоците и неправилното раководење со буџетот од страна на полицијата.

5.3. Парламентарна контрола и надзор

Албанскиот парламент ужива поголеми овластувања во однос на полицијата преку процесот на усвојување нови закони, политики и ревизија на буџетот, како и надзор при фазата на спроведување на истите. Општо земено, парламентарниот надзор над полицијата е ограничен поради тоа што парламентот не е во можност соодветно да ги провери нацрт-законите и да овозможи дополнителни и доследни структури за надзор за да не дојде до преклопување на надлежностите. Кога станува збор за екс-анте улогата, неодамна парламентот усвои дваесет и четири закони за полицијата. Сепак, можат да се забележат проблеми во однос на квалитетот на законите, бидејќи повеќето беа усвоени без претходно да се консултираат пратениците.

Парламентарниот надзор над полицијата го вршат три парламентарни комисии кои, во различни фази, вршат екс-анте и/или екс-пост контрола и надзор. Комисијата за национална безбедност (КНБ) го разгледува и одобрува полицијскиот предлог-буџет пред истиот да биде изгласан од парламентот. За време на есенскиот процес на одобрување на буџетот, Министерот за внатрешни работи е повикан од страна на КНБ да го изнесе својот став за буџетот. Во 2010 година, КНБ не беше вклучена во планирањето на буџетот.²² Исто така, од неодамна, вршењето контрола над буџетот и штитењето на човековите права не се на агендата на КНБ. Врз основа на информациите од парламентот, од 2009 година наваму КНБ има одржано само три состаноци кои се однесуваат на полицијата.²³

22 Ова може да се заклучи од дискусијата за буџетот на Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи и КНБ, одржана на 23-ти ноември 2009 година. Записникот од оваа дискусија е кај авторите.

23 Имено, овие состаноци се следниве: (1) 30-ти јануари 2011 година: Испитување на високи функционери на полицијата за активноста на полицијата за време на криминални дејства во јануари; (2) 21-ви февруари 2011 година: Испитување на директорот на полицијата за активноста на полицијата за време на криминални дејства во јануари и (3) 21-ви јуни 2011 година: За учеството на полицијата во мировните и хуманитарните мисии.

Комисијата за правни прашања, јавна администрација и човекови права (КППЈАЧП) е одговорна за вршење надзор поврзан со кршење на човековите права во полицијата. Од март 2010 година наваму, таа не следи на кој начин полицијата ги спроведува законите кои се однесуваат на полициската активност. Комисијата за економија и финансии (КЕФ) е исто така вклучена во надзорот над полицијата, бидејќи таа носи конечна одлука за предлог-законите за извршување на буџетот.

И покрај обезбедувањето темелна институционална рамка, учинокот на овие комисии е дискутабилен бидејќи не постојат информации дали овие три комисии се трудат да се кординираат подобро со цел подобро да ги штитат човековите права и надгледуваат финансиските процедури.

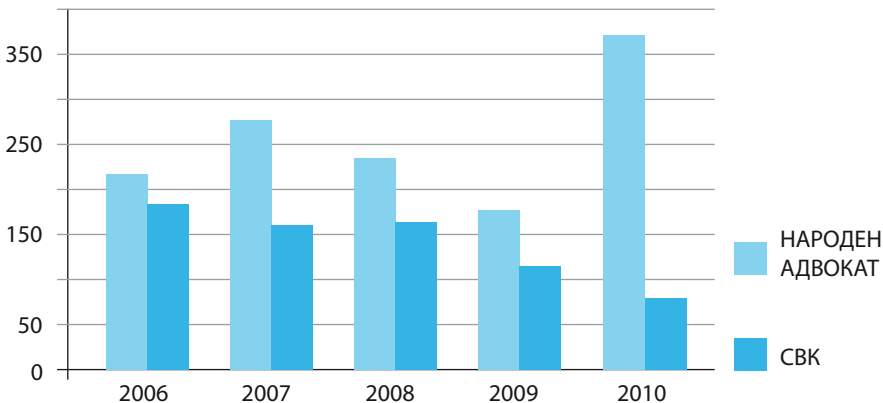
5.4. Независни институции за надзор

Независните тела за надзор главно се вклучени во контролата и надзорот над законите со кои се гарантираат основните права и слободи, и ги контролираат трошењето на буџетот и набавките на полицијата. Оваа активност ја врши Народниот адвокат (НА), додека надзорот над буџетот го врши Високата државна контрола. Друго важно независно тело за вршење надзор над полицијата е Комесарот за заштита на податоците кој ја контролира обработката на лични податоци од полициските структури. И покрај тоа што му недостигаат потребните ресурси, овој комесар има потпишано договори за соработка со генералната дирекција на полицијата и има составено насоки и правила за заштита на личните податоци од страна на полицијата (Дурмиши, 2011 година).

За разлика од законите за другите институции од безбедносниот сектор, законите за полицијата ја опфаќаат заштитата на човековите права. Народниот адвокат игра многу важна улога во контролирањето и надгледувањето на спроведувањето на законот поврзан со кршењето на човековите права. Иако Народниот адвокат не е надлежен да носи одлуки за полициските активности, тој/таа може да достави релевантни информации до парламентот, Министерството за правда на Албанија или Јавниот обвинител за понатамошна истрага и изнаоѓање решенија. За оваа цел, Народниот адвокат ја основа Единицата за превенција од тортура во 2008 година, која се справува единствено со наводи и прекршувања од страна на службениците за спроведување на законот. Последниве шест години се зголеми бројот на тужбите доставени до Народниот адвокат што води до заклучок дека е потребна консолидација на капацитетите и експертизата на оваа институција која се справува со кршењето на човековите права од страна на полицијата. Иако повеќето тужби се сметаа за основани, само за неколку од нив беа применети дисциплински мерки. Понатаму, голем број од тужбите не беа ни разгледани поради недостигот на ресурси. Кратењето на годишните буџети од страна на Министерството на финансии ги намали ресурсите на оваа важна институција (Нуши, 2010 година).

При споредбата на активностите на Народниот адвокат и активностите на СВК можеме да забележиме недоследност во поднесените тужби и идентификуваните прекршоци. Како што може да се види во графиконот подолу (Графикон 1), улогата на НА за вршење надзор над прекршоци од страна на припадниците на полицијата е зајакната, додека СВК извести за постојано намалување на бројот на добиени жалби за кршење на законот.

Поради клучната улога на Народниот адвокат во однос на кршењето на човековите права од страна на полицијата и другите извршни тела во текот на последниве години се појавија конфликти помеѓу владата и Народниот адвокат, кои можеби ја заслабнаа оваа институција. Некои владини одлуки, како што е намалувањето на буџетот и човечките ресурси на Народниот адвокат, како и одложувањата за назначување челник²⁴ на институцијата, се одразија негативно врз истата.



Графикон 1: Споредување на случаите поднесени до Народниот адвокат (НА) и СВК за наводни прекршоци од страна на полицијата, 2006-2010 година

Врховната ревизорска институција на Албанија (ВРИ) игра клучна улога во вршењето независен финансиски надзор и претставува независна институција основана согласно Уставот за вршење контрола над трошењето на јавните средства. ВРИ поднесува годишен извештај во кој детално се претставени проблемите и потенцијалните злоупотреби. И покрај прекршоците и проблемите со трошењето на полицијата на годишно ниво, не се преземени мерки да се казни или спречи идната злоупотреба на ресурсите. Кога станува збор за односот помеѓу извршната власт и независните тела за вршење надзор, поддршката на извршната власт е наклонета кон институциите кои ги контролира и кои ќе бидат од корист за владата. Владата нема волја да им пружи поддршка на институциите кои дејствуваат независно од власта, што се одразува негативно на нивната работа.

5.5. Судска контрола и надзор

Принципот на независност на судството и еднаквост пред законот е опфатен во Уставот и законската рамка. Пристапот до судството е олеснет со Законот за правна помош (2008 година) кој предвидува бесплатна помош за граѓанските, кривичните и административните постапки на разни категории лица. Во практика, постојат препреки за постигнување целосна независност на судиите (Европска комисија, 2010 година).

24 Од 2009 година наваму не е назначен нов Народен адвокат.

Полицијата е под целосна јурисдикција на судовите и случаите во кои е вклучена полицијата, без исклучоци, се изнесуваат пред суд. Врз основа на Законот за кривична постапка, секој граѓанин има право да поднесе тужба, поддржан од правен претставник на државата, поради кршење на граѓанските права од страна на структурите на безбедносниот сектор или поединци.

Поради недостиг на концизни податоци од судските постапки поврзани со полициски службеници тешко е да се процени моменталната ситуација. Меѓутоа, други извори покажуваат разни недостатоци. Во 2009 година, за дваесет и еден од двете седумдесет и три дисциплински прекршоци беше покрената кривична постапка, а четириесет и еден полициски службеник беше разрешен од должност. Но, зголемениот број жалби поврзани со полициски активности поднесени до Народниот адвокат не се одрази на бројот на дисциплински мерки и казни изречени од судовите, што укажува на проблематичен систем во однос на судскиот надзор и спроведувањето на законот.

Друг показател за ограничувањата на судскиот надзор над полицијата се резултатите од Службата за внатрешна контрола на Албанија (СВК). Бројот на обвинети полициски службеници е висок, додека бројот на казнети е низок. Понатаму, судот се одликува со несоодветна инфраструктура, што се одразува на работењето на судовите во кои се разгледуваат случаи за човекови права поврзани со кршење на човековите права од страна на претставници на безбедносниот сектор. Политичкиот притисок, заплашувањето, широко распространетата корупција и ограничените ресурси го спречуваат судството да функционира независно и ефикасно. Дополнително, спроведувањето на судските одлуки е слабо, посебно кога станува збор за случаите во кои се тужат државните институции (Ибид.).

5.6. Јавен надзор

Општо земено, јавниот надзор над полицијата се подобри во последно време благодарение на новите механизми за зголемување на транспарентноста на јавните институции. Во 1999 година, во Албанија беше усвоен клучниот Закон за слободен пристап до информациите на официјалните документи, кој беше составен со цел да се засили јавниот надзор над државните институции. Меѓутоа, можат да се забележат поголеми неконзистентности, тргнувајќи од нецелосните законски одредби па сè до слабиот процес на спроведување на истите. Во однос на полицијата, не постојат одредби за нејзината транспарентност. Меѓутоа, согласно Законот за слободен пристап до информациите на официјалните документи полицијата основа функционални канцеларии за информации задолжени за објавување или приложување информации по барање на јавноста и заинтересираните актери. И покрај воведените механизми и процедури за зголемување на транспарентноста, спроведувањето и институционалните практики не функционираат соодветно.

Од друга страна, надзорот што организациите на граѓанското општество го вршат над полицијата е незначаен. Придонесот на граѓанското општество во однос на консултации, создавање политики, носење одлуки и вршење надзор над полицијата е ограничен. Дејствувањето на невладините организации претежно е ограничено на набљудување на работењето на полицијата. Во овој поглед постои јаз помеѓу јавните институции и граѓанското општество.

Кога станува збор за контролирањето на полицијата од страна на медиумите можат да се забележат два проблеми: првиот е тоа што медиумите ги контролираат владата и бизнис секторот, а вториот е недостигот на компетентност и експертиза на медиумите за справување со безбедносни прашања (Арбана, 2003 година). Понатаму судските процеси против новинарите за изразување легитимни критики станаа честа појава (Фридом хаус, 2003 година). Во неколку случаи обидите да се реализира истражувачко новинарско од страна на независните медиуми беа уништени од владата преку вршење финансиски притисок на сопствениците на медиумите.

6 . Контрола и надзор над разузнавачките служби

Во овој дел се анализира надзорот кој се врши над безбедносно-разузнавачките служби, со тоа што се испитуваат двете главни служби – Државна разузнавачка служба (ШИШ) и Воената разузнавачка служба (ВРС)²⁵ и властите кои се надлежни да вршат контрола и надзор. Во нив спаѓаат извршната власт, парламентот, независните државни институции и судството.

6.1. Историја

Еден од првите проблеми кон кои се пристапи на почетокот на транзицијата беше разузнавачките служби да станат отчетни кон демократски избраните тела.²⁶ Овој проблем произлезе од стравувањето дека разузнавачките служби можат да станат пречка за демократизацијата. Откако таквото стравување исчезна, надзорот врз разузнавачките служби не продолжи да се врши со иста внимателност. Понатамошните развои на системот за надзор над разузнавањето главно резултираа од разните внатреполитички кризи и игри за превласт на различните актери во системот, или од влијанието на надворешни фактори, претежно интеграцијата во ЕУ и НАТО. И покрај хаотичниот развој на реформите во изминатите дваесет години, позитивно достигнување е тоа што системот за вршење надзор може да послужи како основа за понатамошни реформи.

6.2. Извршна контрола и надзор

Од извршната власт, одговорни за вршење контрола на разузнавачките служби се претседателот, премиерот и министерот за одбрана (види Табела 4). Официјално, извршната власт има воспоставено целосна контрола над разузнавачките служби, како политичка, така и финансиска и административна. Меѓутоа, ефикасноста на контролата варира во зависност од законската рамка и административната позиција на секоја од двете служби.²⁷

25 Иако со безбедносно-разузнавачка дејност се занимаваат и други служби, се анализираат само ШИШ и ВРС, бидејќи се поголеми и поетаблирани служби кои се единствени кои се занимаваат со странско и домашно разузнавање.

26 Разузнавачкиот апарат од комунистичката ера беше распуштен и се донесе закон за разузнавачките служби во јули 1991 година, речиси три месеци по првите повеќепартиски избори.

27 ШИШ е автономна агенција чие управување зависи од премиерот, додека управувањето на ВРС зависи од министерот за одбрана.

ШИШ и ВРС вршат речиси иста задача но се појавија две различни форми на извршна контрола.²⁸

Табела 4: Надлежностите на извршните власти во однос на разузнавачките служби

	Државна разузнавачка служба	Воена разузнавачка служба
Претседател	<ul style="list-style-type: none"> • Назначува директор и заменик директор • Ги разрешува директорот и заменик директорот 	
Премиер	<ul style="list-style-type: none"> • Доставува предлог-закони до парламентот • Доставува предлог-буџет до парламентот • Ги одобрува организациската структура и човечките ресурси • Дава насоки за политиката • Ја дефинира меѓународната соработка • Предлага директор и заменик директор • Го назначува Генералниот инспектор • Издава овластувања за трошење на специјалните фондови • Покренува финансиска инспекција 	<ul style="list-style-type: none"> • Доставува предлог-закони до парламентот • Доставува предлог-буџет до парламентот • Назначува директор • Ги одобрува организациската структура и човечките ресурси
Министер за одбрана		<ul style="list-style-type: none"> • Доставува предлог-закони до Советот на министри • Доставува предлог-буџет до Советот на министри • Дава насоки за политиката • Ја дефинира меѓународната соработка • Назначува директор и заменик директор • Поднесува годишен извештај до претседателот и премиерот

Со цел да се заштити ШИШ од политичките процеси, таа беше ставена надвор од владата како автономна агенција. Тоа се постигнува со поделба на одговорностите меѓу премиерот и претседателот при назначувањето директор на ШИШ, како и со двојна линија на известување. Понатаму, ШИШ е законски обврзана директно да доставува извештај до парламентот без да добие претходна дозвола за извештајот од премиерот или претседателот. На долг рок, овој механизам придонесе кон зачувувањето на ШИШ од понатамошно политизирање, но и предизвика негативни последици. Како прво, тој негативно влијае на односите помеѓу премиерот и претседателот, бидејќи претседателот ја носи конечната одлука за назначувањето и разрешувањето на директорите на ШИШ.²⁹ Како второ, со оглед на тоа што премиерот и владата се главните примачи на разузнавачките информации, таквите

28 Како што ќе видиме подоцна, овие различни режими на извршна контрола влијаат и на ефикасноста на другите тела за надзор.

29 Досегашните четири премиери, на функција од 1997 наваму, бараа разрешување на директорот на ШИШ во неколку наврати за време на нивниот мандат. Таквото барање беше прифатено само во една прилика (иако во некои од случаите претседателите и премиерите беа припадници на иста партија).

односно негативно влијаат на работењето на ШИШ. Блискоста на ШИШ до претседателот не оди во прилог на системот, бидејќи претседателот има многу ограничено овластување за употребата на разузнавачките информации, а Националниот совет за безбедност е нефункционален и не игра суштинска улога во разузнавањето (Дурмиши, 2009 година). Како трето, тој ги поттикнува премиерот и владата да ја овластат воената разузнавачка служба со цел да се заобиколи ШИШ. За разлика од ШИШ, ВРС дејствува во рамките на Министерството за одбрана и министерот за одбрана и премиерот сносат директна одговорност за контролирање на истата, што овозможува поголемо контролирање од страна на владата.

6.3. Парламентарна контрола и надзор

Албанија има уставна, законска и институционална рамка со која парламентот се овластува да врши контрола и надзор над разузнавачките служби. Меѓутоа, анализите на законската рамка и практиката укажуваат на непотполност во однос на (1) целосноста на легислативата, (2) спроведувањето и (3) ресурсите и капацитетите на институциите:

1. Законската рамка не ги опфаќа екс-анте и екс-пост процедурите и механизмите за контрола на разузнавачките служби од стана на парламентот. Екс-анте контролата се врши со усвојување на законите и буџетот за разузнавачките служби, а екс-пост контролата се врши преку контролирање на спроведувањето на законите и трошењето на буџетот. Согласно Уставот на Албанија, законите и буџетите ги одобрува парламентот и додека таа процедура секогаш била почитувана. Согласно одредби од Уставот за екс-пост контролата, извршната власт одговара пред парламентот за спроведувањето на законите и буџетите. И законите за разузнавачките служби содржат одредби за ова. Според Законот за Државната разузнавачка служба и Законот за Воената разузнавачка служба, директорот на ШИШ и министерот за одбрана најмалку еднаш годишно понесуваат извештај до парламентот (Закон за Воената разузнавачка служба, 2003 година, Чл.18 и Закон за Државната разузнавачка служба, 1998 година, член 7). Меѓутоа, со исклучок на оваа клаузула за годишно известување, на законите им недостасуваат одредби за регулирање на интеракцијата меѓу парламентот и разузнавачките служби во случај парламентот да има потреба од понатамошна истрага. За да се справи со овој проблем, КНБ предложи закон³⁰ за кој веќе две години се чека да биде разгледан и иницијативата за истиот не беше проследена од парламентот.³¹
2. Со официјалното усвојување на законите и буџетите парламентот подеднакво ги контролира ШИШ и ВРС. Постојаните комисии ги разгледуваат законите и буџетите и за истите

30 ОБСЕ – Препораки за Законот за парламентарен надзор над безбедносно-разузнавачките служби, пристапено во март 2011 година, <http://www.osce.org/sq/albania/71375>.

31 Предлог-законот за основање комисија за разузнавање со мандат за надгледување на: а) законитоста (и пропорционалноста) на активностите, дали договорените процедури се почитуваат или не (истраги за тужбите кои ги поднесуваат поединци можат да се исклучат), дали извршната власт врши соодветна демократска контрола и дали се почитуваат човековите права согласно законот; б) дали финансиските извори се распределуваат и трошат соодветно; в) да истражува и како се собираат разузнавачките податоци, се употребуваат и заштитуваат, со што дејствува како механизам кој е наменет да ја разuverи пошироката јавност или да испита недоследности и злоупотреби; г) да издава препораки за ефикасноста, приоритетите и задачите на службите, како и вршењето на демократска контрола над службите од страна на владата.

се расправа на пленарна седница. Меѓутоа, придонесот кој го дава парламентот и неговата способност да ги обликува законите се слаби, па така предлозите на извршната власт се усвојуваат без притоа да бидат извршени поголеми измени.

Поле 2: Контрола и надзор над помалите разузнавачки служби од страна на парламентот

Покрај ШИШ и ВРС, изминативе неколку години се реформираа и зацврстија неколку помали разузнавачки служби кои главно се занимаваат со домашно разузнавање, што доведе до расцепкување на системот за разузнавање. Трендот за ваквото расцепкување на системот на разузнавачките служби датира од раните реформи на разузнавачкиот апарат од ерата на комунизмот. Со оглед на тоа дека за време на комунистичкиот режим разузнавачката служба беше високо централизирана структура, се веруваше дека расцепкувањето во неколку служби под надлежност на различни министерства ќе доведе до подобро вршење контрола.

Овие служби долги години беа недоволно развиени, главно поради недостигот на соодветен фокус и ресурси, а се зацврснаа за време на втората половина од минатата деценија, претежно во поглед на борбата против организираниот криминал и, во помала мера, борбата против тероризмот.

Ставени под надлежност на Министерството за финансии, Министерството за внатрешни работи и Министерството за правда, разузнавачките служби имаат статус на хибрид меѓу агенциите основани согласно основниот закон и внатрешните сектори во рамките на министерствата. Поради ваквата особеност и недостигот на јасни одредби за регулирање на нивната отчетност, овие служби и понатаму остануваа под парламентарен надзор.

Најочигледен доказ за недостатоците кај парламентот е неуспехот да се вклучат одредби за парламентарната контрола во законите за разузнавање, вклучително законите кои беа усвоени неодамна како што е Законот за следење на телекомуникациите (Закон за следење на телекомуникациите, 2003 година), или законите за помалите безбедносно-разузнавачки служби (види Поле 2). (Дурмиши, 2001 година)

Кога станува збор за екс-пост надзорот, еден од најголемите неуспеси е неспособноста да се спроведе одредбата со која ВРС е обврзана да поднесе годишен извештај до парламентот. Од необјасливи причини, ниту од министерот за одбрана ниту од директорот на ВРС не е побарано да се поднесе извештај до парламентот.³² Допрва се очекува парламентот да започне да се служи и со други механизми, како што се интерпелација, сослушувања за одредени разузнавачки прашања или инспекции на разузнавачките служби.

(3) Комисијата за национална безбедност (КНБ) е главното тело одговорно за вршење контрола и надзор над безбедносно-разузнавачките служби, кое исто така е овластено и да

32 Ова може да се објасни со фактот дека способностите и ресурсите на ВРС бележат подобрување само изминативе неколку години, додека парламентот се фокусира единствено на ШИШ. Во септември 2011 година, Комисијата за национална безбедност за првпат побара од министерот за одбрана да достави извештај за работењето на ВРС.

остварува директна комуникација со овие служби. Покрај КНБ, Комисијата за правни прашања, јавна администрација и човекови права и Комисијата за економија и финансии вршат индиректна контрола во однос на спроведувањето на законите за основните права и буџетот по пат на доставување извештај до независните тела за надзор. Учинокот на комисиите главно зависи од експертизата на пратениците, а административните структури отсекогаш биле слаби (Бербери, 2003 година). Сите парламентарни комисии добиваат единици за поддршка кои ги сочинуваат советници, но овие единици се соочуваат со недостиг на кадар и висока флукуација што ја заслабна институциската меморија и експертиза. Флукуацијата на кадарот исто така овозможи вработување на нов кадар врз основа на политичка припадност и симпатизерство, со што опозицијата стана несигурна да се потпре на нивната поддршка и експертиза.

Со анализата на парламентарните документи и интервјуата се откри и друг проблем, односно дека не постои практична соработка помеѓу трите парламентарни комисии.

6.4. Независни тела за надзор

Најрелевантни тела вклучени во надзорот над разузнавачките служби се Народниот адвокат (НА) и Врховната ревизорска институција на Албанија (ВРИ).

Мандатот на Народниот адвокат опфаќа вршење контрола над спроведувањето на законите за основните права и слободи од страна на разузнавачките служби (Устав на Албанија, Чл. 60-63). Народниот адвокат е институција која има овластен пристап до доверливите податоци, врши инспекција во објектите на безбедносно-разузнавачките служби и испитува претставници на разузнавачките служби (Закон за Народниот адвокат, 1999 година, член 18-20). Меѓутоа, бројот на жалби и опсегот на случаи кои ги разгледува НА е ограничен. Во периодот од 2001 до 2009 година, НА има разгледано само шеесет и пет жалби. Тие, главно, се работни несогласувања помеѓу службениците кои се вработени во ШИШ и ШИШ (Народен адвокат на Албанија, 2001-2009 година). Народниот адвокат не е надлежен да врши надзор над ВРС или другите разузнавачки служби.

ВРИ, како најнадлежна институција за вршење контрола над трошењето на јавните фондови, надлежна е за контролирање на трошењето на буџетот од страна на разузнавачките служби (Устав на Албанија, член 162-165). Извештаите на ВРИ содржат наоди и препораки за трошењето на буџетот на ШИШ, но податоците за ВРС се во делот посветен на Министерството за одбрана. Главен проблем во однос на вршењето контрола над трошењето на буџетот од страна на разузнавачките служби е ревизијата на фондовите наменети за тајни набавки или тајни операции. Согласно законот, ВРИ треба да поднесува извештај за наодите од овие активности до Комисијата за економија и финансии (КЕФ) зад затворени врати (Закон за Врховната ревизорска институција на Албанија, 1997 година, Чл. 22), но тоа досега не е сторено поради тоа што на КЕФ ѝ недостигаат ресурси за покривање на широкиот опсег активности.

Другите независни тела за надзор имаат ограничени мандати за контрола на разузнавачките служби. На пример, Комесарот за заштита на личните податоци може да биде исклучен

од контролата на разузнавачките служби кога е загрошена државната безбедност, а на Адвокатот за јавни набавки не му е дозволен пристап до тајните набавки.

6.5. Судска контрола и надзор

Судството ги контролира разузнавачките служби преку судовите, но бројот на случаи во кои се вклучени разузнавачките служби е сведен на минимум. Само во еден случај, во 1999 година, Уставниот суд беше повикан да реагира согласно Законот за Државната разузнавачка служба (Уставен суд, Одлука бр. 61, 1999 година). Повеќето други случаи во кои се вклучени разузнавачките служби се работни несогласувања помеѓу службениците кои се вработени во ШИШ и ШИШ. Подолу е прикажан интересен исклучок.

Поле 3: Семејството Хоџа против ШИШ

Единствениот случај познат во јавноста кој ја вклучува Државната разузнавачка служба е случајот на Ремзи Хоџа. Семејството Хоџа ја тужеше ШИШ за киднапирање, измачување и убиство на нивен роднина во 1995 година. Судието се одвива со години и сè уште не е донесена пресуда.

6.6. Јавен надзор

Најмногу јавни излагања поради несогласувања околу работењето на разузнавачките служби имаат политичките партии од опозицијата. Медиумите се трудат целосно да ги покриваат ваквите прашања, но главно се ограничени на пренесување вести и давање коментари за позицијата и изјавите на политичките партии. Од неодамна, тинк-тенк организациите беа вклучени во вршењето анализа и проценка на законите за разузнавачките служби, и нивниот надзор станува основа за информации и референца за разни актери, како што се медиумите, организациите на граѓанското општество или меѓународните организации.³³

7. Заклучок

Во Албанија постои законска рамка за вршење демократски надзор над институциите од безбедносниот сектор и во основа се применуваат механизмите со цел овие институции да се бидат отчетни. Иако е потребно и натамошно подобрување на законите, главен проблем останува целосното спроведување на постоечките закони и политики.

7.1. Вооружени сили

Постои неусогласеност помеѓу формалните процеси и закони и практиката. Парламентар-

³³ Институтот за демократија и медијација стана силна референца со истражувањата и публикациите за реформите во разузнавачките служби и употребата на посебни методи во истрагата од страна на истите.

ната контрола и надзор се недоволни од повеќе причини меѓу кои се вбројуваат и недостигот од ресурси и експертиза, особено кога се работи за прашања од одбраната. Поради политички интереси и самите пратеници не пројавуваат волја да ја повикаат владата на отчет.

Доминацијата на извршната власт над парламентот ја поткопува демократската отчетност на вооружените сили. Понатаму, борбата за превласт меѓу премиерите и претседателите негативно се одрази на функционалноста на Националниот совет за безбедност на Албанија.

Се зголеми довербата во независните институции, како што се Народниот адвокат и Врховната ревизорска институција. Показател за тоа е зголемиениот број жалби до Народниот адвокат, но и зголемиениот број препораки издадени од страна на ВРИ кои подоцна ги спроведуваат актерите од безбедносниот сектор. И на двете институции им се потребни повеќе ресурси за подобро да ја вршат својата работа.

7.2. Полиција

Општо земено, надзорот над полицијата го врши СМ, засенувајќи го парламентот кој ги одобрува законите, но не е доволно вклучен во составувањето закони. Парламентот ретко противречи и никогаш не ги одбива предлог-законите поднесени од страна на СМ. Дополнително, активноста на парламентарните комисии во однос на составувањето закони и надгледувањето на полицијата се соочува со дополнителни предизвици во кои спаѓаат ограничувањата при прегледувањето на предлог-законите, недостигот од капацитет и експертиза на пратеничкиот кадар итн.

Постојат независни механизми за вршење надзор над полицијата, но нивното дејствување се ревидира во фазата на имплементација. Владините тела ги поддржуваат институциите кои се под нивна надлежност, бидејќи владата има непосредна политичка придобивка од истите. На ова укажуваат обидите на владата да ја заслабне улогата на Народниот адвокат преку одолговлекување да назначи челник на оваа важна независна институција, како и преку намалување на нејзиниот годишен буџет и човечките ресурси.

Иако законите за полицијата го опфаќаат штитењето на човековите права и обезбедуваат механизми за заштита на истите, внатрешниот и судскиот надзор се ограничени во однос на изнаоѓањето целосен правен лек за прекршоците направени од страна на полицијата. Дополнително, недостига јавен надзор над полицијата од страна на организациите на граѓанското општество.

7.3. Разузнавачки служби

Иако се смета дека Албанија ја достигна втората генерација реформи, сè уште постојат сериозни недостатоци во законите за разузнавачките служби. Недостигаат стандардизирани закони и процедури за овозможување еднаква контрола над сите разузнавачки служби. Тоа, пак, ѝ овозможува на власта дискреција и политизирање на безбедносното разузнавање. Поделбата на одговорности помеѓу главните претставници на власта не е целосно регулирана што води до лично одлучување и борби за превласт.

Парламентот врши формален надзор над разузнавачките служби преку одобрувањето на буџетот, но тоа е само чиста формалност, бидејќи владејачкото мнозинство автоматски ги усвојува предлог-буџетите кои ги дава извршната власт. Парламентот може да ги испита разузнавачките служби, но само делумно, бидејќи тоа е задача на Државната разузнавачка служба која поднесува годишен извештај до парламентот. Недостигот од легислатива не ѝ дозволува на постојаната Комисија за национална безбедност да врши какви било други активности, освен да расправа по однос на извештајот.

Независните институции претставуваат важна алатка за вршење надзор, но нивното работење е слабо, а надзорот кој го вршат над разузнавачките служби е делумен и површен.

Јавниот надзор е исто така слаб, бидејќи медиумите, кои поседуваат најголеми капацитети и ресурси, не се во можност да практикуваат истражувачко новинарство за да ја истражат законитоста на активностите на разузнавачките служби.

8. Препораки

8.1. Вооружени сили

- Законите поврзани со вооружените сили треба да се ревидираат за јасно да се издефинираат улогите на претседателот, премиерот и министерот за одбрана со цел да се постигне урамнотежена поделба на надлежности.
- Треба да се посвети поголемо внимание на причините за слабиот парламентарен надзор. Дел од тие причини се: недоволниот административен капацитет, исполитизираноста и недостигот од независна и внатрешна контрола.
- Треба да се појаснат улогите и надлежностите на Националниот совет за безбедност под претседателот и на Комисијата за национална безбедност под премиерот, бидејќи постои преклопување на нивните надлежности.
- Институцијата Народен адвокат треба да ги подобри своите административни капацитети и финансиски ресурси за да може подобро да врши надзор над институциите од безбедносниот сектор.
- Врховната ревизорска институција треба да воведо посебен дел во својот извештај кој ќе се однесува на ревизијата спроведена во Вооружените сили и Министерството за одбрана.

8.2. Полиција

- СМ треба да игра поактивна улога при исполнувањето на неговите законски должности и должностите кон институциите поврзани со парламентот и надзорот над полицијата.
- Парламентот треба да биде поактивен при вршењето надзор над полицијата преку зајакнување на сите механизми, како што се комисиите, сослушувањата на директорот на полицијата итн. и консултациите за време на процесот на поднесување предлози.
- Иако постојат комисии за вршење надзор над полицијата (КНБ, КППЈАЧП, КЕФ), тие треба

да реализираат многу повеќе активности од одржување формални состаноци и водење дискусии, односно да се занимаваат со конкретни прашања и проблеми во полицијата.

- Треба да се зајакне улогата на Народниот адвокат како независно тело за надзор во однос на капацитетите и надлежностите.
- Извршната власт и парламентот треба да ја поддржат улогата на граѓанското општество во вршењето надзор над полицијата.
- Организациите на граѓанското општество треба да ги зголемат своите капацитети во оваа област.

8.3. Разузнавачки служби

- Законската рамка за разузнавачките служби треба да се ревидира со цел да се прецизираат улогите на претседателот и премиерот.
- Механизмите за извршна контрола треба да бидат универзални со цел да го олеснат вршењето контрола и за да се избегнат празнините.
- Парламентот треба да воведи бипартиска агенда во надзорот над разузнавачките служби. Практичен чекор би бил изборот на претседател на Комисијата за национална безбедност кој ќе биде припадник на опозицијата. Тоа ќе ја зголеми моќта на опозицијата во институцијата.
- Народниот адвокат треба да го прошири опсегот активности со цел да ги опфати во целост разузнавачките служби и да се фокусира повеќе на односите помеѓу разузнавачките служби и јавноста, наместо на работните несогласувања во рамките на разузнавачките служби.
- Парламентарната комисија за економија и финансии треба да осигури дека Врховната ревизорска институција го контролира трошењето на тајните фондови од страна на разузнавачките служби и поднесува извештаи до комисијата.

Библиографија

Примарни извори

1. Одговорите на Албанија на прашалникот на ЕК, <http://www.mie.gov.al/data/pyetesorigar>. Објавени во јули 2001 година.
2. Деловник на Собранието, одобрен со Одлука бр. 166, 16 декември 2004 година; изменет со Одлука бр. 15, 27 декември 2005 година; Одлука бр. 193, 7 јули 2008 година; Одлука бр. 21, 27 декември 2010 година и Одлука бр. 88, 24 февруари 2010 година, Истакнато во март 2011 година, http://www.parlament.al/web/Rregullorja_e_Kuvendite_Republikes_se_Shqiperise_e_perditesuar_1154_1.php.
3. Комесар за заштита на личните податоци. Одговор на „Барање информации“, април 2011 година.
4. Устав на Република Албанија.
5. Одлука бр. 61, 22 ноември 1999 година, Уставен суд на Република Албанија.
6. Европска комисија, Албанија – Извештај за напредокот на Албанија, 2010 година.
7. Фридом хаус, Слобода во светот – Албанија (2008 година), <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008&country=7337>. Објавено во август 2009 година.
8. Закон бр. 8270, 23 декември 1997 година; надополнет со Закон 8599, 1 јуни 2000 година, за Врховната ревизорска институција на Албанија.
9. Закон бр. 8270, 23 декември 1997 година, за Врховната ревизорска институција на Албанија, надополнет со Закон 8599, 1 јуни 2000 година.
10. Закон бр. 8454, 4 февруари 1999 година, за Народниот адвокат.
11. Закон бр. 8454, 4 февруари 1999 година, за Народниот адвокат.
12. Закон бр. 8503, 30 јуни 1999 година, за правото на пристап до информации од официјалните документи.
13. Закон бр. 7491, 29 април 1991 година, за главните уставни диспозиции.
14. Закон бр. 7495, 2 јули 1998 година, за организираноста на Националната разузнавачка служба (НРС), надополнет со Закон бр. 8479, 29 април 1999 година.
15. Закон бр. 8671, 26 октомври 2000 година, за надлежностите, командните овластувања и стратегијата на вооружените сили.
16. Закон бр. 9074, 29 мај 2003 година, за Воената разузнавачка служба.

17. Закон бр. 9157, 4 декември 2003 година, за следење на телекомуникациите, дополнет со Закон бр. 9885, 3 март 2008 година, и Закон бр. 10172, 22 октомври 2009 година.
18. Закон бр. 9210, 23 март 2004 година, за воениот статус на вооружените сили.
19. Закон бр. 9749, 4 јуни 2007 година, за државната полиција.
20. Закон бр. 9877, 18 февруари 2008 година, за организираноста на судската власт во Република Албанија.
21. Закон бр. 9887, 3 март 2008 година, за заштита на личните податоци.
22. Закон бр. 9904, 21 април 2008 година, Устав на Република Албанија.
23. Закон бр. 10 002, 6 октомври 2008 година, за службата за внатрешна контрола во Министерството за внатрешни работи.
24. Закон бр. 10 039, 22 декември 2008 година, за правна помош.
25. Министерство за внатрешни работи, „Стратегија на државната полиција“, www.asp.gov.al/strategjite/Strategjia%20e%20Policise%20se%20Shtetit%202007-2013.pdf.
26. Записник од расправата за буџетот за 2011 година на Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи и Државната разузнавачка служба во Комисијата за национална безбедност на 19 ноември 2010 година, 22 ноември 2010 година и 30 ноември 2010 година. Објавен во март 2011 година.
27. Записник од расправата за буџетот за 2009 година на Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи и Државната разузнавачка служба во Комисијата за национална безбедност на 25 ноември 2008 година.
28. Записник од расправата за буџетот за 2010 година на Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи и Државната разузнавачка служба во Комисијата за национална безбедност на 23 ноември 2009 година.
29. Записник од дебатата на пратениците за годишниот извештај на Народниот адвокат и Комесарот за заштита на личните податоци. Објавен во март 2011 година, http://www.parlament.al/web/Procesverbalet_10044_1.php.
30. Официјален издавачки центар, „Законот за кривична постапка на Република Албанија“ (надополнета верзија), октомври 2004 година.
31. За некои надополнувања на Законот бр. 8417, на 21 октомври 1998 година, Устав на Република Албанија.
32. Парламентарен Комитет за национална безбедност. Записник од состаноците, http://www.parlament.al/web/Komisioni_per_Sigurine_Kombetare_10037_1.php. Објавен во јуни 2011 година.

33. Народен адвокат. Годишни извештаи за 2005-2010 година, <http://www.avp.gov.al/ppadv/AnnualReports.aspx>.
34. Соопштение за печат, Поддршка на ОБСЕ за парламентарниот надзор над безбедносните служби. Објавено во март 2011 година, <http://www.osce.org/albania/72077>.
35. Извештај за 2010 година од Народниот адвокат до парламентот. Објавен во јуни 2011 година.
36. Извештај за активностите на СВК за периодот 2006-2010 година, [http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip\(2\).pdf](http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip(2).pdf). Објавен во април 2011 година.
37. Извештаи за активностите на Народниот адвокат до парламентот за 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 и 2009 година, http://www.avokatipopullit.gov.al/?page_id=259. Објавени во март 2011 година.
38. Извештај за активностите на СВК за 2010 година, [http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip\(2\).pdf](http://www.moi.gov.al/drupal1/shkb/revista%20SHKB%20shqip(2).pdf). Објавен во април 2011 година.
39. Сотираќ Нуши – Комесар со улога на Народен адвокат – Интервју од април 2011 година.
40. Годишен извештај на ВПИ за 2004 – 2010 година, <http://www.moi.gov.al/drupal1/?q=taxonomy/term/19>. Објавен во април 2011 година.
41. Телеграма на Американската амбасада во Тирана, Бериша бара нова тајна полиција, 27 јануари 2010 година. Објавено во август 2011 година. <http://wikileaks.org/cable/2010/01/10TIRANA58.html>.

Секундарни извори

1. Арбана, Љора. Разбирање на одбраната и безбедноста во однос на граѓанското општество и медиумите. Институт за меѓународни студии на Албанија, 2003 година. [Arbana, Lora. Understanding Defense and Security In Correlation to Civil Society and Media, Albanian Institute for International Studies, 2003.]
2. Бербери, Сокол (2003 година). „Демократска контрола над безбедносно-разузнавачката служба“ во „Управување со безбедносниот сектор и реформите во Југоисточна Европа: Увид и перспектива, Албанија“, Студија на Флури и Јан Трапанс (уред.). Том 1, ДЦАФ, 2003 година, 82. [Berberi, Sokol (2003). “Democratic Control of the Intelligence Service, In Philipp Fluri and Jan Trapans (eds.) Defense and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Albania, a Self Assessment Study. Vol. 1, DCAF, 2003, 82.]

3. Бумчи, Алдо. „Реформи во безбедносниот сектор на Албанија“ „Демократска контрола над безбедносно-разузнавачката служба“ во „Управување со безбедносниот сектор и реформите во Југоисточна Европа: Увид и перспектива, Албанија“; Студија на Флури и Јан Трапанс (уред.). [Bumçi, Aldo. 'Security Sector Reform in Albania', in Philipp Fluri and Jan Trapans (eds.) Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Albania, a Self Assessment Study.]
4. Дурмиши, Арјан (2001 година). „Потребата од реформи во системот на безбедносно-разузнавачките служби во Албанија“, од „Прашања поврзани со реформите во безбедносниот систем на Албанија“, том 2. 2001 година, ТОЕНА, Тирана. [Dyrmishi, Arjan (2001). 'The need to reform the intelligence services system in Albania', in Security Sector Reform Issues in Albania, Volume II, 2001, TOENA, Tirana.]
5. Дурмиши, Арјан (2009 година). „Евалуација на структурите за одлучување за националната безбедност“, од „Прашања поврзани со реформите во безбедносниот систем на Албанија“, збирка документи подготвени од експерти од мрежата за набљудување на безбедноста, том 1, 2009 година, 25-47 стр. [Dyrmishi, Arjan (2009). 'Evaluation of National Security Decision-Making Structures', in 'Security Reform Issues in Albania', Collection of Policy Papers prepared by Security Monitoring Network Experts, Volume I, 2009, pp. 25-47.]
6. Дурмиши, Арјан (2011 година). „Проценка на улогата на независните тела за вршење надзор при реформите на безбедносниот систем на Албанија“. Институт за демократија и медијација. Тирана, 2011 година. www.idmalbania.org. [Dyrmishi, Arjan (2011). "An assessment of the role the independent oversight bodies in Security Sector Reform in Albania," Institute for Democracy and Mediation, Tirana 2011, www.idmalbania.org]
7. Гуми, Виктор (2003 година). „Парламентот и безбедносниот сектор“ од „Одбрана и безбедност“ на Флури и Трапанс (уред.), том 1, 57-66 стр. [Gumi, Viktor (2003). 'The Parliament and the Security Sector', in Fluri and Trapans (eds.) Defence and Security Vol. 1, pp. 57-66.]
8. Моник, Клод (2008 година). „Албанија: Кога реформите на избирачкиот законик ја заслабнуваат демократијата“ од *Европскиот центар за стратегија, разузнавање и безбедност* Достапно на: <http://www.esisc.net/TEWN/pdf/1034901645_8.%20ALBANIA,%20REFORM%20OF%20THE%20ELECTORAL%20CODE%202015-10-08.pdf> [7 January 2012]. [Moniquet, Claude (2008). Albania: When a Reform of the Electoral Code Weakens Democracy. In: European Strategic Intelligence and Security Center. Available from: <http://www.esisc.net/TEWN/pdf/1034901645_8.%20ALBANIA,%20REFORM%20OF%20THE%20ELECTORAL%20CODE%202015-10-08.pdf> [7 January 2012].]
9. ОЕЦД. Албанија: Проценка на создавањето политики и координираност. Мај 2009 година. Поддршка на СИГМА за подобрување на управувањето и менаџментот; /
10. ОЕЦД. Владеење и управување; <http://www.oecd.org/dataoecd/31/28/43912524.pdf>. [OECD. Governance and Management; <http://www.oecd.org/dataoecd/31/28/43912524.pdf>.]

11. ОЕЦД. Поддршка на СИГМА за подобрување на владеењето и управувањето; „Проценка за надворешната ревизија во Албанија“. Мај 2009 година, <http://www.oecd.org/dataoecd/0/56/43910245.pdf>. [OECD. SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management, Albania External Audit Assessment May 2009; <http://www.oecd.org/dataoecd/0/56/43910245.pdf>.]
12. Пиец, Тобијас и Ремилард, Марк (2009 година). „Реформи во одбраната и конверзија во Албанија, Македонија и Хрватска“. Меѓународен центар за конверзија, Заклучок 34. [Pietz, Tobias with Remillard, Marc (2009). "Defence Reform and Conversion in Albania, Macedonia and Croatia". In Bonn International Centre For Conversion, Brief 34.]
13. План за стратешки развој на Врховната ревизорска институција на Албанија за 2009-2012 година, <http://www.klsh.org.al/doc/20091224103949PlaniStrategjikiZhvill.2009-2012.pdf>.
14. Кесараку, Мариола и Бака, Бесник (2011 година). „Реформи во безбедносниот систем на Албанија: Предизвици и неуспеси од падот на комунизмот наваму“ во „Одложена демократија: Препреки за време на политичката транзиција“. Меѓународна организација за известување за демократијата и ЕУРОПЕУМ, октомври 2011 година. [Qesaraku, Mariola and Baka, Besnik (2011). "Security sector reform in Albania: Challenges and failures since the collapse of communism" in "Democracy Delayed: Obstacles in Political Transition" Democracy Reporting International and EUROPEUM, October 2011]

Статии од весници

1. Би-Би-Си, „Електоратот ги преплави улиците на Албанија“, 3 мај 2010 година. Достапно на: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8658279.stm>.
2. Весникот „Панорама“, „Извештај на ОБСЕ за Албанија: Напредок или политика на омраза“. Објавено на 9 септември 2011 година, <http://www.panorama.com.al/politike/raporti-i-osbe-per-shqiperine-progres-ose-mllef-politik/>.
3. Весникот „Албанија“, 6 февруари 2010 година, „Социјалистичката партија нема да му дозволи на Бериша да ја „киднапира“ ШИШ“. Објавено во февруари 2011 година, <http://www.gazeta-albania.net/news.php?id=23999>.
4. Весникот „Телеграф“, „ОБСЕ: Парламентарниот надзор ја зајакнува демократијата“, 15 јули 2010 година. Објавено во јули 2011 година, <http://www.gazetatelegraf.com/index.php/news/5398.html>.
5. Извештај на ШИШ: Мафијата ги спонзорира политичарите. Весникот „Шекули“. 7 јули 2010 година, <http://www.shekulli.com.al/2010/07/07/zbardhen-detaje-nga-raporti-i-shishmafia-po-sponsorizon-politikane.html> Објавен во март 2011 година.

Глава 2 – Босна и Херцеговина

Автори: Денис Хаџовиќ и Емсад Диздаревиќ³⁴

³⁴ Денис Хаџовиќ е генерален секретар на Центарот за безбедносни студии, Босна и Херцеговина, а Емсад Диздаревиќ е истражувач во Центарот за безбедносни студии, Босна и Херцеговина.

Скратеници и акроними

БиХ	Босна и Херцеговина
СМ	Совет на министри на Босна и Херцеговина
ЕУ	Европска унија
ФБиХ	Федерација Босна и Херцеговина
НАТО	Северноатлантска алијанса
ОХР	Канцеларија на високиот претставник
ОСА БиХ	Разузнавачко-безбедносна агенција на Босна и Херцеговина
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка во Европа
ССМ	Совет за спроведување на мирот
СИПА БиХ	Државна агенција за истрага и заштита на БиХ
РБС	Реформи во безбедносниот сектор
САД	Соединетите американски држави

1. Вовед

Еден од основните услови за успешно управување со држава во постконфликтна состојба е воведувањето демократска граѓанска контрола и надзор над безбедносниот сектор, како и интеграција и консолидација на државата. Тоа претставува тешка и чувствителна задача, бидејќи дел од институциите од безбедносниот сектор се директно вклучени во реализацијата на најосновната задача на државата: гарантирањето државна безбедност. Како резултат на тоа, процесот на воведување реформи во безбедносниот сектор е значаен дел од вкупната политичка, економска, општествена и институциска трансформација на државните структури. Успешната трансформација може да се види преку применувањето на квалитетен демократски надзор над целиот безбедносен сектор, вклучително државните и недржавните актери вклучени во процесот на одржување на државната безбедност.

Босна и Херцеговина, како и другите држави од Западен Балкан, се соочува со недостиг од соодветни методи и инструменти за да обезбеди кредибилна анализа за степенот и начинот на кој треба да се спроведуваат реформите во безбедносниот сектор. Оваа студија на случај има за цел да ја прикаже гледната точка на граѓанското општество во однос на општиот напредок кој го постигна Босна и Херцеговина за време на градењето и трансформирањето на нејзиниот безбедносен сектор.

Имајќи ја предвид оваа цел, авторите најнапред ја дефинираат специфичната состојба во која се спроведуваат реформите во безбедносниот сектор на Босна и Херцеговина, а притоа ги оценуваат надворешните и внатрешните актери кои играат значајна улога при обликувањето и дефинирањето на опсегот на реформите. Потоа, во оваа студија изложени се и најзначајните достигнувања, во поглед на институциите, кои беа карактеристични за реформите во безбедносниот сектор на Босна и Херцеговина за време на нејзината транзиција. Понатаму, во оваа студија се анализирани клучни примери од развојот и функцијата на механизмите за демократска отчетност. Општо земено, целта на оваа глава е да се појасни како и зошто одредени актери од безбедносниот сектор не успеаја да овозможат државна и индивидуална безбедност во Босна и Херцеговина, со посебен акцент на нивото на отчетност на безбедносниот сектор. На крајот од оваа глава наведени се препораки за подобрување на безбедносниот сектор. Целта на овие препораки е да се забрза интеграцијата на Босна и Херцеговина во евро-атлантските структури.

1.1. Позадина

Босна и Херцеговина се соочи со ужасна четиригодишна војна со сериозни последици по нејзиниот политички, економски, и социјален пејзаж, како и по нејзиниот безбедносен систем. Падот на поранешниот комунистички систем доведе до дезинтеграција на безбедносниот систем на поранешна Југославија по национална основа. Потоа, овие национални групи се бореа една против друга од 1992 до 1995 година. Војната заврши со ратификација на Дејтонскиот мировен договор³⁵, што беше најдоброто можно решение со оглед на

³⁵ Општиот рамковен договор за мир во Босна и Херцеговина (познат како Дејтонски мировен договор) истече речиси четири години по војната во земјата.

тешките околности. Меѓународната заедница очекуваше дека со нејзина помош, во блиска иднина, државата ќе се нормализира и дека ќе се надмине очигледната поделеност. Истиот пристап може да се забележи и во безбедносниот сектор, кој беше опфатен во договорот. Меѓународната заедница презеде одговорност во однос на постепената стабилизација на односите и градењето претставителни институции. Изјавите како „Босна немаше да постои денес без поддршка од меѓународната заедница“ (Босе, 2002 година) можеби најдобро ја отсликуваат првичната состојба на безбедносниот сектор во Босна и Херцеговина. Како што е и нагласено во оваа глава, улогата на меѓународната заедница, преку нејзиниот Висок претставник во Босна и Херцеговина, беше клучна во дефинирањето на демократските реформи во безбедносниот сектор.

Процесот на воведување реформи во безбедносниот сектор на Босна и Херцеговина беше во повеќе погледи единствен во споредба со другите држави во регионот. Најпрво, меѓународната заедница одигра огромна улога во овој процес. Тоа исто така влијаеше на уставните одредби за безбедносниот систем, во што повторно Босна и Херцеговина беше единствена во регионот. Уставот беше предложен како дел од Општиот рамковен договор за мир во Босна и Херцеговина, потпишан во 1995 година. Неговата крајна цел беше да се заврши конфликтот. Како последица на тоа, составувачите на Уставот се одлучија за основање најосновна државна структура, за која државните надлежности, вклучувајќи го безбедносниот сектор, им припаднаа на двата ентитета – Босна и Херцеговина и Република Српска. За време на процесот на воведување реформи, основањето на агенциите за национална безбедност значеше укинување на институциите на ниво на ентитет. Пренесувањето на надлежностите од овие ентитети на државно ниво беше успешно, со исклучок на полицијата која претрпе децентрализација. Истото важи и за судството. Уставот содржи малку насоки за безбедносниот сектор. Тој не ја препознава безбедноста како јавно добро и не содржи подетални одредби. Во Уставот само се спомнува Постојаната комисија за воени прашања, која претставува советодавно тело на претседателството на Босна и Херцеговина.

Наскоро се увиде дека уставните одредби за безбедносниот сектор ќе треба да се променат доколку земјата сака да се интегрира во евро-атлантските безбедносни структури. Еден од членовите на Уставот дозволи државното ниво на Босна и Херцеговина да преземе надлежност над двата ентитета во областите каде ентитетите постигнале консензус и договор (Устав на БиХ, член III.5.a), со што им овозможи на нивните парламенти да ја пренесат надлежноста за безбедносниот сектор на државно ниво. Поради тоа, денес безбедносниот сектор е централизиран и под целосна надлежност на властите на државно ниво, со исклучок на полицијата која е сè уште под надлежност на ентитетите.

Реформите во одбраната во Босна и Херцеговина се едни од најуспешните реформи спроведени по војната (Вечера и Демијан, 2006 година). По воспоставувањето мир, Босна и Херцеговина имаше три посебни војски кои до неодамна беа во конфликт една со друга. Денес, вооружените сили на Босна и Херцеговина се обединета професионална војска под единствен синџир на команда и подредена на цивилните власти, со претседателството на Босна и Херцеговина како нејзин врховен командант (Закон за одбрана, член 11). До слична трансформација дојде и во разузнавачкиот сектор, која резултираше со единствена безбедносно-разузнавачка структура. Овие примери укажуваат на посветеноста на реформите во безбедносниот сектор во Босна и Херцеговина од страна на државната власт и меѓународната заедница. Пренесувањето на надлежностите од ниво на ентитет на државно ниво не

беше доброволно избран процес, посебно кога се работи за реформите во војската. Големит от притисок од меѓународната заедница резултираше со усвојување закони неопходни за реформите во одбраната, како и создавање единствена национална воена сила. Во слична ситуација се најдоа и реформите во безбедносно-разузнавачкиот сектор, како и реформите во даночниот и царинскиот систем. Со исклучок на полицијата, продолжи пренесувањето надлежности во однос на одбраната и безбедноста од ентитетите на националната влада. Ова овозможи силна демократска контрола над овој сектор со основање на парламентарните комисии за надзор над безбедносниот сектор, како и другите видови демократска контрола. За да се помогне при овие заложби беа основани две парламентарни комисии во 2003 и 2004 година, Заедничката комисија за одбрана и безбедност и Заедничката комисија за надзор над работата на Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина. На крај, за време на овој период, беа основани две нови министерства во Советот на министри на Босна и Херцеговина: Министерството за одбрана и Министерството за безбедност. И двете министерства имаат надлежност за безбедносни прашања.

За да се искомпензира за пропустите во Уставот се основаа и други институции. Со основањето на Граничната полиција на Босна и Херцеговина во 2001 година (првично се нарекуваше Државна гранична служба) се покрена решавањето на проблемот со заштитата и контролата на меѓународните граници, што претходно беше под надлежност на ентитетите и кантонските Министерства за внатрешни работи. По основањето на државниот суд и јавното обвинителство во 2001 година, се јави потреба од национална полициска агенција. Тоа доведе до основање на Државната агенција за истрага и заштита на Босна и Херцеговина (СИПА) во 2002 година. Интеграцијата на даночниот и царинскиот систем, што се постигна по основањето на националната Управа за индиректно оданочување, значително придонесе кон подобрувањето на надзорот над индиректните даноци како и државните трошоци.

Полициските реформи во Босна и Херцеговина се спроведуваа во неколку фази. Последната беше спроведена во 2008 година и кулминираше со усвојување на два поважни закони за координација меѓу агенциите и обезбедување независен надзор. Тие закони се Законот за Дирекцијата за координација на организациите за спроведување на законот и агенциите за поддршка на полициската структура на Босна и Херцеговина и Законот за независните тела за надзор над полициската структура на Босна и Херцеговина. Со неодамнешното усвојување на овие закони се заокружи законската рамка за демократски надзор над националните полициски агенции. Кога станува збор, пак, за полициските сили на ентитетите и кантоните, уште во раната фаза на реформите беа основани тела за законско регулирање и вршење надзор. Структурата на полициските сили на Босна и Херцеговина е мошне комплицирана. Покрај националните полициски служби постојат и тринаесет други полициски агенции; постојат полициски сили на ниво на двата ентитета (едната е во Федерацијата Босна и Херцеговина, а другата во Република Српска), како и полициска сила во округот Брчко. Понатаму, во Федерацијата Босна и Херцеговина полицијата е поделена на десет дополнителни кантонски полициски агенции, со што во Босна и Херцеговина постојат вкупно четиринаесет полициски агенции. На законските реформи во безбедносниот сектор влијаеја политичките конфликти помеѓу трите најголеми етнички групи и нивните политички елити, кои имаа спротивставени мислења во однос на принципите за државна безбедност и опсегот на реформите. Како резултат на тоа, моменталниот безбедносен систем не се темели на единствен систем од демократски вредности. Поради политички несогласувања, законот не успева јасно да додели надлежности и јурисдикција над безбедносните актери.

Дискусиите кои постојано се одвиваат за потребата од реформи и нивниот опсег исто така претставуваат и закана за ефикасноста на безбедносниот сектор. На пример, овие политички несогласувања доведоа до намалување на ресурсите кои беа предвидени за спроведување на реформите, што е посебно загрижувачка тактика во време кога на Босна и Херцеговина ѝ се заканува потенцијална економска криза.

Спроведувањето реформи во безбедносниот сектор на Босна и Херцеговина претставува комплексен процес. Многубројните меѓусебно поврзани фактори ги комплицираат обидите да се обезбеди јасен надзор над сите достигнувања и напредокот. Методологијата употребена за ова истражување,³⁶ развиена во соработка со нашите регионални партнери, има за цел да понуди одговори кои се темелат на емпириско испитување, да претстави сеопфатен пристап до надзорот, мониторингот и мерливоста на безбедносниот сектор во Босна и Херцеговина. Со употреба на примарните и секундарните извори, како и со применување на нови критериуми за евалуација, ќе дадеме увид на степенот до кој се спроведени реформите во безбедносниот сектор во Босна и Херцеговина.

Идеја која ги карактеризира потешкотиите кои се јавија при ова истражување и го претставува пристапот со кој се служеа авторите претставува обид да се надминат овие потешкотии и е најдобро отсликана во изјавата: „Реформите во безбедносниот сектор претставуваат уметност на возможното.“ (Нејтан, 2006 година). Односот на одредени актери од безбедносниот сектор кон мониторингот од страна на граѓанското општество создаде проблеми за време на истражувањето. Овие проблеми произлегоа од објективни околности, како што се несоодветни податоци за судски случаи, како и субјективни околности, како што се недостигот од волја за соработка од страна на Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина. И покрај овие ограничувања, оваа глава претставува пионерски обид за истражување на управувањето со безбедносниот сектор во Босна и Херцеговина. Таа има за цел да им претстави на читателите критичка анализа и да послужи како инспирација за други академици и професионалци да го прошират истражувањето во овој домен.

1.2. Модели на демократската отчетност на безбедносниот сектор

Демократскиот надзор над безбедносниот сектор и отчетноста на овие институции претставува услов за демократијата. Со намера да се постигне демократија во Босна и Херцеговина се воведоа и се применуваат сите значајни контролни мерки – вклучително парламентарна контрола, извршна контрола, судска контрола и контрола од страна на независните државни тела како што се Народниот правобранител или Канцеларијата за ревизија на институциите. Со следнава табела се резимираат главните актери во безбедносниот сектор и механизмите за надзор кои се преклопуваат:

36 За повеќе детали околу методологијата, види ја главата во овој алманах чија авторка е Соња Стојановиќ: „Индекс на РБС – Мерење на демократскиот напредок“

Табела 1: Мапирање на безбедносниот сектор		
	Државно ниво	Ниво на ентитет/кантон
Државни актери овластени да употребат сила	<ul style="list-style-type: none"> • Вооружени сили на Босна и Херцеговина • Државната агенција за истрага и заштита на БиХ – СИПА БиХ • Гранична полиција на Босна и Херцеговина • Разузнавачко-безбедносна агенција на Босна и Херцеговина • Директорат за координација на полициските тела на Босна и Херцеговина • Служба за работа со странците на Босна и Херцеговина • Судска полиција 	<ul style="list-style-type: none"> • Полиција на Република Српска • Полиција на Федерацијата Босна и Херцеговина • Кантонска полиција • Полиција на округот Брчко • Судска полиција на ентитетот/кантоните/округот Брчко
Извршна власт	<ul style="list-style-type: none"> • Претседателство на Босна и Херцеговина • Совет на министри на Босна и Херцеговина • Министерство за одбрана на Босна и Херцеговина • Министерство за безбедност на Босна и Херцеговина 	<ul style="list-style-type: none"> • Претседатели на ентитетите • Влади на ентитетите/кантоните • Министерства за внатрешни работи на ентитетите/кантоните
Парламентарен надзор	<ul style="list-style-type: none"> • Заедничка комисија за одбрана и безбедност • Заедничка комисија за надзор над работата на Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина 	<ul style="list-style-type: none"> • Комисија за безбедност на парламентот на Федерацијата на Босна и Херцеговина • Комисија за безбедност на националното собрание на Република Српска
Независни тела за надзор	Види Табела 2	
Судство	<ul style="list-style-type: none"> • Суд на Босна и Херцеговина • Јавен обвинител на Босна и Херцеговина • Висок судски и обвинителен совет на Босна и Херцеговина 	<ul style="list-style-type: none"> • Кантонски судови/Окружен суд • Суд на округот Брчко
Граѓанско општество	<ul style="list-style-type: none"> • Невладини организации • Медиуми 	<ul style="list-style-type: none"> • Невладини организации • Медиуми
Недржавни актери овластени да употребат сила	<ul style="list-style-type: none"> • Надлежностите над приватните компании за обезбедување ги има ентитетот 	<ul style="list-style-type: none"> • Приватни компании за обезбедување
Меѓународна заедница	<ul style="list-style-type: none"> • Канцеларијата на високиот претставник (ОХР) • НАТО, ЕУ (ЕУФОР, ЕУПМ), ОБСЕ, ОН 	

Институција која служи како најдобар пример за улогата на граѓанската демократска контрола е Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина и неговите комисии. Одредбите од Дејтонскиот мировен договор им доделија на парламентите на ентитетите надлежности за парламентарна контрола над безбедносниот сектор. Со процесот на спроведување ре-

форми и основањето безбедносни институции на државно ниво стана неопходно да се основаат парламентарни тела за вршење надзор над работата на безбедносните институции на државно ниво. Како што беше и споменато претходно, беа основани две комисии во рамките на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина: *Заедничката комисија за одбрана и безбедност* и *Заедничката комисија за надзор над работата на Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина (ОСА)*. *Заедничката комисија за одбрана и безбедност, која беше основана во 2003 година, доби за задача, меѓу другото, да го надгледува спроведувањето на политиката за безбедност и одбрана на Босна и Херцеговина.*³⁷ *Заедничката комисија за надзор над работата на Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина (ОСА), која беше основана на 14-ти април 2004 година, доби за задача, меѓу другото, да надгледува дали ОСА дејствува согласно законот, да го произнесува своето мислење во однос на назначувањето директори, да ги прегледува извештаите на претседателот на Советот на министри во однос на неговите надлежности поврзани со вршењето надзор итн.*³⁸ И двете комисии се многу активни во однос на залагањето за демократска контрола.³⁹ Покрај овие две комисии на државно ниво, постојат и комисии на ниво на ентитетите кои се справуваат со надзор и контрола над работата на полициските сили во ентитетите. Во Република Српска постои Одбор за безбедност на Народното собрание, а во парламентот на Федерацијата на Босна и Херцеговина постои Комисија за безбедност. Комисијата за безбедност и надзор над полициските сили во округот Брчко е задолжена за вршење демократски надзор над полицијата на округот Брчко. Дополнително, се подготвува посебен закон за парламентарна контрола со цел овој домен да се организира подетално.⁴⁰

2. Внатрешен надзор во телата на безбедносниот сектор и надлежните министерства

2.1. Извршна власт

Извршната контрола над безбедносниот сектор се регулира со закони и регулативи кои воспоставуваат контрола над работењето на институциите, почитувањето на човековите права и трошењето на буџетот. Покрај овие тела во рамките на безбедносните институции, секое министерство има инспекторати или сектори задолжени за надгледување на работата на овие институции.

Извршната власт има воспоставено бројни механизми за внатрешен надзор кои функционираат напоредно во разните сектори за безбедност. Овие внатрешни контролни тела обично се нарекуваат инспекторати или внатрешна контрола и се одговорни да осигура-

37 <http://parlament.ba/komisija/1/0/32.html>, пристапено на 7 мај 2010 година.

38 <http://parlament.ba/komisija/1/0/33.html>, пристапено на 7 мај 2010 година.

39 За повеќе информации ве молиме проследете ја следната интернет страница: http://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/odbrana/izvjestaji_o_radu/Default.aspx?id=30426&langTag=bs-BA, пристапено на 4-ти јуни 2011 година.

40 За повеќе детали околу предлагањето на законот проследете ја следната интернет страница: http://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=27028&langTag=bs-BA, пристапено на 5-ти јуни 2011 година.

ат дека безбедносните актери ги почитуваат законите и човековите права. Дополнително, секторите и одделите за финансии во рамките на министерствата се надлежни за надгледување и контролирање на буџетските трошоци.

2.2. Судство

Судството и безбедносните институции се поврзани преку неколку контролни механизми. Согласно Законот за кривична постапка и Кривичниот законик, судовите се надлежни да доделуваат овластувања за покренување специјални истраги на телата за спроведување на законот. Со оглед на потенцијалното влијание што може да го има работата на разузнавачките агенции во кршењето на човековите права на лицата кои ги испитува, според Законот за Разузнавачко-безбедносната агенција, Судот на Босна и Херцеговина има основна улога при издавање овластувања за истрагите на разузнавачките агенции и надгледување дали тие работат согласно законот. Судовите играат огромна улога во проценувањето на законитоста на употребата на сила од страна на полицијата и случаите на кршење на правата на лицата во притвор.

2.3. Независни државни тела

Со цел да се овозможи соодветна заштита на човековите права на граѓаните и вработените во безбедносниот сектор беа основани неколку институции на државно ниво и на ниво на ентитетите. Најпрво, постојат независни тела за вршење надзор како што е Народниот правобранител за човекови права на Босна и Херцеговина, под чија надлежност е заштитата на човековите права на граѓаните. Покрај тоа, беше основан Парламентарен воен комесар со цел да се зацврсти владеењето на законот и заштитата на човековите права и слободи на војниците и кадетите во вооружените сили на Босна и Херцеговина, како и на вработените во Министерството за одбрана. Со Законот за Парламентарниот воен комесар (Службен весник на БиХ, 49/09) е предвидена соработка помеѓу комесарот и Министерството за одбрана на Босна и Херцеговина, Генералниот инспекторат во рамките на МО на Босна и Херцеговина, вооружените сили на Босна и Херцеговина и Народниот правобранител за човекови права на Босна и Херцеговина. Воениот комесар сноси законска одговорност да спроведе истрага за одредени прашања по барање на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина и *Заедничката комисија за одбрана и безбедност*. За да се контролира работата на државната полиција, Парламентарното собрание основа две независни тела: Независен одбор на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина и Јавниот одбор за жалби. Покрај овие два државни полициски одбори постојат и Независен полициски одбор на Федерацијата на Босна и Херцеговина и Независен полициски одбор на Република Српска, како и Независен полициски одбор на округот Брчко. Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина основа и Агенција за заштита на личните податоци, како и Антикорупциска агенција за борба против корупцијата. Иако Законот за Антикорупциската агенција беше усвоен на крајот на 2009 година, не беше назначен нејзин директор дури до средината на 2011 година (Службен весник на БиХ, 62/11). И покрај овој пропуст, се очекува агенцијата да започне да дејствува во блиска иднина.

Неколку агенции делат надлежности поврзани со надзорот над буџетите на безбедносните институции согласно Уставот, во кој е наведено дека буџетите на владините институции, вклучително безбедносните институции, се предлагаат од страна на претседателството по препорака на Советот на министри и потоа истите ги усвојува парламентот.

Законската рамка значително се подобри во 2008 година со усвојувањето на Законот за внатрешна ревизија на институциите во Босна и Херцеговина (Службен весник на БиХ, 27/08) и Законот за државниот Фискален совет на Босна и Херцеговина (Службен весник на БиХ, 63/08), со што се добија закони за зголемување на транспарентноста на трошењето на буџетот. Предлозите, надолнетите и конечните верзии на буџетот сега ѝ се достапни на јавноста. Во Босна и Херцеговина постојат три институции кои се задолжени за вршење надзор над трошењето на буџетот. Тие се: Државната управа за ревизија, надлежна за вршење ревизија во државните институции, како и Управата за ревизија на Федерацијата Босна и Херцеговина и Управата за ревизија на Република Српска, задолжени за институциите во рамките на ентитетите.

Агенцијата за јавни набавки има за должност да осигури дека сите државни тела го почитуваат Законот за јавни набавки. Оваа агенција е независна административна организација која одговара пред Советот на министри и поднесува годишен извештај до парламентот. Безбедносните институции се опфатени одделно во одредбите на Законот за јавни набавки. Согласно законот, законската постапка за јавни набавки не важи за договорите од областа на безбедноста во однос на производството и трговијата со оружје, воената опрема и доделените материјали, бидејќи истите се сметаат за државна тајна. Овие договори мора да бидат проследени со посебни безбедносни мерки согласно постоечките закони, како и други регулативи и административни одредби.

3 . Клучни Достигнувања и Слабости

3.1. Парламентарен надзор

Може да се каже дека основањето на државните парламентарни комисии за надзор над безбедносниот сектор е најважниот чекор кон целта на земјата да се спроведе демократска контрола над овој сектор. Со значајна поддршка од меѓународните институции,⁴¹ овие комисии добија овластување да ги вршат нивните надзорни функции согласно релевантните закони. Со овие закони предвидени се бројни механизми за надзор над безбедносниот сектор од страна на парламентарните комисии. Нивната работа е мошне транспарентна и јавноста е соодветно информирана за нивните активности. Дополнително, тие воспоставија соработка со невладиниот сектор. Соработката на комисиите со невладиниот сектор подразбира организирање семинари и тркалезни маси со претставници на невладините организации и медиумите, и е наведена во нивните годишни извештаи.⁴²

41 Поддршка на Комисиите им пружаат ОБСЕ, ДЦАФ, УСАИД, УНДП и други меѓународни организации, како и програмите за билатерална помош од различни држави.

42 Годишните извештаи на *Заедничката комисија за одбрана и безбедност* и *Заедничката комисија за надзор над работата на Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина (ОСА)* се достапни на: www.parliament.ba

Работата на комисиите на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина е задоволителна, но сè уште постојат мали недостатоци кои може да се забележат во годишните извештаи на комисиите.⁴³ Еден од тие недостатоци е и недоволната соработка помеѓу комисиите и извршните тела, поради која извршните тела не одговараат на барањата на парламентарните комисии. Овој недостиг на соработка може да се забележи и кај Заедничката комисија за надзор над работата на Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина (ОСА) и Советот на министри на Босна и Херцеговина. Според извештаите на оваа комисија, СМ не успева да ја исполни неговата законска обврска за доставување извештаи за работата на ОСА изминативе три години. Во овие извештаи исто така е наведено дека за време на овој период СМ ги нема соопштено информациите од претседателот на СМ во однос на склучувањето договор помеѓу ОСА и агенциите од странските држави и меѓународните организации. Неуспехот да ја исполни законската обврска произлегува од недоволната координација и недостигот на волја за подобра соработка помеѓу законските и извршните тела. Позитивна забелешка е тоа што заложбите на оваа комисија конечно вродија со резултати и Советот на министри поднесе годишен извештај за 2009 година.

Исто така, се бележат недостатоци и кај административните и логистичките капацитети на секретаријатите на комисиите. Општо земено, потребите на комисиите се поголеми од поддршката која моментално им ја пружаат нивните секретаријати. Јасно е дека им е потребна поголема поддршка од експертите, како и финансиска поддршка за да ја подобрат нивната работа. Ова посебно се однесува на комисиите на ниво на ентитетите, каде секретаријатите ангажираат само по еден експерт по комисија.

Ефикасноста на парламентарниот надзор се соочува и со многу политички проблеми, но и со проблеми од практичен карактер. Во 2011 година, одложеното кандидирање на нови членови на парламентарните комисии значеше дека комисиите не можат да се состанат.⁴⁴

3.2. Извршна контрола

Контролата над институциите и кадарот, заштитата на човековите права и контролата над трошењето на буџетот се под надлежност на извршната власт. Оваа контрола се врши во текот на извршувањето на должностите и е составен дел од работата на безбедносните институции. Анализата на примарните закони за безбедносните актери во Босна и Херцеговина, како и внатрешните правила за постапување на институциите, покажува дека законите и регулативите за надзор се во согласност со демократските принципи.

Во сите безбедносни институции се основани сектори за внатрешна контрола на заштитата на човековите права. Овие сектори се справуваат со жалби за кршење на човековите права поднесени од граѓаните или вработените во безбедносниот сектор. Според официјалните податоци добиени со ова истражување, овие сектори се придржуваат до

43 Годишните извештаи на парламентарните комисии се достапни на: www.parlament.ba

44 Ова беше случај при имплементација на резултатите од изборите во 2010 година, кога членови на новите комисии не беа назначени сè до средината на 2011 година поради политички опструкции, додека во меѓувреме никој не спроведуваше парламентарна контрола над актерите од безбедносниот сектор.

законските процедури, соодветно постапуваат по жалбите од граѓаните и вработените во безбедносниот сектор, и применуваат казни согласно законот.

Меѓутоа, анализата на податоците откри недоследности. Бројот на жалби е многу мал во споредба со бројот кој би се очекувал од вкупниот број граѓани и вработени. Тоа подразбира дека или поединците не се доволно запознаени со нивното право на жалба, или дека постојат затегнати односи помеѓу назначените сектори за жалби за време на разгледување на жалбите. И покрај тоа што беа усвоени сите потребни закони и беа основани потребните сектори, се јавува потреба од зголемување на административните капацитети на секторите за внатрешен надзор. На нивната работа влијае недостигот од работен простор, како и фактот дека одредени организациски делови од секторите, како што е Секторот за материјално-финансиски работи, не се лоцирани во зградата на Министерството за внатрешни работи на Федерацијата Босна и Херцеговина (Министерство за внатрешни работи, писмена кореспонденција, 15-ти ноември 2010 година).

3.3. Судска контрола

Улогата на судството во вршењето контрола и надзор над употребата на сила и специјалните истражни мерки е важна за да се обезбеди основно почитување на човековите права. Како што е објаснето погоре, полицијата мора да оди преку Канцеларијата на Јавниот обвинител за да побара судско одобрение пред да ги употреби специјалните истражни мерки. Овие мерки може да се употребат во случаи кога не е возможно да се добијат докази на каков било друг начин, или кога собирањето докази со помош на други средства би создало посериозни пречки. Тие често се користат во случаи кога се покренува обвинение за кривични дела против интегритетот на Босна и Херцеговина, кривични дела против човештвото и вредностите кои се под заштита на меѓународниот закон, терористички дела и кривични дела за кои на извршителот може да му се досуди казна затвор од три или повеќе години (Закон за кривична постапка, член 116-117). Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина поднесува барања директно до судовите. Доказите собрани од агенцијата без претходно добиена судска дозвола веднаш се уништуваат. Понатаму, на директорот му е наложено да го извести претседателот на одборот на агенцијата, како и главниот инспектор, и да покрене постапка против поединецот или поединците кои го прекршиле законот (Закон за Разузнавачко-безбедносната агенција, член 79).

Досегашното искуство покажува дека луѓето под истрага не секогаш се информирани за целта и резултатите од истрагата, што се коси со Законот за кривична постапка и Законот за Разузнавачко-безбедносната агенција. За време на нашата анализа не најдовме на многу докази дека ова целосно се спроведува, а ниту дека се спроведува согласно законот. Понатаму, не постои достапен запис во кој се наведени сите одобренија за спроведување на специјалните истражни мерки од судовите или обвинителите. Оттаму, овие податоци не се достапни на јавноста. Безбедносните институции не сакаа да ни ги приложат ваквите податоци кога го побаравме тоа од нив.

Со Уставот е пропишано судство, кое како такво, не може да функционира ефикасно. Во моментов постојат четири одделни судски структури, со одделни буџети, кои немаат воспоставено добра соработка.

3.4. Контрола од страна на независните тела за надзор

Во Босна и Херцеговина постојат четиринаесет независни тела за надзор. Во табелата која следува се резимирани нивните улоги и владиното ниво на кое дејствуваат:

Табела 2: Независни тела за надзор

Институција	Ниво	Област
Институција на Народниот правобранител за човекови права на Босна и Херцеговина	Босна и Херцеговина	Човекови права
Парламентарен воен комесар	Босна и Херцеговина	Човекови права
Независен полициски одбор на Босна и Херцеговина	Босна и Херцеговина	
Одбор за жалби на полициските службеници на Босна и Херцеговина	Босна и Херцеговина	Човекови права
Одбор за јавни жалби на Босна и Херцеговина	Босна и Херцеговина	Човекови права
Независен полициски одбор на БиХ	Федерација Босна и Херцеговина	
Независен полициски одбор на Република Српска	Република Српска	
Агенција за заштита на личните податоци на Босна и Херцеговина	Босна и Херцеговина	Човекови права
Државен ревизор	Босна и Херцеговина	Буџет
Канцеларија на јавниот ревизор на ФБиХ	Федерација Босна и Херцеговина	Буџет
Канцеларија на јавниот ревизор на Република Српска	Република Српска	Буџет
Агенција за превенција и координација на борбата против корупцијата на Босна и Херцеговина	Босна и Херцеговина	
Централна изборна комисија на Босна и Херцеговина	Босна и Херцеговина	
Регулаторна агенција за комуникации на Босна и Херцеговина	Босна и Херцеговина	Електронски медиуми
Независен полициски одбор на округот Брчко	Округот Брчко	

Најважна институција за заштита на човековите права е институцијата на Народниот правобранител за заштита на човековите права на Босна и Херцеговина која беше основана во 2007 година и претставува унифицирана институција која функционира на државно ниво. Народните правобранители се одговорни за вршење надзор над почитувањето на човековите права во целиот јавен сектор, без посебен мандат за безбедносниот сектор. Босна и Херцеговина никогаш не усвои сеопфатен стратески пристап за да ја осигури и подобри заштитата на човековите права. Без соодветна законска и регулаторна рамка со која ќе се осигури дека се спроведуваат одлуките на Народниот правобранител, неговата канцела-

рија ги решава прашањата *ад хок*. Како резултат на тоа, одлуките на Народниот правобранител често се преиспитуваат и неговата работа не може да напредува.

Иако Народниот правобранител има испланирано голем број иницијативи во областа на човековите права и маргинализираните групи, како и поднесено уредни извештаи како што се „Специјалниот извештај за состојбата на човековите права во рамките на Институцијата за извршување казни мерки за кривични дела“⁴⁵, сепак, не е покажана поголема иницијатива за спроведување на овие планови и следење на препораките од Народниот правобранител. Народните правобранители се справуваат со безбедносните актери само како дел од нивното истражување и со давање препораки за казниот систем и односот кон затворениците.⁴⁶

Според извештајот на Народниот правобранител за 2010 година, неусогласеноста со неговите препораки укажува дека општеството и владата не го прифаќаат Народниот правобранител како државна институција задолжена за спречување злоупотреба на човековите права. Понатаму, во извештајот е наведено и дека слабото почитување на човековите права и на институциите кои ги заштитуваат истите покажува дека демократијата не е доволно развиена во Босна и Херцеговина (Институција на Народниот правобранител за човекови права, 2011 година, стр. 37)

Во неговите извештаи за 2009 и 2010 година Народниот правобранител наведе дека голем број институции во Босна и Херцеговина не успеаја целосно да ги применат одредбите од Законот за право на слободен пристап до информациите од јавен карактер. Меѓутоа, во извештаите е нагласено дека постои одреден напредок, односно дека само пет од шеесет и една институција немаат назначено контакт-лице за односи со јавноста во случај на барања за пристап до информациите од јавен карактер. Иако Законот за право на пристап до информациите од јавен карактер на Босна и Херцеговина е напреден и модерен, постојат одредени проблеми во однос на спроведувањето на истиот. Најголем проблем претставува тоа што во одредбите од овој закон не е доволно јасно наведено дека институциите мораат да ги прикажат нивните одговори во форма на изјава (наместо во форма на одлука). Ова, во процесот на разгледување на жалбата, создава проблеми за подносителот на жалбата, бидејќи доставената изјава не може да биде обжалена онака како што може да се обжали одлуката.

Кај независните тела во Босна и Херцеговина треба да се зацврстат нивните овластувања за санкционирање. Овие институции не можат да сторат многу околу спроведувањето казне-

45 Сите специјални извештаи се достапни на веб страницата на Народниот правобранител: <http://www.ombudsmen.gov.ba/PublikacijeEn.aspx?category=Special%20Reports>.

46 Со Законот за спроведување кривични казни, притвор и други мерки (2005 година) со кој се регулираат основните и најважните човекови права во Босна и Херцеговина, во членот 68 на затворениците им е доделено правото на комуникација со Народниот правобранител на БиХ како независно тело задолжено за заштита на основните човекови права и слободи, и им се дозволува да се пожалат преку петиција или жалба во случај на каков било проблем. Ова право на затворениците е пропишано и со член 20 од Законот за Народниот правобранител во кој стои наведено дека: „комуникацијата на Народниот правобранител или Институцијата со затвореникот не може да се цензурира на каков било начин, ниту пак да се открие, а врз разговорите со Народниот правобранител или лицата назначени од негова страна никогаш не смее да се врши надзор“, што укажува на фактот дека постоечките закони во БиХ содржат одредби за вршење контрола над казнените мерки од страна на независните институции надвор од затворскиот систем.

ни мерки и зависат од доброволната согласност на прекршителите на одредените закони или регулативи. Законите на државно ниво и на ниво на ентитетите ги зголемија нивните капацитети по препорака на ревизорите. Меѓутоа, нивните капацитети се сè уште недоволни во однос на тоа што е потребно за спроведување на препораките од ревизорските извештаи. Тековната евиденција не дава никакви примери за институција која била казнета или поминала низ каква било дисциплинска постапка.

Секоја година, ревизорските институции објавуваат извештаи во кои се наведени конкретни неуспеси на одредени институции. За жал, по анализа и дискусија во парламентот, таквите прашања не се разгледуваат повторно ниту се изнаоѓа решение за нив. Во нејзиниот извештај 2010 година, Управата за ревизија на институциите во Федерацијата БиХ (Управа за јавна ревизија на Федерацијата БиХ, 2011 година) не успеа да додели позитивна оценка за ниту една институција. Овие и други слични наоди од ревизијата претставуваат можни докази за невнимателно управување со државните ресурси. Треба да се извршат измени во законите со цел да се дозволи казнување на институциите кои не постапуваат согласно препораките.

Парламентарниот воен комесар на Босна и Херцеговина е единствена институција од тој вид во регионот. Првиот Комесар беше назначен непосредно по усвојувањето на Законот за Парламентарниот воен комесар од страна на парламентот во 2009 година (Службен весник на БиХ, 51/09) и тој е активен во промовирањето на основните човекови права и слободи на воениот кадар. Согласно Законот за Парламентарниот воен комесар, Комесарот може да презема случаи кои му ги доставува Народниот правобранител (член 7). Тој исто така е одговорен и за истражување на специфични случаи по препорака на Парламентарното собрание и Заедничката комисија за одбрана и безбедност. Комесарот е надлежен и за спроведување истраги според неговата лична проценка, и може да побара препораки за истрагите од Заедничката комисија. Тој има пристап до сите податоци кои му се потребни за истрагите, а министерот за одбрана може да не му дозволи пристап само доколку станува збор за доверливи податоци. Дури и во вакви случаи министерот мора да ја образложи својата одлука пред Заедничката комисија за одбрана и безбедност.

3.5. Финансиска транспарентност

Во 2005 година, во Босна и Херцеговина започнаа сериозни реформи на буџетот со цел да се зајакнат фазите на планирање и раководење со јавните финансии. Оттогаш, Босна и Херцеговина создаде силна законска рамка за финансиска транспарентност. Таа создаде модерен, среднорочен процес на планирање со издефиниран тригодишен календар за буџетот и поделба на одговорностите. Согласно Законот за финансирање на институциите на Босна и Херцеговина (Службен весник на БиХ, 61/04), Министерството за трезор и финансии на Босна и Херцеговина е задолжено за подготовка на буџетот и финансирање на корисниците на буџетот, како и за усвојување на сите релевантни правила за подготовка на буџетот и активностите за неговото спроведување. Сите институции се обврзани да усвојат внатрешни правилници, односно деловници, кои дополнително придонесуваат кон организирањето на ова поле. Законската рамка значително се подобри од 2008 година наваму, посебно кога станува збор за усвојувањето на Законот за внатрешна ревизија на институциите во Босна и Херцеговина (Службен весник на БиХ, 27/08) и Законот за државниот Фискален совет на

Босна и Херцеговина (Службен весник на БиХ, 63/08). Овие два закона повикуваат на соодветна транспарентност на буџетот и неговата достапност за јавноста за време на фазата на неговото создавање и имплементација.

Од ревизорските извештаи може да се види дека одредени институции од безбедносниот сектор, како на пример Министерството за одбрана на Босна и Херцеговина, добиле незадоволителни оценки. Државниот ревизор се произнесе со резервиран став за финансискиот извештај и законитоста на раководењето за време на 2009 година.

Управата за ревизија редовно врши контрола над актерите од државната безбедност, а податоците за истата ѝ се достапни на јавноста. Со овој пристап се бележи подобрување на финансиските активности на одредени институции. Некои институции, како на пример Државната агенција за истрага и заштита на БиХ (СИПА), ги подобрија нивните финансиски активности, следејќи ги препораките на Управата за ревизија. На Министерството за безбедност исто така му беа доставени препораки за финансиските активности, но тоа не ја постигна потребната динамика на вработување во 2006 година и остави неискористени ресурси за платите на кадарот. Овие ресурси беа распределени за други потреби. Овој тренд беше забележан и кај други безбедносни институции. Извештаите за финансиските активности на институциите во Босна и Херцеговина ги опфаќаат сите актери на државната безбедност и ѝ се достапни на пошироката јавност. Како исклучок важи извештајот на Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина. Ревизијата во оваа агенција ја врши парламентарна комисија согласно Законот за Разузнавачко-безбедносната агенција.

Од сите институции, согласно законот, се бара да воведат процедури за внатрешна контрола и ревизија.⁴⁷ Меѓутоа, оваа обврска никогаш не се почитувала целосно. Само одредени институции, како на пример Министерството за одбрана на Босна и Херцеговина, Граничната полиција и Државната агенција за истрага и заштита воспоставија внатрешна ревизија. Во тек се сеопфатни реформи во согласност со меѓународните стандарди и европските практики и треба да станат функционални кон крајот на 2012 година. Реформираниот систем треба да опфаќа целосен и функционален систем за контрола. Една од главните одлики на финансиската контрола е тоа што таа се врши согласно потрадиционалниот пристап за инспекција преку спроведување надворешна ревизија, наместо почесто да се практикуваат внатрешни ревизии. Ова особено се однесува на контролирањето на трошоците, каде е тешко да се направи разлика помеѓу јавните и приватните трошоци на функционерите. На пример, линијата помеѓу службената и приватната работа е тенка кога се работи за трошоци за репрезентација, употреба на службени возила, телефони, користење државен имот по работното време итн.

3.6. Општа транспарентност

Со Уставот на Босна и Херцеговина се гарантира заштита на основните човекови права и слободи (Устав на БиХ, член 2) согласно Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, вклучително правото на пристап до податоци и правото на приватност.

⁴⁷ Институциите со годишен буџет поголем од два милиони конвертибилни босански марки мораат да воведат механизам за внатрешна контрола.

Заштитата на личните податоци, како најважен дел од заштитата на приватноста, е основно човеково право кое е клучно да биде остварено за да функционира едно демократско општество. Кривичниот законик на Босна и Херцеговина го опфаќа кривичниот прекршок наречен „неовластено процесуирање на лични податоци“. (Службен весник на БиХ, 3/03). Во Уставот на Босна и Херцеговина не се јасно дефинирани правата на граѓаните на пристап до информациите од јавен карактер, иако Европската конвенција е опфатена во Уставот и со неа е создадена основа за почитување на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

3.7. Право на пристап до информациите и заштита на податоците

Законите за право на пристап до информациите од јавен карактер беа усвоени во 1999 година во три различни верзии, на државно ниво и на ниво на двата ентитети. Со цел да се стандардизираат овие закони, Високиот претставник донесе одлука со која на ОБСЕ му се дозволува да поднесе предлог верзија на Законот за право на пристап до информациите од јавен карактер во согласност со најдобрите практики. Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина го усвои овој предлог-закон во ноември 2000 година (Службен весник на БиХ, 28/00), а парламентите на ентитетите го усвоија во текот на 2011 година, со што Босна и Херцеговина доби усогласена легислатива за правото на пристап до информациите.

Законот за заштита на доверливите податоци (Службен весник, 54/05) воведо систем за класификација и категоризација со кој податоците можат да се класифицираат според нивото, ниско или високо ниво на класификација, во зависност од владината институција. Нивото на класификација се разликува од институција до институција.

Според извештајот на Одделот на ОБСЕ за демократизација, само третина од населението на Босна и Херцеговина е запознаено со Законот за право на пристап до информациите од јавен карактер и речиси толков процент верува дека тој им е од некаква корист на граѓаните (ОБСЕ, 2004 година). Во годишниот извештај на Народниот правобранител за 2009 година наведено е дека голем број институции во Босна и Херцеговина не го спроведуваат во целост Законот за право на пристап до информациите од јавен карактер, но и дека е постигнат одреден напредок во тој поглед (Народен правобранител на БиХ, 2009 година).

Законот за заштита на доверливите податоци дава основа за право на пристап и заштита на доверливите информации⁴⁸ од неовластено објавување, уништување и злоупотреба. Босна и Херцеговина потпиша договор со ЕУ за Безбедносните процедури за размена на доверливи податоци во 2006 година. Со тоа, таа се обврза дека ќе ги исполнува минималните стандарди на ЕУ за процедурата за заштита и размена на доверливи податоци. Како резултат на тоа, Законот за заштита на доверливи податоци претрпе измени и дополнувања и се прошири опсегот на заштитата на личните податоци во Босна и Херцеговина со цел да се осигури дека регулативите се во согласност со стандардите на НАТО.

48 Законот ги опфаќа видовите на доверливи информации кои се однесуваат на државната безбедност, одбраната, надворешните работи, разузнавањето и безбедноста, декласификацијата на податоци, како и процедурите за проверка на безбедноста и безбедносните дозволи за пристап до тајни податоци. За повеќе информации прочитајте го Законот за заштита на доверливите податоци, Службен весник на БиХ 54/05

Во Извештајот за човековите права во Босна и Херцеговина за 2009 година (Американски стејт департамент, 2009 година), Американскиот стејт департамент наведе дека иако со Законот за право на пристап до информациите од јавен карактер на граѓаните им е овозможен пристап до сите владини записи, многу владини агенции не го почитуваат истиот. Согласно Законот за право на пристап до информациите од јавен карактер, владата е должна да го образложи секое одбивање за пристап, а граѓаните можат да поднесат жалба до судот или Народниот правобранител. Во практика, владата понекогаш не го образложува одбивањето на пристап до информациите сè додека граѓаните не се пожалат кај Народниот правобранител или на суд, или пак додека не побараат правна помош.

Јавната свест за овој закон сè уште не е доволно развиена. Иако Законот за право на пристап до информациите од јавен карактер воспоставува нови процедури за пристап до информациите со кои располага владата, општо земено, новите принципи на административните процедури не беа воспоставени. Вкупната практика во овој домен, како главен показател за транспарентноста при одлучувањето околу администрацијата, се чини дека е предмет на двојно регулирање во државниот апарат, од што како последица произлегува нејаснотијата околу применливоста на оваа законска рамка.

4. Заклучок

Секоја анализа на реформите во безбедносниот сектор на Босна и Херцеговина мора да го препознае специфичниот контекст во кој се одвиваат овие промени. По излегувањето од уништувачка војна, уставните и законски одредби беа дел од мировниот договор. Меѓународната заедница одигра значајна улога во обликувањето и градењето на безбедносните институции. Во таква уникатна средина, напредокот беше попречуван од недостиг на политичка волја кај претставниците на различните конституентни народи за постигнување на консензус за националните интереси. Меѓутоа, постои напредок во доменот на безбедноста кој може да се смета за успех. Иако преостанува уште многу работа, Босна и Херцеговина ја постигна неопходната стабилност, без да постојат опасни закани по безбедноста на граѓаните или можност за нов конфликт. Земјата создаде неопходни услови за понатамошен политички, економски и општествен развој. Значајноста на овој напредок не треба да се потценува, земајќи ја предвид ситуацијата пред потпишувањето на Дејтонскиот мировен договор.

Во секторот на одбраната, Босна и Херцеговина се соочи со многу предизвици кои создадоа пречки за постигнување баланс во неговите финансиски операции, граѓанскиот надзор и команда, и транспарентниот надзор над структурите на одбранбениот сектор. Воспоставувањето демократски надзор над безбедносниот сектор беше еден од најголемите предизвици во процесот на реформи во безбедносниот сектор, но напредокот во оваа област претставува еден од најголемите показатели за успешна трансформација.

Бидејќи воспоставувањето на безбедносниот сектор не беше третирано одделно во рамките на мировниот договор, меѓународната заедница презеде обврски во однос на негово институционално, законско и нормативно воспоставување. Меѓународната заедница, особено преку *Канцеларијата на високиот претставник во БиХ, силно влијаеше на ре-*

формите. Понекогаш пристапот требаше да биде енергичен, бидејќи локалните политичари немаа волја да ја вршат задачата. Усвојувањето на таканаречените „бонски овластувања“⁴⁹ значително им помогна на Високиот претставник и на другите членови на меѓународната заедница во охрабрувањето, а понекогаш, и во наметнувањето на неопходните реформи.

Во текот на овие процеси, беа воспоставени дополнителни форми на демократска контрола и надзор над безбедносниот сектор, вклучувајќи ги парламентарниот надзор, извршната контрола, судската контрола и контролата од независните државни тела. Клучна пречка за целосното спроведување и реализација на овие законски одредби е недостигот на способно раководство. Дополнително, креаторите на политики ќе треба да ги надминат наследените недемократски менталитети и постапки. На безбедносните институции и кадар ќе им треба повеќе време да ги усвојат и интернализираат демократските вредности и начела.

Парламентарниот надзор над безбедносниот сектор во Босна и Херцеговина, преку работата на релевантните комисии, може да се оцени како прилично добар. Квалитетната законска регулатива ги снабдува овие комисии со различни механизми за надзор. Комисиите исцрпно ги користат овие механизми, и покрај фактот што во одредени ситуации, тесно политичките интереси се ставаат пред законската ефикасност и прагматизам. Работата на комисиите беше ставена во мирување после изборите во 2010 година кога составувањето на новите комисии, вклучувајќи ги парламентарните комисии за надзор над безбедносниот сектор, доцнесе неколку месеци. Поради тоа, законодавците мора да усвојат процедурални заштити со цел да се спречат слични ситуации односно прекини во работата на комисиите во иднина.

Обидите да се понуди увид во реформите на безбедносниот сектор и трендовите кои беа карактеристични за овој процес покажаа дека реформите продолжуваат да се одвиваат позитивно. Првата генерација реформи, чија карактеристика беа потешкотиите на уникатниот контекст на Босна и Херцеговина, беа спроведени задоволително со значителна помош од меѓународната заедница. Во периодот кој следува ќе биде потребно да се зголеми транспарентноста во сите области на безбедносниот сектор, да се обезбеди одржливост и локално сопствеништво над сите процеси и да се инсистира на поголема одговорност на раководните структури на безбедносните институции.

5. Препораки

Треба да се усвои предложениот закон за парламентарен надзор над безбедносниот сектор:

Контролата и надзорот кои ги вршат парламентарните комисии на Босна и Херцеговина воглавно се прилично добри. Постојат доволно закони кои ги снабдуваат овие комисии со

49 Советот за имплементација на мирот (СИМ) одлучи да на Канцеларијата на високиот претставник ѝ додели дополнителни овластувања на Конференцијата во Бон, која се одржа на 9 и 10 декември 1997 година. Високиот претставник сега може да наложува закони и да разрешува службеници кои ја попречуваат имплементацијата на Дејтонскиот мировен договор.

различни алатки за надзор над работата на безбедносните институции кои се користат. Во одредени ситуации, тесните политички интереси се ставаат пред законската ефикасност. Предложениот закон за парламентарен надзор над безбедносниот сектор, кој моментално е во парламентарна постапка, треба забрзано да се усвои, бидејќи со него ќе бидат подобрени некои непрецизно дефинирани законски одредби за контрола и надзор.

Треба да се зголеми соработката меѓу комисиите на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина и извршните власти: Соработката меѓу комисиите на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина одговорни за надзор над безбедносниот сектор и извршните власти не е доволна. Ова особено се забележува во недостигот на соработка меѓу Заедничката комисија за надзор над работата на Разузнавачко-безбедносната агенција на БиХ и Советот на министри на Босна и Херцеговина. Во текот на изминатите неколку години оваа ситуација се подобри, но веруваме дека соработката сè уште не е на ниво за да може се спроведе контрола во согласност со демократската практика. Затоа, треба да се измени и дополни Законот за Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина со цел да се воспостават норми кои поблизу ги дефинираат формите на соработка и да се воспостави одговорност за неисполнување на обврските во овој дел од надзорот.

Треба да се зголеми квалитетот на телата за внатрешна контрола: За разлика од системите за контрола на квалитетот, телата за внатрешна контрола сè уште имаат видливи недостатоци. Значителни предизвици претставуваат недостигот на кадар и соодветна стручност. Активностите кои почнуваат полека да се спроведуваат за внатрешната финансиска контрола треба да послужат како пример кои ќе го следат и останатите единици за внатрешна контрола.

Треба да се воспостават казни одредби за непридржување кон препораките на Народниот правобранител или Управата за ревизија: Способностите на независните тела и понатаму се ограничени. Причините се недоволни капацитети и недостиг на политичка независност. Неусогласеноста со препораките дадени од независните тела и понатаму се пречка за реформите. Годишниот извештај на Државниот ревизор често укажува на проблемите со финансиското управување на Министерството за одбрана на БиХ,⁵⁰ но од тоа нема никакви последици. Она што треба да се зајакне во БиХ се казнените одредби за непридржување кон препораките на Народниот правобранител или Канцелариите на јавните ревизори.

Судските реформи треба да станат приоритет: Во моментот во БиХ постојат четири одделни пирамиди на судството кои меѓусебно слабо соработуваат. Системот треба да се зајакне и да се направи поефикасен. Структурниот дијалог за судството меѓу ЕУ и БиХ треба да понуди одредени решенија со цел да се постигне поставеност на институциите која е повеќе насочена кон квалитетот.

Треба да се зајакне улогата на организациите на граѓанското општество во процесот на надзор над безбедносниот сектор: Имајќи ги предвид реформите во безбедносниот

⁵⁰ Сите Специјални извештаи се достапни на веб страницата на Институцијата Народен правобранител www.ombudsmen.gov.ba

сектор од втората генерација кои следуваат (првата генерација РБС во Босна и Херцеговина се завршени), треба да се подобри и зајакне улогата на организациите од граѓанското општество во процесот на надзор над безбедносниот сектор.

Библиографија

Примарни извори

1. Устав на Босна и Херцеговина.
2. Закон за одбрана на Босна и Херцеговина, бр. 88/05.
3. Закон за Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина, бр. 12/04.
4. Државна агенција за истрага и заштита на Босна и Херцеговина, Службен весник на Босна и Херцеговина, бр. 27/04.
5. Закон за судовите во Босна и Херцеговина, Службен весник на Босна и Херцеговина, бр. 29/00.
6. Закон за право на пристап до информации, Службен весник на Босна и Херцеговина, бр. 28/00.
7. Закон за заштита на доверливи податоци, Службен весник на Босна и Херцеговина, бр. 54/05.
8. Кривичен законик на Босна и Херцеговина, Службен весник на Босна и Херцеговина, бр. 3/03.
9. Закон за кривична постапка на Босна и Херцеговина, Службен весник на Босна и Херцеговина, бр. 03/03.
10. Закон за внатрешна ревизија во институциите, Службен весник на Босна и Херцеговина, бр. 27/08.
11. Закон за Фискалниот совет, Службен весник на Босна и Херцеговина, бр. 63/08.
12. Закон за Парламентарниот воен комесар, Службен весник на Босна и Херцеговина, бр. 51/09.
13. Закон за финансирање на институциите во Босна и Херцеговина, Службен весник на Босна и Херцеговина, бр. 61/04.
14. Закон за Народниот правобранител за човекови права на Босна и Херцеговина, Службен весник на Босна и Херцеговина, бр. 19/02, 32/06.

Секундарни извори

1. Босе, С., 2002 година, Босна по Дејтонскиот договор. Национална поделба и меѓународна интервенција. Лондон: Харст&Ко. [Bose, S., 2002, Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention London: Hurst & Co.]

2. Вечера, Х. и Демијан, М., 2006 година, Реформи во безбедносниот сектор на Босна и Херцеговина: Улогата на меѓународната заедница, меѓународни мировни мисии, том 13, бр. 1 [Vetschera, H. and Damian, M., 2006, Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina: The Role of the International Community, International Peacekeeping, vol. 13, no. 1]
3. Нејтан, Л., јуни 2006 година, Операционализација на принципот на локално сопствеништво во реформите во безбедносниот сектор. [Nathan L., June 2006, Operationalising the Principle of Local Ownership in Security Sector Reform.]
4. Канцеларија за ревизија на финансиското работење на институциите на ФБиХ, Ревизорски извештај за спроведувањето на буџетот на ФБиХ за 2010 година, Сараево, јуни 2011 година.
5. Народен правобранител за човекови права на БиХ, Годишен извештај за резултатите од активностите на Народниот правобранител на БиХ за 2009 година, Бања Лука, февруари 2010 година.
6. Народен правобранител за човекови права на БиХ, Годишен извештај за резултатите од активностите на Народниот правобранител на БиХ за 2010 година, Бања Лука, март 2011 година.
7. ОБСЕ (2004 година), Анкета за истражување на јавното мислење – јуни 2004 година.
8. Американски стејт департмент, Извештај за човекови права: Босна и Херцеговина, 2009 година.
9. Писмо од Секторот за материјални и финансиски операции при Федералното Министерство за внатрешни работи, 5 ноември 2010 година.

Веб страници

1. www.predsjednistvobih.ba – Претседателство на Босна и Херцеговина
2. www.vijeseministara.gov.ba – Совет на министри на Босна и Херцеговина
3. www.parlament.ba – Парламентарно собрание на Босна и Херцеговина
4. www.msb.gov.ba – Министерство за безбедност на Босна и Херцеговина
5. www.mod.gov.ba – Министерство за одбрана на Босна и Херцеговина
6. www.osa-oba.gov.ba – Разузнавачко-безбедносна агенција на Босна и Херцеговина
7. www.granpol.gov.ba – Гранична полиција на Босна и Херцеговина
8. www.sipa.gov.ba – Државна агенција за истрага и заштита на БиХ – СИПА Босна и Херцеговина

9. www.ombudsmen.gov.ba – Народен правобранител за човекови права на Босна и Херцеговина
10. www.revizija.gov.ba – Канцеларија за ревизија на финансиското работење на институциите на Босна и Херцеговина
11. www.saifbih.ba/ – Канцеларија за ревизија на финансиското работење на институциите на Босна и Херцеговина
12. www.dnevnik.ba – Инфо портал

Глава 3 – Хрватска

Автори: Сандро Кнезовиќ и Звонимир Махечиќ⁵¹

51 Д-р Сандро Кнезовиќ е истражувач на Институтот за меѓународни односи (ИМО) (Катедра за меѓународни економски и политички односи). Звонимир Махечиќ е полковник на вооружените сили на Хрватска во пензија. Во моментот тој работи како надворешен експерт во Институтот за меѓународни односи (ИМО) во Загреб.

Скратеници и акроними

БиХ	Босна и Херцеговина
СЕ	Совет на Европа
ДБ	Државен буџет на Хрватска
ДПРВСРХ	Долгорочен план за развој на вооружените сили на Хрватска
ДУР	Државна управа за ревизија
ЕЗ	Европска заедница
ЕУ	Европска унија
ХДЗ	Хрватска демократска заедница
ХП	Собрание на Хрватска
МКТПЈ	Меѓународен кривичен трибунал за поранешна Југославија
АПЧ	Акционен план за членство
МО	Министерство за одбрана
МНР	Министерство за внатрешни работи на Хрватска
НАТО	Северноатлантска алијанса
ОО	Одбор за одбрана на Хрватска
ВСРХ	Вооружени сили на Република Хрватска
ОВПНБ	Парламентарен одбор за внатрешна политика и национална безбедност
ПМ	Партнерство за мир
РХ	Република Хрватска
ПСА	Процес на стабилизација и асоцијација
СДП	Социјалдемократска партија на Хрватска
СФРЈ	Социјалистичка Федеративна Република Југославија
РБС	Реформи во безбедносниот сектор
КСНБ	Канцеларија на Советот за национална безбедност
СГНБРА	Совет за граѓански надзор над безбедносно-разузнавачките агенции

1. Вовед

Во оваа глава се разгледуваат поважните елементи кои влијаат на градењето на безбедносниот сектор и механизмите за вршење надзор во Република Хрватска. Таа опфаќа:

1. хронологија и кратка анализа на настаните релевантни за реформите во безбедносниот сектор (РБС) во Хрватска; и
2. рамка на главните процеси кои влијаат на реформите за време на нивното спроведување.

Периодот од 1990 година наваму, од распаѓањето на поранешна Југославија (СФРЈ) и прогласувањето независност, е поделен на неколку поголеми периоди. Со тоа ќе се извлечат заклучоци и ќе се изврши проценка на трендовите кои го одбележаа развојот и градењето на структурите на безбедносниот сектор со спроведување и операционализација на опсежните процеси и нивното влијание врз државата и општеството. Периодот е поделен на следниве периоди:

- 1990–1995 година: првите повеќепартиски избори, покренување на процесот на градење држава, учество во војна и успешно излегување од истата, вклучително ослободување на територијата.
- 1995–1999 година: состојба на мир и смртта на првиот претседател Фрањо Туѓман.
- 2000 година – досега: напредок во спроведувањето на РБС, градење силни механизми за вршење надзор и зајакнување на улогата и влијанието на парламентот во безбедносниот сектор.

2. Историја на проширување на референцијалната рамка

Едноставно е да му се пристапи унитарно на периодот од 2000 година наваму, но постоеја разлики во пристапот на владите кон општествениот развој како што можеше да се забележи и за време на трите изборни периоди. Првата од овие две политички философии беше ориентирана кон државата и ексклузивна, а другата беше либерална и отворена за надворешно влијание. Во согласност со тоа, периодот по 2000 година е поделен на три фази:

- 2000–2003 година: Политички промени од страна на коалицијата предводена од Социјалдемократската партија, крај на полуавторитарниот режим и полупретседателскиот политички систем, започнување на вистинска транзиција и пристапување кон евро-атлантската заедница.
- 2004–2007 година: Враќањето на власт на Демократската унија на Хрватска (ХДЗ), првата влада по Туѓман составена од нејзино мнозинство, бавното воведување РБС и реформите во целата државна администрација извршија силно влијание врз сите државни активности (истите во моментот силно напредуваат).
- 2008–2011 година: Што е уште поважно, вториот мандат на владата на ХДЗ го одбележа почетокот на економската криза и забрзувањето на бројни позитивни процеси, имено зачленувањето во НАТО и ЕУ, како и зголемениот број антикорупциски истраги и зго-

лемената чувствителност на општеството во однос на нерегуларностите од страна на избраните претставници, нивните следбеници и клиенти.

Од друга страна, главните процеси кои влијаеја на развојот на структурите од безбедносниот сектор може да се резимираат на следниов начин:

- политичко влијание на владејачката политичка елита;
- надворешна и меѓународна политика и обележаност на општествениот и административниот развој;
- создавање законска рамка согласно европските демократски стандарди;
- градење административни капацитети во соработка со земјите-партнери на НАТО и ЕУ;
- примена на нормативна рамка согласно општите стандарди и процедури;
- финансиска отчетност на државната администрација;
- транспарентност, како мерка за отвореност на официјалните структури;
- прифаќање на културата/интернализација на вредности и напуштање на помалку оптималното владеење; и
- влијанието на граѓанското општество за време на процесот на воведување општествени промени и РБС.

2.1. Краток преглед на состојбата

Примерот на Хрватска укажува на тоа дека градењето држава, демократизацијата и РБС се долготрајни процеси. Постои единствен историски, политички и општествен контекст, како и фази кои во оваа глава се претставени по хронолошки редослед.

Почетниот период на градење на државата (1990-1995 година) го одбележа војната и окупацијата на речиси третина од територијата на Хрватска. Во 1989 година, повеќето поранешни комунистички држави во централна и источна Европа ги променија нивните системи и започнаа да се движат кон ЕУ и НАТО. Тоа обично се постигна, едноставно, со промена на нивните политички системи. За жал, Хрватска мораше да го изоди потешкиот пат. Тоа го спречи нејзиниот понатамошен напредок кон евро-атлантската интеграција. Хрватите беа принудени да се справуваат со проблемите кои ги донесе војната и неопходноста да се борат за меѓународно признание. Понатаму, внатрешната политика не резултираше со демократија и владеење на законот, и не ги задоволи критериумите за интеграција во ЕУ и НАТО како што беше случајот и во останатите поранешни комунистички држави. Првенствено, негативните последици кои произлегоа од крутата внатрешна и надворешна политика беа ублажени со статусот на жртва од агресивната војна, но по непресметаното вмешување во случувањата во Босна и Херцеговина (БиХ) стануваше сè потешко да се задржи таа позиција.

Периодот на „недостиг од демократија“ (1995-2000 година) претставуваше ера на полуавтократски режим заедно со сите последици кои произлегуваат од истиот. Јасно е дека првите два периоди, со оглед на природата на политиката и безбедноста, немаа многу допирни точки со вистинската демократизација и речиси ниту една со РБС и севкупните реформи.

Сосема поинаков од претходните, периодот кој започна со изборните и уставните промени во 2000 година создаде нови можности државата да започне со потребните реформи, вклучително и РБС, и да се активира во процесот на пристапување кон ЕУ и НАТО. Тоа повлече нова динамика за внатрешната и надворешната политика на Хрватска, стимулирајќи постојано надградување на институцискиот апарат што беше неопходен чекор за да се заокружат овие два процеси кои требаше да помогнат на Хрватска да го најде своето место во трансатлантскиот клуб.

Доколку се земе предвид политичкиот систем на Хрватска и владејачките елити за време на деведесеттите години, промените во 2000 година претставуваат важен настан за иднината на демократијата и меѓународната позиција на Хрватска. Исто така, уставните промени кои следеа и новата динамика на процесот на пристапување кон ЕУ и НАТО придонесоа кон општите реформи, вклучително и РБС. За време на овој период ХДЗ се врати повторно на власт. Нејзиниот прв мандат беше обележан со внатрешна борба меѓу неопходноста од воведувањето реформи и длабоките интереси на политичката елита која ги спречуваше вистинските реформи.

Динамиката на политиката на државната администрација и РБС ја поставија рамката за признавањето на двата позитивни периоди – првенствено, за време на коалицијата предводена од Социјалдемократската партија (СДП), кога политичката елита покажа амбиции за позитивни резултати од реформите, но наиде на блокада од десничарската опозиција и од тврдокорните конзервативци; потоа, за време на вториот мандат кај сегашната влада предводена од ХДЗ, принудена од економската криза, се јави потреба од заокружување на процесот на пристапување кон ЕУ и тоа доведе до тензија кај поголемиот дел од населението, но и започнаа вистинските политички, законски, организациски и функционални реформи кои резултираа со позитивни промени.

Влијанието на политичките елити врз реформите неодамна го постигна посакуваното ниво и тие остануваат најслабата алка во синџирот на реформи. Премногу време се потроши на штитењето на политичките и економските интереси. Надворешното влијание и услови беа важен дел од демократизацијата и реформите, но оставија последици по процесот и квалитетот на промените во политиката, администрацијата и општеството. Првенствено, надворешното влијание беше позитивно и придонесе кон воените заложби и државната одбрана. Наскоро тоа се промени, бидејќи дојде до раздор поради вмешувањето на Хрватска во војната во Босна и Херцеговина, како и поради автократските тенденции на политичките елити кои беа во пораст, што особено се однесува на претседателот Туѓман. Последователно, за време на вториот период дојде до застој на овие процеси и недоразбирања со меѓународната заедница. Политичките интереси на елитите беа основната причина за ваквиот пристап кон меѓународните организации и кон државите и нивните политички структури.

Откако коалицијата од шест политички партии, предводена од СДП, победи на изборите во 2000 година, дојде до подобрување на меѓународните односи и разни програми за соработка кои ја намалија тензијата и резултираа со чувство дека разбирањето е во пораст. Овој период го одбележа пристапувањето во Партнерството за мир (ПМ) и почетокот на „процесот на стабилизација и асоцијација“. Откако ХДЗ се врати на власт овој тренд продолжи и беше

проследен со зајакнување на соработката со експерти и фокусирање на зајакнувањето на капацитетите на државната администрација и управувањето со структурите на безбедносниот сектор. Проблемите со границата со Словенија ја покачија меѓународната и домашната тензија. Судските процеси пред Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија (МКТПЈ) и преовладувачкото чувство дека меѓународната заедница ѝ наметнува на Хрватска премногу тешки услови доведоа до тоа партиите и јавноста да бидат убедени дека меѓународната соработка и условите не се повеќе позитивни за развојот на Хрватска. Тоа беше навраќање кон ситуацијата по војната, сè до смртта на првиот претседател, но со сосема поинакви корени. Првенствено, ова се појави како резултат на тоа што политичките елити манипулираа со јавното мислење. Подоцна, незадоволството земаше сè поголем замав во сите сфери на општеството и влијаеше и го обликуваше однесувањето на елитите. Политичкиот контекст во кој се одвиваа РБС беше одбележан со пружање отпор и отворена недоверба на елитата за време на првата деценија. На почетокот на милениумот, конечно се отстранија пречките и започнаа РБС, без притоа да бидат прекинати или уназадени.

2.2. Законска рамка

Законската рамка на хрватскиот безбедносен сектор постојано се надградува изминативе дваесет години. Процесот беше проследен со успеси и неуспеси, главно поради предрасудите на политичките елити (на пример, претседателот Туѓман). За време на првите два периоди од развојот на државната администрација и безбедносните структури, парламентот (СХ) главно беше во функција на интересите на владејачката политичка елита (ХДЗ). Процесот на прилагодување на законската рамка на стандардите на развиените демократски земји во ЕУ и НАТО започна откако на изборите во 2000 година коалицијата на СДП извојува победа.

По изборите во 2000 година, коалицијата СДП се посвети на враќање на државата во нормала. Се забележаа значителни подобрувања и прилагодувања на законската рамка за безбедноста. Најзабележителен беше обидот да се зголемат надлежностите на парламентот во однос на прашањата поврзани со безбедноста и одбраната. Дел од законите поврзани со безбедноста и одбраната кои претходно беа под силно влијание на претседателот, беа прилагодени со поурамнотежен пристап. На тој начин им се доделија поеднакви надлежности и обврски на претседателот, владата и парламентот, со што помеѓу нив се создаде вистински систем за проверки и баланси. Може да се каже дека владеењето на законот во однос на безбедноста и одбраната отсекогаш постоело во Хрватска, од гледна точка на постоечката законска рамка и фактот дека владеењето на законот е една од општествените вредности пропишани во Уставот на Република Хрватска (член 3). Од 2000 година наваму, се направија сериозни обиди за надминување на наследените недостатоци на стариот полупретседателски систем и се подобри квалитетот на законите.

И покрај тоа што стандардизацијата на законската рамка беше проследена со потешкотии и траеше подолг период, таа претставува еден од најуспешните елементи на РБС. По застојот кој се јави во вториот период и траеше сè до 1999 година законската рамка постојано се подобрува, главно благодарение на стандардизацијата извршена за пристапувањето кон НАТО, а потоа и ЕУ. Анализата на регулативите покажа дека парламентот во однос на вршењето надзор над безбедносните структури, усвојувањето документи за стратешка без-

бедност и долгорочното планирање на развојот кои се добро елаборирани и регулирани, има одредени надлежности кои сега дури ги преземаат и улогите на извршната власт.

Клучно овластување во безбедносниот сектор има извршната власт и таа им доделува овластувања на владата и претседателот. Парламентот е надлежен за набљудување на спроведувањето на политиката за безбедност и развојот на војската со примена на механизмите за контрола на владата и јавната администрација. Уставот и законите кои се однесуваат на безбедноста формираат рамка за безбедност на граѓаните, општествените групи и институции во целост. Координирањето, управувањето и отчетноста во безбедносниот сектор се јасни, како и законите со кои се регулираат мисијата и надлежностите на актерите од безбедносниот сектор. До повремени дискрециски дејства може да дојде само во случај на злоупотреба на законот од страна на поединци и со нив се справуваат повисоките нивоа на извршната власт, судството или законодавството. По изборите во 2000 година, бавно но сигурно, се постигна вертикална хармонизација на законите за безбедносниот сектор со Уставот. Тоа се должеше на сериозниот систематски обид на тогашната владина коалиција да го постигне посакуваното ниво на ред во законската рамка за безбедносниот сектор.

2.2.1. Мапирање на безбедносниот сектор

Сите безбедносни организации поднесуваат извештаи до соодветните министерства, односно до Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана на Хрватска. Тие служат за да се пренесат политичките насоки од парламентарното мнозинство до безбедносниот сектор. Сите овие организации (полицијата, воените ВСПХ, безбедносно-разузнавачките агенции итн.) имаат професионални штабови одговорни за секојдневно вршење на зададените задачи и обврски. Преку овие структури извршната власт ги контролира секојдневните активности. Исто така, две важни функции, прикажани со следниот дијаграм (Табела 1), со кои се спроведува отчетност и транспарентност се вршат преку оваа мрежа од институции и организации.

Следни на хиерархиската скала за вршење надзор се парламентарните комисии за безбедност, одбрана, внатрешна и надворешна политика, кои вршат надзор и ги обезбедуваат горенаведените институции и организации со финансиските средства и ресурси кои им се неопходни за нивната работа. Оваа улога подразбира годишна подготовка, изгласување и извршување на буџетот.

Трето на хиерархиската скала за вршење надзор е судството. Судовите се надлежни да вршат надзор над сите операции во државата. Законската рамка обезбедува мрежа норми кои сите горенаведени институции и организации ги прави одговорни за водење истрага доколку откријат непочитување на законската рамка и бара да се вклучат истражните тела.

Најпосле, граѓанското општество се зајакна и доби на значење изминатава деценија. Неговите истражувања честопати претставуваат појдовни точки за откривање нерегуларности, а неговите дејства ги дефинираат точките на заминување од начинот на кој државата претходно си ја вршела работата.

Покрај горенаведените институции постојат и независни владини тела кои имаат за задача редовно да ги проверуваат активностите на државната администрација, вклучително структурите од безбедносниот сектор, и некои клучни полиња (на пример, политиката за заштита на податоци и антидискриминација). Народниот правобранител има дополнителна надлежност да обезбеди квалитетно дејствување на структурите.

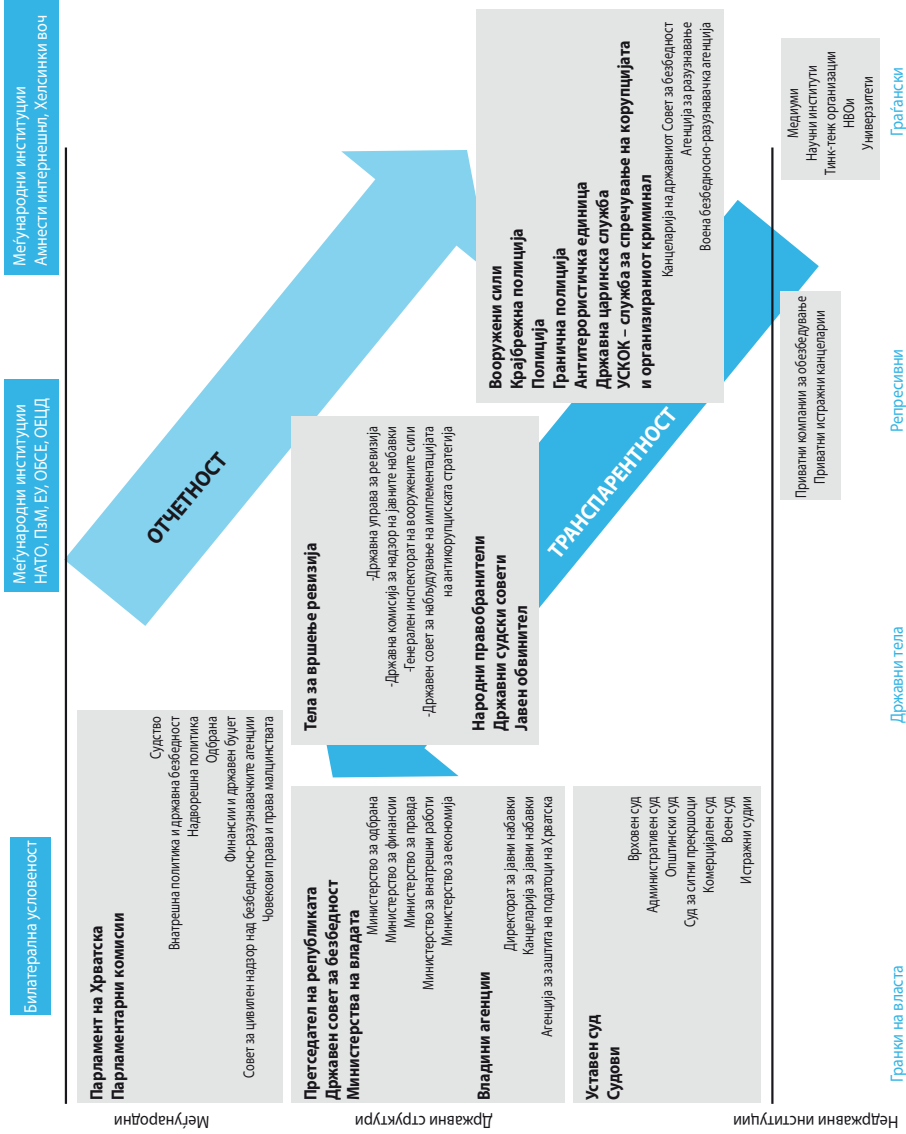
Оваа мрежа на меѓусебни односи претставува механизам кој на прво ниво им овозможува на државните органи да ја следат и подобруваат отчетноста на сите професионални организации, особено на оние кои употребуваат опресивни сили. На второ ниво, оваа мрежа им овозможува на граѓанските организации и институции да влијаат врз дневните активности на безбедносните структури со тоа што се бара поголема транспарентност од државните службеници. Меѓународната средина, на билатерално и мултилатерално ниво, игра значајна улога во градењето отчетност и транспарентност. Меѓутоа, таа тоа го прави помалку директно, влијаејќи и наметнувајќи стандарди за транспарентност и отчетност преку механизмите и алатките за условување. Во текот на изминатите десет години Хрватска стигна далеку во однос на пристапувањето кон НАТО и ЕУ, и бележи значајно подобрување во однос на транспарентноста и отчетноста. Хрватска не е истата држава која беше пред десетина години во однос на структурата. Немаше да дојде дури ни до последната контроверзност околу прикажувањето на корупцијата во јавноста доколку не се постигнеа значајни културни промени за време на овој период. Конечно, се чини дека влијанието на граѓанскиот сектор, заедно со професионализацијата на администрацијата, постигнува значајни резултати и полека создава поинаква клима во општеството.

2.2.2. Синцир на команда

Синцирот на команда и цивилното раководство на безбедносниот сектор се дефинирани со закон. Поделбата на надлежности и одговорности (за време на мир и војна или итни случаи) помеѓу претседателот, премиерот, министрите и оперативните команданти е пропишана со Уставот, Законот за одбрана, Законот за полицијата или во случајот на агенциите за разузнавање со Законот за безбедносно-разузнавачките агенции. Во ова Хрватска е единствена, бидејќи претседателот и премиерот, како челник на владата, делат голем број одговорности во однос на активностите на Вооружените сили на Република Хрватска (ВСПХ) и агенциите за разузнавање. Повеќето од најважните дејства или документи може да се случуваат благодарение на постигнат консензус околу предлозите и одлуките. Исто така, министерот за одбрана, во повеќето вакви ситуации, ги презема првите чекори од процесот бидејќи повеќето закони или процедури не може да се одобрат или започнат без тој претходно да ги предложи. Ваквата поставеност понекогаш е гломазна, но оди во прилог на тоа да не им се доверат премногу надлежности поврзани со безбедносниот сектор на претседателот и премиерот.

Исто така, улогата на началникот на Генералштабот на вооружените сили е посложена отколку во повеќето други држави бидејќи тој/таа првично поднесува извештај до министерот за одбрана, па и до владата за активности поврзани со планирањето и кадарот, а истовремено одговара пред претседателот кој е надлежен командант.

Слика 1



3. Транспарентноста на безбедносниот сектор

Транспарентноста на безбедносните организации и нивното дејствување може да се оцени преку вршењето на нивните активности и задачи. Од сите постоечки функции, заштитата на личните податоци, слободата на пристап до информациите и доверливоста на информациите и податоците од јавен интерес можат да дадат увид за тоа како стојат работите во оваа сфера.

Следните години, со цврстата постоечка законска рамка и годишното подобрување на спроведувањето стандарди, најважни активности ќе бидат подобрувањето на ресурсите на организациите и понатамошно воведување демократски вредности во истите. Постојат примери за широко толкување на доверливите и класифицираните информации поврзани со одбраната и безбедноста, но нивниот опсег и важноста се намалуваат на годишно ниво. Во последно време, фокусот е ставен на образованието и обучувањето на кадарот за истиот да соодветствува со општествената потреба за транспарентност, па во оваа област се постигнати најголеми достигнувања во изминативе години. Опремувањето и зголемувањето на кадарот во овие структури е на задоволително ниво во однос на овие задачи.

3.1. Доверливоста на документите

Во горенаведените области, може да се забележи добра практика изминативе пет, па и повеќе години. Намалувањето на доверливите податоци и неодамнешните скандали со корупцијата ги ставија под притисок државните службеници. Постојат значајни заложби за промена на организациската култура на почитување на доверливоста во државните безбедносни институции преку соодветни обуки, на билатерално ниво со земји кои придонесуваат со својата поддршка или во рамките на активностите со СЕ, не само за оние кои сносат директна одговорност за спроведувањето на законите, туку и за поголемиот дел од персоналот. Неколку илјади вработени во безбедносниот сектор и државната администрација посетија обуки и образовни програми на НАТО и ЕУ. Дополнително, постои административна процедура пропишана со закон која ги преиспитува класификациите. Корективната улога која ја играат независните тела опаѓа поради подобрувањето на практиките на државните институции, за што зборува намалувањето на соодветните постапки пред судот или административните тела.

Кој било документ кој е прогласен за таен или доверлив може да стане достапен само преку постапка поведена од самата структура која го прогласила за таен. Државните тела имаат доволно капацитети во однос на класифицирањето и декласифицирањето информации, а сите безбедносни структури одржуваат редовни обуки за кадарот со цел тие да бидат повешти при справувањето со овие потреби. Овие тела имаат јасно дефинирани улоги, процедури, надлежности во согласност со законите и прописите.

3.2. Пристапот до доверливи документи

Правото на информации е прашање (заедно со заштитата на податоци) кое доколку се примени премногу ревносно, може да се искористи за некои информации да не се објават во јавноста со цел да се заштити нечиј имиџ. И двата закони ги заштитуваат вредностите кои

се преклопуваат и ниту еден од нив не треба да има предност пред другиот. Значи останува законската рамка да се дебирукратизира и да се постигнат повисоки стандарди за операциите на државните функционери со цел овој можен судир да стане ирелевантен или барем прифатлив.

Многу институции, првенствено НВОи, се жалат за однесувањето на лицата задолжени за приложување на побараните информации. Во извештајот на хрватската граѓанска организација ГОНГ за 2009 година е наведено дека само половина од контактираните институции одговориле на прашањата кои им биле поставени, што е огромен чекор наназад во споредба со 2008 година кога стапката изнесуваше околу шеесет проценти. Исто така, значително е зголемен бројот на нерешени жалби. Треба да се напомене дека бројот на анонимни жалби се зголемува секоја година и, како општо правило, државните агенции не ги разгледуваат овие жалби. Разгледувањето на анонимните жалби би било залудно трошење на ресурси, бидејќи, на крајот, субјектот кој треба да биде информиран за наодите е непознат. Во некои случаи се разгледуваат дури и анонимни жалби како елемент кој може да доведе до повеќе наоди или како појдовна точка за истрагите кои следуваат подоцна.

3.3. Заштита на приватноста

Во последно време не се забележани докажани случаи на злоупотреба на лични податоци. Повеќето жалби беа поднесени од страна на невладините организации кои се чувствителни во однос на она што тие го нарекуваат супстандардни закони и спроведување на процедурите, но исто така ретко се случува упатените забелешки да имаат вистинско и практично значење. Заштитата на личните податоци е речиси непробојна, до тој степен што прецизното спроведување на релевантните закони и процедури може им наштетат на некои важни општествени вредности и јавни интереси.

Советот за граѓански надзор над безбедносно-разузнавачките агенции е надлежен да ги разгледува жалбите на граѓаните. Во случаи на прекршување на човековите права, тој е задолжен да поднесе извештај до претседателот, премиерот, претседателот на парламентот и јавниот обвинител. Овие можности ретко кога се користат. Народниот правобранител исто така е овластен да разгледува жалби.

Граѓаните се запознаени со нивните права во однос на заштитата на лични податоци. Во повеќето случаи личните податоци се зачувуваат, собираат и објавуваат само со претходна дозвола од субјектот. Како добар пример за тоа служи жешката расправа за можното објавување на регистарот на воени ветерани. Официјалната одлука за овој случај гласи дека објавувањето на податоците за воените ветерани не е во согласност со Законот за заштита на личните податоци. Расправата е во тек.

Кај државните и безбедносните структури постои волја за штитење на личните податоци, особено кога истото им оди во прилог. Постои цврст механизам за заштита на личните податоци кој го опфаќа судството, имено судиите од Уставниот суд на Хрватска. Исто така, граѓаните имаат право да поднесат жалба до безбедносните структури и да добијат информации во однос на тоа кои специфични податоци се собрани и за што ќе послужат истите. Во случај на какви било недоследности, се покренува постапка пред суд каде се решава случајот.

4. Модели на демократска отчетност на безбедносниот сектор

Постојат различни видови заштитни механизми со кои се обезбедува отчетност на државната администрација и безбедноста. Со Уставот е предвидена граѓанска контрола и надзор над безбедносните институции. Со примарните закони за безбедност се регулираат и актерите и меѓународно признаените критериуми и стандарди. Со Уставот и примарните закони предвидена е правна заштита на човековите права на граѓаните и кадарот на безбедносниот сектор. Постојат јасно дефинирани процедури за заштита на овие човекови права, вклучително употребата на специјални истражни процедури.

Граѓанската контрола над безбедносниот сектор е предвидена на три нивоа. Најпрво, како демократската граѓанска контрола на институциите од безбедносниот сектор која ја врши извршната власт преку улогите и надлежностите на претседателот, владата и релевантните министерства (член 112 од Уставот). Второ, како демократската граѓанска контрола која ја врши парламентот, неговите комисии за безбедност, разузнавање и одбрана, како и други независни ревизорски тела кои одговараат пред парламентот (Устав, член 80 и други закони), на пример Државната управа за ревизија (ДУР). И трето, како оперативно лидерство, раководење, издавање наредби и контролирање кое го вршат високо рангираните професионалци кои се дел од професионалните безбедносни, разузнавачки, одбранбени и воени структури, кога е можно граѓани или војска кога е неопходно, но назначени од претседателот, владата или парламентот. Сите тие, пред да бидат назначени, темелно се испитуваат од страна на парламентарните комисии, што е пропишано со разните закони кои се однесуваат на безбедносниот сектор.

4.1. Извршна власт/парламент/судство/независни тела за надзор

Извршната власт има оперативна, раководна, командна и контролна функција во однос на операциите во безбедносниот сектор. Секоја безбедносна институција и нејзините тела за внатрешна контрола внимателно ги следат случаите на какво било непочитување на законот. Постојат бази на податоци кои редовно се дополнуваат. Процесот паралелно се одвива и во независните државни институции кои се одговорни за вршење целосна контрола над законитоста на активностите и буџетите, и тие редовно водат свои регистри.

Безбедносните актери и пратениците ја прифаќаат парламентарната контрола и надзор и свесни се за нејзината важност. Практиката покажува дека контролата и надзорот над специјалните мерки и принудните средства се прифатени од страна на актерите од безбедносниот сектор. Граѓаните се редовно информирани за резултатите од спроведената контрола и надзор, како и за нивното право да се обратат до сите политички и професионални институции во случај на газење на човековите права.

Законодавството врши повеќеслоен надзор над институциите од безбедносниот сектор. По потреба се користат соодветни парламентарни механизми за сносене политичка одговорност и промена на постоечките политики. Повеќето од овие механизми им се предложени на парламентарните комисии (на пример, за одбрана и буџет) и мрежата независни држав-

ни тела (на пример, Државната управа за ревизија).

Парламентот и комисиите од безбедносниот сектор можат да вршат надзор на повеќе начини. Предлагањето и усвојувањето закони е само една од активностите и е веројатно највоочлива. Постојано се проверуваат политиките и дејствијата на безбедносниот сектор, редовните извештаи подготвени од страна на институциите од безбедносниот сектор и се сослушуваат функционерите на безбедносниот сектор, и во секое време може да побараат да бидат изготвени вонредни извештаи во случај да имаат потреба од нив. Сослушувањата и проверките се најмногу поврзани со проверката на законитоста на дејствувањето и финансиската отчетност на институциите од безбедносниот сектор. Претставниците на безбедносниот сектор обично се поканети да учествуваат на седниците на комисиите за безбедносниот сектор. Исто така, често пати се посетуваат објектите за одбрана и безбедност каде што комисиите имаат подобар увид во секојдневните проблеми со кои се соочува безбедносниот сектор.

Парламентот е законски овластен да врши надзор над сите безбедносни институции кои имаат надлежност да се служат со овие специјални репресивни и истражни мерки. Тоа се агенциите за цивилно и воено разузнавање, и канцеларијата задолжена за набљудување на информативните и комуникациските системи со директно одобрување од судија поставен во Уставниот суд. Тоа се постигнува преку надлежностите и одговорноста кои ги имаат парламентот и неговите комисии за вршење надзор над законитоста на употребата на специјални репресивни и истражни мерки од страна на организациите од безбедносниот сектор. Улогата на Советот за граѓански надзор над безбедносно-разузнавачките агенции (поткомисија на парламентарната Комисија за внатрешни работи и национална безбедност, која ја сочинуваат независни експерти избрани од јавноста) е да врши силно влијание и да претставува авторитет во општеството и граѓаните во однос на дејствувањето на безбедносните структури.

Судството се справува со проблеми кои произлегуваат од грешки или сторени кривични дела, и има за задача да го проверува однесувањето на безбедносниот сектор и државната администрација во целост. Карактеристика за судскиот надзор е независното судство кое врши непристрасни проверки на дејствата на можните прекршители на законот и кое се раководи единствено според законите и регулативите, и не е политизирано.

Хрватска има комплексно судство. Основата на истото доаѓа од законската рамка која се темели на неколку видови прекршоци. Судовите се разликуваат по степенот, како и природата на прекршоците и кривичните дела на потенцијалните прекршители на законот. Постои и заедничка карактеристика на повеќето судови – тие се организирани на две нивоа (првостепен и второстепен суд).

Соработката помеѓу извршната власт, организациите на граѓанското општество (ОГО) и експертите за човекови права, како и соработката со независните експерти за прашања како што е проверката на стратешки документи итн. се одвива редовно. И покрај тоа што речиси секоја животна област постојано се испитува од страна на медиумите и ОГО кои се подготвени да им влезат во трага на можните прекршоци, со години не е забележан случај на можна злоупотреба на личната слобода од страна на некоја безбедносна институција.

4.2. Полиција / разузнавање / вооружени сили

Операциите на агенциите за разузнавање и контраразузнавање се опфатени со Законот за безбедносно-разузнавачкиот систем (ЗБРС). Тој е проширен и прилагоден на претходниот закон за безбедност како дел од тековното подобрување на законската рамка. Со ЗБРС се пропишани улогите, задачите и членството на државниот Совет за безбедност. Претседателот на парламентот е исто така член на овој совет, иако е прилично невообичаено членикот на законодавната гранка да е член на едно вакво, претежно извршно, тело кое располага со прилично сериозни репресивни овластувања. Со член 6 од овој закон се пропишува Канцеларијата на националниот совет за безбедност (НСБ) која има улога на професионална советодавна и известувачка организација за раководење со безбедноста, разузнавањето и одбраната. Оваа канцеларија не е вистинска безбедносна агенција и нема какви било полициски овластувања или овластување да врши каква било активност за која се надлежни разузнавачките агенции.

Во истиот закон, како што е споменато во претходниот пасус, на цивилната Безбедносно-разузнавачка агенција (СОА), доделени ѝ се разузнавачки и контраразузнавачки задачи во и надвор од државата (Закон за безбедносно-разузнавачкиот систем од 2006 година, член 23) и овластена е да води постапки против граѓаните, а Воената безбедносно-разузнавачка агенција (ВСОА) е овластена да дејствува на домашен терен и да прибира информации поврзани со одбраната и војската, како и да ги штити безбедносните структури, но е овластена да презема мерки само против безбедносниот кадар во рамките на војската. Постапките против воениот кадар вон рамките на војската мора да се спроведат во соработка со цивилната агенција.

Сите репресивни надлежности на безбедносните агенции правно се балансираат со вклучување на највисоките нивоа на судството во постапките, односно судиите на Врховниот суд (ВС) назначени од претседателот на Врховниот суд, дејствувањето на парламентарниот Одбор за внатрешна политика и национална безбедност (ОМПДР), Одборот за одбрана (ОО) и Советот за граѓански надзор над безбедносно-разузнавачките агенции (СГНБРА). Иако треба да се напомене дека работењето на СГНБРА не е тоа што би требало да биде, неговото дејствување и постоење сè уште претставуваат еден вид демократски развој со кој не може да се каже дека се одликуваат многу други држави, посебно кога станува збор за земјите во транзиција. Во моментот, СГНБРА функционира како дел од официјалните државни структури во рамките на законските овластувања; очигледно е дека истиот бил создаден за друга намена.

Речиси сè од кажаното за контролата и надзорот над разузнавачките агенции и институциите со такви задачи се однесува и на вршењето контрола и надзор над полицијата и вооружените сили. Важно е да се напомене дека овие две структури на безбедносниот сектор поднесуваат извештаи до надлежните министерства.

4.3. Проверки и баланси – добри и лоши практики

Реформите во безбедносниот сектор достигнаа задоволително ниво во споредба со другите земји од регионот, но претстои уште работа. Показател за тоа е процедурата за усвоју-

вање стратешки документи поврзани со безбедноста. Парламентот има право да усвојува државна стратегија за одбрана и безбедност. Иако се чинат јасни и демократски, некои од овие норми произлегуваат од преголемиот ентузијазам на парламентот да доминира при одредени прашања кои треба да ѝ се препуштат на извршната власт. Откако со години ја игнорираше безбедноста, парламентот се префрли на друга екстрема по изборите во 2000 година, што резултираше со усвојување на основните стратешки документи за безбедност и одбрана од страна на парламентот.

Општеството и институциите не претставуваат пречка ниту пак ја порекнуваат важноста на правото да се побараат информации. Дополнително, земени се предвид сите меѓународни норми за заштита на човековите права и се следат политиките за антидискриминација согласно меѓународните стандарди. Постепено низ годините, спроводливоста на процедурите и официјалните одговорности во однос на справувањето со барања за пристап до информации се зголемија. Оттаму, перцепцијата за нивната значајност е сè поголема кај јавноста и државните структури. Вредноста на правото за пристап до информации станува сè поголема и силно влијае на интернализацијата на нормите кај државните функционери и вработените.

Сè уште постојат примери на непотребно толкување на доверливите или класифицираните податоци за одбрана и безбедност од страна на безбедносните структури, но и недостиг на знаење и експертиза за чувствителните односи и прашања кај медиумите и граѓанското општество. Премногу опсежните толкувања на доверливите документи се вршат по навика, поради амбициите на некои високо рангирани службеници од безбедносниот сектор да ги чуваат своите позиции далеку од очите на јавноста, па на тој начин ја мистифицираат својата професија. Од друга страна, пак, постојат новинари кои можат да ја препознаат тенката граница помеѓу информациите кои се сметаат за доверливи во интерес на државата и информациите или проблемите кои треба да ѝ бидат достапни на јавноста. Неопходна е едукација во оваа област. Ова е само мало прилагодување со цел да се постигнат оптимални резултати. Новинарите не се доволно компетентни да ги анализираат чувствителните цивилно-воени односи, особено кога станува збор за демократски надзор над вооружените сили и обратно. Поширокиот општествен развој кој е делумно поврзан со претходните злоупотреби и корупцијата помогна да се развие свест кај граѓаните за нивните права.

Човековите права се важни општествени вредности. Како такви и ги прокламираат невладините организации и медиумите. Оттаму, пратениците не можат да го избегнат ова важно прашање дури и да сакаат да го сторат тоа. Тоа, пак, ги прави свесни и чувствителни кога станува збор за газење на човековите права и системот за заштита на личните слободи, па сите овие елементи придонесуваат кон нивната ефикасност при штитењето на овие вредности. Некои од нив се позаинтересирани, активни и посветени, но општо земено тие се главната сила која се справува со грешките до кои се доаѓа во безбедносниот сектор. Заштитата на човековите и граѓанските права е интернализирана од страна на повеќето пратеници, професионалци и политички назначени лица, како и од страна на вработените во безбедносните агенции и организации.

Овие вредности се прифатени во сите области и кон нив тежнеат општеството и државата. Што е уште поважно, се бележи напредок во почитувањето на овие вредности од страна на безбедносните структури и државната администрација. Се спроведува сериозна обука

на државните службеници со која се укажува дека злоупотребите се казнуваат. Вредностите се почитуваат со подобро и поинтензивно информирање на граѓаните кое редовно го вршат државните институции, што придонесува кон градење на доверба, создавање јавно мислење и подобрување на јавната перцепција.

Хоризонталната хармонизација, исто така, не е проблематична, бидејќи државните институции мораат да ги следат законите и да ги земаат предвид сите одредби кои се однесуваат на областа во која работат, па не постојат погроби непочитувања на нормите. Дури и Законот за право на пристап до информациите од јавен карактер и неговата поврзаност со Законот за заштита на личните податоци, колку и да се чини дека е непрactical, не бележи каква било неусогласеност; постои јасна намера да се заштитат поединците од објавување на нивните лични податоци без нивно одобрение, за што се задолжени институциите. Единствена препрека во рамката која овозможува слободен пристап до информациите е тоа што истата се коси со Законот за заштита на личните податоци според кој не е дозволен слободен пристап до какви било информации поврзани со одреден поединец.

Една од најважните работи во системот е да се подобри знаењето и вештините потребни да се изврши темелна внатрешна контрола. Општествените институции се согласуваат дека е од огромна важност да се постигне одговорно управување со безбедносниот сектор и државните институции во целост. Сите настани кои предизвикуваат политички раздор последниве години одат во прилог на горенаведеното и укажуваат на важноста на овој процес.

4.4. Динамика поврзана со оперативното извршување

Процесите кои се разгледуваат претходно (политичкото влијание, условеноста која доаѓа однадвор и законската рамка) главно создаваат основа за дејствување на државната администрација и безбедносниот сектор, но постојат и три процеси кои треба да се разгледаат. Два од нив – спроведувањето на стандардите и градењето административни капацитети – се разгледуваат во овој алманах, а засилената финансиска отчетност се разгледува во следниот дел.

Имплементацијата на нормите, процедурите и стандардите наметнати за време на промените и надополнувањето на законската рамка не мора строго да ја следи динамиката на гореспомнатите процеси. Ефективноста на имплементацијата варираше за време на изминативе дваесет години. Таа започна да се одвива релативно добро, бидејќи повеќето норми и поголемиот дел од кадарот беа наследени од СФРЈ. Но потоа почна забрзано да се влошува по војната сè до 1999 година, бидејќи некои професионалци од претходниот политички систем беа тргнати настрана или избраа да ја напуштат службата.

Со коалицијата предводена од СДП дојде до подобрување на ситуацијата. На професионалните структури им беше дозволено да создадат политики за раководење со нивниот кадар и лицата кои имаа извршено какви било незаконски и неетички дела беа отстранети од истите. За жал, овој процес беше само привремен. Следниот период, со враќањето на ХДЗ ситуацијата се чинеше дека не може да биде полоша. За среќа, сè поголемата потреба за квалитетен кадар, како резултат на задачите доверени на државната администрација и безбедносните организации, конечно го одбележа заминувањето на старото раководство.

Наскоро беа видливи позитивни резултати и сега постои надеж дека овој процес стигна предалеку за да дојде до регрес и дека истиот ќе стане посилен во периодот што претстои.

За имплементација на процедурите и стандардите потребно е одредено ниво на административни капацитети. Ова делумно се однесува на материјалните ресурси и главно зависи од експертизата на кадарот на разните агенции, меѓу кои и безбедносниот сектор. Недостигот од ресурси е одлика на сите земји во транзиција, но начинот на кој тие ќе пристапат на сè поголемата потреба за надградување и зголемување на експертизата на нивниот кадар укажува на патот кој тие го избрале за градење посposобни општества.

Степенот на експертиза наследен од претходните државни структури на почетокот од независноста на Хрватска беше разумен, со оглед на постоечките околности, но како и во повеќето процеси и развојот на нивната динамика, периодот до 1999 година беше изгубено време. Веднаш откако коалицијата предводена од СДП победи на изборите, особено откако Хрватска стана членка на ПМ, започна со програми како што е Акциониот план за членство (АПЧ), Процесот на планирање и проценка, Програмата за индивидуално партнерство, а подоцна откако започна соработката со СЕ и потпишувањето на Процесот на стабилизација и асоцијација, подобрувањето на квалитетот на кадарот од државната администрација стана норма. Овој тренд продолжи и претставува еден од двата најважни процеси за успешно спроведување на реформите.

Сето ова не само што придонесе кон градењето и почитувањето на демократските и професионалните вредности кај кадарот на државните институции, туку и придонесе кон општествено прифаќање на истите. Долго време се чинеше дека интернализацијата на вредностите е преголем залак за сите. На почетокот, општеството и државните институции им беа посветени на демократските вредности што претставуваше точка на заминување од комунистичкиот режим. За време на војната, особено за време на првиот повоен период овие вредности беа речиси заборавени – дојде до затвореност на општеството и политичките ставови на елитите се сметаа за доволни. Дури и менувањето на власта во 2000 година не го промени овој тренд поради постоењето силен отпор кај конзервативните елементи во политиката и општеството. Оттаму, само за време на изминативе пет години, стремежот кон прифаќање на демократските, урамнотежени цивилни и професионални вредности и етиката стана проминентен и вроди со придобивки за целото општество.

5. Одбрани аспекти на надзорот над безбедносниот сектор

5.1. Аспекти на буџетот

Распределбата на буџетот и трошењето на истиот при набавките на производи, услуги, опрема и кадар за владата се веројатно двете најчувствителни прашања денес. Тоа се должи на оскудноста на финансиските ресурси и бројните нерегуларности кои се случуваа премногу често за да се каже дека беа случајни. Годишната процедура за предлагање, усвојување и извршување на буџетот, неговата транспарентност и постепениот подобрувања, спроведени како резултат на поуките извлечени од претходните циклуси, се од огромна важност.

5.1.1. Транспарентност на буџетот

Надлежните за контрола и надзор над планирањето и трошењето на буџетот се регулирани, хармонизирани вертикално и хоризонтално согласно меѓународните стандарди. Контролата и надзорот над спроведувањето на владината финансиска политика се регулираат и спроведуваат согласно законодавните институции, извршната власт и судството, па сè до независните државни тела, како и граѓанското општество, економските и финансиските институции и тинк-тенк организациите кои играат важна улога. Постои децениска евиденција на контрола и надзор над планирањето и трошењето на буџетот која секоја година станува сè посериозна и потемелна.

Усвојувањето на државниот буџет (ДБ) е еден од најважните финансиски и политички настани во годината. Државниот трезор, кој е во рамките на Министерството за финансии (МФ) го врши следново:

- го подготвува буџетот
- го извршува буџетот
- го води државното сметководство
- управува со јавниот долг.

Парламентот го изгласува буџетот (Устав, член 80). Сите буџети на безбедносниот сектор се дел од вкупниот буџет, па оттаму јасна е одговорноста на надлежните министерства во однос на подготовката и правдањето на делови од државниот буџет пред парламентот. Тоа е регулирано со Законот за полиција (ЗП) и Законот за одбрана (ЗО), како и внатрешни правила и декрети. Што се однесува до разузнавачките агенции, телото надлежно и одговорно за поднесување предлог-буџет пред парламентот е Националниот совет за безбедност (НСБ) (Закон за Системот за безбедносно разузнавање, 2006 година, член 3). Парламентарните комисии, имено, Одборот за одбрана (ОО) и Одборот за внатрешна политика и национална безбедност (ОВПНБ), се сериозно вклучени во процесот на разгледување на буџетите пред истите да му се претстават на парламентот. За време на разгледувањето комисиите располагаат со сите потребни средства кои им се загарантирани со закон. Тоа подразбира дека тие може да побараат од овластениот кадар на министерствата да се вклучи во седниците и да ги образложи сите прашања кои ги засегаат комисиите, што во практика се покажа дека се реализира со голема подготвеност, со што се гарантира имплементација на демократските норми и стандарди.

Според ова, парламентот може темелно да ги разгледува предложените буџети, да врши измени во нив, да ги враќа на повторно разгледување и да одлучува за номиналните износи на сите буџети. Ова редовно се одвива и понекогаш резултира со стотици измени и дополнувања на конечниот текст за буџетот. Дури и евентуалните измени поврзани со структурата и вкупниот износ на буџетите, до кои може да дојде во текот на годината при извршувањето на буџетот, мора да ги изврши самиот парламент. Министрите можат да вршат само прераспределба на средствата од буџетот во рамките на ставките на одреден буџет. Ним не им е дозволено да прераспределуваат пари од една во друга ставка од буџетот.

Постои редовна соработка помеѓу разните парламентарни комисии за време на процесот на вршење контрола и надзор над планирањето, одобрувањето и трошењето на буџетот.

Парламентот држи силна позиција при вршењето надзор над буџетот додека истовремено за тоа е овластена и Државната управа за ревизија која го контролира извршувањето на буџетот и ги поднесува нејзините наоди до парламентот. Сите агенции се под контрола на парламентот.

5.1.2. Научени лекции од имплементацијата

Имплементацијата на процедурите за финансиската транспарентност на државата (особено во безбедносниот сектор) бележи огромен напредок. Таа конечно беше испочитувана од страна на државните актери задолжени за јавното добро, на кои им се дадени на располагање општествени ресурси со цел да постигнат подобри резултати за општеството. Тоа беше долг и макотрпен процес и иако би било погрешно да се заклучи дека задачата е завршена и не постои опасност за регрес на позитивните трендови, сепак, резултатите се очигледни.

Еден елемент е поврзан со неопходното и одржливо ниво на децентрализација во овој процес. Би било корисно да се намали нивото на централизација и да се префрлат надлежностите за буџетот и финансите на локалните надлежности и заедници – окрузи и општини. Ова е проблематично, бидејќи речиси една третина од заедниците не можат да ги соберат неопходните средства на сите нивоа, па оттаму силно зависат од државниот буџет.

5.2. Аспекти на јавните набавки

Јавните набавки се една од најчувствителните активности во државата. Тие оставаат простор за бројни злоупотреби. Не е изненадувачки тоа што повеќето неодамнешни истражувања се однесуваат токму на оваа област. Речиси две децении од независноста, Хрватска конечно дојде до точка каде нерегуларностите не се прифатливи. Улогата на медиумите и граѓанското општество, како и недостигот од волја на мнозинството граѓани да го премолчуваат крадењето на јавните приходи, во никој случај не треба да се сметаат за преценети во овој процес.

5.2.1. Транспарентност на јавните набавки

Политичкото управување со буџетот е целосно имплементирано и сите државни административни служби ги почитуваат општествените вредности при извршувањето на нивните задачи. Но, обидите за имплементација на повеќегодишна стратегија за државните трошоци и јавни набавки досега не беа успешни. Тоа не се должи на некомпетентност на политичките и административните структури, туку едноставно на економската криза која придонесе сите анализи и симулации да се сметаат за незначајни. Јасен пример за ова претставува Планот за долгорочен развој на вооружените сили 2006-2015 година. Составен во едно поинакво и подобро време, тој стана жртва на влошената економија. Во моментот ниту една институција не го зема предвид овој план.

Финансиската отчетност на безбедносните институции е во согласност со другите државни агенции и поради важноста на безбедноста таа е еден од најмногу следените елементи на државата од страна на медиумите и граѓанското општество. Поставени се сите неопходни

правила со кои се гарантираат инструменти за понезависен демократски надзор на финансиската отчетност. Буџетот на безбедносниот сектор или војската е составен дел од вкупниот буџет и не се третира посебно, туку како и буџетите на сите останати државни институции. Јавните набавки во безбедносниот сектор, по природа, се проследени со огромен јавен интерес. Поради доверливите информации кои ги содржат одредени документи поврзани со безбедноста, понекогаш во случај на сомнеж за злоупотреба потребно е повеќе време за да се соберат докази со кои би се потврдил или отфрлил сомнежот.

Јавните набавки претрпеа неколку значајни промени во 2008 година, меѓу кои и стапување на сила на новиот Закон за јавни набавки, новата поставеност на институциите и новите прописи. Законот за јавни набавки е речиси целосно во согласност со стандардите на ЕУ. Хрватска исто така има намера постепено да развие капацитети за електронски јавни набавки по пат на вметнување на истите во Законот за јавни набавки и понатамошна имплементација на Програмата е-Хрватска и Програмата за национална безбедност на Хрватска.

Надлежностите за вршење контрола над буџетот се јасно дефинирани со закон. Тие се реализираат со редовни процедури за контрола опфатени во годишните планови за вршење контрола, како и со процедури за контрола кои може да се применат во кое било време, обично без претходна најава, а по барање на претставници на безбедносниот сектор или Министерството за финансии за секој случај посебно, особено доколку постои основан сомнеж за сериозни нерегуларности при трошењето.

5.2.2. Научени лекции од имплементацијата

Без оглед на исходот од размислувањата за сеопфатните процеси, како и од транспарентноста на буџетот и јавните набавки, мора да се земе предвид дека на државните институции и организации, но и политичкиот и административниот апарат, им беа потребни речиси десет години да ги прилагодат операциите на државата (вклучително локалните надлежности) и институциите од безбедносниот сектор на стандардите на НАТО за време на процесот на преговори за пристапување кон НАТО. Што е уште поважно, ним им беа потребни повеќе од седум години за истото во текот на процесот на преговори со ЕУ и пристапувањето кон ЕУ, за време на кои беа имплементирани построги правила и процедури отколку во случајот со НАТО.

Неодамна откриените злоупотреби и нивните судски истраги покажуваат дека политичките, административните и судските структури најпосле започнаа да работат согласно очекувањата на граѓаните и општеството. Се очекува, а ова го охрабруваат и неодамнешните настани, дека постоечкиот притисок и поттик ќе бидат од огромно значење за градењето на разумно и добро управување и раководење со државните работи.

5.3. За динамиката поврзана со градењето отчетност

Финансиската отчетност се постигна со сè поголемата вклученост на медиумите и организациите на граѓанското општество, како и експертизата на независните институции и тинк-тенк организации. Се случува два поголеми падови. Првиот се случи во втората половина

од 1990-те години кога политичката елита предводена од претседателот Туѓман не се согласуваше со речиси никого од оние кои беа вклучени во реформите (од Хрватска или странство). Вториот пад се случи за време на периодот од 2004 до 2007 година кога ХДЗ сакаше да спроведе што е можно помалку реформи и да има целосна надлежност над финансиите. Не е случајно тоа што речиси секој поголем скандал кој беше истражуван изминативе години датира токму од тој период. Социјалдемократската влада позитивно се придвижи кон зголемувањето на финансиската отчетност, но со владата предводена од ХДЗ нештата започнаа да се менуваат драстично. Тоа се должи на сè поголемата побарувачка од стандардни процедури за отчетност како оние на ЕУ, но и поради фактот што општеството и некои од неговите највлијателни институции, како што се медиумите и граѓанското општество, конечно успеаја да наметнат доволен притисок за промена на владиниот пристап.

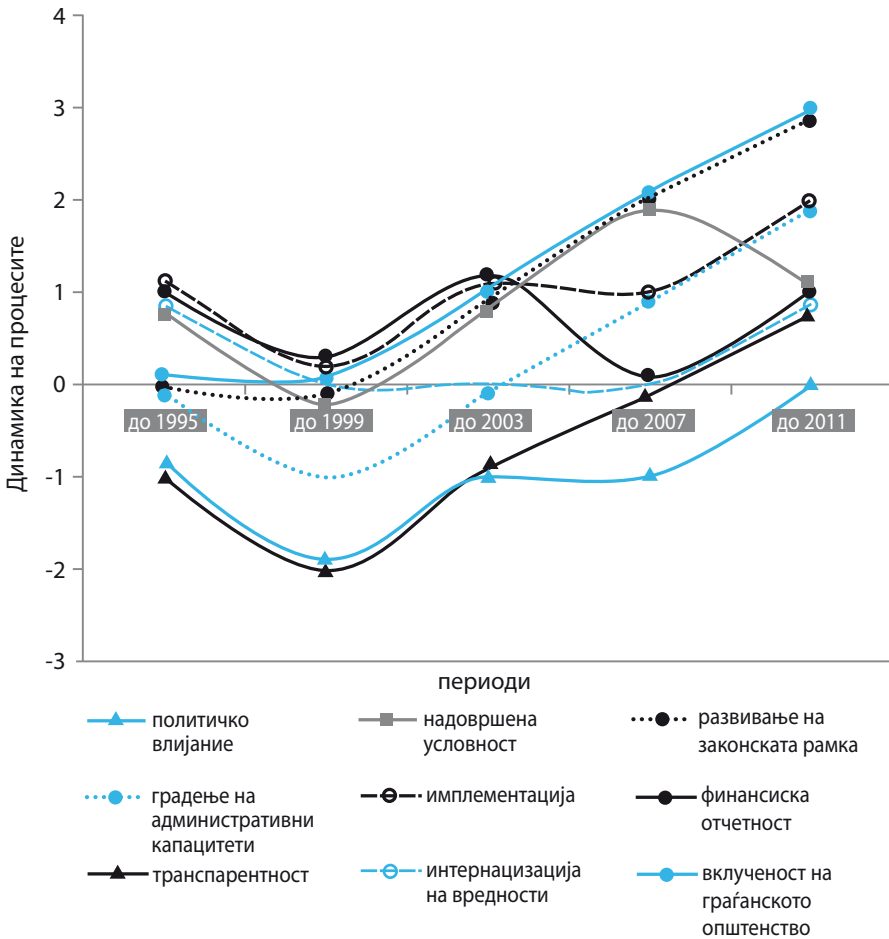
За време на војната и првиот повоен период транспарентноста беше на незавидно ниво. Тоа беше објаснето како неопходно со цел да се одбрани Хрватска од постојаните закани по нејзината безбедност. По изборите во 2000 година и за време на трите последователни периоди дојде до зголемување на транспарентноста. Политичките и општествените причини од кои произлезе тоа се менуваа со времето, но вкупниот исход беше истиот. Социјалдемократската влада пристапи убедливо, првата влада предводена од ХДЗ не можеше да го промени процесот поради сè поголемиот број општествени барања, и неодамна избраната влада предводена од ХДЗ, иако не сосема подготвена, започна да игра активна улога во процесот. Тоа резултираше со фактот што денес е многу полесно да се стигне до информации за активностите на државната администрација од кога и да е.

Улогата на граѓанското општество исто така беше на најниско можно ниво за време на воениот и повоениот период, но изминатава деценија, иако слаби и финансиски немоќни, организациите на граѓанското општество вршат несразмерно влијание врз државните структури. На времето во кое претседателот Туѓман и неговите следбеници постојано имаа несогласувања со граѓанското општество му дојде крајот. Најголемо достигнување што политичкото и професионалното лидерство го прифаќаат фактот дека штом организациите на граѓанскиот сектор и медиумите се фатат за некое прашање, притисокот нема туку така да исчезне и сите злоупотреби ќе излезат на виделина.

6. Заклучоци

Може да се извлечат интересни заклучоци од разгледувањето на главните процеси кои влијаеја врз развојот на безбедносниот сектор за време на горенаведените периоди. Првиот период, 1990-1995 година, се одликува со три групи елементи. Најниската ја сочинува политичкото влијание и транспарентноста на владата и безбедносниот сектор. Откако Хрватска прогласи независност политичките елити се произнесоа дека ќе се посветат на ширењето демократски вредности и стандарди, но наскоро состојбата се влоши. Тоа се одрази на транспарентноста и војната служеше како оправдување за истото.

Дијаграм 1: Динамиката на главната безбедносна структура поврзана со процесите на развој⁵²



52 Динамиката на главните процеси која влијаеше на развојот на структурите на безбедносниот сектор надгледувани со надополнетата законска рамка е претставена овде. Ознаката „0“ на дијаграмот ја претставува просечната состојба на државните прашања во секој надгледуван процес и истата не е најниската можна вредност, туку најниската прифатлива вредност земена предвид според добросостојбата и развојот на општеството. Во оваа равенка „просечно“ е функцијата и резултатот од организациските, функционалните, материјалните и институциските предуслови, распределени во горенаведените главни процеси, потребни за постигнување на неопходниот минимум на позитивни ефекти пожелни за општеството.

На почетокот од првиот период квалитетот на законската рамка, административните капацитети и влијанието на граѓанското општество беа општо прифатливи за земја во транзиција. Тоа се должеше главно на релативно уредните законски норми кои Хрватска ги наследи од Социјалистичка Федеративна Република Југославија. Законите само беа прилагодени да соодветствуваат на напуштањето на комунистичкиот режим. Веднаш штом прогласи независност, Хрватска наследи и речиси задоволително ниво на експертиза кај државните службеници. Интересно е тоа што влијанието на граѓанскиот сектор беше поголемо за време на овој период, бидејќи за време на војната дојде до потреба да се искористат сите достапни општествени ресурси, па дури и оние кои доаѓаа од различен политички или идеолошки спектар. Преостанатите елементи имаа позитивно влијание врз реформите со посебен нагласок на меѓународното влијание кое придонесе кон релативно брзото признавање на независноста на Хрватска, како и доволната политичка и професионална помош за време на војната.

Реформите се влошија за време на следниот период (1995-1999 година). Причинител на ваквиот пресврт несомнено беше политичката елита, која самата придонесе кон поголеми несогласувања помеѓу општеството и меѓународната заедница. Ова беше потпомогнато од цврстата стега на општеството. Меѓутоа, законската рамка продолжи да се надополнува и прилагодува, и се задржа нивото на административните капацитети.

Третиот период, 2000-2003 година, беше одбележан од постепено подобрување на реформите, покрај интернализацијата на вредности. Ова повторно се должеше на политичките елити - во тоа време СДП и нејзиното влијание врз развојот на процесот на спроведување реформи. Тогаш започнаа процесите за пристапување кон НАТО и ЕУ. Третиот период, исто така, беше одбележан и од драматичното зголемување на капацитетите на институциите и администрацијата, како и сериозните обиди да се надополнат пропустите во законодавството. Посебно внимание се посвети на постигнување повисок степен на финансиска отчетност. Граѓанското општество конечно доби удел во надгледувањето на активностите на државата.

За последново се виновни најнепопусливите сегменти на општеството, претежно поврзани со ветераните итн., потпомогнати од тогашната десница која беше парламентарна опозиција.

Четвртиот период, 2004-2007 година, го одбележа враќањето на власт на ХДЗ. Додека некои процеси, како што се градењето административни капацитети, подобрувањето на законите, влијанието на надворешните фактори, зголемувањето на важноста и влијанието на граѓанското општество и зголемувањето на транспарентноста, беа во полн ек, некои други процеси страдаа на сметка на истите. Ова главно се однесува на безизлезната состојба во која се најде интернализацијата на вредности која наиде на пречки. Што е уште поважно, токму во овој период започнаа проблемите со корупцијата и јавните набавки кои се актуелни и до денешен ден. Повторно, главен виновник за овој регрес е политичкото влијание на стратешки распределените политичари и владини претставници.

Сегашниот период, 2008-2011 година, е веројатно најважниот период од историјата на независна Хрватска. Конечно, повеќето нерегуларности дојдоа на дневен ред - многу од нив беа откриени, истражени и изведени пред суд. Тоа доведе до сосема нова перспектива кај

јавноста за начинот на кој се кројат и спроведуваат политиките, и општо, покрај релативната меланхолија и очај поради економската состојба и финансиската криза, придонесе кон градењето повисоки очекувања кај граѓаните. Која било идна влада, доколку е доволно одговорна, може да се послужи со овој темел на кој може да се основа понатамошниот развој на општеството и државата.

Иако повеќето процеси (осум од девет) бележат подобрување, влијанието на надворешните фактори, имено меѓународната заедница и нејзиното влијание врз државната администрација и реформите во безбедносниот сектор, оди по надолна линија. Меѓутоа, за првпат ова е проблем каде најкрутите и најконзервативните сегменти на општеството, главно фокусирани на ветераните и малите радикални десничарски политички партии, имаат несогласувања со остатокот од општеството како и со политичкиот меинстрим. Овие процеси можат да се групираат во четири правци:

- Првиот, најуспешниот, е градење административни капацитети и подобрување на законската рамка.
- Вториот е квалитетот на воведувањето промени и влијанието на граѓанското општество.
- Третиот е нивото на транспарентност, квалитетот и опсегот на интернализацијата на вредности, влијанието на условноста која доаѓа однадвор и придржувањето до финансиската отчетност.
- Последниот, најлошиот, е влијанието на политичките елити врз реформите.

Оттаму, доколку политичките елити успешно раководаат со промените во општеството и државата, истото може да донесе повеќе придобивки.

7. Препораки

Имплементацијата на следниве препораки може да придонесе кон градењето подобри и поефикасни структури на безбедносниот сектор:

- Подобрете го степенот на знаење на политичките претставници: парламентот, владата и граѓанското општество треба да ги зајакнат своите програми за образование во земјата и образование во странство и активностите кои ги содржат обуките наменети за разни видови претставници.
- Зголемете го притисокот од медиумите, организациите на граѓанското општество и тинк-тенк организациите - тие треба да почнат да дејствуваат заеднички и да ги здружат ресурсите.
- Зголемете ја значајноста на професионалната етика – професионалните организации од безбедносниот сектор мораат да извршат интернализација на важните општествени вредности. Вредностите треба да станат оперативни, што треба да се смета за најважен елемент за годишната оценка на државните службеници, функционерите и војниците.
- Ставете акцент на подобрувањето на стандардите за финансиска отчетност – ова може да се постигне со развивање соработка помеѓу организациите на граѓанскиот сектор, државните и безбедносните институции.

- Воведете процедури за меѓународна размена на експерти и научници во сите општествени и државни институции – целта на тоа е да се зголеми меѓусебното познавање и соработка за да се подобрат државата и општество.
- Подобрете го финансирањето на организациите на граѓанското општество со тендери за да се добијат релевантни проценки и анализи за структурите на безбедносниот сектор и државната администрација.
- Рационализирајте ги стандардите и процедурите за имплементација и изградете професионална етика во рамките на државните и безбедносните институции.
- Подобрете ја законската рамка – сите владини сектори и агенции во соработка со парламентот и неговите тела треба да работат на продолжување на напредокот.
- Зголемете ги капацитетите – државата треба особено да се посвети на алатките, опремата и здобивањето со истите, како и на започнување со процесот на постојано едуцирање на кадарот.

Библиографија⁵³

1. Андерсон, Петер Џ.; Висала, Џорџ; Вилијамс, Кристофер (уред.) (2000.) *Нова Европа во транзиција*. Лондон, Њујорк: Континуум. [Anderson, Peter J.; Wiessala, Georg; Williams, Christopher (eds.) (2000.) *New Europe in Transition*. London, New York: Continuum.]
2. Брајден, Алан; Хенги, Хајнер (уред.). *Реформи и реконструкција на безбедносниот сектор*. Женева: Женевски центар за демократска контрола на вооружените сили. [Bryden, Alan; Hänggi, Heiner (eds.) (2004) *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces.]
3. Извештај на ГОНГ за 2009 година, на веб страницата: <http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=130>.
4. Хаџиќ, М., Милосављевиќ, Б., Стојановиќ, С. и Ејдус, Ф. (уред.) (2009 година) *Годишник на реформите во безбедносниот сектор во Србија*. Белград: Центар за цивилно-воени односи. [Hadžić, M., Milosavljević, B., Stojanović, S. and Ejduš, F. (eds.) (2009) *Yearbook of Security Sector Reform in Serbia*. Belgrade: Centre for Civil-Military Relations.]
5. Долгорочен план за развој на вооружените сили на РХ, 2006-2015 година. Министерство за одбрана на Република Хрватска; http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/20_dugoroc_plan_razvoj_os.pdf.
6. Хрватската војска – хрватското општество: Завршна студија (2010 година). Институт за општествени науки. Иво Пилар. Декември 2010 година. Загреб: дигитално издание на ИТГ. [Hrvatska vojska – hrvatsko društvo: Završna studija (2010) Institut društvenih znanosti Ivo Pilar. Prosinac 2010. Zagreb: ITG digitalni tisak.]
7. Парламент на Хрватска, официјална веб страница, <http://www.sabor.hr/Default.aspx>.
8. Касаповиќ, Мирјана (уред.) (2001 година). *Хрватска политика 1990-2000 година*. Библиотека „Политичка мисла“, Хрватска политикологија. Загреб: Факултет за политички науки. [Kasapović, Mirjana (ed.) (2001) *Hrvatska politika 1990–2000*. Biblioteka Politicka misao, Hrvatska politologija. Zagreb: Fakultet politickih znanosti.]
9. Кривичен законик, Службен весник бр. 110/97.
10. Национална стратегија за превенција и борба против тероризмот, Службен весник бр. 139/08.
11. Михаљевиќ, Бранко (2005 година). „Безбедносната култура во Република Хрватска“. *Дефендологија* 9(1-4): 19-30. [Mihaљеvić, Branko (2005) „Sigurnosna kultura u Republici Hrvatskoj“ *Defendologija* 9(1-4): 19-30.]

⁵³ Уставот и главните закони постари од неколку години, од кои повеќето се вклучени во оваа библиографија, претрпеа измени и дополнувања неколкупати за време на изминатава деценија.

12. Петак, Здравко (2008 година). „Димензијата на јавните политики и јавното управување“. „Политичка мисла“ 45(2): 9-26. [Petak, Zdravko (2008.) „Dimenzije javnih politika i javno upravljanje“ *Politička misao* 45(2): 9-26.]
13. Деловник на хрватскиот парламент, Службен весник бр. 6/02.
14. Роглиќ, Иван; Мишетиќ, Анка; Смериќ, Томислав (2009 година). „Хрватската војска како столб на општествениот развој – мислење на хрватската јавност“. Општествено истражување 18(3): 417-434. [Rogić, Ivan; Mišetić, Anka; Smerić, Tomislav (2009) „Hrvatska vojska kao čimbenik društvenog razvitka – mišljenja hrvatske javnosti“ *Društvena istraživanja* 18(3): 417-434.]
15. Смериќ, Томислав; Сабол, Габријела (уред.) (2009 година). „Безбедноста и одбраната на Република Хрватска во евро-атлантскиот контекст“. Загреб: Институт за општествени науки. Иво Пилар. [Smerić, Tomislav; Sabol, Gabrijela (urednici) (2009) *Sigurnost i obrana Republike Hrvatske u euroatlantskom kontekstu*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.]
16. Стратегија за државната безбедност на Република Хрватска, Службен весник бр. 32/02.
17. Стратегија за одбрана на Република Хрватска, Службен весник бр. 33/02.
18. Стратегија за борба против корупцијата, Службен весник бр. 75/08.
19. Таталовиќ, Синиша; Цвртила, Влатко (2003 година). Студија за професионализацијата на хрватската војска - изведбен проект. Загреб: Министерство за одбрана на Република Хрватска, 2003 година. [Tatalović, Siniša; Cvrtila, Vlatko (2003) *Studija o profesionalizaciji hrvatske vojske – izvedbeni projekt*. Zagreb: Ministarstvo obrane Republike Hrvatske. 2003.]
20. Устав на Република Хрватска, Службен весник бр. 56/90.
21. Уставен закон за правата на националните малцинства, Службен весник бр. 155/02.
22. Воена стратегија, Претседател на Република Хрватска, 19.03.2003.
23. Закон за државните службеници, Службен весник бр. 27/01.
24. Закон за државната ревизија, Службен весник бр. 70/93.
25. Закон за државниот буџет, Службен весник бр. 87/08.
26. Закон за извршување на буџетот, Службен весник бр. 33/92.
27. Закон за јавни набавки, Службен весник бр. 117/01.
28. Закон за Јавно-приватно партнерство, Службен весник бр. 129/08.

29. Закон за казнена постапка, Службен весник бр. 152/08.
30. Закон за концесија, Службен весник бр. 18/90.
31. Закон за одбрана, Службен весник бр. 33/02.
32. Закон за должностите и правата на државните службеници, Службен весник бр. 101/98.
33. Закон за општа управна постапка, Службен весник бр. 47/09.
34. Закон за парнична постапка, Службен весник бр. 34/91.
35. Закон за полицијата, Службен весник бр. 129/00.
36. Закон за полициските активности и овластувања, Службен весник бр. 76/09.
37. Закон за право на пристап до информации, Службен весник бр. 172/03.
38. Закон за прекршоци, Службен весник бр. 88/02.
39. Закон за приватните детективи, Службен весник бр. 24/09.
40. Закон за приватната заштита, Службен весник бр. 68/03.
41. Закон за работа, Службен весник бр. 149/09.
42. Закон за родова рамноправност, Службен весник бр. 82/08.
43. Закон за безбедносните служби на Република Хрватска, Службен весник бр. 32/02.
44. Закон за безбедносното разузнавање во Република Хрватска, Службен весник бр. 79/06.
45. Закон за Службата за вооружените сили на Република Хрватска, Службен весник бр. 33/02.
46. Закон за судовите, Службен весник бр. 122/10.
47. Закон за спречување на дискриминацијата, Службен весник бр. 85/08.
48. Закон за доверливи податоци, Службен весник бр. 79/07.
49. Закон за Управата за државна безбедност (1995 година), Службен весник бр. 37/95.
50. Закон за Управата за спречување корупција и организиран криминал, Службен весник бр. 88/01.

51. Закон за заштита и спасување, Службен весник бр. 174/04.
52. Закон за заштита на личните податоци, Службен весник бр. 103/03.
53. Закон за заштита на доверливите податоци (1996 година), Службен весник бр. 108/96.
54. Жунец, Озрен (1998 година). „Војната и општеството – Гледишта од социологијата на војската и војната“. Загреб: Издание на Јесенски и Турк/Хрватско социолошко друштво. [Žunec, Ozren (1998) Rat i društvo – Oglеди iz sociologije vojske i rata. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk/Hrvatsko sociološko društvo.]
55. Жунец, Озрен (1998 година). „Транзицијата на хрватската војска“. Еразмус 23: 29-31. [Žunec, Ozren (1998) „Tranzicija hrvatske vojske“ Erasmus 23: 29-31.]
56. Жунец, Озрен (1998 година). (уредник) (1999 година). „Хрватската војска, 2000 година – Државната безбедност, вооружените сили и демократијата“. Загреб: Социјалдемократска партија на Хрватска/Страта истражувања. [Žunec, Ozren (urednik) (1999) Hrvatska vojska 2000. – Nacionalna sigurnost, oružane snage i demokracija. Zagreb: Socijal demokratska partija Hrvatske/ Strata istraživanja.]

Глава 4 – Косово

Автори: Флоријан Ќехаја и Ментор Врајоли⁵⁴

⁵⁴ Флоријан Ќехаја е извршен директор на Косовскиот центар за безбедносни студии (КЦБС). Ментор Врајоли е извршен секретар на КЦБС (<http://qkss.org>).

Скратеници и акроними

ЕПС	Единица за професионални стандарди
КВНКАР	Комисија за вршење надзор над Косовската агенција за разузнавање
МИЧП	Младинска иницијатива за човекови права
АКК	Антикорупциска агенција на Косово
ПК	Парламент на Косово
КВРБКС	Комисија за внатрешни работи, безбедност и Косовските безбедносни сили
НКБС	Надгледување на Косовските безбедносни сили
ЕУ	Европска унија
ЕУЛЕКС	Мисија на Европската унија за владеење на правото во Косово
ЕВР	Единица за внатрешна ревизија
КБК	Консолидиран буџет на Косово
КЦБС	Косовски центар за безбедносни студии
КДИ	Косовски демократски институт
КФОР	Силите на НАТО во Косово
КАР	Косовска агенција за разузнавање
КП	Косовска полиција
КСБ	Косовски совет за безбедност
КБС	Косовски безбедносни сили
ЗЈФУО	Закон за јавни финансии, управување и отчетност
МКБС	Министерство за Косовските безбедносни сили
МФ	Министерство за финансии на Косово
МВР	Министерство за внатрешни работи на Косово
МП	Министерство за правда на Косово
НАТО	Северноатлантска алијанса
КГР	Канцеларија на генералниот ревизор

ОБСЕ Организација за безбедност и соработка во Европа

ПИК Полициски инспекторат на Косово

1. Вовед

Реформите и развојот на безбедносниот сектор на Косово се наоѓаат во рана фаза на создавање. Како што ќе можете да прочитате во оваа глава, за релативно кратко време, буквално од нула, беше изграден сосема нов безбедносен сектор со директна поддршка од меѓународната заедница. Поради тоа што косовските безбедносни институции беа формирани неодамна, тие сè уште не ги вршат своите функции во целост. Со оглед на околностите под кои се создаваше косовскиот безбедносен сектор, не треба да се врши каква било конкретна проценка на локалните капацитети за спроведување на јавните политики за периодот до Декларацијата за независност во 2008 година. Веднаш по Декларацијата, косовскиот безбедносен сектор им беше предаден на локалните власти. Како резултат на тоа, за првпат во историјата на Косово беа создадени предуслови за воспоставување цивилна и демократска контрола над безбедносниот сектор (КЦБС, 2011 година).

Сè до крајот на 2011 година, косовските институции направија значаен напредок во основањето институциска и законска инфраструктура. Глава 11 од Уставот на Република Косово експлицитно се однесува на безбедносниот сектор, и во истата одделно се дефинирани сите улоги на главните безбедносни институции. Уставот исто така се однесува и на цивилната и демократската контрола на безбедносните институции, применливоста на меѓународните договори и улогата на парламентот на Косово (Устав, 2008 година, член 125). Постојат и посебни закони и статuti со кои детално се регулира улогата на безбедносните институции. Авторите на оваа глава укажуваат на тоа дека покрај законите кои беа усвоени (повеќето од нив како дел од опфатниот пакет закони кој произлезе од планот на Ахтисари), постојат и други закони кои беа усвоени за време на периодот пред прогласување независност и истите треба да се изменат и надополнат за да бидат во согласност со новите закони (КЦБС, 2012 година). На пример, такви се Законот за управување со итни цивилни случаи, Законот за кривична постапка и други важни закони кои беа одобрени за време на периодот на УНМИК.

Доброто управување на косовскиот безбедносен сектор варира од институција до институција. Косовската полиција (КП) во овој поглед е многу подобра од Косовските безбедносни сили (КБС), Косовската агенција за разузнавање (КАР) и други безбедносни институции.⁵⁵ Во поглед на внатрешната контрола, истражувањето покажа дека повеќето механизми се наоѓаат во фаза на развој. Неусогласеноста помеѓу развојот на институциите за внатрешна контрола се чини разумна поради тоа што Косовските безбедносни сили (КБС) и Косовската агенција за разузнавање (КАР) се нови, па оттаму многу е рано да се добие целосна слика за нивниот напредок. Недостатоците на системот за јавни набавки може да доведат до потенцијална злоупотреба на фондовите, а една од нив која се практикува се набавките од еден добавувач (извор). Доколку се изврши споредба, ситуацијата во моментот е за нијанса подобра во однос на заштитата на човековите права и правата на вработените.

Исто така, дискутабилно е дали другите механизми за вршење надзор, како што се парламентарните комисии и независните државни институции, соодветно и ефикасно ги вршат

⁵⁵ Сепак, читателот треба да земе предвид дека Косовските безбедносни сили (КБС) и Косовската агенција за разузнавање (КАР) беа основани неодамна, па оттаму истите се наоѓаат во фаза на консолидација.

нивните функции. Како што е напоменато во оваа глава, мандатот на двете парламентарни комисии е ограничен и тие се употребуваат повремено, што резултира со недоволни заложби за вршење надзор. Правосудниот систем е релативно слаб и има ограничена евиденција на вршење надзор над постапките и потенцијалните недостатоци во безбедносниот сектор.

Методологијата со која се послужи тимот на КЦБС за составувањето на оваа глава се основа на регионалниот проект „Градење на капацитетите на граѓанското општество за мапирање и мониторинг на реформите во безбедносниот сектор во Западен Балкан (2009-2011 година)“, кој првично го отпочна Белградскиот центар за безбедносна политика. Авторите применија низа методи за собирање податоци. Тимот главно се потпираше на интервјуа лице-в-лице со цел да се добијат информации од прва рака за специфични прашања. Авторите имаа ограничен пристап до секундарните извори. Исто така, се изврши и критичка проценка на сегашната законска рамка.

Оваа глава започнува со мапирање на клучните актери во безбедносниот сектор на Косово. Таа го истакнува делокругот на нивните одговорности и приложува кратко објаснување на нивниот мандат со цел читателот да добие јасен преглед на безбедносните структури на Косово. Во продолжение на истата следува анализа на двете димензии на отчетност: вертикална и хоризонтална. Вертикалната димензија во оваа глава дава критичка проценка на улогата на гранките на извршната власт и владините тела, како и на внатрешните механизми во контролирањето на безбедносните институции. Од друга страна, хоризонталната димензија подразбира контрола која ја вршат други институции за надзор. Ова вклучува клучни институции како што се парламентот на Косово, судството, независните државни институции и граѓанското општество.

2. Мапирање на безбедносниот сектор во Косово

Безбедносниот сектор на Косово го сочинуваат разни институции и механизми. Нивните надлежности се пропишани со Уставот и поткрепени со законите и прописите. Меѓу најважните институции спаѓаат парламентот, претседателот, Косовскиот совет за безбедност, полицијата, како и Косовската агенција за разузнавање. Подолу следува објаснување дека сите безбедносни институции не се овластени да применуваат сила и сите немаат извршен мандат. Во моментот, единствената локална безбедносна институција во Косово која е овластена да применува каква било физичка сила е полицијата, која е најважната локална безбедносна институција.

Секторот за справување со итни случаи, локалните безбедносни механизми и компаниите од приватниот сектор се клучни безбедносни актери. Меѓутоа, поради опфатноста на истражувањето, должината на главата и особено поради тоа што овие институции сносат помала одговорност од горенаведените, не беше извршено специфично мапирање или анализа на овие механизми. Во однос на актерите кои вршат надзор, настрана од парла-

ментот на Косово, нивната улога ќе се разгледува во делот за надзор во оваа глава.⁵⁶ Слично, улогата на судството во безбедносниот сектор е накусо претставена во делот насловен „Судска контрола“.

Присуството на меѓународната војска (КФОР, водени од НАТО) и Мисијата на ЕУ за владеење на правото (ЕУЛЕКС) несомнено се две важни меѓународни мисии во Косово кои го задржаа извршниот мандат во некои области.⁵⁷ Со оглед на тоа што нивниот мандат е мошне ограничен, оваа глава нема да се фокусира на меѓународните актери во Косово. За време на нивниот мандат тие треба да им пружат поддршка на локалните институции при градењето на нивните капацитети. Оттаму, основата на безбедносниот сектор на Косово ја сочинуваат локалните безбедносни институции.

Анализата на институциските актери ќе започне со краток опис на улогата на гореспоменатите институции започнувајќи со парламентот или собранието на Косово, а ќе продолжи со претседателот, владата, Советот за безбедност, полицијата, безбедносните сили и Агенцијата за разузнавање.

2.1. Парламентот на Косово

Со Уставот, Косово е дефинирано како парламентарна демократија. Косовскиот парламент е единствената централна институција во Косово која е директно избрана од граѓаните. Постојат вкупно сто и дваесет пратенички места во парламентот од кои сто се избрани директно од страна на граѓаните, а останатите дваесет се резервирани за малцинските етнички заедници (Устав, 2008 година).⁵⁸ ПК е најважната институција која управува со државата и претставува темел за основање демократски институции и демократски безбедносен сектор. Друга важна улога на ПК е вршењето надзор над безбедносниот сектор⁵⁹, што е детално објаснето подолу.

56 Во делот посветен на надзорот ќе следува подетално објаснување на улогата на телата за вршење надзор како што се: парламентот, судството, независните државни институции и граѓанското општество (заедница која главно ја сочинуваат невладини организации, тинк-тенк организации, академии и медиумите). Иако граѓанското општество нема да биде мапирано, анализата ќе ги истакне клучните развои во поглед на улогата на другите актери на безбедносниот систем.

57 За проблеми со организираниот криминал, корупција и воени злосторства.

58 Од овие дваесет места, десет се резервирани за претставници на локалната српска заедница, а другите десет се резервирани за други локални малцински групи кои живеат на територијата на Косово.

59 Општо земено, улогата на косовскиот парламент е широка и вклучува но не е ограничена на: усвојување закони; дополнување на Уставот; ратификување договори; објавување референдуми; одобрување буџети; избирање претседател, влада и Судскиот совет на Косово; предлагање судии за Уставниот суд; надгледување на работата на владата и спроведување надворешна и безбедносна политика; издавање дозвола на претседателскиот декрет за објавување вонредна состојба; и решавање на други општи прашања согласно законот.

2.2. Претседател

Бидејќи Косово е парламентарна демократија, улогата на претседателот на Република Косово е прилично ограничена.⁶⁰ Меѓутоа, според Уставот, претседателот игра важна улога во безбедносниот сектор, бидејќи тој е и главен командант на Косовските безбедносни сили; по препорака на владата тој го назначува командантот на Косовските безбедносни сили; и заедно со премиерот назначува директор, заменик директор и генерален инспектор на Косовската агенција за разузнавање. Понатаму, претседателот, по претходна консултација со премиерот, е надлежен да објавува вонредна состојба и постојано претседава со Косовскиот совет за безбедност за време на вонредна состојба.

2.3. Влада

Премиерот претседава со Косовскиот совет за безбедност⁶¹; назначува генерален директор на косовската полиција; се консултира со претседателот за разузнавачки прашања; и заедно со претседателот назначува директор, заменик директор и генерален инспектор на Косовската агенција за разузнавање.

Постојат две министерства под чија надлежност е безбедносниот сектор. Едно од нив е Министерството за внатрешни работи (МВР), кое е одговорно за спроведување на внатрешните политики за јавна безбедност. МВР ги надгледува косовската полиција (КП), Полицијскиот инспекторат на Косово (ПИК), Граѓанската канцеларија за регистрација и Секторот за јавна безбедност, и други.⁶² Второто е Министерството за Косовските безбедносни сили (МКБС) кое е одговорно за управување со Косовските безбедносни сили (КБС), и оваа институција во моментов има мандат за справување со катастрофи и одговор при истите. Министерството за правда (МП) исто така придонесува кон управувањето со безбедносниот сектор преку управувањето со судството и казниот систем во Косово. Дополнително, Министерството за надворешни работи и Министерството за интеграција индиректно играат улога во безбедносниот сектор. И двете министерства го координираат процесот на пристапување кон НАТО и ЕУ, постојано поставувајќи низа стандарди за војската, полицијата и другите институции.

Иако Министерството за финансии (МФ) не е директно поврзано со безбедносниот сектор, развојот на безбедносниот сектор силно зависи од ова министерство. МФ е одговорно за планирање на буџетот и распределување на трошоците за сите министерства, институции и други буџетски агенции, вклучително оние кои дејствуваат во рамките на безбедносниот сектор. Царинската управа исто така е под надлежност на МФ.

Косовскиот совет за безбедност е тело со кое управува премиерот и тој има консултативна и советодавна улога за прашања поврзани со косовскиот безбедносен сектор и регионалната стабилност. КСБ дава совети и забелешки за предлог-законите и стратегиите поврзани

60 Сегашните уставни реформи ќе ги предвидат измените на одредбата поврзана со улогата на претседателот кој ќе биде директно избран/-а од граѓаните и неговата улога се очекува да биде поважна.

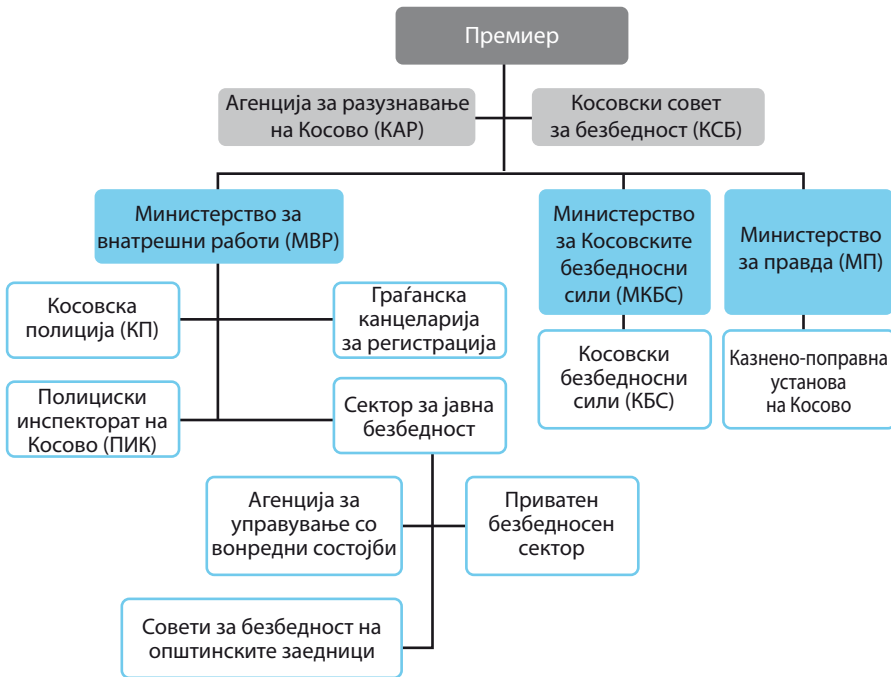
61 Освен во вонредни состојби, кога претседателот застанува на чело на Косовскиот совет за безбедност.

62 За повеќе детали, ве молиме проследете Слика 1.

со безбедносниот сектор (Закон за Косовскиот совет за безбедност, 2008 година). Улогата на КСБ е секундарна во споредба со улогата на извршната власт, а нејзиното значење може да се увиди при анализирање на нејзината стратешка важност.

Меѓутоа, улогата на КСБ се зголемува доколку претседателот прогласи вонредна состојба. За време на вонредна состојба со КСБ наместо премиерот претседава претседателот (2008 година). Понатаму, за време на вонредна состојба советниците стануваат редовни членови на Советот (2008 година).

Слика 1: Организираност на безбедносниот сектор



2.4. Косовскиот совет за безбедност (КСБ)

Косовскиот совет за безбедност⁶³ е тело со кое управува премиерот и тој има консултативна и советодавна улога за прашања поврзани со косовскиот безбедносен сектор и регионалната стабилност. КСБ дава совети и забелешки за предлог-законите и стратегиите поврзани со безбедносниот сектор (Закон за Косовскиот совет за безбедност, 2008 година). Улогата на

63 Косовскиот совет за безбедност (КСБ) го сочинуваат премиерот, претседателот и заменик-министерот/министрите, министерот за Косовските безбедносни сили (КБС), министерот за внатрешни работи, министерот за правда, министерот за финансии и министерот за заедници и враќање кои се негови постојани членови. КСБ има постојан секретар и членови кои можат да канат нови членови доколку се јави потреба од истото.

КСБ е секундарна во споредба со улогата на извршната власт, и неговото значење може да се измери само преку анализирање на неговата стратешка важност.

Меѓутоа, улогата на КСБ се зголемува доколку претседателот прогласи вонредна состојба. За време на вонредна состојба со КСБ наместо премиерот претседава претседателот (Ибид., 2008 година). Понатаму, за време на вонредна состојба советниците стануваат редовни членови на Советот (Ибид., 2008 година).

2.5. Косовската полиција

Од 1999 година наваму, главна задача на полицијата е да пружа безбедност и да го спроведува владеењето на законот на Косово. Косовската полиција (КП) е единствената институција која е овластена да применува сила согласно законот (Закон за полицијата, 2008 година). КП е под надлежност на МВР и е под контрола и надзор од страна на нејзиниот генерален директор, кого го назначува премиерот по препорака на министерот за внатрешни работи (Закон за полицијата, 2008 година). Во моментот косовската полиција брои речиси осум илјади полициски службеници, од кои петнаесет проценти се жени и околу четиринаесет проценти се припадници на етничките малцинства.

2.6. Косовските безбедносни сили

Косовските безбедносни сили (КБС) се најновата безбедносна институција во Косово. Во моментот, КБС се одликува со цивилна структура со хуманитарен мандат доделен за вршење безбедносни функции кои не се соодветни за полицијата или другите институции за спроведување на законот (Закон за КБС, 2008 година). Иако на припадниците на КБС со закон им е дозволено да бидат вооружени со лесно оружје, тие не се овластени да применуваат сила. Дејствувањето на КБС е под контрола и управа на Министерството за Косовските безбедносни сили (МКБС) кое го сочинуваат шеесет проценти цивили и четириесет проценти униформирани лица. Првичната мисија на КБС е ограничена и недоволно јасно дефинирана. Таа има функции за справување со катастрофи, а се смета и за претходничка на евентуална Косовска армија. Мисијата на КБС ќе може да се преиспита пет години по основањето. Повеќето политички и институциски актери во Косово се произнесоа дека се согласуваат да се трансформира КБС во војска, процес кој се очекува да се заокружи до крајот на 2013 година.

2.7. Косовската агенција за разузнавање

Косовската агенција за разузнавање (КАР) беше основана за да собира информации во однос на ризиците и заканите по безбедноста на Косово. На КАР не ѝ е дозволено директно или индиректно да употребува сила, да апси лица или да покренува кривични постапки. Во однос на структурата, директорот на КАР му дава отчет директно на премиерот, а е потпомогнат од неговиот заменик. И двајцата ги назначуваат претседателот и премиерот и им доделуваат петгодишен мандат кој може да се продолжи само еднаш. КАР, исто така, има генерален инспектор кого го назначуваат претседателот и премиерот и на истиот му е доделен четиригодишен мандат.

Слика 2: Мапирање на безбедносниот сектор во Косово – Шема на ДЦАФ



3. Анализа на демократското управување и надзорот над безбедносниот сектор

Со законската рамка предвидени се два вида надзор над безбедносниот сектор во Косово: механизми за внатрешна контрола и актери на надворешен надзор.

Внатрешната контрола над безбедносниот сектор во Косово се одликува со комплексна структура која ја сочинуваат внатрешен синџир на контрола, вертикална хиерархија и хоризонтален надзор. Таа ги опфаќа инспекторатите, единиците за внатрешна истрага, канцелариите за внатрешна ревизија и канцелариите за јавни набавки. За да се сфати целосно безбедносниот сектор, исто така, важно е да се анализира улогата на механизмите за надворешен надзор. Надворешниот надзор се однесува на контролата и надзорот над безбедносниот сектор на хоризонтално ниво. Дел од овие институции се: парламентот, независните државни институции, судството и граѓанското општество.

За да се добие појасна претстава како функционира управувањето со косовскиот безбедносен сектор во следниот дел се разгледува улогата на механизмите за внатрешна контрола, а веднаш потоа следува дел посветен на механизмите за надзор.

3.1. Внатрешна контрола на безбедносниот сектор во Косово

3.1.1. Структура на внатрешната контрола

Внатрешна контрола и надгледување вршат самите безбедносни институции или механизмите за внатрешна контрола на министерствата и агенциите под чија надлежност тие се наоѓаат. Тие опфаќаат механизми како што се единиците за внатрешна истрага, канцелариите за внатрешна ревизија, канцелариите за јавни набавки и инспекторатите. Покрај овие механизми, во некои области, како што е надгледувањето на буџетот, внатрешна контрола вршат други министерства и владини тела, претежно Министерството за финансии.

Со постоечката законска рамка предвидено е внатрешна контрола над безбедносниот сектор на ниво на институции и министерства да вршат цивилни и униформирани структури (Устав, 2008 година). Иако тоа е јасно истакнато во законите, во пракса внатрешната контрола над безбедносниот сектор во Косово сè уште се наоѓа во фаза на развој. Како што е појаснето, тоа може да се оправда со фактот дека некои од безбедносните институции во Косово се основани неодамна, особено Косовските безбедносни сили и Косовската агенција за разузнавање.

Најстарата безбедносна институција, косовската полиција (КП) постигна виден напредок во вршењето внатрешна контрола. Ваквата контрола се врши со следниве механизми: Единицата за професионални стандарди (ЕПС), Единицата за внатрешна ревизија (ЕВР) и Полицискиот инспекторат на Косово (ПИК). ЕПС е полициска единица која е одговорна за истражување помали случаи за несоодветно постапување на полицискиот кадар, а ЕВР е единица која е одговорна за вршење ревизија на трошоците и јавните набавки кои ги прави полицијата. ПИК е механизам кој е под надлежност на МВР, функционира независно од

КП и е надлежен да покренува истрага за наводи за сериозни дисциплински и финансиски проблеми во полицијата.

Согласно новиот Закон за Полицискиот инспекторат на Косово кој парламентот го усвои при крајот на 2010 година, инспекторатот е надлежен да покренува истрага за сериозни обвиненија за кривични дела поврзани со косовската полиција, а за обвиненијата за поситни дисциплински прекршоци надлежна е Единицата за професионални стандарди која дејствува во рамките на полицијата (Закон за ПИК, 2010 година). Во однос на професионалните капацитети, полицискиот инспекторат се соочува со недостиг на кадар, бидејќи во неговите рамки дејствуваат само четириесет инспектори. Оттаму, капацитетите на оваа институција се недоволни за вршење на нејзините должности, поради што се јавува потреба за дефинирање појасна и пофокусирана мисија на овој механизам. Истражувањето покажа дека на механизмите за внатрешна контрола на косовската полиција им е потребен дополнителен кадар и на кадарот му се потребни професионални обуки за извршна контрола (КЦБС, 2012 година). Недоволната запознаеност на владата и финансиските недостатоци во косовскиот буџет се одразија на моменталната состојба на полицискиот инспекторат.

Табела 1: Механизми за внатрешна контрола

Механизми за контрола на КП	Механизми за контрола на КБС	Механизми за контрола на КАР
<ul style="list-style-type: none"> • Косовскиот полициски инспекторат (МВР) • Секторот за буџет и финансии (МВР) • Директорот на косовската полиција (КП) • Секторот за правни работи на МВР • Секторот за јавни набавки и договори (МВР) 	<ul style="list-style-type: none"> • Министерот за КБС • Генералниот инспектор на КБС • Канцеларијата за внатрешна ревизија • Единицата за човекови права • Единицата за правни прашања 	<ul style="list-style-type: none"> • Премиерот • Директорот на Косовската агенција за разузнавање • Генералниот инспектор на КАР

Механизмите за внатрешна контрола на Косовските безбедносни сили (КБС) и Косовската агенција за разузнавање (КАР) се наоѓаат во почетна фаза на развој. КБС се за нијанса понапредни и имаат основано контролни механизми како што се: Единиците за внатрешна истрага, Полицијата на КБС и Инспекторатот на КБС. Исто така, важно е да се напомене дека КБС сè уште немаат поднесено каков било веродостоен извештај за нивните активности, па оттаму не се достапни податоци за досега спроведените истраги. Косовската агенција за разузнавање, исто така, се наоѓа во почетна фаза на развој. Консолидацијата на нејзиниот инспекторат е ограничена и предводена од нејзиниот генерален инспектор. Со законите е пропишана специфична контрола над КАР, која што е единствена во регионот. Фактот дека генералниот инспектор е директно назначен од премиерот и претседателот и на истите им поднесува одделни извештаи им оддава важност на механизмите за внатрешна контрола во разузнавањето.⁶⁴ Назначувањето на генералниот инспектор беше објавено во медиумите, но оттогаш не постојат информации за дејствувањето на овој механизам. Овој недостиг на

⁶⁴ За повеќе информации за должностите на генералниот инспектор на КАР, ве молиме проследете го Законот за КАР (главата за генералниот инспектор).

транспарентност произлегува од специфичната законска одреденост на КАР како нетранспарентна безбедносна институција (Закон за КАР, 2008 година).

3.2. Практики на доброто управување и отчетноста на косовските безбедносни институции

3.2.1. Финансиско управување

Доброто финансиско управување, кое опфаќа транспарентност на буџетот и процедурите за јавни набавки, е важен аспект на доброто управување во безбедносниот сектор. Внатрешната контрола на отчетноста за буџетот во Косово се спроведува преку Министерството за финансии на Косово. Надгледувањето на јавните набавки е под надлежност на Агенцијата за јавни набавки чиј челник го кандидира владата.

Транспарентноста на буџетот е јасно дефинирана во Законот за управување со јавни набавки и отчетност од 2003 година. Во законот јасно е наведено дека сите агенции кои користат средства од буџетот, меѓу кои и безбедносните институции, треба да спроведат планирање, извршување и да поднесат извештаи за нивните буџети. Сите тие се обврзани да назначат извршен финансиски директор и службеник за сертификација. Со законот е регулиран буџетот и системот на поднесување извештаи на јавните власти и тој ги овластува министерот за финансии и другите институции поврзани со буџетот. Законите за безбедносните институции немаат посебни одредби за финансиските трошоци, меѓутоа, како исклучок од ова важи КАР, на која ѝ е дозволено да примени забрзана постапка во случај на вонредни околности (Закон за КАР, 2008 година). Друг проблем поврзан со внатрешната контрола на буџетот на безбедносниот сектор претставуваат ограничените административни капацитети на единиците за внатрешна ревизија и Министерството за финансии. Според Канцеларијата за генерална ревизија, полицијата успеа да го реализира нејзиниот работен план за 2009 година. За споредба, работата на Министерството за внатрешни работи не беше задоволителна (КГР, 2010 година, стр. 20). Еден од главните недостатоци е ограничениот број на кадар и флукуација на истиот, што се должи на ниските плати. Ограничениот број на квалификуван кадар е проблем со кој се соочуваат многу безбедносни институции во Косово (КГР, 2010 година).

Секторот за трезор и секторот за буџет при Министерството за финансии се едни од најкомплексните јавни институции. Тоа веројатно се должи на сложената бирократска структура, а не само на недостигот на човечки ресурси. Финансиските извештаи на сите јавни институции, вклучително безбедносните институции, се поднесуваат до 31 март секоја година.⁶⁵ Овие годишни финансиски извештаи редовно се објавуваат на веб страницата на Министерството за финансии. Извештаите за полугодишниот и кварталниот буџет исто така се објавуваат во текот на годината, што им сведочи на заинтересираните страни за постигнатиот напредок во трошењето јавни фондови во текот на годината. Во извештаите е прика-

⁶⁵ Бидејќи ова истражување трае од 2008 година наваму, достапни се извештаи за 2008 и 2009 година. За 2010 година има само делумни податоци.

жан износот кој е распределен во пет ставки: плати, добра и услуги; опрема; субвенции и трансфери; и капитални издатоци (КЦБС, 2012 година).

Редовно се одржуваат расправи за предлог-буџетите. МФ повикува претставници од разни организации за одржување детална расправа за секоја ставка од буџетот со цел да се постигне согласност за конечниот буџет. Според истражувањето на КЦБС, расправите се транспарентни, но не постои претходна најава за датумот и точното време на одржување на истите во случај да сакаат да се вклучат заинтересираните страни. Тоа им го отежнува присуството на граѓаните и претставниците на граѓанското општество на овие расправи. Расправите се закажуваат на определен датум за кој се информирани само повиканите претставници од организациите, иако понекогаш се прават и исклучоци кога информацијата е јавно достапна (КДИ, 2010 година, стр. 37).

Надзорот над јавните набавки е регулиран со Законот за јавни набавки кој беше усвоен во 2003 година, надополнет во 2007 година и заменет со нов закон во 2011 година. Кога законот беше усвоен, тој се сметаше како пресвртна точка за јавните институции. Со него од нив се бараше да се консолидираат нивните единици за јавни набавки и да го почитуваат законот со цел да постигнат максимална ефикасност, транспарентност, исплатливост и фер употреба на јавните фондови и ресурси на Косово (Закон за јавни набавки, 2003 година, член 1.1). Понатаму, новиот закон содржи одредби по предлог на ЕУ, во согласност со меѓународните стандарди. Не постои посебен закон со кој се регулираат јавните набавки во одбраната и безбедноста. Во законите за КБС и КП не постојат посебни одредби кои се однесуваат на процедурите за јавни набавки, туку се почитува Законот за јавни набавки на Косово. Меѓутоа, Законот за Косовската агенција за разузнавање (КАР) содржи одредба според која „под вонредни околности релевантни за работата на КАР, директорот на КАР во специфични ситуации може да троши фондови без оглед на законската одредба за владини трошоци“ (Закон за КАР, 2008 година, член 42.1).

Јавните набавки во безбедносниот сектор исто така беа критикувани од страна на Канцеларијата на генералниот ревизор, граѓанското општество и медиумите поради недостигот на транспарентност. Тендерите се објавуваат само на веб страниците на институциите или агенциите за јавни набавки, со што одредбите за транспарентност од Законот за пристап до официјални документи не се почитуваат во целост. Не постојат податоци кои укажуваат дека повикот за учество на тендер се објавува во дневните весници или какви било други извори за да се пријават повеќе потенцијални понудувачи. Иако безбедносните институции редовно објавуваат информации за склучувањето договори, поништувањето на тендери или повиците за учество на тендер на нивните веб страници, овие информации не се обновуваат редовно. Понатаму, надлежните објавуваат информации со задоцнување од три месеци.

Авторите најдоа на одреден број недостатоци во процесот на вршење јавни набавки од страна на разни безбедносни актери. Недостатоците во управувањето со јавни набавки се очигледни кај службениците задолжени за спроведување на јавни набавки на централно и локално ниво. Обуките низ кои поминуваат службениците задолжени за јавни набавки од 2009 наваму не се доволни, ниту се во согласност со законите кои се на сила (КЦБС, 2012 година).

Тендерите со единствен понудувач се еден од клучните проблеми кои произлегуваат од јавните набавки во Косово. Според правилата за јавни набавки, тендер може да добие компанија без претходно да се објави повик за учество на тендер, во случај истата да е специјализирана за одредена услуга или производ. Меѓутоа, зголемениот пораст на набавките од еден добавувач последниве години предизвикува сериозна загриженост поради недостигот на отворена конкуренција и непочитувањето на редовните постапки за јавни набавки. Бројките укажуваат на тоа дека ваквите тендери во целиот јавен безбедносен сектор бележат пораст од педесет милиони евра во 2008 година до шеесет и четири милиони евра во 2009 година. Може да се претпостави дека јавните актери намерно ги заобиколуваат редовните постапки. Нивните причини за фаворизирање одредени компании можеби се поврзани, во одредени случаи, со корупција.

Авторите пребаруваа податоци за две безбедносни институции, КБС и КП, во однос на примената на нетранспарентните и неконкурентните постапки. Според податоците добиени од Агенцијата за јавни набавки за фискална 2009 година, КП има склучено петнаесет договори за набавка од единствен извор во износ од 892,167.46 евра. КБС, пак, има склучено седум договори во износ од преку двесте илјади евра.⁶⁶ Овие податоци не се однесуваат на процедурите за набавки од единствен извор на МВР, КАР или други институции од безбедносниот сектор. Меѓутоа, според изјавите на претставници од овие институции, овие износи претставуваат само доделени фондови и не се подразбира дека КП и КБС ги потрошиле доделените фондови во целост за тендери за јавни набавки од единствен извор. Главно, поради потенцијални злоупотреби на јавните фондови, јавните набавки продолжуваат да бидат најконтроверзна област.

3.2.2. Надгледување на кршењето на законот и човековите права

Безбедносниот сектор на Косово беше основан за кратко време во постконфликтна средина каде и меѓународните и локалните надлежности во голема мера придонесоа кон градењето на безбедносните институции кои дејствуваат согласно демократските принципи. Како резултат на тоа, проблемот со кршењето на законот и човековите права не го засега безбедносниот сектор. Газењето на човековите права од страна на вработените во безбедносни институции е мал, косовската полиција, како најважна безбедносна институција во Косово, служи како одличен пример. Статистичките податоци укажуваат на тоа дека бројот на жалби за кршење на законот и човековите права поднесени од граѓаните е многу мал. Полицискиот инспекторат има разгледано илјада сто осумдесет и пет жалби, од кои петстотини седумдесет и седум беа поднесени од граѓани, тринаесет од институциите и петстотини деведесет и пет од полицијата (КЦБС, 2012 година). Врз основа на тие жалби, ПИК покрене понатамошна истрага за четиристотини и осум случаи, а петстотини четириесет и еден случај ѝ беше доделен на Единицата за професионални стандарди (ЕПС) при КП.

⁶⁶ 221,621.00 евра (База на податоци на АЈН, 2010 година).

Табела 2: Видови случаи истражени од КАР	
Вкупен број случаи истражени од ПИК	408
Сериозни дисциплински обвиненија против службеници на КП	20%
Обвиненија за несоодветна примена на сила од страна на припадници на КП	13%
Криминални случаи под сомнение дека во нив е вмешан службеник на КП	12%
Случаи под сомнение за корупција	2%

(Извор: Стејт департмент, 2010 година)

Се чека на судска одлука за сто и шест случаи, а сто случаи чекаа да биде назначен виш полициски службеник и да се состави дисциплинска комисија. Од четиристотини и осум случаи истражувани од ПИК, дваесет проценти биле обвиненија за сериозни дисциплински прекршоци. Дваесет проценти од дисциплинските прекршоци се однесувале на сериозни случаи на непристојно однесување на полициски службеник, тринаесет проценти на обвиненија за несоодветна примена на сила, дванаесет проценти на кривични прекршоци (предадени на јавното обвинителство), девет проценти на сериозна непослушност, два проценти на жалби за корупција, а останатите на разни сериозни прекршоци (Стејт департмент, 2010 година). Понатаму, за време на 2009 и 2010 година, целна група која се соочуваше со прекумерна употреба на сила од страна на полицијата за време на нивните демонстрации беа активистите од „Ветвендосје“⁶⁷. Според статистичките податоци, не постојат специфични случаи во кои полицијата извршила дискриминација врз основа на етнички, родови и какви било други предрасуди. Општо гледано, бројот на сериозни прекршоци извршени од страна на полициски службеници е многу мал. Меѓутоа, еден од најголемите проблеми е политизацијата на полицијата (Извештај на ЕК за напредокот на Косово, 2011 година), што го објаснува пристапот на полициските службеници кон активистите на „Ветвендосје“, политичко движење на втората по големина опозициска партија во Косово.

3.2.3. Транспарентноста на безбедносните институции

Последниве години во Косово на сила е Законот за пристап до официјални документи (2003 година). Овој закон придонесе кон тоа да почне да се практикува пристапот до информации, но не беше доволно експанзивен за да им излезе во пресрет на потребите на сè побројната јавна администрација, како и на барањата за пристап до јавни документи на граѓанското општество и медиумите. Ова доведе до усвојување на нов закон во 2011 година (КЦБС, 2012 година).

Безбедносните актери се соочуваат со недостиг на административни капацитети за да им одговорат на барањата за пристап до документи на заинтересираните страни. Косовската полиција (КП) важи за „шампион“ за навремено одговарање на барањата за пристап до информации во однос на другите институции. Ова можеби и не е највистинската претстава за

67 „Ветвендосје“, што на македонски значи „Самоопределување“, првично беше движење на граѓанското општество. За време на општите избори во 2010 година, тоа се трансформираше во политичка партија која стана трета по големина политичка партија во Косово.

поновите безбедносни институции, бидејќи полицијата прима повеќе барања за пристап до официјални документи од КБС и КАР, односно е пооптоварена од другите. Меѓутоа, треба да се напомене ограничената транспарентност на КАР и КБС врз основа на нивните чести негативни одговори на барањата на граѓанското општество и новинарите.

Во извештаите на организациите на граѓанското општество, исто така, се критикува спроведувањето на релевантните правила од страна на јавната администрација и е наведено дека „барањата и имејловите наидуваат на молк“ (МИЧП 2010:24). Во секој случај, врз основа на фактот дека досега не се поднесени жалби против безбедносните институции поради пристапот до информации до Народниот правобранител, може да се заклучи дека секторот бележи подобрувања во споредба со другите јавни институции. (Извештај на ЕК за напредокот на Косово, 2011 година, стр. 30).

Според став 7 од Законот, Канцеларијата на Народниот правобранител во Косово може да прима жалби против наводни одбивања да се овозможи пристап до информации. Меѓутоа, надлежностите на Народниот правобранител се ограничени на барање образложение од институциите за нивното одбивање да овозможат пристап или за нивното недоволно реагирање (КЦБС, 2012 година).

4 . Хоризонтален надзор над безбедносниот сектор во Косово

4.1. Парламентарен надзор

Парламентарниот надзор над безбедносниот сектор во Косово е штотуку воспоставен и неговото искуство е ограничено. Тој беше за првпат воведен кон крајот на 2006 година, но до негова консолидација дојде дури по 2008 година. По Декларацијата на независност се овозможи сите локални безбедносни институции да бидат под надзор на парламентот.

Општо земено, во 2011 и 2012 година постојат две парламентарни комисии со мандат за вршење надзор над косовскиот безбедносен сектор: Комисијата за внатрешни прашања, безбедност и Косовските безбедносни сили и Комисијата за вршење надзор над Косовската агенција за разузнавање. Првата комисија врши надзор над полицијата, безбедносните сили, управувањето во кризна состојба и останатите механизми кои се дел од внатрешните работи. Втората комисија особено и ексклузивно врши надзор над Косовската агенција за разузнавање. Генералните комисии беа овластени да вршат индиректен надзор над безбедносниот сектор непосредно по основањето на косовското собрание во 2001 година. Во овие комисии, кои вршат надзор над важни области, спаѓаат Комисијата за буџет и финансии, која е овластена да врши надзор над финансиите на сите институции финансирани од јавните институции (вклучително институциите од безбедносниот сектор), Комисијата за правата и интересите на заедниците и враќање, и Комисијата за човекови права, родова еднаквост, исчезнати лица и петиции, која е овластена да врши надзор над прашања поврзани со човековите права, особено оние кои се однесуваат на безбедносниот сектор.

И покрај почетните позитивни знаци, ни генералните ни специфичните комисији не ги исполнува успешно своите задачи за вршење надзор над безбедносниот сектор. Како исклучок се јавува единствено надзорот над човековите права како понапреден од останатите. Со цел да се постигне напредок, косовското Собрание основа разни парламентарни комисији одговорни за прашања поврзани со човековите права. Важно е да се нагласи дека Комисијата за правата и интересите на заедниците и враќање е единствената постојана комисија во рамките на косовското Собрание која има мандат пропишан со Уставот. Вниманието на косовското Собрание насочено кон човековите права силно влијаеше на безбедносниот сектор. Институциите кои вршат надзор сега имаат многу поголеми обиси за заштитата на човековите права и за условите за еднакви шанси при вработување. Меѓутоа, успехот поврзан со надзорот над човековите права од страна на косовското Собрание може да се смета за исклучок поради вниманието насочено кон локалните и меѓународните механизми во Косово со кои се промовира интеретничка и интеркултурна средина.

Надзорот над буџетските трошоци на безбедносниот сектор е проблематичен. Иако постојат компетентни комисији за надзор, тие речиси не одржуваат расправи за буџетските трошоци на безбедносниот сектор. Единствена прилика во која се одржува расправа за буџетот е кога се разгледуваат годишните извештаи на генералниот ревизор. Сè до овој момент парламентарните комисији немаат започнато дополнителна ад хок парламентарна расправа за буџетските трошоци на безбедносните институции (Венари, 2010 година). Уште поголем проблем претставува фактот дека договорите кои надминуваат милион евра не се предмет на расправа и покрај тоа што истото е пропишано со закон. Овие недостатоци се одразуваат на вршењето надзор над буџетските трошоци од страна на парламентот и на договорите од голема вредност во безбедносниот сектор. Понатаму, ова укажува на ограничен интерес кај пратениците за вршење на нивните должности поврзани со вршењето надзор над трошењето на јавните фондови.

Парламентарниот надзор над активностите и политиките на безбедносните институции исто така речиси и да не постои. Овие комисији не успеаја да се справат со повеќето недостатоци на безбедносниот сектор во однос на усвојувањето на стратегии, примената на добри практики на управување и други важни владини политики. Ова може да причини штета на проверките и балансите помеѓу законодавната и извршната власт во овој сектор (КЦБС, 2012 година). Комисиите не одржаа расправи или пленарни седници за усвојувањето на стратегијата за безбедност на Косово или за други институциски стратегии.

Главните недостатоци укажуваат на слабото вршење парламентарен надзор и се поврзани со ограничената професионалност на вработените во парламентот, како и недостигот на волја кај пратениците (Селмани, 2010 година). Во поглед на партиските вработувања, постојат показатели дека политичката пристрасност и личните склоности влијаат на ангажирањето кадар. Ова е вообичаен проблем кај јавната администрација во Косово и може да послужи како објаснување за малкубројниот квалитетен кадар во парламентарните комисији, што е прибеležано во повеќе различни извештаи (КДИ, 2011 година). Понатаму, постои недостиг на политичка волја кај политичките лидери и челниците на институциите што го кочи напредокот на процесот. Тоа се должи на комбинацијата од лични и партиски интереси, како и влијанието кое тие го имаат врз другите членови на парламентот, што укажува дека во практиката парламентот има многу помало влијание врз актерите на безбедносниот сектор од тоа што е пропишано со закон.

4.2. Независни државни институции

Независните државни институции се еден од најважните механизми за надзор над безбедносните институции, особено во поглед на заштитата на човековите права и соодветната употреба на јавните фондови.

Табела 3 – Парламентарни комисии за вршење надзор над безбедносниот сектор

Парламентарни комисии за вршење надзор над Косовската полиција	Парламентарни комисии одговорни за Косовските безбедносни сили	Парламентарни комисии одговорни за КАР
Парламентарна комисија за внатрешни работи, безбедност и вршење надзор над Косовските безбедносни сили	Парламентарна комисија за внатрешни работи, безбедност и вршење надзор над Косовските безбедносни сили	Парламентарна комисија за вршење надзор над Косовската агенција за разузнавање
Парламентарна комисија за буџет и финансии	Парламентарна комисија за буџет и финансии	
Надзорна комисија за јавни финансии	Надзорна комисија за јавни финансии	
Комисија на законодавната комисија за легислативата	Комисија на законодавната комисија за легислативата	
Комисија за човекови права, родова еднаквост, исчезнати лица и петиции	Комисија за човекови права, родова еднаквост, исчезнати лица и петиции	

Единствена државна институција која е надлежна да врши надзор над заштитата на човековите права, вклучително безбедносниот сектор, е Народниот правобранител на Косово. Меѓутоа, бидејќи безбедносниот сектор е една од повеќето области кои ги покрива Народниот правобранител, оваа институција има мошне ограничени капацитети. На Народниот правобранител му недостига кадар за соодветни обуки. Голем дел од квалификуваниот кадар си замина од институцијата поради несоодветната финансиска поддршка и ниските плати. На оваа институција, исто така, ѝ недостигаат и простории на централно и локално ниво (Јашари, 2010 година). Народниот правобранител често се соочува со политичко вмешување кое ја поткопува неговата работа (МИЧП, 2009 година).

Иако Народниот правобранител не се одликува со конзистентност при поднесувањето извештаи, во неговите извештаи сепак се спомнуваат неколку случаи на кршење на човековите права од страна на безбедносните институции. Во последниот годишен извештај, објавен од страна на Народниот правобранител (2008/2009 година), наведени се само дваесет и три случаи на кршење на човековите права од страна на полицијата. Тоа се само пет проценти од сите случаи, а забележан е само еден случај во кој се вмешани КБС и не постои случај во кој е вмешана КАР (Народен правобранител, 2010 година).

Во ранливите групи кои се подложни на кршење на човековите права од страна на полицијата спаѓаат активистите од „Ветвендосје“. Меѓутоа, извештајот не идентификува ниту една група како ранлива група кон која треба да се насочи вниманието настрана од традиционалните групи како што се родовите и етничките заедници, според статистичките податоци.

Во Косово постојат две независни институции кои се основани за контролирање на трошењето на јавните фондови: Канцеларијата на генералниот ревизор (КГР) и Антикорупциската агенција (АГ). Улогата на КГР е да спроведе независен надзор над секое трошење на буџетот од јавните фондови. КГР редовно врши ревизија и објавува годишен извештај за секоја јавна институција и приватно претпријатие чие финансирање опфаќа распределени фондови од косовскиот консолидиран буџет (Закон за КГР, 2008 година). Улогата на Антикорупциската агенција е поврзана со истражување на случаите на корупција. Таа е одговорна за истражување на сите обвиненија против вработените во јавниот сектор во однос на можни злоупотреби на јавните фондови или непотизам (Закон за АА, 2009 година). КГР и АА поднесуваат годишни извештаи до парламентот. Меѓутоа, постојат случаи кога парламентот ги одложува расправите за овие извештаи. Тоа се должи на обидите за притисок од страна на владините или политичките актери со цел да се натераат овие институции да ги „нашминкаат“ наодите во нивните извештаи во склад со нивните интереси или интересите на нивната партија (КЦБС, 2010 година). Овие извештаи содржат податоци за неефикасноста, несоодветното управување и злоупотребата на јавните фондови од страна на безбедносните институции, како и препораки како овие институции поефикасно да ги трошат фондовите. Меѓутоа, во овие извештаи наведено е дека, во повеќето случаи, безбедносни институции постапуваат по нивните препораки.

4.3. Судска контрола

Косовскиот судски систем е најранливиот сектор во земјата. Тој постојано се соочува со критики за неговата неефикасност, високото ниво на корупција и недостигот на професионалност. Во моментот тој минува низ општи реформи кои треба да се спроведат до 2013 година (КЦБС, 2010 година). Според Уставот, Косово има унифициран независен судски систем. Моментално, судството го сочинуваат Врховниот суд, окружните судови и општинските судови (кои се редовни судови), како и судовите за ситни прекршоци и окружниот комерцијален суд (кои се специјализирани судови).

Улогата на судството во вршењето надзор над безбедносниот сектор е особено важна во поглед на употребата на сила од службениците одговорни за спроведување на законот, третманот на лицата во притвор и употребата на специјални истражни мерки. Единствена локална безбедносна институција која е овластена да применува сила е косовската полиција. Меѓутоа, чуварите кои работат во косовските казнено-поправни установи, имаат ограничени овластувања за употреба на сила. Во 2010 година, косовските судови имаа регистрирано само единаесет случаи против полициски службеници и немаа ниту еден случај против царински службеници или вработени во казнено-поправна установа. И покрај оваа евиденција, во Извештајот на ЕК за напредокот на Косово за 2010 година, во делот посветен на граѓанските и политичките права, наведено е дека косовската Влада треба повеќе да се труди да ги спречи тортурата, некоректното постапување и прекумерната употреба на сила од страна на полицијата и вработените во казнено-поправните установи (Извештај на ЕК за напредокот на Косово за 2010 година).

Третманот во притвор е друг важен аспект на судската контрола. Косовската полиција е најважниот актер кој е овластен да апси и држи лица во притвор. Според законот, уапсените лица имаат право на лекарско испитување и третман, вклучително психијатриски третман

(Закон за кривична постапка, 2004 година). Во извештаите е нагласено дека просториите и третманот во казнените центри сè помалку ги задоволуваат стандардите, а проблемите во судството се одразуваат на правата на притворените лица. Се јавува загриженост дека не се почитуваат во доволна мера правилата за притвор (почетен и продолжен притвор), и покрај фактот дека меѓународните и домашните закони наложуваат целосно почитување на истите. Одложените извештаи на Косовската полиција до обвинителството претставуваат огромна пречка и се одразуваат на поднесувањето соодветни барања за притвор (ОБСЕ, 2009 година). Кога станува збор за административните капацитети, иако се бележи виден напредок, сè уште е присутен проблемот со недостигот на работен простор за кадарот на судството.

Друг важен аспект поврзан со судството е овластувањето за употреба на специјални истражни мерки. Косовската полиција, Косовската агенција за разузнавање и ЕУЛЕКС можат да добијат овластување за употреба на специјални истражни мерки само од судот.⁶⁸ Согласно законот, употребата на специјални истражни мерки се реализира преку низа методи.⁶⁹ Кога станува збор за употребата на специјални истражни мерки од страна на Косовската агенција за разузнавање, врховниот судија по разгледувањето на писмената молба напишана под заклетва и одобрена од директорот или заменик директорот на КАР, може да ѝ издаде дозвола за надгледување на КАР (Закон за КАР, 2008 година). Сепак, таканареченото итно надгледување му дозволува на директорот на КИА да издаде усмена наредба за употреба на специјални истражни мерки без налог на врховниот судија. Во тој случај тој е должен да го извести судијата во рок од четириесет и осум часа. Употребата на овој механизам покренува сомнежи за тоа дали постои конкретен критериум со кој употребата на итно надгледување станува законска (Хасани, 2011 година).

Иако беше постигнат значаен напредок во поглед на условите и третманот во рамките на казниот систем, главна пречка за судскиот систем претставува самото судство. Според објавените извештаи, судството предводи кога се работи за корупција. Корупцијата во судството ги опфаќа судиите, обвинителите, адвокатите, нотарите итн. Високото ниво на корупцијата го уназадува напредокот постигнат од полицијата и казниот систем на Косово. Постојат многу криминални случаи кои биле изведени пред полицијата, но не биле темелно разгледани пред судовите. Исто така, некои луѓе се држат во притвор со години додека чекаат да започне нивното судење, а во други случаи, пак, на луѓе обвинети за истото кривично дело им се дозволува да ја подготвуваат нивната одбрана додека се бранат од слобода. Оттаму, судските реформи кои започнаа во 2010 година се најважниот чекор за подобрување на владеењето на законот и заштитата на човековите права во Косово.

68 За повеќе детали за случаи на дозволена употреба на специјални истражни мерки ве молиме проследете го Кривичниот законик на Косово (за полицијата и ЕУЛЕКС), како и Законот за агенцијата за разузнавање (КАР).

69 Фото или видео надзор; следење разговори, пребарување поштенски пратки, прислушување со помош на компјутерски мрежи, контролирана доставка на поштенски пратки, употреба на уреди за следење и лоцирање, симулирана потрага, симулација на корупциски прекршок, водење тајни истраги, прислушување телефонски разговори и приложување финансиски податоци.

5. Заклучок

По 2008 година Косово усвои основна законска рамка со која беше дефинирана улогата на безбедносните институции. Меѓутоа, се чинеше дека повеќето од законите за безбедносниот сектор не соодветствуваат на потребите на локалното население чие присуство во процесот беше ограничено. Треба да се зголемат заложбите за вклучување на локалните создавачи на политики и граѓанското општество или граѓаните во процесот. Вклученоста, иако претставува еден од главните сегменти на теоријата за спроведување реформи во безбедносниот сектор, во практика не е целосно применета во неодамна усвоената легислатива на Косово. Како последица на тоа, потребно е да се надополнат дел од законите. Политичката состојба, пак, е друг фактор кој влијае на реформите. Таа претставува клучен показател за дефинирањето на визијата и мисијата на косовскиот безбедносен сектор во целост.

Забележан е напредок во однос на доброто управување со безбедносниот сектор, иако тој се наоѓа во почетна фаза на развој. Општо земено, постојат внатрешни механизми основани во безбедносните институции или министерствата. Полицискиот инспекторат има значително искуство кога станува збор за имплементацијата, но истото не може да се каже и за другите механизми за внатрешна контрола, особено кај безбедносните институции, чие искуство е ограничено. Ниту КБС, ни КАР досега немаат објавено во јавноста извештаи или преглед на работењето на нивните механизми за внатрешна контрола.

Заштитата на човековите права е на задоволително ниво и истото се покажа и во пракса. Етничките и родовите групи се релативно добро застапени во безбедносниот сектор. Проблемите со финансиската транспарентност и управувањето во косовскиот безбедносен сектор се очигледни. Контролирањето на буџетот на безбедносните институции и транспарентноста на буџетот во истите не се доволни. Ниту една безбедносна институција досега нема поднесено извештај до косовскиот парламент за договори кои го надминуваат износот од милион евра, иако согласно законот ваквите договори претходно треба да бидат одобрени од парламентот.

Хоризонталниот надзор во косовскиот безбедносен сектор е главно функционален, вклучително надзорот кој го вршат механизмите за надворешна контрола како што се парламентот, независните државни институции, судството и граѓанското општество. Главни предизвици со кои се соочува надворешниот надзор се недостигот на утврдени практики во безбедносните институции и темелни надворешни механизми. Косовскиот парламент ја основа неопходната структура за вршење надзор над безбедносниот сектор. Двете парламентарни комисии, како и други комисии, се овластени да вршат надзор над безбедносниот сектор. Меѓутоа, се јавува проблем во однос на професионалните капацитети. Речиси ни една парламентарна комисија не располага со доволни капацитети, а тоа се одразува на ефикасноста и квалитетот на работата на комисиите.

За крај, иако беа основани независни државни институции, повеќето од нив се соочуваат со низа предизвици при вршењето надзор. Дел од тие предизвици се ограничените буџети, ограничениот кадар, недостигот на професионални капацитети, висока флукуација на кадарот и ограничениот работен простор. Повеќето од овие институции, исто така, се соо-

чуваат и со покомплексни предизвици кои произлегуваат од притисокот и вмешувањето на политичарите.

6. Препораки

6.1. Внатрешна контрола на безбедносниот сектор

- Што поскоро треба да се усвои нов закон за управувањето со полицијата. Неговите одредби треба да бидат во согласност со Законот за Полицискиот инспекторат на Косово.
- Механизмите за внатрешна контрола на Косовските безбедносни сили и Косовската агенција за разузнавање треба да се одликуваат со поголема транспарентност. Тие треба редовно да ги објавуваат нивните извештаи. Тоа ќе придонесе јавноста да добие јасна слика за третирањето на кадарот и спроведувањето на добрите практики на управување во институциите.
- Транспарентноста на буџетот мора да се подобри. Институциите од безбедносниот сектор мораат да поднесуваат до парламентот барања за одобрување на сите договори кои го надминуваат износот од милион евра.

6.2. Парламентот, независните институции и судскиот систем на Косово

- Парламентот треба да биде поефикасен при анализирањето на годишните извештаи поднесени од страна на независните државни институции. Тој без одлагање треба да го отстрани притисокот наметнат од политичките актери или други групи кои на кои им е од интерес менувањето на наодите во извештаите.
- Судскиот систем треба да ги подобри своите практики и ефикасност за да не ги поткопува придонесот и напредокот на безбедносните институции, особено напредокот на Косовската полиција и косовските казнено-поправни установи.

Библиографија

Легислатива

1. Устав на Косово, Парламент на Косово, јуни 2008 година.
2. Закон за Канцеларијата за ревизија, Парламент на Косово, 2008 година.
3. Закон за основање на Советот на безбедност на Косово, Парламент на Косово, јуни 2008 година.
4. Закон за Разузнавачката агенција на Косово, Парламент на Косово, јуни 2008 година.
5. Закон за безбедносните сили на Косово, Парламент на Косово, јуни 2008 година.
6. Закон за полицискиот инспекторат на Косово, Парламент на Косово, октомври, 2010 година.
7. Закон за полицијата, Парламент на Косово, јуни 2008 година.
8. Закон за јавни набавки, Парламент на Косово, февруари, 2003 година.
9. Закон за јавното финансиско управување и отчетност (ЗЈФУО), Парламент на Косово, јануари 2003 година.

Извештаи и записници

1. ЕК – Извештај за напредокот на Косово, 2010 година.
2. ЕК – Извештај за напредокот на Косово, 2011 година.
3. Косовски центар за безбедносни студии (КЦБС), Анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор на Косово (1999-2009 година), Приштина, март 2011 година.
4. Косовски центар за безбедносни студии (КЦБС), Мониторинг и евалуација на доброто управување со безбедносниот сектор во Косово, февруари 2012 година.
5. Косовски центар за безбедносни студии (КЦБС), Контролни функции на независните државни институции во безбедносниот сектор на Косово, 2010 година.
6. Косово – Закон за кривична постапка, 2001 година.
7. Косовски демократски институт (КДИ), 2011 година < <http://www.kdi-kosova.org/publications/AdminKuvendit.pdf>>.
8. Косовски демократски институт (КДИ), август 2010 година.

9. Извештај на Канцеларијата на генералниот ревизор (КГР), Јуни 2010 година.
10. Годишен извештај на Народниот правобранител за 2010 година <<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.ombudspersonkosovo.org%2Fnew%2Frepository%2Fdocs%2FRAPORIT%2520VJETOR%25202009%2520Shqip.pdf>>.
11. Извештај на ОБСЕ за Употребата на мерка притвор при кривичните постапки во Косово: Исцрпен преглед и анализа на преостанатите проблеми, стр. 7 ноември 2009 година, Косово.
12. База на податоци на Агенцијата за јавни набавки на Косово (АЈН), 2010 година.
13. Извештај на Стејт департментот за Косово, март 2010 година <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,SRB,,4da56db58b,0.html>.
14. Извештај за Младинската иницијатива за човекови права (МИЧП) за 2009 година <http://archive.yihr.org/uploads/file/The%20Selection%20Process%20of%20the%20Ombudsperson%20in%20Kosovo,%20Albanian.pdf>.
15. Извештај за Младинската иницијатива за човекови права (МИЧП) за 2009 година: Состојба на затегнатост – Управувањето и слободното изразување во Косово http://ks.yihr.org/public/fck_files/ksfile/STATE%20of%20CONSTRUCTION%20read%20only.pdf.

Интервјуа

1. Интервју со Артан Венари [Artan Venhari], КИПРЕД, 2010 година.
2. Интервју со Дритон Селманаж [Driton Selmanaj], КДИ, 2010 година.
3. Интервју со Илми Јашари [Ilmi Jashari], Канцеларија на Народниот правобранител, 2010 година.
4. Интервју со г-дин Фејзула Хасани [Fejzullah Hasani], Претседател на уставниот суд, 18 февруари 2011 година. ebruary 18, 2011.

Глава 5 – Македонија

Автор: Андреја Богдановски⁷⁰

⁷⁰ Андреја Богдановски е истражувач од областа на безбедноста во тинк-тенк организацијата „Аналитика“ (www.analyticamk.org).

Скратеници и акроними

КОБ	Комисија за одбрана и безбедност
УБК	Управа за безбедност и контраразузнавање
РБС	Реформи во безбедносниот сектор
МВР	Министерство за внатрешни работи
МО	Министерство за одбрана
НПМ	Национален превентивен механизам
ОПМ	Операции за поддршка на мирот
ДЗР	Државен завод за ревизија на Македонија
СВКПС	Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди на Македонија

1 . Вовед

Македонија има значајно искуство во поглед на реформите во безбедносниот сектор. Забележан е голем напредок како резултат на заложбите за приближување на земјата кон структурите на ЕУ и НАТО. Доброто управување и демократската контрола над безбедносниот сектор беа дел од реформите, но сите реформи во безбедносниот сектор не се одвиваа со исто темпо. Целта на оваа глава е да пружи преглед на отчетноста и надзорот над главните безбедносни актери во Македонија од прогласувањето независност во 1991 година наваму.

Оваа глава се фокусира на три безбедносни актери: вооружените сили⁷¹, полицијата и разузнавачките служби⁷². Во неа се истражува како функционира надзорот над овие институции кој го вршат шест тела: Собранието, Претседателот, Уставниот суд, Народниот правобранител, Државниот завод за ревизија и Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди (СВКПС). Во текстот е објаснето како функционирањето на одредени механизми за вршење надзор во однос на еден актер е подобро од функционирањето на истите во однос на друг актер (т.е. како соработката на Народниот правобранител со полицијата е за пофалба, наспроти неговиот слаб надзор над разузнавачките служби).

Главниот наод укажува на тоа дека од сите три актери најсилен надзор се врши над полицијата поради нивното присуство во секојдневниот живот и големиот ризик од кршење на човековите права кој произлегува од нејзините широки овластувања.

За потребите на оваа глава се употребени закони и регулативи, интервјуа и барања за пристап до информации од јавен карактер како примарни извори⁷³. Беа одржани интервјуа со професионалци со значајно искуство од областа на безбедноста. За некои од показателите информациите беа оскудни и тоа резултираше со ограничено истражување (на пример, мал број информации беа достапни за профилот на обуки за пратениците). Анализата на извештаите на меѓународните и локалните организации помогна да се пополнат тие недостатоци. За да се добие појасна претстава, во оваа глава се разгледуваат сите три безбедносни актери и следува табела за секој од нив во која е даден краток преглед на учинокот на телата за надзор.

2 . Состојба

Потребата од реформи во македонскиот безбедносен сектор се јави по прогласувањето независност во 1991 година. Во овој период, повеќето функционери во безбедносниот сектор ги наследиле високите позиции од претходниот политички систем. Воопшто не изненадува тоа што трансформацијата на безбедносниот сектор не доведе веднаш до промена на по-

71 Под поимот „вооружени сили“, се мисли на Армијата на Република Македонија, како што стои наведено во Законот за одбрана (член 1). Службен весник на Република Македонија, бр. 42/2001, 01.06.2001.

72 Под поимот „разузнавачки служби“ се мисли на Управата за безбедност и контраразузнавање, Агенцијата за разузнавање и Сектор-Службата за воена безбедност и разузнавање.

73 Беа испратени прашања за правото на пристап до информации од јавен карактер до следниве институции: Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Агенцијата за разузнавање, Народниот правобранител, Претседателот, Уставниот суд и Собранието. Поголемиот дел од прашањата беа составени од Белградскиот центар за безбедносна политика. Одговорите добиени со оваа алатка за собирање податоци се однесуваат на 2008, 2009, 2010 и 2011 година.

добро во однос на подобрување на отчетноста и отвореноста на безбедносните институции. Во тој период, главните институции од безбедносниот сектор помалку се фокусираа на зачувувањето на принципите на транспарентност и отчетност – тие повеќе се фокусираа на зачувувањето на кривката независност на Македонија. Собранието, пак, се фокусираше на неговите законодавни функции, а во далеку помала мера на развивањето и зајакнувањето на механизмите за вршење надзор. Независните државни институции, како што е Народниот правобранител или Државниот завод за ревизија, беа создадени дури подоцна (1997 година).

Со следењето на скандалите од деведесеттите години,⁷⁴ стана јасно дека реформите во безбедносните институции треба да бидат подинамични. Повеќето реформи во безбедносните институции беа поддржани од донаторската заедница (на пример, ОБСЕ, ЕУ и НАТО). По внатрешниот вооружен конфликт во 2001 година,⁷⁵ се јави порив за реформи во безбедносниот сектор кои подразбираа обновување на безбедносната архитектура. Во основата на Охридскиот рамковен договор лежи поголема застапеност на разните етнички заедници во Македонија.⁷⁶ Нагласувањето на застапеноста се одрази на полициските реформи и доведе до создавање мултиетнички патроли за одржување на јавниот ред и мир во етнички мешаните области. Полицијата доби значителна помош од донаторската заедница. Во 2002 година, во соработка со Владата, тимот за правда и внатрешни работи на Европската комисија ѝ додели задача на експертска група да предложи стратегија за воведување реформи во МВР. Понатаму, полициската мисија на ЕУ (ЕУПОЛ Проксима) и советодавниот полициски тим на ЕУ (ЕУПАТ) го поддржаа спроведувањето на полициските реформи од 2003 до 2006 година.⁷⁷ Македонските вооружени сили примаат меѓународна поддршка благодарение на нивната вклученост од Акциониот план за членство во НАТО од 1999 година⁷⁸ наваму, па оттаму минуваат низ разни циклуси на реформи.

Најпосле, разузнавачките служби, кои имаат сложена организациона структура (на пример, Управата за безбедност и контраразузнавање е дел од МВР) уживаат индиректни придо-

74 Како пример може да послужи аферата со прислушување „Дувло“, во тогашната владејачка партија (Социјалдемократскиот сојуз – СДСМ) беше обвинета за користење на опремата на МВР за да ја прислушува опозициската партија ВМРО-ДПМНЕ (Внатрешна македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонското национално единство) и обидот за атентат врз претседателот Киро Глигоров во 1995 година.

75 Оваа студија за настаните во 2001 година се служи со терминот „вооружен конфликт“ според дефиницијата дадена од Институтот за мир и истражување конфликти на Универзитетот Упсала: „Вооружен конфликт е судир на заемно некомпатибилни цели и интереси кој ја засега власта и/или територијата каде што употребата на вооружена сила помеѓу две страни, од кои барем една е влада на некоја државата, резултира со најмалку 25 жртви.“ (достапно на: http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/definition_of_armed_conflict/?languageId=1) За подетална анализа на вооружениот конфликт во 2001 година, види Меѓународна кризна група (2001 година).

76 Охридскиот рамковен договор е мировен договор кој го потпишаа владата на Република Македонија и претставници на албанскиот политички блок на 13 август 2001 година. Со договорот заврши вооружениот конфликт помеѓу Ослободителната народна армија и македонските вооружени сили, и беа поставени темели за подобрување на правата на етничките Албанци.

77 До повеќе информации за мисиите на ЕУ ПРОКСИМА и ЕУПАТ може да се дојде на Институтот за меѓународни односи на Европската унија (2009 година).

78 Акциониот план за членство (АПЧ) стартуваше во април 1999 година со цел да им се помогне да државите кои сакаат да ѝ се придружат на алијансата за време на нивните подготовки по пат на делење совети, пружање помош и практична поддршка за секој аспект од членувањето во НАТО. <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030103.htm>.

Табела 1 – Надлежностите на телата за вршење надзор

Претседател

Претседателот како врховен командант стои на чело на вооружените сили. Тој/Таа е избран од народот со мандат од пет години. Согласно Уставот, претседателот има право да назначува началник на Генералштабот на АРМ. Исто така, согласно Уставот, за сите нови закони претседателот потпишува одобрување, што му дава моќ да примени вето.

Собрание

Собранието е законодавен актер со најголеми надлежности за вршење контрола над безбедносниот сектор. Со можноста да иницира, изменува и дополнува, усвојува и отфрла закони, Собранието може да интервенира во безбедносниот сектор. Посебните комисии кои расправаат за работата на безбедносни актери му овозможуваат на Собранието да води детални и независни расправи за овие институции, да забележува и постапува по нерегуларности, да издава препораки итн. Во моментот постојат четири комисии кои имаат за задача да вршат надзор над безбедносниот сектор.

Парламентарни комисии

- Комисија за одбрана и безбедност – која е овластена да ги следи вооружените сили и полицијата и дејствува како матична комисија за прашања поврзани со нивното дејствување.
- Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот – единственото парламентарно тело кое има истражна улога и кое претставува централна точка на Собранието каде граѓаните можат да поднесат жалби за кршење на правата.
- Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и Агенцијата за разузнавање – одговорна за вршење надзор над работата на Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) во рамките на МВР. Работата на оваа комисија е од огромна важност поради традиционално затворениот принцип на работа на разузнавачките служби. Понатаму, оваа комисија ја надгледува работата на УБК која има полициски овластувања, што ја зголемува веројатноста за злоупотреба на нејзините овластувања доколку не се врши надзор над истата.
- Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и МО – тело кое врши надзор над Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана кога станува збор за законитоста на спроведувањето мерки за следење на комуникациите од страна на овие две министерства. Таа беше создадена во 2008 година.

Уставен суд

Уставниот суд, кој е дел од судството, е одговорен за уставноста на законите. Понатаму, тој е овластен да покренува истраги за кршења на човековите права и да решава за одговорноста на претседателот во случај на погазување на Уставот.

Државен завод за ревизија

Државниот завод за ревизија (ДЗР) врши ревизија согласно годишните планови и ги прегледува финансиските извештаи, одредува што се смета за нерегуларност при работата на институциите и издава препораки за да се избегнат можни нерегуларности. Понатаму, тој има овластен пристап до доверливи податоци и реализира посети на терен.

Народен правобранител

Народниот правобранител претставува централно тело надлежно за истражување на случаи на кршење на човековите права. Тој/Таа има надлежност да врши надзор над сите три безбедносни актери и е избран од страна на Собранието, кое му доделува осумгодишен мандат со кој добива право да функционира независно од политиката. Понатаму, Народниот правобранител може да реализира посети на терен и има право на пристап до доверливи податоци.

бивки со помош на нивните матични министерства и реформите во истите. Меѓутоа, од денешна гледна точка, може да се каже дека разузнавачките служби не ги применуваат принципите на добро управување (за пример, види го делот за посветен на транспарентноста и отчетноста подолу).

Табела 2: Надзор над вооружените сили

		Собрание	Народен правобранител	Претседател	Државен завод за ревизија	Уставен суд
Механизми за вршење надзор и надлежности	Кои функционираат во пракса?	<ul style="list-style-type: none"> Гласа за буџетот Решава за испраќање мировни сили Реализира посети на терен во странство Парламентарни прашања за време на пленарните седници Расправа за договорите за јавни набавки (повремено) Предлага закони во рамките на парламентарната група/индивидуално (повремено) Поднесува амандмани во рамките на парламентарните групи Расправа за одредбите за буџетот Поднесува интерпелација за министерот Расправа за мировните сили (мандат, потреби, ризици итн.) повремено Соработува со организациите од граѓанското општество (повремено) 	<ul style="list-style-type: none"> Прима жалби и постапува по нив Поднесува кривични обвиненија (повремено) Реализира посети на терен (повремено) Одржува состаноци со официјални претставници (повремено) Издава препораки 	<ul style="list-style-type: none"> Го назначува/ разрешува началникот на Генералштабот 	<ul style="list-style-type: none"> Врши ревизија Издава препораки Реализира посети на терен Врши преглед на класифицирани информации Поднесува кривични пријави (повремено) 	<ul style="list-style-type: none"> Ја оценува законитоста на усвоените закони
	Кои не функционираат во пракса?	<ul style="list-style-type: none"> Свикува седници и јавни дебати за надзор Ги прегледува завршните ревизорски извештаи за надлежното министерство/ државна институција Поднесува интерпелација за работата на претседателот 	<ul style="list-style-type: none"> Независно покренува истраги 	<ul style="list-style-type: none"> Има овластување за вето за новите закони 	<ul style="list-style-type: none"> Ги проследува издадените препораки 	<ul style="list-style-type: none"> Ги штити правата и слободите на поединците и граѓаните * Решава за одговорноста на претседателот **

* Од 2008 година наваму Уставниот суд нема донесено пресуда за жалбите на граѓаните за работата на вооружените сили.

** Не е забележан случај кога Собранието започнало таков процес, па оттаму Уставниот суд не го има искористено своето право за ова досега.

Институциите за вршење надзор ги прошируваат нивните механизми за надзор, особено изминатава деценија. На пример, портфолиото на македонскиот Народен правобранител е збогатено со вклучувањето на примената на Националниот превентивен механизам против тортура и друг вид на сурово нечовечно или понижувачко постапување или казнување. Во Собранието се формираа нови комисии, како што е Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана и Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот. Целокупниот концепт на вршење контрола и надзор над безбедноста покажува значаен напредок, особено во поставеноста на институциите и регулативата. Како што се расправа во текстот подолу, во целиот сектор сè уште постојат видни недостатоци поврзани со имплементацијата.

3. Надзор и контрола – Вооружени сили⁷⁹

Надзорните тела не ги испитуваат вооружените сили толку колку што ги испитуваат останатите, како на пример полицијата, иако со законската рамка пропишани се најважните механизми за надзор. Од нивното создавање во раните деведесетти години наваму, тие ниту имаат предизвикано голем број скандали, ниту се забележани обиди за злоупотреба на војската за политички потреби. Понатаму, тие играат пасивна улога во секојдневните прашања, па оттаму народот ги смета за неисполитизирани и има доверба во нив (речиси шеесет и пет проценти од граѓаните велат дека им веруваат на вооружените сили, во споредба со педесет и два процента кои го сметаат истото за полицијата) (Македонски центар за меѓународна соработка, 2010 година).

Оваа позитивна перцепција веројатно се должи на тоа што вооружените сили се далеку од очите на општеството. Крајот на регрутацијата во 2006 година и воведувањето на интегрираното гранично управување со Единицата на граничната полиција, која ги превзема должностите од армијата, придонесе кон општиот впечаток. Денес, вооружените сили се појавуваат во медиумите само кога во вестите се објавуваат активности поврзани со операции за поддршка на мирот (ОПМ).⁸⁰ Квалификуваноста за НАТО дополнително го зајакна имиџот на реформиран сектор за одбрана (Американскиот стејт департмент, 2008 година).

Недостигот од присутност во јавноста и прифаќањето на традиционалните вредности, како што е „војската ја штити нашата независност“, како и огромната поддршка на јавноста за интеграција во НАТО (Македонска информативна агенција, 2010 година, стр. 12) го олеснува притисокот за вршење надзор над војската.

79 Оваа глава не опфаќа анализа на Сектор-службата за воена безбедност и разузнавање.

80 Во моментот вооружените сили учествуваат со 242 свои припадници во мисијата ИСАФ предводена од НАТО во Авганистан, со 12 припадници во мисијата АЛТЕА предводена од ЕУ во Босна и Херцеговина и со еден припадник на вооружените сили во мисијата УНИФИЛ предводена од ОН во Либан.

3.1. Претседател

Вршењето надзор над вооружените сили не е одговорност само на една институција. Тие добиваат овластувања од Собранието и од претседателот, кој стои на чело на вооружените сили, како и до одреден степен од владата. Претседателот го назначува и разрешува началникот на Генералштабот. Началникот на Генералштабот е одговорен да командува со единиците на војската и одговара пред претседателот и министерот за одбрана.

Поле 1: Генералот Димов разрешен од функцијата

Во 2010 година, претседателот го разреши генерал Зоран Димов, по претходни консултации со министерот за одбрана и началникот на Генералштабот, поради непочитување на команда и кршење на Законот за служба во Армијата на Република Македонија (АЛФА ТВ, 2010 година).

За сите закони одобрени од Собранието претседателот мора да потпише одобрување. Тој ретко го употребува неговото право на вето. Досега, не постојат случаи на закони за вооружените сили на кои претседателот ставил вето.

3.2. Собрание

Македонското Собрание има неколку овластувања за вршење контрола и надзор над вооружените сили: гласање за ОПМ, усвојување стратегии, одлучување за војна или прогласување вонредна состојба итн. (Закон за одбрана, член 17)⁸¹. Во практика, надзорот главно е фокусиран на спроведувањето на владините политики. Имајќи предвид дека претседателот на државата стои на чело на вооружените сили, пратениците можат да покренат постапка за одлучување за отчетноста на претседателот преку Уставниот суд на Македонија. Досега, Собранието го нема сторено тоа.

Собранието има надзорна улога во однос на ОПМ согласно Законот за одбрана, со кој пратениците се овластени да испраќаат војници во странство (Закон за одбрана, член 41). За тоа постои следнава процедура: Владата изнесува предлог пред Собранието (Комисија на одбрана и безбедност) вклучувајќи различни елементи како што е законската основа за испраќање трупи, мандатот и финансиските аспекти. Од членовите на комисијата зависи дали ќе го разгледаат предлогот кој потоа би бил испратен на пленарна седница. И покрај овие овластувања, пратениците ретко одржуваат исцрпни расправи за операциите за поддршка на мирот. На пример, ретко се одржуваат расправи за тоа колку се препорачливи овие мисии или за подетални прашања во врска со природата на мисиите (на пример, изложувањето на ризик на војниците или други технички прашања). Ниту пратениците не одржуваат исцрпни расправи за предложените буџети за мисиите иако добиваат основни информации за финансиите.

81 За повеќе детали за надлежностите на Собранието во поглед на одбраната на земјата проследете ја Табела 1 од овој документ.

Недостигот од одржување на ваквите расправи се должи на повеќе причини. Како прво, како што Македонија напредува кон ЕУ и НАТО постои општо сфаќање дека придонесот на ОПМ ќе го олесни пристапувањето кон овие организации. Тоа може лесно да се верифицира доколку се испитаат статистичките податоци за гласањето на членовите на комисијата за испраќање војници во странство. Во сите случаи комисијата гласала за и бил постигнат консензус. Како второ, со оглед на недостигот од експертиза на пратениците во однос на ОПМ, не може да се очекува исцрпна расправа за техничките аспекти.

Како трето, Комисијата за одбрана и безбедност не располага со соодветен кадар за стекнување на потребните информации и податоци за да може да се одржат поисцрпни расправи за овие прашања. Понатаму, пратениците не се обучени за овие прашања. Недостигот од надзор над буџетите за ОПМ може да се објасни со фактот дека други земји покриваат голем дел од трошоците за ОПМ. На пример, патните трошоци на Македонците во Авганистан ги покрива Норвешка. Бројот на побарани ад хок извештаи за поризични операции е незначителен. Во поглед на ова прашање, единствен пат кога пратениците побараа вонреден состанок на комисијата беше во 2008 година, кога се случи хеликоптерската несреќа во која животот го изгубија единаесет војници со кои Македонија даде придонес кон воената мисија во Босна и Херцеговина предводена од ЕУ.

По завршувањето на секоја операција МО ги известува пратениците од комисијата за резултатите од истата. За време на истото присуствува министерот за одбрана на Македонија или неговиот заменик. Пратениците можат да ги посетат и ги посетуваат војниците кои служат во странство барем еднаш годишно. Овие посети на терен се координирани од страна на претставници на МО.

Недостигот од парламентарна расправа и надзор над испраќањето војници во странство го претвора процесот на вршење надзор од страна на Собранието во процес на заверки со печат „изгласано“. Понатаму, согласно Законот за одбрана (член 41а), штом Македонија пристапи кон НАТО, владата ќе може да одлучува за приклучување кон ОПМ предводени од НАТО. Тенденцијата на пратениците од владејачките партии да не ги критикуваат владините одлуки може да ја намали влијателноста на Собранието. Недостигот од посебен закон за испраќање припадници на вооружените сили во странство доведува до двосмисленост во процесот на вршење надзор над ОПМ.

Со усвојувањето на новиот Закон за Собранието на Република Македонија (2009 година), на пратениците им стана достапен уште еден механизам. Овој „механизам на надзорна расправа“ им овозможува на пратениците да поканат претставници од министерствата и да им побараат извештаи за спроведување на политиката. Откако оваа одредба стапи на сила не е одржана ниту една надзорна расправа за вооружените сили. Понатаму, досега не е одржана јавна расправа за закон за вооружените сили.

Комисијата за одбрана и безбедност (КОБ) врши основна контрола со разгледување на предлог-буџетите и конечните буџети. Меѓутоа, оваа комисија речиси никогаш не ги проверува јавните набавки на војската.

Обично повеќето одлуки комисијата ги носи со консензус, особено оние поврзани со истрагите, како на пример, барањето буџетска документација да се достави на увид. Ова претста-

вува ограничување за надзорот кој го врши КОБ, бидејќи повеќето членови и претседателот на КОБ се припадници на владејачката партија и избегнуваат конфронтација со раководството. Во ваква средина, членовите од комисијата кои се дел од владејачката партија можат да отфрлат каква било иницијатива во комисијата за зајакнување на надзорот над вооружените сили. Од 2006 година наваму, пратениците немаат покренато интерпелација на министерот за одбрана.⁸² Пратениците поминаа низ обуки од областа на вршењето надзор над политиките и буџетот, организирани од страна на организациите на граѓанското општество, но досега не е забележано повидно зголемување на учеството во надзорот над вооружените сили.

3.3. Уставен суд

Уставниот суд претставува важен механизам за надзор над вооружените сили. Може да се забележи дека тој е имун на политичко вмешување. За време на последнава деценија судот донесе неколку пресуди во однос на законите кои се однесуваат на вооружените сили (одредби од Законот за одбрана и Законот за служба во Армијата на Република Македонија). Повеќето од овие одредби се однесуваа на прашања поврзани со работните односи. Судските наоди укажуваат на тоа дека ова тело е важен механизам за надзор и си ја врши совесно својата работа кога станува збор за испитување на уставноста на законите и секундарната легислатива и покрај тоа што Владата јавно критикуваше дел од неговите одлуки. Причината за овие високи стандарди лежи во процедурата за избор на судии, нивниот долг деветгодишен мандат и високиот степен на искуство.

Уставниот суд може да носи одлуки само за кршење одредени граѓански права.⁸³ Тоа е главната причина поради која, од 1991 до 2010 година, од сто педесет и девет поднесени барања за заштита на човековите права и слободи Уставниот суд отфрлил сто и дваесет случаи, а прифатил само една жалба (Институт за човекови права, 2011 година). Ова укажува на тоа дека постои потреба за измена на уставот и проширување на надлежностите на Уставниот суд во заштитата на правата и слободите на граѓаните, или пак треба да се усвои посебен закон за Уставниот суд со кој ќе се прошири неговата улога и надлежности. (Ибид.)

3.4. Државен завод за ревизија

Годишните трошоци на МО опфаќаат голем дел од државниот буџет.⁸⁴ Од 2001 година наваму Државниот завод за ревизија (ДЗР) објави два извештаи за ревизии извршени во МО, во

82 Податоци достапни од 2006 година.

83 Во член 110, став 3 од Уставот наведено е дека „Уставниот суд ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност“.

84 Како пример за ова може да послужат финансиските средства наменети за ОПМ кои видно се зголемија со зголемувањето на посветеноста за учество. Тие се зголемија од еден милион евра во 2003 година на речиси единаесет милиони евра во 2010 година. За повеќе информации консултирајте се со Нова Македонија (2010 година).

2006 и 2008 година.⁸⁵Овие два извештаи укажуваат на извесни случаи на кршење на релевантни закони и правила за трошоци од страна на МО. На пример, некои од трошоците никогаш не биле внесени во книгата за евиденција, што претставува јасно кршење на Законот за сметководство. Во извештаите на ДЗР беа наведени и случаи на залудно трошење на јавни ресурси, како што е случајот со повеќе од педесет илјади евра потрошени на трансформирањето на воено возило во цивилно ВИП возило.⁸⁶ Фактот дека Законот за јавни набавки не важи за набавките на опрема, производи и услуги кои се од голема важност за одбраната и безбедноста (Закон за јавни набавки, член 6) дополнително го усложнува финансискиот надзор над МО. Овој проблем се појави при ревизијата на ДЗР во 2006 година, бидејќи договорите за кои стануваше збор не беа класифицирани. Вакви нерегуларности не беа наведени во извештајот за 2008 година.

Иако ДЗР издаде неколку препораки за подобрување на работата на МО, тоа не ги проследи нејзините препораки.⁸⁷ Откако ќе идентификува одредени нерегуларности, ДЗР има право да ги информира надлежните за истите, вклучително Јавниот обвинител. Пример за тоа е случајот што ДЗР го поднесе до Јавниот обвинител поради нерегуларности идентификувани во завршниот извештај за МО за 2006 година. Меѓутоа, Јавниот обвинител не покренала кривична постапка поради недостиг од докази.

3.5. Народен правобранител

Народниот правобранител на Македонија е еден од контролните механизми со мандат да врши надзор над вооружените сили. Бидејќи не постои специјализиран воен народен правобранител, оваа задача е дел од надлежностите на Народниот правобранител на Македонија. Во годишните извештаи на Народниот правобранител наведено е дека бројот на жалби кои се однесуваат на вооружените сили е мал, од две до пет жалби.⁸⁸Во годишните извештаи, исто така, наведени се и жалбите по кои не постапил Народниот правобранител. Во поголемиот дел од случаите, тој не покренал истрага или прекинал истрага која била во тек.⁸⁹Досега, Народниот правобранител има постапено само по една жалба за кршење на човекови права против припадник на вооружените сили. Тој откри елементи кои укажуваа на тортура и Јавниот обвинител покренала кривична постапка против висок воен претставник (Пировска, 2011 година).

85 Список на извршени ревизии од страна на Државниот завод за ревизија е достапен на: <http://www.dzr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=340>.

86 Не постои евиденција за започнување постапка за јавна набавка за оваа инвестиција и истата не беше предвидена во годишниот план за инвестиции на министерството (Државен завод за ревизија, 2006 година).

87 Од 2009 година наваму, Државниот завод за ревизија применува нова методологија која опфаќа издавање секции кои следуваат за сите завршни ревизорски извештаи за статусот на препораките издадени до надлежното тело за време на претходната ревизија.

88 За целосен список на годишни извештаи од Народниот правобранител посетете ја следнава веб страница: http://www.ombudsman.mk/ombudsman/MK/odnosi_so_javnost/godishni_izveshtai.aspx

89 Ве молиме, проследете го делот за работата на Народниот правобранител со полицијата кој ќе послужи како објаснување за тоа зошто Народниот правобранител не успеа да ги покрене/заврши овие истраги. Тој во голема мера се однесува и на вооружените сили.

4 . Надзор и контрола над полицијата⁹⁰

Домашните и меѓународните актери вршат надзор над полицијата. Започнаа многу реформи за полицијата да се насочи повеќе кон граѓаните, како што е полициското работење во заедницата, иницијатива поддржана од ОБСЕ. Присуството на полицијата во секојдневниот живот во значително голем број широм државата ја зголемува веројатноста од злоупотреба на човековите права. Зголемениот број на механизми за отчетност придонесоа за поквалитетно вршење надзор над полицијата. И покрај зголемената вклученост на меѓународната заедница во работата на МВР, што доведе до поголема отвореност кон граѓаните, учинокот на институциите за вршење надзор не сведочи дека МВР ја врши својата работа исклучително добро во поглед на подобрување на транспарентноста и отчетноста пред граѓаните и државните институции.

4.1. Парламент

Полицијата се контролира со неколку парламентарни механизми. Комисијата за одбрана и безбедност дејствува како матична комисија додека останатите комисии ги следат специфичните аспекти на полициската работа (на пример, за финансиските прашања се дискутира во Комисијата за финансии и буџет). Наодите од контролата на полицијата во голема мера соодветствуваат со наодите од парламентарниот надзор над Вооружените сили, но разликата е во тоа што парламентарците, изгледа, се повеќе проактивни во однос на полицијата. На пример, од 2006 година беа покренати три интерпелации за работата на лидерството на МВР, а ниту една за МО. Исто така, членовите на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди (СВКПС), тело на МВР задолжено за внатрешна контрола, често присуствуваше на седниците на парламентарната Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот. Владата ја иницираше целата легислатива поврзана со полицијата, по што следеа низа амандмани од страна на собранието. Меѓутоа, мал број од овие амандмани беа усвоени. На пример, четириесет амандмани беа предложени во 2009 година кога беше претставен Законот пред КОБ. Од нив, тринаесет и осум, кои беа предложени од опозицијата, беа отфрлени.

Парламентот исто така ги надгледува трошоците на полицијата. Во текот на дискусиите за буџетите на МВР, пратениците имаат тенденција да расправаат за предлозите за буџетот, спроведувањето и завршните сметки. Прашањата воглавно се поврзани со тоа дали и до кој степен трошоците за плати влијаат на развојот на МВР (на пример, на опремата).

90 Ве молиме, проследете го следниот дел кој е посветен на разузнавачките служби за анализата на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање.

Табела 3: Надзор над полицијата

		Собрание	Народен правобранител	Претседател	Државен завод за ревизија	Уставен суд
Механизми за вршење надзор и надлежности	Кои функционираат во пракса?	<ul style="list-style-type: none"> Гласа за буџетот Соработува со организациите од граѓанското општество (повремено) Парламентарни прашања за време на пленарните седници Расправа за буџетските одредби Расправа за договорите за јавни набавки (повремено) Расправа за годишниот извештај за работата на Министерството за внатрешни работи Поднесува интерпелација за министрите Предлага закони во рамките на парламентарната група/индивидуално (повремено) Поднесува амандмани во рамките на парламентарната група / индивидуално 	<ul style="list-style-type: none"> Прима жалби и постапува по нив Реализира посети на терен Одржува состаноци со официјални претставници Издава препораки Поднесува кривични обвиненија Независно покренува истраги 		<ul style="list-style-type: none"> Врши ревизија Издава препораки Реализира посети на терен Врши преглед на класифицирани информации Врши ревизија на издадени препораки 	<ul style="list-style-type: none"> Ја оценува законитоста на усвоените закони Ги штити правата и слободите на поединците и граѓаните (повремено)
	Кои не функционираат во пракса?	<ul style="list-style-type: none"> Свикува седници и јавни дебати за надзор Ги прегледува завршните ревизорски извештаи за надлежното министерство/државна институција 		<ul style="list-style-type: none"> Има овластување за вето за новите закони 	<ul style="list-style-type: none"> Поднесува кривични обвиненија 	

Дискусиите честопати стануваат поживи на пленарните седници кога скандалите за наводна злоупотреба на јавните пари излегуваат на виделина, што претставува можност за опозицијата да собира политички поени.⁹¹ Ваквото однесување би можело да се должи на тоа што опозициските пратеници имаат малку моќ на ниво на комисија. Тие не можат да ги надгласаат пратениците на владејачка партија, кои ретко се заинтересирани да дејствуваат независно и да се вклучат во дискусиите во кои се критикува владата. Како резултат на ова, мала е веројатноста дека суштински се разгледуваат полициските буџети на ниво на комисија. Недостигот на активен и квалитетен надзор над МВР ја зголемува опасноста за незаконски набавки.

Од 2008 година наваму, МВР достави четири годишни извештаи за полицијата до парламентот. Тие се фокусираат на различни области од полициското работење, вклучувајќи ги борбата против криминалот, криумчарењето дроги итн. Иако извештајот за 2010 година беше доставен на почетокот на март 2011 година, Комисијата за одбрана и безбедност сè уште не расправала за него (МВР, 2010 година, стр.30). Дискусијата се одложуваше поради изборите кои се одржаа во јуни 2011 година.

Надвор од комисијата, опозициските пратеници имаат тенденција да покажуваат поголема иницијатива за надгледување на полицијата. Министерот за внатрешни работи ја зазема една од трите највисоки позиции кога станува збор за бројот на интерпелации иницирани од страна на опозициските пратеници. Ниту една не беше успешна, поради гласовите на мнозинството од владејачката партија. Последната интерпелација за работата на министерката за внатрешни работи беше во 2009 година.

4.2. Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди

Бидејќи полицијата е единствениот безбедносен актер овластен за употреба на широк опсег средства за присила, постоењето на повисока веројатност за прекршување на човековите права бара и дополнителен слој од надзор. Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди (СВКПС) дејствува како одделна единица во рамките на МВР. Директно е подреден и одговара пред министерот, а со тоа се обезбедува и негова независност. СВКПС има задача да ги надгледува и да постапува по однос на прекршоците на вработените во министерството како што се кршење на човековите права, корупција, непочитување на работното време итн.

Секој граѓанин може да поднесе жалба против злоупотреба од страна на полицијата со што СВКПС е обврзан да иницира истрага не подоцна од триесет дена од датумот на поднесување. МВР е обврзано да го информира граѓанинот за исходот на истрагата и дејствијата кои биле преземени со цел да се процесуира жалбата. Од вработените во МВР се бара целосно да соработуваат со СВКПС, што исто така значи да му се дозволи пристап до класифицираните податоци. Со текот на годините се зголемуваа надлежностите на овој механизам за внатрешна контрола.

91 Една од причините за иницирање на интерпелација за работата на министерката за внатрешни работи во 2009 година беше наводната злоупотреба и незаконска набавка на маици и панцири за полицијата. Повеќе информации се достапни на: <http://www.mia.com.mk/default.aspx?vld=68251448&lld=1&pageNum=4>.

Во 2010 година, СВКПС постапи по однос на илјада двесте шеесет и еден случај од кои осумстотини четириесет и еден беа иницирани од страна на граѓаните, а остатокот од страна на организациите на граѓанското општество, Народниот правобранител и други институции (Ибид.). Дел од случаите по кои постапуваа потекнуваа од нивни лични наоди, извештаи од медиумите, иницијативи на МВР итн. Покрај добивањето жалби, СВКПС исто така е овластен да изврши ненајавена контрола во различни одделенија на МВР. Во 2010 година изврши дваесет и една контрола и изнајде различни нерегуларности, вклучувајќи полициски службеници кои консумираат алкохол за време на извршување службена должност, прекршување на работното време, итн. Во 2010 година, СВКПС препрати двесте и деветнаесет случаи до дисциплинската комисија во рамките на министерството. Ова резултираше со суспендирање на девет полициски службеници. Поголемиот дел од останатите случаи завршија со писмени опомени. Понатаму, случаите каде што СВКПС забележа можни кривични прекршоци ги препрати до Јавниот обвинител кој поднесе обвиненија против дваесет и девет вработени во МВР, од кои повеќето имаа дозвола да користат полициски овластувања. СВКПС има алатки за вршење надзор и контролни одговорности, како што покажува статистиката дадена погоре, и покажува задоволителни резултати кога станува збор за санкционирање на полицијата за прекршоци.

Меѓутоа, во однос на човековите права постојат пријави дека СВКПС одбил да постапува (Утрински весник, 2009 година). СВКПС често е критикуван, особено од страна на граѓанското општество и меѓународните организации. Во текот на годините имаше бројни примери за полициска бруталност (Балкан инсајт, 2011 година). Некои претставници на граѓанското општество се гласни при изразување на нивната загриженост за ефикасноста и позицијата на ова тело под хиерархијата на МВР и предлагаат да се создаде независно граѓанско тело кое ќе биде целосно вон надлежностите на МВР (Ефремов, 2011 година). Во многу случаи каде е јасно дека МВР користела прекумерна надлежност, СВКПС се покажа пристрасен, велејќи дека не се најдени јасни докази кои укажуваат на тоа дека полицијата претерала т.е. употребила прекумерна сила. Народниот правобранител исто така верува дека СВКПС е непрофесионален и остава простор за злоупотреба.⁹² Свесен за зголемената потреба за превентивни активности во полето на човековите права и полициските постапки, СВКПС во соработка со група експерти за човекови права, во 2010 година започна да одржува посебно создадени обуки за човекови права на специјалните полициски единици (Станчевска, 2011 година). Исто така, во 2010 година, СВКПС изврши посети на неколку полициски станици заедно со локални организации на граѓанското општество (Ибид.).

4.3. Државен завод за ревизија

Државниот завод за ревизија (ДЗР) забележа нерегуларности во трошењето на буџетот на МВР и прекршувања на Законот за јавни набавки. Ревизиите за 2007 година (Државен завод за ревизија, 2007 година, стр. 4 и 8), 2004 година, (Државен завод за ревизија, 2004 година,

⁹² Народниот правобранител исто така го критикуваше неуспехот на СВКПС да спроведе темелни истраги за некои случаи: „Констатација на Народниот правобранител е дека Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди и понатаму во своите одговори ги негира наводите на граѓаните за пречекорување на овластувањата на одредени полициски службеници и нивното непрофесионално или несоодветно однесување.“ (Народен правобранител на Република Македонија, 2010 година, стр.34)

стр. 6 и 8) и 2003 година (Државен завод за ревизија, 2003 година, стр.6) ги потенцираат недостатоците како што се необјавување на повиците за јавни набавки, повторување на повиците за јавни набавки, иако биле набавувани истите предмети итн. Забележани се и дополнителни слабости во внатрешните платежни системи и внатрешните механизми за контрола на буџетот.

Во неколку наврати, министерот за внатрешни работи не објавил меѓународни повици за јавни набавки како што пропишува Законот за јавни набавки, во кој е утврдено дека материјалите кои надминуваат вредност од четириесет илјади евра треба да се предмет на меѓународен јавен повик. Наместо тоа, МВР ги објави јавните повици само за македонските компании. ДЗР, преку своите ревизорски извештаи, користи остар јазик за да укаже на непочитувањето на законот, особено на недостигот на транспарентност, оневозможувањето лојална конкуренција и нерационалното трошење.

И покрај објавувањата на своите наоди и претставувањето на сите наоди одделно во годишниот извештај доставен до Собранието, ДЗР исто така дава препораки за тоа како министерството треба да им пристапи на нерегуларностите. ДЗР (во случајот на МВР) изврши повторни ревизии на ревизиите извршени во МВР во 2004 и 2007 година за да испита дали и како биле спроведени неговите препораки. Наодите укажаа дека министерството ги проследило повеќето, но не и сите препораки. Досега Комисијата за одбрана и безбедност не дискутирала редовно за завршените ревизорски извештаи за безбедносните институции (т.е. на МВР). Дополнително, не постои евиденција дека ДЗР ги препратил наодите за нерегуларностите во работата на МВР до Канцеларијата на Јавниот обвинител.

4.4. Народен правобранител

Народниот правобранител има за задача да ја надгледува полицијата со неколку механизми и да осигури буден надзор. Со ратификација на *Опционалниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување* Народниот правобранител се здоби со дополнителни овластувања и беше предложен да ја врши улогата на Национален превентивен механизам (НПМ) против *тортура и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување* (Закон за ратификација на *Опционалниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување* Бр. 07-5829/1, 2008 година). Основан како посебна единица во рамките на Институцијата Народен правобранител, НПМ може да врши теренски посети на сите притворни центри (вклучувајќи ги и оние кои се тајни). Иако законот со кој се воведо ова тело беше донесен во 2009 година единицата започна целосно да функционира во 2011 година и досега изврши неколку ненајавени теренски посети на полициски станици (Пировска, 2011 година). И покрај зголемените овластувања работата на НПМ во голема мера е слична со традиционалната улога на Народниот правобранител и може да се забележи дека (во почетната фаза на хармонизација) активностите на овие две тела се преклопуваат во одредени случаи, како на пример притворните центри.

Табела 4: Вкупен број жалби поднесени до Народниот правобранител во однос на полициските постапки

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
243	391	500	346	236	259	238

Извор: Годишни извештаи на Народниот правобранител.

Иако извештајот на Народниот правобранител за 2010 година покажува намалување на жалбите во однос на полициските постапки споредено со бројот на жалби во 2009 година (Народен правобранител на Република Македонија, 2010 година, стр.16), полицијата е сè уште рангирана на шестото место од државните органи против кои се поднесуваат жалби, со двесте триесет и осум жалби во 2010 година. Од триста и пет жалби во однос на полициските постапки (шеесет и седум случаи беа пренесени од 2009 година) Народниот правобранител ги прекина или не успеа да отпочне истраги за двесте и тринаесет – т.е. за голем дел од вкупниот број жалби. Овој значително голем број на отфрлени жалби покренува значајни прашања. Портпаролот на Народниот правобранител објасни дека некои од овие случаи биле неосновани или биле поднесени премногу доцна. Дополнително, Народниот правобранител понекогаш не може да отпочне истрага, бидејќи информациите добиени од МВР не се доволни (Пировска, 2011 година).

Повеќето жалби во однос на полицијата се поврзани со неуспехот да се преземат мерки за заштита на животот или имотот на граѓаните, одложувања, прекумерна употреба на сила итн. Во 2010 година, Народниот правобранител ги посети сите триесет и осум полициски станици во земјата. Областите кои ги истражуваше ги вклучуваа полициските досиеја како и ќелиите за притвор. Активноста на Народниот правобранител може да ги покрие сите полициски станици и на тој начин да овозможи темелно оценување на полициското работење и носење одлука за тоа дали се почитуваат основните стандарди и човекови права. Нешто на што треба да се обрати поголемо внимание во иднина е фактот што теренските посети на полициските станици беа однапред најавени, и на тој начин веројатно се оневозможи објективна проценка.⁹³ Како резултат на претходните посети, во белешките од извештајот за 2010 година е наведено подобрување на условите во притворските ќелии, но исто така се нагласува дека притворските ќелии во некои полициски станици сè уште имаат стандарди под потребниот минимум за човечко достоинство, здравствени и хигиенски услови.

4.5. Уставен суд

Во текот на изминативе девет години Уставниот суд постапи по многу жалби во однос на усогласеноста на законите за внатрешни работи, полиција и правилниците со Уставот. Како резултат на ова, судот поништи различни одредби во осум наврати.⁹⁴

93 Сите триесет и осум посети беа претходно најавени, иако Народниот правобранител има право да врши ненадејни теренски посети.

94 Судските одлуки беа донесени врз основа на Законот за внатрешни работи, Законот за извршување на санкции како и од Правилникот за полициско работење.

Бидејќи неговите одлуки се обврзувачки Уставниот суд има директна контрола над активностите на законодавната и извршната власт. Меѓутоа, креаторите на законите не ги имаат почитувано сите поништени одлуки од страна на Уставниот суд. На пример, и покрај тоа што го отфрли Член 29 од Законот за внатрешни работи од 1995 година поради тоа што се косеше со Член 12 од Уставот, креаторите на законите подоцна ја вметнаа истата одредба во Член 50 од Законот за полиција од 2006 година (Институт за човекови права, 2011б). Судот се занимаваше со многу малку жалби во однос на заштитата на човековите права, поради неговите ограничени надлежности во оваа област и поради тоа што многу жалби се лошо подготвени и се прогласуваат како неприфатливи (Институт за човекови права, 2011а).

5 . Надзор и контрола – Разузнавачки служби

Поради наследството од комунистичкото минато и природата на нивната работа, разузнавачките служби остануваат и натаму да бидат најмалку транспарентните безбедносни актери. Дваесет години по независноста, разузнавачките служби ретко се отворени кон оние кои имаат право да вршат надзор врз нив. Ова може да се забележи во работата на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) која, и покрај тоа што е надлежна да врши контраразузнавачки активности, има право да употребува и полициски овластувања. Телата за надзор, особено Собранието и Народниот правобранител, вршат само *про форма* надзор, што значи надзорот кој го вршат не е реален. На пример, во работната историја на парламентарното тело задолжено за надзор над Агенцијата за разузнавање (АР) и УБК стои дека тоа само еднаш извршило посета на АР, а никогаш не ја посетило УБК, ниту пак Сектор-Службата за воена безбедност и разузнавање (Рахик, 2011 година).

5.1. Парламент

Постојат две парламентарни комисии кои ги надгледуваат безбедносно-разузнавачките служби:

1. Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање (Комисија за надзор над разузнавачките служби), и
2. Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на МВР и МО. (Комисија за надзор над следењето на комуникациите).

Табела 5: Надзор над разузнавачките служби

Механизми за вршење надзор и надлежности		Собрание	Народен правобранител	Претседател	Државен завод за ревизија	Уставен суд
		Кои функционираат во пракса?	<ul style="list-style-type: none"> • Поднесува амандмани во рамките на парламентарната група/поединечно (повремено) • Гласа за буџетот • Иницира интерпелации (министер за внатрешни работи) • Расправа за јавните набавки (повремено) • Пратенички прашања • Расправа за годишниот извештај за работата на УБК и АР • Врши теренски посети (повремено) 	<ul style="list-style-type: none"> • Добива и постапува по жалби • Дава препораки (повремено) 	<ul style="list-style-type: none"> • Го назначува началникот на Генералштабот • Го назначува и разрешува директорот на Агенцијата за разузнавање 	<ul style="list-style-type: none"> • Врши ревизија • Врши теренски посети • Пристапува до доверливите информации • Ги проследува дадените препораки (повремено)
Кои не функционираат во пракса?	<ul style="list-style-type: none"> • Поднесува интерпелации до претседателот (Агенција за разузнавање) • Истражува можни злоупотреби на човековите права • Иницира сослушувања на субјектите на надзор или јавни расправи • Соработува со ОГО • Ги разгледува завршните ревизорски извештаи за надлежното министерство/ државната институција • Предлага закони во рамките на парламентарната група /поединечно 	<ul style="list-style-type: none"> • Врши теренски посети • Одржува состаноци со официјалните претставници • Поднесува кривични обвиненија • Отпочнува независни истраги 	<ul style="list-style-type: none"> • Става вето за новите закони 	<ul style="list-style-type: none"> • Поднесува кривични обвиненија • Дава одделни препораки 	<ul style="list-style-type: none"> • Ги штити слободите и правата на граѓаните и поединците * • Решава за одговорноста на претседателот ** 	

* Од 2008 година Уставниот суд не се произнесол по ниту една жалба доставена од граѓанин во однос на работењето на разузнавачките служби.

** Не постои ниту еден случај каде што парламентот иницирал таков процес, па од таа причина Уставниот суд никогаш не го применил ова право.

На членовите на Комисијата за надзор над разузнавачките служби им недостига потребната експертиза за надгледување на Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање (Парламентарец, 2011 година). Ова е вистина, особено за теренските посети за кои се потребни посебни информативни информации и искуство (Функционер на разузнавачките служби, 2011 година). Освен еден вработен, комисиите не вработуваат советници кои би ги снабдувале членовите на комисијата со информации и експертиза. Овој недостиг на капацитети оди заедно со недостигот на политичка волја кај членовите на комисијата. За да се зголеми независноста и ефикасноста на комисиите, правилникот на парламентот налага претседателите на комисиите да бидат назначени од опозициските партии. Ова придонесува за независност на комисиите. Во пракса, речиси сите одлуки, особено во рамките на Комисијата за надзор над разузнавачките служби се донесуваат со консензус, што значи дека мнозинството од членовите на комисијата (кои се членови на владејачката партија) не сакаат да се спротивставуваат или да се ставаат над “церемонијалната” функција на својата работа. Комисија за надзор над следењето на комуникациите е исклучок, бидејќи повеќето нејзини членови се од опозицијата.

Годишните извештаи на АР и УБК се многу оскудни и во нив недостигаат информации од многу области, како што се буџетските ставки или договорите за набавки. Претседателот на Комисијата за надзор над разузнавачките служби забележа дека постои степен на неотчетност во финансискиот сегмент, без објаснувања за високите суми пари потрошени на набавка за опрема во УБК (Утрински весник 2011 година, стр.3).

Надлежните државни тела не ги сфаќаат овие комисии сериозно. Директорот на УБК не испочитува повеќе крајни рокови за доставување на извештаите или програмите за работа. Членовите на комисиите само повремено бараат вонредни извештаи од безбедносно-разузнавачките служби.

Комисија за надзор над следењето на комуникациите, се чини, работи малку подобро од Комисијата за надзор над разузнавачките служби. Досега и МВР и МО соработуваа при доставување на извештаите за нивна работа до оваа комисија. Комисија за надзор над следењето на комуникациите има исто така зголемени овластувања, вклучувајќи теренски посети и пристап до класифицирани податоци, но досега не ги искористила. На пленарните седници, особено оние за парламентарни прашања, министерот за внатрешни работи редовно го испрашуваат за работата на директорот на УБК. Повеќето прашања се однесуваат на наводната злоупотреба на специјалните истражни мерки од страна на УБК. Сите „чувствителни“ прашања, се чини, доаѓаат од опозициските партии.

5.2. Претседател

Бидејќи претседателот го назначува или разрешува директорот на АР тој/таа дејствува како противтежа на овластувањата кои ги има владата. Во овој договор за поделба на овластувањата, АР е обврзана да поднесува извештај најпрво до претседателот. Назначувањето на директорот на АР е контроверзно. Назначувањето на лица со политички портфолија кои доаѓаат од партиски кругови на позиција директор на Агенцијата за разузнавање поттикнува критики од страна на јавноста и експертите.

Поле 2: Наводна злоупотреба на овластувањата и прислушување без претходна судска одлука

Во 2002 година, лидерот на опозицијата Бранко Црвенковски објави информација која упатуваше на тоа дека министерката за внатрешни работи, Доста Димовска, ја злоупотребила својата позиција и наредила на Александар Цветков (началник на секторот за оперативна техника на МВР) да ги прислушува разговорите на новинарите и партиските активисти. Ова се одвивало без претходна судска одлука (Утрински весник, 2007 година). Канцеларијата на Јавниот обвинител иницираше истрага врз основа на доставениот дока-зен материјал од страна на опозицијата. По ова, поранешниот претседател Трајковски го искористи своето право и ги амнестираше Димовска и Цветков. Кратко потоа, Димовска беше назначена за директорка на Агенцијата за разузнавање.

5.3. Државен завод за ревизија

Државниот завод за ревизија (ДЗР) не врши одделни ревизии на УБК, ниту пак на Сектор-Службата за воена безбедност и разузнавање. Оттука, односот меѓу МВР, МО и ДЗР опишан погоре, важи и овде. Единствената ревизија на АР досега беше извршена 2006 година (Државниот завод за ревизија, 2006 година). Во наодите на ДЗР не беа забележани нерегуларности кај АР и се покажа дека таа го следи Законот за јавни набавки.

5.4. Народен правобранител

Народниот правобранител не е активен во безбедносно-разузнавачката сфера.⁹⁵ Во него-вите наоди за полицијата или воените сили нема одделни наоди за УБК или за Сектор-Службата за воена безбедност и разузнавање. Иако Народниот правобранител има надлежност, не извршил теренски посети на УБК или на Сектор-Службата за воена безбедност и разузнавање веќе три години.⁹⁶

Според мислењето на портпаролот на Народниот правобранител, Народниот правобранител има многу повеќе од реактивна улога кога станува збор за неговиот ангажман за разузнавачките служби (Пировска, 2011). Досега немало препратени жалби на адреса на Народниот правобранител за активностите на разузнавачките служби (освен случаи поврзани со правото на работа и правото на државјанство). Ова може да се објасни со фактот што Народниот правобранител не ја произнесе активно својата улога за вршење надзор над разузнавачките служби во јавноста, и наместо тоа избра да ја нагласи својата работа поврзана со ранливите и маргинализираните групи. Меѓутоа, фактот што УБК и Сектор-Службата за воена безбедност и разузнавање можат да применат специјални истражни мерки (како

95 Единствената активност во која беше вклучен Народниот правобранител во 2002 и 2003 година, при што тој предложи забрзување на процесот на добивање македонско државјанство. Согласно процедурата, Управата за безбедност и контраразузнавање треба да даде свое мислење за барањата за македонско државјанство (да не претставуваат безбедносна закана за земјата). Ова се покажа како многу долга процедура и се промени со Законот за измена и дополнување на законот за државјанство на Република Македонија. Сл. весник бр.8/2004.

96 Достапни податоци за 2008, 2009 и 2010 година.

што е следењето на комуникациите) создава ризик за потенцијални кршења на човековите права. Природата на овие мерки е тајна, па оттука поединецот кој е набљудуван најчесто и не е свесен дека тие се применуваат. Недостигот на соработка доведе до затегнати односи. Иако е пропишан со Уставот и законите, овластувањето на Народниот правобранител за вршење надзор над разузнавачките служби не може темелно да се практикува, поради недовербата која постои кај страните. „Дури и да ги отворат своите врати разузнавачките служби и ни дозволат увид во нивната работа, податоците кои ќе ги добиеме ќе бидат нашминкани и нема да ја одразуваат реалноста.“(Пировска, 2011 година)

Во изминатата декада, избија на површина случаи кои упатуваат на злоупотреби на човековите права како што се незаконското прислушување (Утрински весник, 2007 година), држење во притвор на осомничени лица во полициските станици од страна на кадар на УБК без при тоа истото да биде евидентирано (Гетева, 2010 година), па дури и случаи кои укажуваат на постоење на тајни притворни центри (Европски комитет за превенција од тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување, 2008 година). Народниот правобранител не бил сведок на такви практики за време на теренските посети во полициските станици. Сепак, земајќи предвид дека сите посети во 2010 година беа претходно најавени до вработените во МВР, овие наоди фрлаат сомнеж околу целиот процес. Зголемените овластувања на Народниот правобранител со Националниот превентивен механизам вклучуваат и вршење посети до тајните притворни центри. Меѓутоа, досега не се извршени такви посети. Ова се должи на недостигот на конкретни индикации дека таквите практики можеби постојат, според изјавите на портпаролот на Народниот (Пировска, 2011 година). Земено во целост, се чини дека Канцеларијата на Народниот правобранител е скептична во однос на својата вклученост во надзорот над работата на разузнавачките служби преку превентивни мерки.

5.5. Уставен суд

Уставниот суд поништи само две одредби од Законот за Агенција за разузнавање. И двете се однесуваа на можности за вработување и еднаков пристап.

6. Заклучоци

Многуге реформи кои беа воведени во изминативе 20 години, несомнено, значително придонесоа кон прогресивниот изглед на безбедносниот сектор денес, особено гледано од перспектива на демократското и граѓанското управување. Процесот на воспоставување норми и институции е речиси завршен, но има потреба за одредени модификации (на пример, застарениот Закон за Агенцијата за разузнавање). Посветеноста кон членството во ЕУ и НАТО го става безбедносниот сектор во центарот на вниманието, бидејќи демократското управување е предуслов за членство.

Поголемиот број проблематични прашања во оваа глава се системски, што значи тие се вкоренети и имаат долга традиција во системот без разлика на тоа која политичка партија е на власт. Главните причини за некои од пречките може да се најдат во перформансите на институциите кои ја надгледуваат работата на безбедносниот сектор односно:

- Недостигот на политичка волја кај парламентарците и независните државни институции за да извршат реален надзор остава голема можност и понатаму да се попречува принципот на добро управување во чувствителните области како злоупотреба на финансии-те, употреба на прекумерна сила, кршење на човековите права итн.
- Недоволната соработка меѓу институциите за надзор и безбедносните актери (на пример, меѓу Народниот правобранител и СВКПС или меѓу парламентарните комисији и УБК) го попречува непречениот проток на информации и зголемувањето на бројот на заеднички активности.
- На пратениците им недостига експертиза за вршење надзор над безбедносниот сектор, што останува да биде проблем и понатаму, и покрај постојаните повици за зајакнување на оваа слаба страна со ангажирање на поголем кадар и ресурси. Она што ќе доминира во арената на безбедносниот сектор во следниве години, особено во однос на надзорот и отчетноста, се заложбите на државните институции да ги спроведат релевантните закони, со тоа гарантирајќи целосна употреба на механизмите за надзор. Напредно со ова, улогата на граѓанското општество ќе стане поистакната, со што ќе придонесе кон ефективна контрола и надзор над македонскиот безбедносен сектор.

7. Препораки

7.1. Парламент

- Кога политичките партии одлучуваат да назначат парламентарци во комисиите, особено оние кои се занимаваат со надзор на разузнавачките служби, треба да се осигураат дека кај тие пратеници постои вистински интерес во тоа поле и, по можност, истите би требало да имаат одредено искуство во правото.
- Членовите на комисијата треба да поминат специјално создадени обуки, особено за буџетскиот надзор; функционирањето на разузнавачките служби; операциите за поддршка на мирот.
- Парламентот треба да вработи советници кои ќе им помагаат на Комисијата за следење на комуникациите, Комисијата за одбрана и безбедност и Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот. Дополнително, сите четири комисији треба да добиваат одвоени буџети. Комисиите задолжени да ги следат Агенцијата за разузнавање, Управата за безбедност и контраразузнавање и Сектор-Службата за воена безбедност и разузнавање во координација со надлежните министерства и агенциите (МВР, МО и АР) треба да развијат годишен план за обука со цел да ги пополнат празнините во однос на компетенциите на парламентарците. Комисијата за одбрана и безбедност и останатите надлежни комисији треба да инсистираат на јавни расправи и сослушувања за предлог-законите.
- Треба да се оформи парламентарна група која ќе ги испитува завршните извештаи на Државниот завод за ревизија.

7.2. Парламент / Влада

- Треба да се усвои посебен закон за операции за поддршка на мирот.
- Треба да се прошират надлежностите на Уставниот суд во однос на граѓанските права и слободи со дополнувања во Уставот или усвојување на закон за Уставниот суд каде што неговата улога и надлежност ќе опфаќаат и други уставни права.

7.3. Претседател / Влада

Кога ги назначуваат директорите на Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање, претседателот и владата треба да го исклучат партиското раководство од тоа право.

7.4. Државен завод за ревизија

Државниот завод за ревизија (ДЗР) треба да спроведе повеќе ревизии на работењето на безбедносните актери особено на МВР, МО и Агенцијата за разузнавање. ДЗР треба подобро да го користи своето овластување да доставува случаи до Јавниот обвинител за злоупотреба на јавните финансии.

7.5. Народен правобранител

Народниот правобранител треба да го применува своето право на ненајавена инспекција на безбедносните институции. Народниот правобранител треба да обмисли и спроведе кампањи кои ќе се фокусираат на вооружените сили и заштитата на човековите права.

Библиографија

Примарни извори

1. Закон за одбрана, Службен весник на Република Македонија бр. 42/2001, 1 јуни 2001 година.
2. Закон за Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр.104/2009, 20 август 2009 година.
3. Деловник на собранието на Република Македонија, 18. јули 2008 година.
4. Закон за Народниот правобранител. Службен весник на Република Македонија бр. 60/2003, 22 септември 2003 година.
5. Измени и дополнување на Законот за Народниот правобранител. Службен весник на Република Македонија бр. 114/2009.
6. Измени и дополнување на Законот за државна ревизија. Службен весник на Република Македонија бр. 73/04, 21 октомври 2004 година.
7. Деловник за работа на Народниот правобранител. http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/ Delovnik.PDF. Објавено на 18 март 2010 година.
8. Закон за Агенцијата за разузнавање. Службен весник на Република Македонија бр. 19/1995.
9. Закон за полиција. Службен весник на Република Македонија бр. 114/2006.
10. Закон за внатрешни работи. Службен весник на Република Македонија бр. 92/2009.
11. Закон за јавни набавки. Службен весник на Република Македонија бр. 136/7.
12. Правилник за работењето на Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана.
13. Правилник за работењето на Уставниот суд.
14. Закон за ратификација на факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување. Службен весник на Република Македонија бр. 165/2008.
15. Закон за измена и дополнување на Законот за државјанство на Република Македонија. Службен весник на Република Македонија бр. 8/2004.

Секундарни извори

1. Алфа ТВ (2010 година). Скандал во АРМ, разрешен генералот Димов; 29.10.2010 година. Достапно на: <http://vesti.alfa.mk/default.aspx?mld=36&egld=6&eventId=29523>
2. Балкан инсајт (2011 година). „Македонците протестираат поради фаталното тепање на полицијата“. 7 јуни 2011 година. Достапно на: <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonians-protest-after-police-murders-youngster>.
3. Европска комисија (2008 година). Извештај за напредокот на Македонија за 2008 година. Достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_progress_report_en.pdf.
4. Европска комисија (2009 година). Извештај за напредокот на Македонија за 2009 година. Достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/mk_rapport_2009_en.pdf
5. Европскиот комитет за превенција од тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување (2008 година). „Извештај до владата на Република Македонија за посетата на Република Македонија од Европската комисија за превенцијата од тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување од 15-ти до 16-ти мај 2006 година (2008 година)“. 22. Достапно на: <http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2008-05-inf-eng.pdf>.
6. Институт за човекови права (2011а). „Улогата на Уставниот суд на Република Македонија во заштита на слободата и правата на човекот и граѓанинот повредени со поединечен акт или дејство“, јуни 2011 година. Достапно на: <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br3>.
7. Институт за човекови права (2011б). „Причини за неизвршување на одлуките на Уставниот суд“, јуни 2011 година. Достапно на: <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br3/131-ricini-za-neizvrshvanje-na-odlukinte-na-ustavniot-sud>.
8. Меѓународна кризна група (2001 година). „Извештај бр. 109, Македонското прашање: Реформи или востание“, 5 април 2011 година. Достапно на: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/macedonia/109-the-macedonian-question-reform-orrebellion.aspx>
9. Гатева, Катерина (2010 година). „Новите разузнавачи ќе добијат полициски овластувања“. Национална телевизија А1, 28 септември 2010 година.
10. Македонски центар за меѓународна соработка (2010 година). „Довербата во Македонија“, декември 2010 година. Достапно на: <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2011/doverbata-vo-makedonija-2010.pdf>
11. Македонска информативна агенција (2010 година). Кевано од ИРИ: Константно

високо ниво на поддршка за ЕУ и НАТО, 3. август 2011 година. Достапно на: <http://www.mia.com.mk/default.aspx?mId=125&vId=68223853&lId=1&title=%D0%A0%D0%9E-%D0%90%D0%A2%D0%9B%D0%90%D0%9D%D0%A1%D0%9A%D0%98+%D0%98%D0%9D%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%98>.

12. Министерство за внатрешни работи (2010 година). Извештај за работата на МВР во текот на 2010. Достапно на: <http://sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?Id=ac75f72b-6e74-45f3-a8f3-2019ae464f77>
13. Нова Македонија (2010 година). „Словенците штедат на чланарина, Македонија плаќа сè“, 21 октомври 2010 година. Достапно на: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=102110109429&id=9&prilog=0&setIzdanie=22113>.
14. Народен правобранител (2009 година). Годишен извештај за 2009 година. Достапно на: <http://ombudsman.mk/upload/documents/Godisen%20izvestaj-2009.pdf>.
15. Народен правобранител (2010 година). извештај за 2010 година. Достапно на: http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Izvestaj%202010-MK.pdf
16. Државен завод за ревизија (2003 година). „Завршен ревизорски извештај за 2003 година - Министерство за внатрешни работи“. Достапно на: www.dzr.gov.mk/uploads/mvr.pdf
17. Државен завод за ревизија (2004 година). „Завршен ревизорски извештај за 2004 година – Министерство за внатрешни работи“. Достапно на: <http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2007%20-%20MVR%20-%20Budzetska%20smetka.pdf>
18. Државен завод за ревизија (2006 година). „Завршен ревизорски извештај за 2006 година – Министерство за внатрешни работи“. Достапно на: <http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2006%20-%20Ministerstvo%20za%20odbrana%20-%20Budzetska.pdf>.
19. Државен завод за ревизија (2007 година). „Завршен ревизорски извештај за 2007 година – Министерство за внатрешни работи“. Достапно на: <http://www.dzr.gov.mk/Uploads/2007%20-%20MVR%20-%20Budzetska%20smetka.pdf>
20. Извештаи од состаноците на Комисијата за одбрана и безбедност, Комисијата за надзор над работата на Агенцијата за разузнавање и Управата за безбедност и контраразузнавање
21. Американски стејт департмент (2008 година). НАТО им нуди членство на две или три земји кандидатки од Балканот, 3 август 2011 година. Достапно на: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=49463>.
22. Утрински весник (2007 година). Прва пресуда за „Големото уво“, новинарите го добија процесот за прислушувањето, 16 јуни 2007 година.

23. Утрински весник (2009 година). Сè уште има бројни повреди на правата на граѓаните, 18 април 2009 година. Достапно на: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fombudsman.mk%2Fupload%2Fdocuments%2FInterview-Utrinski-18-20.04.09-mak.doc&ei=N9DQTon9Kcypga55KmyDg&usq=AFQjCNHns4a3wmw5w-Owq6exuGOWYj-miA>
24. Утрински весник (2011 година). Кој да ги следи Мијалков и Јанкуловска, 21 ноември 2011 година.

Интервјуа

1. Интервју со Есад Рахиќ, поранешен претседател на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање (2006–2008 година). Интервјето е одржано на 4 март 2011 година.
2. Интервју со пратеник – член на Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање. Интервјето е одржано на 4 ноември 2011 година.
3. Интервју со Анета Станчевска – Раководителка на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди (Министерство за внатрешни работи). Интервјето е одржано на 6 ноември 2011 година.
4. Интервју со претставник од Управата за безбедност и контраразузнавање. Интервјето е одржано во август 2011 година.
5. Интервју со Уранија Пировска – Државна советничка за односи со јавноста и меѓународна соработка, Канцеларија на Народниот правобранител. Интервјето е одржано на 6 декември 2011 година.
6. Интервју со Кирил Ефремов – Координатор за односи со јавноста – Движење против полициската бруталност во Македонија. Интервјето е одржано на 7 декември 2011 година.

Глава 6 – Црна Гора

Автори: Рајко Радевиќ и Емир Калач⁹⁷

⁹⁷ Рајко Радевиќ е истражувач и основач на Центарот за безбедносни студии – Црна Гора. Емир Калач е истражувач во Центарот за демократија и човекови права (ЦЕДЕМ) во Црна Гора

Скратеници и акроними

СОБ	Совет за одбрана и безбедност на Црна Гора
ОБО	Парламентарен одбор за безбедност и одбрана
ДПС	Демократска партија на социјалистите на Црна Гора
ЕК	Европска комисија
ЗСПИ	Закон за слободен пристап до информациите
МАНС	Мрежа за афирмација на невладиниот сектор
МВР	Министерство за внатрешни работи на Црна Гора
НАТО	Северноатлантска алијанса
АНБ	Агенција за национална безбедност на Црна Гора
ПзП	Движење за промени (Црна Гора)
ДРИ	Државна ревизорска институција
СДП	Социјалдемократска партија на Црна Гора

1. Вовед

Целта на оваа глава е да даде увид во моменталната состојба на реформите во безбедносниот сектор во Црна Гора, со критичка евалуација на овој процес со цел да се идентификуваат клучните трендови, достигнувања и предизвици. Анализата ќе се концентрира на моделите на демократска отчетност во безбедносниот сектор.

Вкупниот исход на анализата е дека Црна Гора постигна напредок во областа на парламентарниот надзор над безбедносниот сектор, но финансиската транспарентност и понатаму останува да биде значаен предизвик.

Истражувањето за оваа глава беше широко основано на квалитативна анализа и истражувачкиот тим беше посветен на точност. Критичката анализа на легислативата беше надолполнета со разгледување други податоци и извори.⁹⁸ Особено, личните интервјуа со клучните чинители беа важен истражувачки метод. Ограничување, а истовремено и одреден предизвик беше тоа што литературата и стручната анализа на овие теми беа ограничени или пак воопшто не постоеја во Црна Гора. Нема да биде премногу претенциозно да се каже дека ова беше прва анализа на средствата и механизмите на реформите во безбедносниот сектор кои го прават и одржуваат црногорскиот безбедносен сектор отчетен. Друго ограничување беше таинствената природа на актерите од државниот безбедносен сектор кои по традиција се затворени институции (иако беа забележани одредени подобрувања). Одговорот на прашалниците и барањата за интервјуа понекогаш се чекаа подолго од очекуваното, а понекогаш на истражувачите не им беа составени одговори. Најпосле, имавме за цел да ги покриеме сите добавувачи на безбедносни услуги (види Прилог) со посебен фокус на традиционалните актери (полицијата, војската и разузнавачките служби).

Анализата започнува со основни информации кои ги резимираат постоечките механизми за надзор и актерите од безбедносниот сектор на Црна Гора, ставајќи ја во контекст кој ги дефинира реформите во безбедносниот сектор (ЦЕДЕМ, 2010 година). Во следниот дел за моделите на демократска отчетност на безбедносниот сектор ја анализираме улогата на парламентот во овој процес. Парламентот игра важна улога во поставувањето законски параметри, усвојувањето на буџетот и клучните стратески документи, како и во надгледување на безбедносните активности (Борн, 2003 година). Се фокусираме на релевантните комисии одговорни за парламентарна контрола на безбедносниот сектор и накратко се осврнуваме на специфичностите на овие комисии во споредба со другите земји од Западен Балкан. Црна Гора неодамна го усвои Законот за парламентарен надзор во областа на безбедноста и одбраната (2010 година), кој им дава широк спектар можности на пратениците за контрола и надзор над безбедносниот сектор. Понатаму се осврнуваме на независните

98 Годишни извештаи на Народниот правобранител, Државната ревизорска институција, Агенцијата за заштита на личните податоци, Полицијскиот директорат, парламентот, интервјуа со релевантните чинители, истражувања на јавното мислење, извештаи на ОГО, итн. Понатаму, треба да се нагласи дека користените податоци во оваа анализа се производ на тригодишен регионален проект насловен „Градење на капацитетите на граѓанското општество за мапирање и мониторинг на реформите во безбедносниот сектор во Западен Балкан“, во кој седум регионални тинк-тенк организации ги мапираа и следеа реформите во безбедносниот сектор на нивната земја според различни критериуми: правна држава, надзор од страна на независните државни тела, судска контрола и надзор, парламентарна контрола и надзор, извршна контрола и надзор, општа транспарентност, финансиска транспарентност и застапеност.

институции кои се надлежни за вршење надзор над овој сектор. Идентификувавме дека во Црна Гора постојат повеќе независни институции за надзор кои обично може да се најдат во демократските земји и дека истите функционираат веќе неколку години. Црна Гора има институции кои се единствени, како што се Советот за граѓанска контрола над работата на полицијата. Во следниот дел на нашата анализа истражуваме во која мера механизмите за внатрешна контрола на главните актери од безбедносниот сектор се применуваат и функционираат, што е важен дел на севкупниот механизам за контрола на добавувачите на безбедносни услуги. Потоа, испитуваме дали уставно прокламираното право за слободен пристап до информациите функционира во практика, и покрај тоа што не постои механизам за надзор (институција) која би осигурила дека ова право е спроведено. Дискутираме за тоа како се воведуваат во системот новите институции и механизми за заштита на приватните податоци. Потоа следува анализа на аспектите на финансиската и судската контрола на добавувачите на безбедносни услуги. Најпосле, даваме препораки за тоа како може да се подобри демократскиот и граѓанскиот надзор над безбедносниот сектор во Црна Гора.

2. Краток преглед на реформите во безбедносниот сектор и мапирање на безбедносните актери

Поголемиот дел од реформите во црногорскиот безбедносен сектор почнаа да се одвиваат откако земјата стекна независност, по референдумот за независност во 2006 година. Процесот на РБС започна веднаш по независноста, со поддршка на меѓународната заедница и требаше да го земе предвид долгогодишното присуство на елитите кои и понатаму останаа на своите позиции во власта.⁹⁹ Последново е важно да се нагласи, бидејќи континуитетот на елитите силно влијаеше на реформите во безбедносниот сектор. Црна Гора беше меѓу последните земји од Западен Балкан кои започнаа со реформи во безбедносниот сектор. Овој процес е повеќе ограничен на реорганизација, отколку на суштински реформи. Може да се каже дека директната надворешна закана за црногорската безбедност исчезна по падот на режимот на Милошевиќ во 2000 година. Сепак, најголемиот добавувач на безбедносни услуги, црногорската полиција, остана сè уште непроменета, што негативно влијае на бавниот напредок на реформите во безбедносниот сектор. Се чини дека владејачката партија имаше апсолутна контрола над безбедносните сили и не сакаше да се лиши себеси од целосна контрола. Ова продолжи дури и по 2000 година и продолжува до денешен ден. Како последица на ова, реформите во безбедносниот сектор напредуваат многу бавно.

Дополнително, расправите за реформите беа опкружени со критицизам и од страна на безбедносниот сектор и од страна на владата која требаше да го реформира истиот. Опозицијата ја критикуваше работата на безбедносниот сектор и редовно поставуваше прашања за неразрешените убиства и ги повторуваше сомнежите за наводна корупција и непотизам во безбедносниот сектор. Постоеја и обвинувања (претежно од опозициските партии) против владејачките елити за нивна поврзаност со поединци кои имаат криминално минато и со организираниот криминал.

99 Црна Гора е единствената постсоцијалистичка земја од Западен Балкан во која не се случи промена на владејачката партија. Демократската партија на социјалистите (ДПС) поддржана од помали коалициони партнери е на власт од почетокот на 1990-те, од 9 декември 1990 година до денес.

Процесот на реформи во безбедносниот сектор во Црна Гора се осврнa на повеќе различни прашања: реформирање на постоечките структури (полиција, разузнавачки служби); создавање нови безбедносни актери како на пр. војска; и воспоставување институциски механизми за надворешна и внатрешна контрола.

Графикон 1: Државни безбедносни актери кои се овластени да употребуваат принудни средства



Главните актери од безбедносниот сектор на Црна Гора кои се овластени да употребуваат сила се: полицијата, Агенцијата за национална безбедност и војската. Покрај тоа, Советот за одбрана и безбедност е одговорен да командува со армијата и да ја анализира и проценува државната безбедност врз основа на тоа што донесува одлуки и/или презема одредени мерки. Членовите на Советот за одбрана и безбедност се претседателот, спикерот на парламентот и премиерот.

Врз основа на бројот на поединци кои ги опслужува¹⁰⁰ како и на прегледот на буџетот (Табела 1), најголемиот добавувач на безбедносни услуги во земјата е полицијата. Моменталниот закон ја става полицијата под административен надзор на Министерството за внатрешни работи т.е. министерот го предлага кандидатот за функцијата директор на полицијата пред парламентот. Помеѓу бројните надлежности, полицијата е задолжена да ја штити безбедноста и уставните права и слободи на граѓаните.

100 Моменталниот број поединци кои служат во полицијата е пет илјади триста тринаесет (согласно Стратегијата за полициски реформи, документ за периодот 2011-2013 година). Стратегијата е достапна на : http://www.upravapolicije.com/fajlovi/upravapolicije/editor_fajlovi/pdf_fajlovi/Strategija_reforme_policije.pdf. Од друга страна, пак, се предвидува војската да има две илјади шестотини триесет и едно службено лице до 2014 година. Иако не можевме да го откриеме точниот број вработени во Агенцијата за национална безбедност, од нашите интервјуа можеме да претпоставиме дека таа има помалку од илјада вработени.

Табела 1: Вкупниот буџет доделен на државните безбедносни актери во 2011 година

Институција	€	%
Полициска администрација	64,190,201.15	42.0
Министерство за внатрешни	8,341,646.71	5.5
Полициска академија	1,355,076.00	0.9
Министерство за правда	1,261,553.23	0.8
Канцеларии на Јавното обвинителство	5,364,839.00	3.5
Судство	19,256,218.38	12.6
Затворски систем	8,407,196.68	5.5
Администрација за спречување на перење пари	519,057.62	0.3
Агенција за национална безбедност	5,904,174.07	3.9
Министерство за одбрана	38,252,279.53	25.0
Вкупно	152,852,242.37	100

Војската е вториот по големина добавувач на безбедносни услуги. Реформите во војската започнаа по независноста во 2006 година кога војската беше изградена од нула и процесот сè уште се одвива. Како што е предвидено со главните стратески документи, војската треба да порасне до две илјади шестотини триесет и еден војник до 2014 година (види Табела 2). Согласно Уставот, војската е задолжена да го штити суверенитетот и територијалниот интегритет на Црна Гора. Војската е под демократска граѓанска контрола (Устав (2007 година), Чл.129).

*Табела 2: Стратески одбранбен преглед (2010 година)
Моментален и предвиден број кадар во Министерството за одбрана и црногорската војска.*

Моментален број	Министерство за одбрана				Војска на Црна Гора					Вкупно (Војска и МО)
	Државни службеници	Официри	Подофицири	ВКУПНО (со исклучок на Генералштабот)	Официри	Подофицири	Цивили	Војници по договор	ВКУПНО – ВОЈСКА	
Моментален број	135	65	7	207	328	900	314	580	2122	2314
Предвиден број (2014)	231	43	1	275	350	905	301	800	2356	2631

Најпосле, Агенцијата за национална безбедност, според релевантната легислатива, е служба за цивилно разузнавање и контраразузнавање создадена за да ги штити националните интереси на државата (Закон за Агенција за национална безбедност (2005), Чл. 1). Законот пропишува дека Агенцијата за национална безбедност е под демократска и граѓанска контрола.

Сегашната анализа не можеше да ги истакне клучните прашања или расправи кои беа карактеристични за реформите во безбедносниот сектор и управувањето во Црна Гора. Една од причините за претходно споменатото е исклучително незаинтересираната јавност која одбива да земе активна улога со цел овие прашања да станат видливи. Ова може да се сфати како резултат на факторите во поширокиот контекст во кој се развиваа реформите во безбедносниот сектор во Црна Гора, а кои ги спомнавме претходно. Понатаму, владата додека ги спроведуваше реформите во безбедносниот сектор користеше пристап од врвот надолу и не вклучи други актери во расправите кои се водеа за реформите. Иако не беше суштински за реформите во безбедносниот сектор, сепак, фактот што владата никогаш јасно не ги дефинираше своите цели за спроведување на реформите или не предложи кохерентен акциски план доведе до поразителни резултати. Владата не специфицираше со кои средства планира да ги достигне своите цели за спроведување на реформите, не изврши анализа на трошоците и користа за истите, ниту пак даде прогноза за тоа колку долго би траел тој процес. Едноставно кажано, земјата никогаш не направи детална анализа на потребите како што е утврдено погоре – „план за државни реформи“ (Хаџиќ, 2009) пред да се впушти во реформи. Без јасен план и насоки, не беше возможно да се покренат сериозни расправи во безбедносниот сектор. Независно од тоа што недостига интерес кај граѓанското општество и доволна стручност во оваа област, најпосле, сите овие фактори значат дека во Црна Гора (вклучувајќи го и парламентот) никогаш немало сериозна расправа во однос на структурата, темпото и трошоците на реформите во безбедносниот сектор.

Процесот на евро-атлантска интеграција (целта на земјата е да стане членка на ЕУ и НАТО) и напорите да се хармонизира легислативата на безбедносниот сектор со меѓународните стандарди помогнаа да се забрза процесот на реформите. Меѓутоа, не смее да се занемари специфичниот локален контекст во кој се наоѓа земјата. За жал, во практика, се направи токму оваа грешка. Како што беше случајот и во повеќето други посткомунистички земји, Црна Гора во најголема мера ги приспособи законските стандарди на Западните земји без да го земе предвид локалниот контекст и безбедносните потреби. Поради ова, овие закони постојано се менуваат и дополнуваат. Ова претставува сериозен товар за државните ресурси, како за човечките така и за материјалните. На пример, кога станува збор за главните стратески документи на државата, како што се Стратегијата за национална безбедност, очигледна е желбата да се исполнат неопходните услови во однос на пристапот во НАТО алијансата, при што потребите и предизвиците кои произлегуваат од националниот контекст речиси воопшто не се земаат предвид. Стратегијата за национална безбедност е важен документ чија главна цел е да ги дефинира потенцијалните предизвици од областа на безбедноста, ризиците и заканите. Меѓутоа, наместо да се вклучат предизвици кои се специфични за Црна Гора и регионот на Западен Балкан, одредени дефиниции едноставно беа ископирани од стратеските документи на НАТО. Во стратегијата се вклучени региони како што се Средниот Исток и Кавказ, кои се најголеми приоритети на НАТО, но не и на Црна Гора. Стратегијата за национална безбедност исто така вели дека организираниот криминал во

Црна Гора е единствено закана која доаѓа однадвор. Ова повторно го занемарува домашниот контекст, бидејќи ја исклучува можноста организираниот криминал да потекнува од земјата и/или да е присутен во неа. Ова едноставно не е во согласност со бројните извештаи од меѓународните и домашните организации. Исто така, Европската унија, во своите седум точки (барања) за започнување за преговорите за членство со Црна Гора, меѓу најважните прашања на кои земјата треба да се осврне ги вклучи борбата против организираниот криминал и корупцијата.

3. Модели на демократска отчетност на безбедносниот сектор

Најголемиот дел од оваа анализа ќе биде посветен на преглед на моделите на демократска отчетност на безбедносниот сектор во Црна Гора. Законодавната рамка беше воспоставена со утврдување на различни механизми за надзор. Најважните се: Народниот правобранител, Државната ревизорска институција, Собранискиот одбор за безбедност и одбрана (ОБО), Советот за граѓанска контрола на полициското работење и Агенцијата за заштита на личните податоци. Општ впечаток е дека капацитетите на овие институции треба дополнително да се зајакнат. Ова може да се заклучи врз основа на главните препораки добиени од Европската комисија во последниот извештај за напредокот: „Сегашните финансиски и човечки ресурси во канцеларијата на Народниот правобранител не се доволни за ефикасно да се спроведуваат сите негови задачи. Капацитетот на Народниот правобранител и Државната ревизорска институција треба дополнително да се подобрат.“ (Европска комисија 2010, стр.9-10)

Како дел од оваа глава, исто така ја испитавме и соработката помеѓу телата за надзор. Се чини дека постои многу мала соработка, која најчесто е ад хок и несистематска. Подолу ќе расправаме околу тоа дека доколку се подобри соработката овие тела за надзор би станале поефикасни.

Друго објаснување за нивната неефикасност би можел да е фактот дека овие процеси не беа внатрешно поттикнати, туку овие тела без создадени поради барањата и условите наметнати однадвор.

3.1. Улогата на Парламентот

Добро место за почеток на анализата на механизмите за надзор над безбедносниот сектор е Собранието на Црна Гора. Сметаме дека најголемо подобрување во надзорот беше направено токму од страна на Собранието и учинокот на оваа важна институција се подобри со текот на времето како во однос на ефикасноста така и во однос на транспарентноста. Црна Гора има цврста законска рамка за парламентарен надзор над безбедносниот сектор. Собранискиот одбор за безбедност и одбрана (ОБО) е одговорен за надгледување на работата на целиот безбедносен сектор. Работата на овој одбор е покриена со сеопфатна законска рамка која неодамна беше завршена и подобрена со воведување на Законот за парламентарен надзор во областа на безбедноста и одбраната. Овој закон го проширува мандатот на пратениците за контрола на безбедносниот сектор и ги охрабрува да преземат иницијатива

со тоа што ги обврзува членовите на ОБО да направат годишни акциски планови за контрола и надзор. Бидејќи законот беше усвоен неодамна немаме увид во тоа како тој се практикува. Законот не им забранува на членовите на ОБО да вклучат други тела за надзор во рамките на нивните состаноци или да побараат совет од нив. Понатаму, согласно законот, за да одржи состанок за време на редовните собраниски седници на одредена тема, на ОБО му е потребна согласност само од една третина од неговото членство. Ова јасно го подобрува капацитетот на ОБО да дејствува независно и да го надгледува целиот безбедносен сектор во Црна Гора, што не беше случај претходно кога неговата работа се раководеше единствено според Деловникот на Собранието. Понатаму, пратениците поминаа бројни обуки и им беа понудени повеќебројни студиски посети за да ги научат најдобрите практики од Западните земји.¹⁰¹ Работата на Собранискиот одбор за безбедност и одбрана е широко покриена од страна на медиумите, а неодамна постоеја и успешни обиди за вклучување на граѓанско-то општество во работата на одборот.¹⁰²

Како што пропишува законот, врвот на безбедносните институции поднесува извештај до ОБО. Доколку постои потреба за вонредни сослушувања, службените лица навремено се појавуваат пред одборот за да одговорат на прашањата на парламентарците. Ова е значаен чекор напред во реформите за да се обезбеди поголема отчетност. Важно е да се напомене дека членовите на ОБО имаат право на пристап до која било информација независно од нејзиното ниво на тајност. Ова е прилично унапредено во споредба со пристапот до информации кои го имаат останатите парламентарни одбори и треба да му донесе поголема транспарентност на безбедносниот сектор.

Извршеното истражување за оваа глава идентификуваше бројни слаби страни на парламентарниот надзор над безбедносниот сектор. На пример, членовите на релевантните собраниски одбори во суштина не ги користат своите овластувања во целост. Ова се случува и покрај тоа што такви овластувања имаа дури и пред неодамнешното усвојување на новиот Закон за парламентарен надзор, сегашниот Деловник и другите уставни и законски одредби.

Некои пратеници од владејачката партија имаат тенденција да се воздржуваат од владане во дискусии кои може да бидат критични за работата на владата. Не постојат доволно механизми кои би го ограничиле влијанието на политиката на партијата, или кои би осигуриле дека интеракцијата помеѓу опозициските партиски сили ќе придонесе за доброто на пошироката јавност во однос на реформите во безбедносниот сектор и надзорот. Се чини дека работата на парламентарците во ОБО ја предводат политичките интереси. Изгледа дека членовите на овој одбор се повеќе фокусирани на тоа да останат доследни на политиката на својата партија отколку да се обидат да постават прашање, да истражуваат, надгледуваат, а онаму каде што е можно, и да соработуваат со другите пратеници (од опозициската или владејачката партија, тогаш кога е неопходно) со цел да го одржат безбедносниот сектор отчетен, транспарентен и под демократска и граѓанска контрола.

¹⁰¹ Интервју со пратениците, февруари 2011 година.

¹⁰² На пример, невладината организација Институт Алтернатива од Подгорица направи стручна студија „Коментари за предлог-законот за парламентарен надзор во областа на безбедноста и одбраната“. Документот им беше достапен на членовите на ОБО. Некои од коментарите на Институтот Алтернатива беа прифатени кога се составуваше конечната верзија на законот.

Поле 1: Впечаток од дебатата

„Во Парламентот на Црна Гора никогаш не се одвивала пленарна дискусија во однос на прашањето за целокупната безбедност на државата; ова иницијатива секогаш беше блокирана од страна на мнозинството во Одборот за безбедност и одбрана (ОБО)“. Интервју со пратеник на Собранието на Црна Гора; Подгорица; февруари 2011 година.

Нашата анализа идентификуваше сериозни празнини во надзорот на ОБО. Досега, тој никогаш не го контролирал планирањето на буџетот или трошењето на институциите за безбедност (пратеник, 2011). Овој одбор во неколку наврати не успеа сериозно да ги земе предвид или да реагира на извештаите на Државната ревизорска институција за злоупотребата во буџетот на надлежните министерства (Државна ревизорска институција, 2007). Несомнено, законската рамка за парламентарен надзор сега е цврста, но треба сè уште да се работи на практиката во смисла на тоа одборот ефикасно да ги користи своите овластувања и надлежности. Секако, постојат и позитивни примери за малите политички партии кои се обидуваат да преземат акција. Ваков беше случајот кога Социјалдемократската партија на Црна Гора (СДП), мал коалиционен партнер, ја иницираше воопшто првата посета на Агенцијата за национална безбедност (АНБ) со цел да се контролираат специјалните истражни мерки кои таа ги користи. Меѓутоа, нивното влијание е ограничено и не гарантира целосен и ефективен надзор над институциите за безбедност.

Истражувањето исто така откри дека собраниските одбори имаат на располагање само ограничена административна поддршка. Во ОБО е вработен само еден советник кој добива поддршка од Секретаријатот на Собранието. Ова не е доволно за да се загарантира прописно работење на овој одбор. Понатаму, парламентарците се истовремено членови на повеќе одбори што ги оневозможува да се фокусираат само на работата на Собранискиот одбор за безбедност и одбрана. Дополнително, јавната доверба во Собранието е на ниско ниво (ЦЕ-ДЕМ 2002 - 2011 година). Ниското ниво на јавна доверба веројатно произлегува од повеќе извори. Несоодветниот надзор над безбедносниот сектор може да е само една од причините покрај слабата административна поддршка и преголемата расплнетиност на членовите на одборот во однос на обврските кои ги имаат.

3.2. Контрола и надзор од независните државни институции

Собранието основа неколку независни институции кои поднесуваат извештај до него. Прегледот на релевантната легислатива откри дека постои законска рамка за работењето на ваквите институции. Дополнително, Црна Гора воспостави механизми кои беа единствени во регионот, како што се Советот за граѓанска контрола врз полициското работење.

Советот за граѓанска контрола врз полициското работење има надлежност за граѓанска контрола врз полициското работење, контрола и надгледување на примената на полициските надлежности, заштита на човековите права и слободи на граѓаните, спроведување на Законот за полиција на Црна Гора од 2005 година и други значајни законски документи од домашното законодавство. Може да расправа по жалбите од граѓаните или полициските службеници и да отпочне сопствени истраги. Ова тело е уникатен спој, основано е од Со-

бранието, а го сочинуваат членови на граѓанското општество. Советот за граѓанска контрола врз полициското работење брои пет членови кои се претставници на различни институции: Адвокатската комора, Лекарската комора, Универзитетот, Здружението на адвокати и претставник на невладините организации кои се занимаваат со човекови права. Одлуките (препораките) кои ги донесува Советот за граѓанска контрола врз полициското работење се испраќаат до Полицискиот директорат, со намера да се постапува по нив. Доколку Советот не е задоволен со дејството кое го презел Директоратот, може да ја информира јавноста и да го извести Собранието. Досега членовите на Советот за граѓанска контрола врз полициското работење беа многу активни при извршување на својата улога. Во периодот од 2005 до 2008 година, Советот се осврна на повеќе од сто и педесет случаи (Совет за граѓанска контрола врз полициското работење, 2008 година). Беше присутен во медиумите и токму затоа се издигна во очите на јавноста. Иако Одборот за безбедност и одбрана има можност да ги вклучи членовите на Советот во своите работни седници, досега тоа не се случило. Поврзувањето на двете институции веројатно би довело до позитивна синергија и многу поголема отчетност на секторот. Едноставно кажано, целта на овие институции во иднина треба да биде подобрување на координацијата и соработката.

Двете институции кои се законски обврзани да комуницираат со Собранието преку поднесување редовни извештаи (најмалку еднаш годишно) се Народниот правобранител и Државната ревизорска институција. Како и другите слични тела во повеќето земји од Западен Балкан тие немаат мандат кој директно се однесува на актерите во безбедносниот сектор. Ова не претставува проблем, бидејќи нивните одредби ја опфаќаат целата јавна администрација. Овие институции може да работат уште поефикасно и да постигнат поголеми резултати. Нивната активност е ограничена на претставување на годишниот извештај или укажување за поединечните инциденти на злоупотреба. Тие досега не успеја да направат дополнителни напори за непрекинато да надгледуваат како извршната власт ги проследува нивните препораки. Една од можните причини за ова би можела да биде несоодветната финансиска компензација и недоволниот работен простор (особено во случајот на Народниот правобранител). Несомнено, премалата финансиска поддршка и одбивањето да се додели соодветен простор за работа треба да се сметаат за политичко мешање, во смисла на тоа дека политичарите може да одбиваат да им ги доделат средствата кои им се потребни на овие тела за извршување на нивните задачи. Најпосле, не смее да се отфрли политичкото мешање во изборот на Народниот правобранител како веројатно и негативното влијание што тоа може да го има врз неговата работа. Во извештајот за напредок од 2010 година, ЕК изјави дека независноста на Народниот правобранител предизвикува загриженост, бидејќи тој/таа се избира со едноставно мнозинство во Собранието.

Улогата на Државната ревизорска институција (ДРИ) е важна во синџирот на независен надзор. ДРИ има уставни овластувања над финансиските операции на државата. Нејзиното портфолио ги покрива сите правни субјекти во кои државата има финансиски интерес. Државната ревизорска институција независно одредува во кои субјекти ќе изврши ревизија, го одредува времето и делокругот на ревизијата, и како таа ќе биде извршена. Во неколку случаи добавувачите на безбедносни услуги беа предмет на одделни ревизии кои ги изврши Државната ревизорска институција. И покрај тоа, главниот проблем во однос на работата на ДРИ останува дека владата и министерствата ги проследуваат препораките на Државната ревизорска институција многу доцна или воопшто не ги спроведуваат (Мирјачиќ, 2011).

Во минатогодишниот извештај на ЕК за напредокот се потенцираше потребата да се посвети особено внимание на зајакнувањето на улогата на Народниот правобранител и ДРИ (види Поле 2).

Поле 2: Извештај на ЕК за напредокот, 9 ноември 2010 година

„Активностите на Народниот правобранител во моментот се главно поврзани со работата на судството. Бројот на мерки кои ги има преземено по сопствена иницијатива е многу мал (под 2.3%) и не е доволно вклучен во подобрувањето на законската рамка која ги регулира човековите права. И покрај неодамнешните подобрувања, треба понатаму да се работи на подигање на свеста за улогата на Народниот правобранител, особено на локално ниво. Сорботката помеѓу Народниот правобранител и невладините организации е сè уште слаба во однос на надгледувањето на почитувањето на основните права и слободи и подобрувањето на законската рамка.“

„...Државната ревизорска институција (ДРИ) на Црна Гора напредува со институциските реформи, меѓутоа сè уште не е во хармонија со меѓународните стандарди. Црна Гора основа Ревизорско тело (РТ) за контрола на европските фондови, како тело во рамките на ДРИ. Ова ја загрозува оперативната независност на ДРИ при вршење на својата улога како надворешен ревизор на извршната власт (во која спаѓа и Ревизорското тело).“ (Европска комисија, 2010, стр.24 и следни)

3.3. Механизми за внатрешна контрола

Од почетокот на транзицискиот период постои видлив напредок во воспоставување на механизмите за внатрешна контрола и извршна контрола на актерите на државна безбедност. Речиси сите добавувачи на безбедносни услуги имаат воведено механизми за внатрешна контрола и истите функционираат. Нивните овластувања ја вклучуваат можноста да даваат препораки и да предлагаат корективни мерки. Сепак, прашање е колку овие тела може да бидат ефективни или ефикасни, земајќи ја предвид исклучително политизираната и поделена природа на црногорското општество. Вообичаено е да се врши поделба на делови од државната администрација согласно предизборниот договор или договорот по изборите.¹⁰³ Доколку дојде до недоразбирање помеѓу политичките партии тогаш последиците ги трпат конкретните институции. Ова се случи во неколку наврати, особено кај механизмите за внатрешна контрола на полицијата. На пример, до крајот на 2009 година се појави спор околу тоа дали Единицата за внатрешна контрола на полицијата да се смести организациски во рамките на Министерството за внатрешни работи или во полицијата. Долготрајниот спор извесно време ја запре работата на внатрешните контроли. Законот за полиција беше дополнет во декември 2009 година, а Единицата за внатрешна контрола ги исполни сите услови за работа во февруари 2011 година. Ваквите примери претставуваат значителен чекор

¹⁰³ Поделбата пред референдумот помеѓу оние за и оние против независноста е сè уште видлива во секојдневниот политички живот и се одразува во сите аспекти на обичниот живот. На пример, усвојувањето на црногорскиот Устав доведе до политички корсокак за прашања како што се името на јазикот во официјална употреба, итн.

назад во процесот на реформи и пречка за напредокот во иднина. Слично недоразбирање настанало помеѓу Единицата за внатрешна контрола (во рамките на Министерството за внатрешни работи, контролирана од СДП) и Полицискиот директорат (близок до ДПС). Според официјалните претставници на Министерството за внатрешни работи, ДПС одбила да ѝ овозможи пристап на Единицата за внатрешна контрола во базата на податоци на полицијата (Лакиќ, 2011). Оваа безизлезна ситуација се разреши откако Агенцијата за заштита на личните податоци ѝ препорача на полицијата да ѝ дозволи пристап на Единицата за внатрешна контрола.¹⁰⁴

На институциите за внатрешна контрола им се потребни повеќе човечки и материјални ресурси за да можат поефикасно да ги вршат своите задачи.¹⁰⁵ Од суштинско значење за правилното функционирање и кредибилитетот на овие механизми е работните места во државната служба да бидат пополнети со кадар кој ги поседува потребните компетенции и кредибилитет. Меѓутоа, во последниве години медиумите и граѓанското општество постојано се жалеа дека службениците кои ги извршуваат овие задачи не се квалификувани за тие позиции.¹⁰⁶ На високите работни позиции се наоѓаат лица кои се политички назначени, наместо лица по заслуга. Тоа што на овие позиции нема службеници од доверба кои поседуваат кредибилитет исто така сериозно влијае на моралот и продуктивноста на останатите вработени во некои институции.¹⁰⁷ Сомнежите за нивната професионалност и објективност стануваат уште помалку изненадувачки ако се погледнат резултатите на Единицата за внатрешна контрола на полицијата, војската и Агенцијата за национална безбедност. Досега ниту еден висок службеник не бил под истрага. Извештаите воглавно се однесуваат на службеници од понизок ранг. Понатаму, извештаите од овие агенции не се осврнуваат на трошењето на буџетот на безбедносните актери, што всушност претставува сериозен проблем за многу институции.¹⁰⁸

3.4. Транспарентноста и улогата на граѓанското општество

Вклученоста на организациите на граѓанското општество во демократскиот надзор е клуч за да се осигури јавна отчетност и транспарентност на безбедносниот сектор. Ангажирањето на организациите на граѓанското општество во доменот на безбедносната политика силно придонесува кон отчетноста и доброто владеење. Организациите на граѓанското општество не само што дејствуваат како „набљудувачи“ на владата туку и како показател за тоа колку е задоволна јавноста со работата на институциите. На овој начин тие ја споделуваат одговорноста за јавната безбедност (Капарини & Кол, 2008, стр.5). Постојат бројни придобивки организациите на граѓанското општество да бидат дополнителен, неофицијален столб на управувањето со безбедносниот сектор. На пример, во земјите кои транзитираат кон демо-

¹⁰⁴ Одговор на Агенцијата за заштита на личните податоци на барањето од полициската администрација. Достапен на: <http://azlp.me/index.php/sr/miljenja>

¹⁰⁵ Во изјава за весникот Побејда, шефот на Единицата за внатрешна контрола на полицијата, г-динот Сарановиќ рече дека: „Слабите точки на Одделот за внатрешна контрола на полицијата се бројот на кадар и работните капацитети.“ Достапна на: <http://www.pobjeda.me/arhiva/?datum=2010-11-04&id=194347>

¹⁰⁶ Интервју со претставник на релевантна независна институција за надзор; Подгорица; февруари 2011 година.

¹⁰⁷ Ибид.

¹⁰⁸ За повеќе детали види ЦЕДЕМ Извршна контрола на безбедносниот сектор, 2010 година.

кратија честопати се случува политичките субјекти да го монополизираат процесот на реформи. Организациите на граѓанското општество може да ја вршат својата надгледна улога на повеќе начини, на пример: да спроведат истражување, да ја информираат јавноста преку посредување дијалог и дебата за политичките прашања, да ги едуцираат политичарите и носителите на одлуки, и да ги стават на политичката агенда прашањата поврзани со реформите во безбедносниот сектор. Сепак, на организациите на граѓанското општество им се потребни „алатки“ за вршење на овие задачи. Тука спаѓаат слободниот пристап до информации, добри врски со официјалните тела за надзор и можноста да поднесат жалби доколку безбедносните актери или официјалните тела за надзор не им ги достават информациите кои имаат законско право да ги добијат. Токму затоа транспарентноста е еден од главните предуслови за да можат организациите на граѓанското општество да вршат надзор.

Доколку преминеме од теоретските претпоставки и ја погледнеме ситуацијата „на терен“ во Црна Гора, ќе увидиме дека реформите во безбедносниот сектор започнаа без потребниот придонес од страна на граѓанското општество.¹⁰⁹ Придонесот од страна на граѓанското општество ќе им помогнеше на составувачите на предлог-законите подобро да го разберат контекстот, приликите и потребите кои ги има земјата во областа на безбедноста и ќе им овозможеше подобро да се осврнат кон потребите на државата. Понатаму, пет години по независноста и покрај одредени подобрувања (вклучувајќи го создавањето на неколку организации на граѓанското општество кои се занимаваат со прашањата поврзани со реформите во безбедносниот сектор и некои квалификувани новинари), нивото на придонес од граѓанското општество сè уште не е на задоволително ниво. Се чини дека денес сè уште се присутни остатоци од размислувањето во комунистичката ера, каде што прашањата поврзани со безбедноста беа стриктно резервирани за извршната власт, а не за проверка или испитување од граѓанското општество.

Учинокот на граѓанското општество зависи од тоа дали законодавството гарантира слободен пристап до информациите. Слободен пристап до информациите беше овозможен со црногорскиот устав како и со посебен закон, Законот за слободен пристап до информациите. Бројот на барања до државните институции врз основа на овој закон се зголеми во текот на изминатите години. Поголемиот број од овие барања беа поднесени од организации на граѓанското општество додека помал дел од индивидуални граѓани. Ова зголемување на поднесени барања укажува на тоа дека не само што се зголемила транспарентноста туку со ова се зголемила и волјата на јавноста да го искористи правото на пристап до информација. Дополнителен доказ за зголемување на транспарентноста се гледа во соработката помеѓу агенциите од безбедносниот сектор и граѓанското општество во форма на заеднички советодавни средби, обуки, семинари и сл.

И покрај тоа постојат сериозни недостатоци во функционирањето на Законот за слободен пристап до информациите. Самиот факт што Црна Гора нема независно тело кое посебно ќе се занимава со спроведувањето на овој закон доведува до низа проблеми. На пример, често институциите не дозволуваат пристап до информациите велејќи дека тие се доверливи. Тогаш лицето или групата која го поднела барањето може да поднесе жалба до суд поради тоа што им бил одбиен пристап до информациите. Меѓутоа, во повеќе наврати институција-

¹⁰⁹ Организациите на граѓанското општество, граѓаните, експертите во областа на безбедноста, академиите.

та за која постои пресуда дека незаконски одбила пристап до информациите не дејствува согласно одлуката на судот, а притоа не трпи никакви негативни последици (претставник на НВО, 2011). Едноставно кажано, правото на слободен пристап до информациите се добива теоретски, но често во практика се одбива и тоа без какви било последици по институциите кои го прекршуваат законот. Сè на сè, и покрај тоа што транспарентноста во безбедносниот сектор е подобрена, сè уште не е на задоволително ниво.

3.5. Финансиски надзор и контрола

Во последниве години во Црна Гора се направија значителни заложби за да се зголеми финансиската транспарентност на државниот безбедносен сектор. Се донесоа закони за финансиска транспарентност во јавниот сектор. Се воведоа контролни механизми со кои се надгледуваше нивното спроведување и истите функционираат. Беше основана Државната ревизорска институција за да се контролира колку регуларно, економично, делотворно и ефикасно се одвива трошењето на буџетот и управувањето со државниот имот. Досега оваа институција спроведе одделни ревизии на безбедносните актери¹¹⁰, но овие практики не се одвиваат често и редовно. Финансиската транспарентност на безбедносниот сектор најверојатно е попречена од фактот што полицијата, војската и Агенцијата за национална безбедност (АНБ) се исклучени од редовниот процес на јавни набавки и токму затоа не се обврзани да објавуваат детали за нивните процеси на набавка.¹¹¹ Ова може да доведе до злоупотреба на средствата кај набавките кои не спаѓаат во оваа категорија, а кои лажно се сметаат за доверливи. Еден од примерите е зградата на новата полициска администрација за тринаесет милиони евра без објава на тендер за јавна набавка (Вијести, 2011) Друга сериозна пречка во овој процес е тоа што досега Собранискиот одбор за безбедност и одбрана не ја информираше јавноста за тоа дали добавувачите на безбедносни услуги ги користат или не ги користат нејзините ресурси согласно законот. ДРИ и Комисијата за јавни набавки не отпочнале кривични постапки, додека полицијата засебно поднела само три кривични пријави за период од три години по основ сомнение за злоупотреба во процесот на јавна набавка (Институт Алтернатива, (нема датум), стр.5-6). Јавноста не е информирана дали судот донел одлука во оваа област.

3.6. Судски надзор

Од исклучителна важност е постоењето на независно, непристрасно и функционално судство при темелно надгледување на безбедносниот сектор и осигурување негова отчетност. Ова особено се однесува на улогата на судството кога се изјаснува по однос на прашањата поврзани со уставноста на законите за реформи во безбедносниот сектор и по однос на случаите кои се водат против безбедносните актери. Тоа исто така е важно и за жалбите против одлуките на телата за надзор над безбедносниот сектор и за давање одобрение за употреба на специјални истражни мерки од Агенцијата за национална безбедност и полицијата.

¹¹⁰ Полицијата, Министерството за одбрана, Полициската академија и др.

¹¹¹ Како што е предвидено со Уредбата за надворешно тргување со средства за посебни намени. Усвоен од страна на Владата на Црна Гора на: 21 Октомври 2010.

Во текот на изминатите петнаесет години, постоеја повеќе обиди да се спроведат реформи во црногорското судство. Делокругот на тие реформи беше ограничен. Делумно поради тоа што судските институции страдаа од претходниот политички контекст во кои дневната политика влијаеше врз нивната работа. Слабото функционирање на судството во Црна Гора е показател за специфичните проблеми со кои се соочуваат сите државни институции во земјата. Законодавната и извршната власт во Црна Гора беа критикувани што не го почитуваат судството како одделна гранка на власта.

Беа пријавени повеќе случаи кога државните институции, особено полицијата, не постапуваа по однос на судските наредби. На пример, ги игнорираа наредбите за притвор, најчесто без никакво објаснување. Дополнително, во сложените случаи, полицијата и обвинителството не доставија докази на одбраната. Пример за ова е Врховниот суд во Подгорица, каде што доказите беа собрани со користење специјални истражни мерки. (ЦЕДЕМ, 2011).

4. Заклучоци

Откако започна транзицијата, особено во периодот непосредно по независноста, беа преземени повеќе позитивни чекори за да се стави домашниот безбедносен сектор под демократска граѓанска контрола. Меѓутоа, останува да се направи уште многу. Охрабрувачки е фактот што Црна Гора ја заврши својата законска рамка и основаше повеќе институции за контрола и надзор. Треба посебно да се потенцира улогата на Собранискиот одбор за безбедност и одбрана (ОБО) кој од основањето во 2005 година до денес постигна особен напредок. Од друга страна, пак, државните институции треба да започнат со водење соодветна евиденција за нивната работа во иднина. Нивното правилно функционирање во смисла на ефективност и ефикасност, заедно со понатамошно спроведување на законот, ќе останат клучни предизвици во периодот кој следува. Завршувањето на оваа задача е најважно за земјата и добросостојбата на граѓаните, но исто така и за аспирациите на Црна Гора за полноправно членство во ЕУ и НАТО.

5. Препораки

- **Владата (надлежните министерства т.е. Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана)** треба да изготви сеопфатен план за реформите во безбедносниот сектор кој ги вклучува: предметот на реформите, средствата, анализата на трошоците и користа, и сите останати важни информации. Тој треба да биде ставен на јавна расправа со цел да им овозможи на граѓаните и граѓанското општество да дадат свој придонес кон истиот, и да се избегне пристапот од врвот па надолу кои го имаа претходните реформи во безбедносниот сектор. Дополнително, за него треба да се расправа во Собранискиот одбор за безбедност и одбрана. Најпосле, документот треба да се стави на гласање во Собранието на Црна Гора. Овој документ би поставил јасни насоки и траекторија по која би се движеле реформите.
- **Треба да продолжат заложбите за зајакнување на Собранискиот одбор за безбедност и одбрана (ОБО).** Како самите пратеници така и организациите на граѓанското

општество треба да дадат свој придонес кон овој процес. Потребни се нови и практични идеи дадени од ОБО. Доведувањето нови лица во ОБО можеби ќе претставува катализатор за таквата промена. Исто така, треба навремено да се усвојат годишни планови за надзорот кој го врши ОБО и треба да се преземат чекори за да се овозможи нивно спроведување. Владата треба да направи дополнителни заложби за да им овозможи подобри услови за работа на членовите на ОБО и да продолжи да ги зајакнува материјалните и човечките ресурси кои им стојат на располагање.

- **Собранискиот одбор за безбедност и одбрана (ОБО) мора да започне да се занимава со финансиски истраги.** ОБО треба да достави информации до јавноста во однос на резултатите од таквите истраги и да ја информира јавноста за тоа како се трошат парите од даноците. Одборот треба да спроведува свои истраги, но исто така за некои истраги треба да соработува и со Државната ревизорска институција (ДРИ). Итно е потребен соодветен механизам за заштита од политичко влијание во оваа сфера. Во извесна мера политичкото влијание е неизбежно, но не е прифатливо да се претвора Собранискиот одбор за безбедност и одбрана во арена за решавање политички спорови на сметка на контролата над безбедносниот сектор.
- **Треба да се обезбедат повеќе административни и материјални ресурси** за Собранискиот одбор за безбедност и одбрана и останатите одбори, но и за другите независни државни институции (како на пример, за Народниот правобранител, ДРИ итн.).
- **Телата за надзор треба да комуницираат и да се координираат поефективно.** Ова е од суштинско значење за нивниот учинок. Еден од начините да се постигне добра комуникација е потпишување меморандуми за разбирање помеѓу релевантните институции. Иницијатор за оваа практика може да биде Собранискиот одбор за безбедност и одбрана.
- **Неопходен услов е да постои основно ниво на транспарентност** за надворешните актери соодветно да го надгледуваат безбедносниот сектор и да овозможат тој да ги задржи високите стандарди. Не е доволно само да се прокламира и да се вметне ова право во уставот и придружните закони. Нашата анализа ја идентификуваше потребата да се основа независна институција (или да се доделат нови, посебни овластувања на постоечките институции) со цел да се осигури дека се почитува правото на слободен пристап до информациите.
- **Треба да се измени владината Уредба за надворешно тргување со средства за посебни намени** така што ќе ги наведе безбедносните актери да ги почитуваат правилата за јавна набавка онаму каде е можно.

Комбинираниот ефект на овие промени (доколку се спроведе) би довел до подобра отчетност на безбедносниот сектор и директно ќе им служи на интересите на граѓаните на Црна Гора. Меѓутоа, не смееме да ги занемариме препреките кои стојат пред нас во однос на спроведувањето на реформите, вклучувајќи ја присутноста на елитите кои долго време се на власт и силно поделеното општество. Следниве прашања остануваат отворени: дали е реално да очекуваме од безбедносните актери да започнат со реформите и истите да ги прифатат, и дали пошироката политичка средина сака да придонесе кон забрзување на процесот на реформи во безбедносниот сектор? За жал, не постојат едноставни или директни одговори на овие прашања. Се надеваме дека со текот на времето ќе добиеме одредени одговори, а процесите на реформи ќе продолжат (бидејќи веруваме дека тоа е процес од кој нема враќање) во вистинска насока и со соодветно темпо.

Прилог: Холистичка матрица на безбедносните актери во Црна Гора

Вооружени безбедносни сили (недржавни)

- Приватни компании за обезбедување
- Криминални групи
- Религиозни радикални формации (Вахабисти)

Законодавни тела

- Собрание на Црна Гора
- Одбор за уставни прашања и законодавство
- Одбор за политичкиот систем, правосудството и управата
- Одбор за безбедност и одбрана
- Одбор за меѓународни односи и евроинтеграции
- Одбор за економија, финансии и буџет
- Одбор за родова рамноправност



Државни безбедносни сили кои ги спроведуваат законите

- Полиција
- Војска
- Разузнавачка служба – Агенција за национална безбедност

Независни агенции

- Народен правобранител
- Државна ревизорска институција
- Совет за граѓанска контрола врз работата на полицијата

Библиографија

Легислатива

1. Уредба за надворешно тргување со средства за посебни намени, усвоена од Владата на Црна Гора на 21 октомври 2010 година.
2. Црна Гора. Парламент на Црна Гора (2002 година). Стратегија за одбрана. Подгорица: Службен весник бр. 79/08.
3. Црна Гора. Парламент на Црна Гора (2002 година). Закон за судовите. Подгорица: Службен весник бр. 5/02.
4. Црна Гора. Парламент на Црна Гора (2005 година). Закон за обезбедување на лица и имот. Подгорица: Службен весник бр. 01-470/2.
5. Црна Гора. Парламент на Црна Гора (2005 година). Закон за Агенцијата за национална безбедност. Подгорица: Службен весник.
6. Црна Гора. Парламент на Црна Гора (2007 година). Устав на Црна Гора. Подгорица: Службен весник бр. 01-514/21.
7. Црна Гора. Парламент на Црна Гора (2008 година). Стратегија за национална безбедност на Црна Гора. Подгорица: Службен весник бр. 75/08.
8. Црна Гора. Парламент на Црна Гора (2009 година). Закон за одбрана. Подгорица: Службен весник бр. 47/07 (07.08.2007 година); бр. 86/09 (25.12.2009 година); бр. 88/09 (31.12.2009 година).
9. Црна Гора. Парламент на Црна Гора (2009 година). Закон за војска. Подгорица: Службен весник бр. 01-993/23
10. Црна Гора. Парламент на Црна Гора (2009 година). Закон за полиција. Подгорица: Службен весник бр. 28/2005.

Извештаи и списанија

1. Борн, Ханс (2003 година) Парламентарен надзор над безбедносниот сектор. Начела, механизам и практика. [Born, Hans (2003). Parliamentary oversight of the Security Sector. Principles, mechanism and practice.]
2. Брајден, Алан и Хеги, Хајнер (уред.) (2005 година). Управување со безбедноста при постконфликтно градење на мирот, ДЦАФ Годишник 3, Женевски центар за демократска контрола на вооружените сили (ДЦАФ) [Bryden, Alan and Hänggi, Heiner (eds.) (2005). Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding, DCAF Yearbook 3, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)]

3. Капарини, Марина и Еден Кол (2008 година). „Случајот за јавен надзор над безбедносниот сектор: Концепти и стратегии“. Во Јавен надзор над безбедносниот сектор – Прирачник за организациите на граѓанското општество. Братислава: Регионален центар на УНДП во Братислава и ДЦАФ, стр.5-25. [Caparini, Marina & Eden Cole (2008). “The Case for Public oversight of the Security Sector: Concepts and Strategies”. In Public Oversight of the Security Sector – A Handbook for Civil Society Organizations. Bratislava: UNDP Bratislava Regional Centre and DCAF, pp.5 -25.]
4. Центар за демократија и човекови права (ЦЕДЕМ) (2002–2011 година). Анкети за јавното мислење. Достапни на: <http://www.cedem.me/index.php?IDSP=1249&jezik=eng>.
5. Центар за демократија и човекови права (ЦЕДЕМ) (2010а година). „Анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор во Црна Гора, 1989-2009 година“
6. Центар за демократија и човекови права (ЦЕДЕМ) (2010b). Документ за „Извршна контрола на безбедносниот сектор“
7. Центар за демократија и човекови права (ЦЕДЕМ) (2010c). „Контекстот на реформите во безбедносниот сектор во Црна Гора“
8. Центар за демократија и човекови права (ЦЕДЕМ) (2011). Извештај за надгледувањето на правосудниот систем во Црна Гора. Достапен на: http://www.cedem.me/fajlovi/attach_fajlovi/pdf/izvjestaj-o-izvršenom-monitoringu-2011-10-3.pdf.
9. Совет за граѓанска контрола на полицијата (2008 година). Извештај на Советот за граѓанска контрола на полицијата 2005-2008 година. Достапен на: http://www.hraction.org/wp-content/uploads/gradj_kontrola_policije_u_cg_2005-2008.pdf
10. Европска комисија (2010 година). Аналитички извештај за Црна Гора, 9 ноември, 2010 година. Достапен на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mn_rapport_2010_en.pdf
11. Институт Алтернатива (нема датум). „Јавни набавки во Црна Гора – Транспарентност и отчетност“, стр. 5-6.
12. Институт Алтернатива (2010 година). „Komentar na tekst predloga Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane usvojenog na sjednici Odbora za odbranu i bezbjednost Skupštine Crne Gore dana 22.11.2010“. Достапен на: <http://www.institut-alternativa.org/wp-content/uploads/2011/02/komentari-instituta-alternativa-na-zakon-o-parlamentarnom-nadzoru.pdf>.
13. Министерство за внатрешни работи и јавна администрација (2010 година). Стратегија за реформи во полицијата за период 2011-2013 година. Достапна на: http://www.upravapolicije.com/fajlovi/upravapolicije/editor_fajlovi/pdf_fajlovi/Strategija_reforme_policije.pdf
14. Лакиќ, Оливера (2011 година). „Веловиќ ја укина внатрешната контрола на

електронската база на податоци за Единицата на внатрешна контрола на полицијата." Вјести. 23/02/2011. Достапно на: <http://www.vijesti.me/vijesti/veljovic-ukinuo-unutrasnjoj-kontrolielektronske-baze-podataka-clanak-7828> [Lacic, Olivera (2011). "Veljovic cut off the electronic data bases for the Unit for Internal Control of Police." Vjести. 23/02/2011. Available at: <http://www.vijesti.me/vijesti/veljovic-ukinuo-unutrasnjoj-kontrolielektronske-baze-podataka-clanak-7828>]

15. Мирјачиќ, Марија (2011 година). „ДРИ: Владата слабо ги спроведува препораките на ревизорите“. Вјести: 17/03/2011. [Mirjasic, Marija (2011). "SAI: The Government poorly implements Auditors recommendations". Vjести: 17/03/2011.]
16. Полициски директорат (2008 година). Годишен извештај за полицијата и безбедноста состојба, 2008 година. Достапен на: www.upravapolicije.com.
17. Извештај на ДРИ за Ревизорскиот извештај за крајот на фискалната година на Министерството за одбрана, 2007 година.
18. Вјести (2011 година). Статија достапна на: <http://www.vijesti.me/vijesti/mup-besplatno-koristi-zgradu-koju-je-kupio-aco-dukanovic-clanak-11168>.
19. Младиска иницијатива за човекови права (2009 година). Годишен извештај за 2009 година. Достапен на: www.yihr.me.

Интервјуа

1. Член на релевантна независна институција за надзор; Подгорица, февруари 2011 година.
2. Пратеници на Парламентот на Црна Гора; Подгорица; февруари, 2011 година.
3. Претставник на угледна НВО од Подгорица; Подгорица; февруари, 2011 година.

Глава 7 – Србија

Автори: Предраг Петровиќ, Горана Одановиќ, Ѓорѓе Поповиќ, Марко Савковиќ и Јелена Радоман¹¹²

112 Предраг Петровиќ е координатор за истражување во Белградскиот центар за безбедносна политика (www.bezbednost.org); Горана Одановиќ, Ѓорѓе Поповиќ и Марко Савковиќ се истражувачи во БЦБП. Јелена Радоман е поранешен истражувач во БЦБП, а сега работи во Центарот за истражување на јавните политики.

Скратеници и акроними

ЗКП	Закон за кривична постапка
ООБ	Одбор за одбрана и безбедност на Народното собрание на Србија
СВС	Совет на Врховниот суд
СВРП	Сектор за внатрешни работи на полицијата
ВБК	Внатрешна и буџетска контрола
ГИ	Генерален инспектор
ЗБС	Закон за буџетскиот систем
МФ	Министерство за финансии
ВРА	Воено-разузнавачка агенција
ВПИ	Воен полициски инспектор
ВБА	Воено-безбедносна агенција
ЗЈН	Закон за јавни набавки
КЈН	Канцеларија за јавни набавки
ПЈН	Портал за јавни набавки
ДНС	Деловник на народното собрание
ДРИ	Државен ревизиски институт
БИА	Безбедносно-информативна агенција

1. Вовед

Безбедносниот сектор во една поставторитативна и постконфликтна земја како што е Србија може да биде една од најголемите пречки во консолидирањето на демократијата. Затоа, главното прашање во оваа глава е кои се достигнувањата и слабостите на отчетноста во српскиот безбедносен сектор и какви реперкусии имаат тие врз демократијата? Во оваа глава ќе се фокусираме на двете компоненти од отчетноста: законското усогласување и почитувањето на човековите права, и транспарентноста при распределбата на ресурсите и нивното трошење. Посебно ќе се фокусираме на отчетноста на институциите од безбедносниот сектор кои се наоѓаат под авторитет на владиното министерство (вертикална отчетност) и на другите гранки од владата или институциите (хоризонтална отчетност). Овие два аспекта беа избрани бидејќи нашето истражување покажа дека имплементацијата во овие области е недоволна, но и бидејќи почитувањето на човековите права и финансиската отчетност се важни прашања за доброто јавно управување. Понатаму се земени предвид моделите на демократска отчетност во безбедносниот сектор, вклучувајќи ги: механизмите за надзор, нивниот развој и функционирање, нивниот учинок и нивото на отчетност, како и достигнувањата и слабостите.

Едно од клучните откритија во ова истражување е дека Србија ја комплетираше првата генерација од реформите во безбедносниот сектор: законската рамка која го регулира овој сектор е речиси комплетирана¹¹³; постојат институции за надзор и контрола на истиот кои се под демократска граѓанска контрола. Со цел да се доврши следната фаза и да се навлезе во втората генерација реформи, законската рамка мора да биде целосно спроведена и да се почитува од страна на сите актери во безбедносниот сектор¹¹⁴.

2. Историја

Кога Србија си ја врати државноста во 2006 година¹¹⁵, сите неопходни предуслови за комплетирање на законската рамка која би го регулирала нејзиниот безбедносен сектор беа исполнети. Во тоа време, беше усвоен нов Устав кој ги постави основите за правна регулација на надлежностите, задачите и мисиите на институциите од српскиот безбедносен сектор, како и за воспоставување јасен и демократски синџир на команди над овие институции.

Српската Национална стратегија за безбедност и Националната стратегија за одбрана беа усвоени по донесувањето на релевантните закони: Законот за одбрана (2007 година) и Законот за српските вооружени сили (2007 година), како и Законот за безбедносно-ин-

113 Забележително е отсутна легислатива која би ги регулирала активностите на приватните безбедносни компании.

114 Повеќе за реформите во безбедносниот сектор во: Едмундс, Тимоти, 2004 година, „Реформи во безбедносниот сектор: Концепти и имплементација“ во: Флари, Филип и Хаџиќ, Мирослав (уред.) Збирка на извори за реформите во безбедносниот сектор, ДЦАФ, ЦЦВО, Женева, Белград, стр. 50-53.

115 Сојузна Република Југославија постоеше до 2003 година, кога беше создадена Државната заедница на Србија и Црна Гора. Со референдумот одржан во мај 2006 година, Црна Гора објави независност, окончувајќи го со тоа федералното управување меѓу овие две земји.

формативната агенција (2002 година) и Законот за полиција (2005 година) кои беа усвоени пред Уставот. Овие закони треба да бидат основната легислатива за српската безбедност и одбрана, но беа прилично нејасни и неусогласени. Причина за тоа беше недостигот од консензус меѓу политичките елити во врска со основната стратегија за приоритетите во надворешната и безбедносната политика, и покрај стремежот за интегрирање во ЕУ. Ова имаше влијание врз квалитетот на стратегиските документи, кои беа моделирани според политиките на владејачките партии, и можноста за создавање нови кохерентни и исцрпни стратегиски рамки беше изгубена.

Слабиот квалитет на овие закони се откри низ нивното спроведување. Иако регулативите кои се занимаваат со отчетноста на безбедносниот сектор беа усвоени, во пракса не се почувствува нивниот ефект. Извршната власт сè уште го контролира безбедносниот сектор. Сите примарни закони кои ги регулираат безбедносните актери овозможуваат механизми со кои владата може да ги контролира. Законот за српските вооружени сили од 2007 година овозможува контролен механизам како што е Инспекторатот за одбрана. Во 2009 година измените во овој закон воведоа механизам за контрола на воената полиција („Воено-полициски инспектор“).

Работењето на воените разузнавачки служби (Воено-разузнавачка агенција, ВРА, и Воено-безбедносна агенција, ВБА) беше регулирано од страна на Законот за безбедносните служби на Сојузна Република Југославија (СРЈ) во 2002 година. Овој закон беше во согласност со меѓународните стандарди, но никогаш не беше имплементиран (Милосављевиќ и Петровиќ 2009 година, стр. 229-230). Во 2009 година беше усвоен нов закон кој ги регулираше овие служби¹¹⁶. Иако овој закон донесе нови механизми за контрола на воено-разузнавачките служби – како што е српскиот „Генерален инспектор“ – ова овластување не секогаш одеше заедно со неопходните проверки и баланси. На пример, секој претставник на ВБА може да добие пристап до секоја база на податоци во секое државно тело, без судски налог или некој друг вид на контрола¹¹⁷.

Законите кои ја регулираа полицијата и Безбедносно-информативната агенција (БИА) беа усвоени пред уставот од 2006 година. Законот за полиција (2005 година) воведо механизми на внатрешна контрола во полицијата, но Законот за безбедносно-информативната агенција (2002 година) не ја обезбедува потребната внатрешна контрола на цивилната безбедносно-разузнавачка служба, што ќе биде објаснето подолу. Парламентарната контрола на безбедносниот сектор беше делумно воведена со уставот кој пропишуваше дека една од улогите на парламентот е надзор и контрола на безбедносно-разузнавачките служби (Устав на Србија, член 99). Членовите 16, 17, 18, 19 и 20 од Законот за основна организација на безбедносниот и разузнавачкиот систем од 2007 година на парламентот му дадоа попрецизна и посилна улога во контролата на овие служби. Овој авторитет подоцна беше развиен и потврден со Законот за Народно собрание и новиот Деловник на Собранието од 2010 година.

116 Закон за Воено-безбедносна служба и Воено-разузнавачка служба, Белград: Службен весник бр. 88/09.

117 Член 9.

Судската контрола над безбедносниот сектор останува несоодветна. Иако судовите имаат механизми за контрола на актерите од државната безбедност, тие не се подготвени за тоа. Ова може да се види и во актуелната реформа на судскиот систем која беше критикувана, меѓу другите, и од Европската комисија¹¹⁸, и која донесе неизвесност за судиите кои треба да бидат одговорни за спроведувањето на оваа контрола. Сите судии поминаа низ проблематична постапка за повторен избор. Многу пропусти беа забележани од страна на Европската комисија и останатите. Целата постапка беше повторена и сè уште постојат случаи пред Уставниот суд.

Целосната отчетност на државниот безбедносен сектор ќе биде можна кога новите институции за независен надзор, вклучувајќи го и српскиот Комесар за слободен пристап до информациите од јавен карактер и заштита на личните податоци (Комесар), српскиот Народен правобранител и српската Државна ревизорска институција (ДРИ), ќе започнат целосно да ги извршуваат своите надлежности. Секое од овие независни тела за надзор е регулирано со посебни закони¹¹⁹. Овие закони го мандатираат надзорот на безбедносниот сектор и заштитата на човековите права, и ги нагласуваат разликите меѓу информациите кои треба да бидат чувани како тајна, дали се во интерес на личната приватност или националната безбедност, и што не треба да се држи во тајност. Уште еден важен закон е Законот за Народниот правобранител од 2005 година – институција за заштита на човековите права која е пропишана со Уставот. Народниот правобранител е овластен да го контролира работењето на владините институции согласно законот, како и да осигура дека се заштитени човековите права на граѓаните (чл. 17). Иако државните тела се обврзани да соработуваат со Народниот правобранител, неговите одлуки не се обврзувачки. Контролата на јавните финансии е регулирана со Законот за буџет, Законот за буџетски систем, Законот за јавни набавки од 2009 година и Законот за Државниот завод за ревизија (ДЗР) од 2005 година. ДЗР не започна со работа до 2009 година поради недостиг на средства. За жал, оваа институција сè уште нема експертиза за контрола на финансиите на безбедносниот сектор.

Најпосле, Законот за Агенцијата за борба против корупцијата од 2008 година воведо ново независно тело чија задача е борба со корупцијата. Слично на другите независни институции за надзор, и српската Антикорупциска агенција се соочува со недостиг на средства. Покрај тоа, таа нема овластување да врши истраги, што ја ослабува нејзината улога и соодветно функционирање. Сите овие закони за првпат во Србија воведоа независни тела за надзор и поставија предуслови за целосна отчетност на безбедносниот сектор пред граѓаните.

118 Европска комисија, Годишен извештај за напредокот на Србија за 2010 година, стр. 11-12.

119 Посебна внимание заслужуваат Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер од 2004 година, Законот за заштита на личните податоци од 2008 година и Законот за тајност на податоците од 2009 година.

3. Отчетност за законитоста на работењето и почитувањето на човековите права

3.1. Извршна контрола и надзор

Извршната власт има широки овластувања над државната безбедност. Овде спаѓаат насочувањето и координирањето на државните актери, одобрувањето на внатрешната организација, како и именувањето и разрешувањето на нивните шефови и одредени раководители. Актерите на државната безбедност се должни да поднесат до извршната власт годишни извештаи кои содржат опис на резултатите, како и за преземените мерки.

Најважните механизми преку кои извршната власт го контролира придржувањето кон законските рамки и почитувањето на човековите права се внатрешните тела за контрола и инспекторатите. Најверојостојни информации за несоодветно дејствување од страна на актерите на државната безбедност доаѓаат од самиот апарат на власта (Борн и Леи 2005 година, стр. 26). Во тој поглед, Србија прави бавен, но стабилен напредок. Во текот на транзицијата кон демократијата, која трае повеќе од десет години, речиси сите закони кои се поврзани со безбедноста се усвоени¹²⁰, воведувајќи механизми за внатрешна контрола кај сите актери на државната безбедност. Законите им даваат доволно овластувања на телата кои вршат внатрешна контрола за тие да можат ефективно да ги вршат своите должности. Овие тела имаат право на пристап до просториите и документите, да собираат, да чуваат и објавуваат информации; да земаат изјави од вработените, оштетената страна и сведоците. Граѓаните и вработените во безбедноста имаат канали за поднесување поплаки и жалби.

Начинот на кој овие законски измени беа проследени со имплементација и практика од страна на внатрешните тела за контрола не беше на задоволително ниво, иако веќе одредено време истите функционираат. На пример, од 2006 до 2010 година Секторот за внатрешни работи на полицијата (СВРП) примил и обработил над тринаесет илјади претставки и други документи кои содржат поплаки против полициската злоупотреба на службата, но потфрли во барањето одговорност кај службениците од средните и високите чинови. Или, како што вели раководителот на Секторот за внатрешни работи, Драгољуб Радовиќ: „Високите претставници на полицијата до неодамна не беа под лупата на внатрешната контрола. Сега тоа е сменето, бидејќи за првпат одговорноста на висок полициски службеник се смета за сериозна. Ова е голем чекор напред во работата на Секторот за внатрешни работи, иако резултатите допрва треба да се забележат¹²¹. Неодамнешните скандали (види Поле 1) покажаа дека овластувањето на овие тела за надзор е ограни-

120 Законот за приватно обезбедување недостасува повеќе од седумнаесет години, оставајќи три илјади приватни компании за обезбедување, кои вработуваат помеѓу четириесет и шеесет илјади луѓе, надвор од ефективна контрола на државните институции. За повеќе информации за пречките во врска со донесувањето на Законот за приватно обезбедување види: Предраг Петровиќ, „Забранетите домени како пречки за нормативно регулирање на приватниот безбедносен сектор во Србија“, Работен документ бр. 1 (2011 година)

121 Unutrašnja kontrola zavodred u MUP-u [Внатрешната контрола воведува ред во МВР], 26 септември 2010, Политика онлајн: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Unutrasnja-kontrola-zavodred-u-MUP-u.It.html>

чено и дека во полицијата сè уште постојат 'недопирливи' поединци од кои е тешко да се побара одговорност за нивните дејствија.¹²²

Поле 1: Недопирливите во полицијата?

На крајот на април 2011 година, Србија беше потресена од еден полициски скандал. Се откридека Братислав-Бата Дикиќ, командант на жандармеријата, е под истрага и надзор од страна на полицијата за кривично дело, сомнение за прислушување на други високи офицери на жандармеријата. Телохранителите на Дикиќ, сепак, дознале дека тој бил следен од страна на возило за надзор на крим-полицијата и истрагата беше компромитирана. Следувааше сериозен конфликт помеѓу Дикиќ и Родољуб Миловиќ, шеф на Одделот за кривични дела. Се одлучи да се формира специјална комисија која темелно ќе го испита овој случај. Меѓутоа, поради несогласувања околу нејзиниот состав, комисијата беше формирана по цели два дена. Во тоа време сите докази, односно опремата за прислушување, можело да биде отстранета.

Без да се задржуваме предолго на фактите од овој случај или на политичките импликации од него, овој инцидент покренува две важни прашања: дали постоечките механизми за внатрешна контрола се ефикасни? Дали повисоките службени лица имаат доволно моќ да ги контролираат сите поединци и единици во рамките на организациите кои ги водат?

Постојат две објаснувања за ова. Првото гласи дека Законот за полиција од 2005 година има недостатоци: на пример, министерот за внатрешни работи има право да ги земе случаите кои се обработени од страна на Секторот за внатрешни работи и да ги предаде на друго тело, доколку реши дека другото тело подобро ќе се справи со проблемот. Ова ја попречува автономијата на Секторот за внатрешни работи (секако, и ефективността на сите механизми на внатрешната контрола). Второто објаснување гласи дека на Секторот за внатрешни работи му недостигаат ресурси. Според информациите на МВР, Секторот за внатрешни работи исполнил само 68% од своите капацитети и има недостиг на опрема и простор. Проблемот произлегува од несоодветните простории на СВРП. Бидејќи многу регионални центри имаат само една канцеларија, не постојат простории за вршење интервјуа, па понекогаш можеби граѓаните се принудени да поднесат жалба против полицискиот службеник на неговото работно место.

Исто како и Секторот за внатрешни работи, Внатрешната и буџетска контрола (ВБК) на Безбедносно-информативната агенција (БИА) одредено време работеше без соодветна автономија од БИА. Основањето на ВБК и нејзините надлежности беа регулирани со тајни подзаконски акти, одобрени од шефот на БИА под чија надлежност се наоѓаше ВБК. Ниту извршната власт ниту парламентот немаа директни овластувања над ВБК. Затоа, не може да се утврди колку ВБК е независна од остатокот на БИА. Ова треба да се уреди со новиот Закон за БИА кој, меѓу другото, треба да ја воведо институцијата Генерален инспектор на БИА, кој ќе биде назначуван од и ќе одговара пред парламентот.

122 Istraga o tajnim uređajima generala kasnila zbog svađe [Истрагата за тајните уреди на генералите доцни поради расправља], Блиц, интернет: <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/249892/Istraga-o-tajnim---uredjajima-general-kasnila-zbog-svadje> [10 август 2011].

Другите тела за внатрешна контрола се нови и немаат доволно практика. Ќе им треба време да се развијат. Особено, Секторот за внатрешна контрола на Воено-разузнавачката агенција (ВРА) кој беше основан во јануари 2010 година, канцеларијата на Воено-полицискиот инспектор¹²³ во јули 2010 година, и Генералниот инспектор за Воено-безбедносната агенција (ВБА) и Военото разузнавање во февруари 2011 година. Воено-полицискиот инспектор сè уште не извршил контрола врз Воената полиција, и наместо тоа своето внимание го фокусираше на разгледување на извештаите на Воената полиција и прегледување на случаите што ги води Дирекцијата на воената полиција и Законот за кривично-истражна група (Министерството за одбрана одговара на прашалникот на Белградскиот центар за безбедносна политика, 2010 година).

Организациската култура на државните безбедносни институции претставува уште една пречка за ефективна внатрешна контрола. За време на една работилница¹²⁴, истражувачкиот тим на Белградскиот центар за безбедносна политика (БЦБП) од вработените во државните безбедносни институции дозна дека тие се спремни да ги пријават своите колеги, вклучувајќи ги и претпоставените, за незаконско или несоодветно дејствување само ако постои можност да не бидат откриени дека пријавиле такви случаи и ако не сносат последици поради тоа. Кога биле запрашани кај која институција или организација би се обратиле за помош ако не се задоволни од начинот на кој внатрешната контрола го води нивниот случај, поголемиот дел од нив речиси веднаш одговориле – „кај медиумите“. Само неколкумина го споменале Народниот правобранител. Ова укажува дека вработените имаат мала доверба во институциите за државен надзор и контрола.

Најпосле, соработката меѓу разните институции задолжени за надгледување и одржување на законитоста на работењето на безбедносните служби речиси и да не постои. Според истражувањето на БЦБП, само Инспекторатот за одбрана неодамна воспоставил одредена соработка со другите државни инспекторати.¹²⁵ Соработката на внатрешните тела за контрола со Институтот за стратемски истражувања (ИСИ) сè уште не е воспоставена. Ова воопшто не изненадува, со оглед на културата на несоработување меѓу различните државни институции во Србија, што доведе до фрагментација на безбедносниот сектор. Оваа фрагментација беше многу полоша во првите години од транзицијата, кога беше основан еден политички хибриден систем, наречен „партократија“ (Голубовиќ, 2006 година). Партократијата се дефинира како демократија со партиска политизација на државните бирократски органи, кои ривалските партии се обидуваат да ги зграпчат и да доминираат во мислењата и институциите.¹²⁶

123 Институцијата Воено-полициски инспектор беше формирана со Законот за изменување и дополнување на Законот за армијата, Службен весник бр. 88-09.

124 Претставниците на институциите ја тестираа методологијата на Центарот за мерење на напредокот во реформата на безбедносниот сектор, БЦБП, интернет: <http://www.ccmf-bg.org/News/3976/Institutions%92+representatives+have+tested+Centre%92s+methodology+of+measuring+progress+in+security+sector+reform.shtml>, [пристапено: 12 август 2011.]

125 Ибид. Ние немаме информации за достигнувањата и резултатите на соработката.

126 Ибид. стр. 35.

3.2. Парламентарна контрола и надзор

Една од најслабите алки во отчетноста на безбедносниот сектор е парламентот. Постојат неколку причини за тоа. Како прво, поставторитарното и постконфликтното наследство отежнуваат да се стави безбедносниот сектор под демократска граѓанска контрола, т.е. да се воведат ефективна и ефикасна парламентарна контрола и надзор. Поради федералното уредување на Југославија до 2006 година, федералниот парламент имаше ограничена власт над воените и безбедносните служби, додека српскиот парламент имаше надлежност над полицијата и граѓанските безбедносни служби.¹²⁷ По 2006 година, федералниот парламент стекна пошироки надлежности за контрола и надзор на актерите од државниот безбедносен сектор. Меѓутоа, редовна и целосна употреба на овие надлежности не следеа.

Правни предуслови за ефективна парламентарна контрола и надзор на секторот за безбедност беа поставени во 2010 година, кога беа усвоени Законот за Народно собрание и новиот Деловник.¹²⁸ Одредбите на Деловникот за организација и функционирање на парламентарните комисији, сепак¹²⁹, ќе се спроведат дури по следните парламентарни избори (2012 година). Дотогаш, остануваат одредбите од стариот Деловник за организација и функционирање на комисиите (чл. 43-73). Ова е особено важно во случајот со Министерството за одбрана (МО), со оглед на тоа што стариот Деловник не пропишува дека МО е должно да доставува редовни извештаи до парламентот и Одборот за одбрана и безбедност (ООБ). Затоа, МО нема доставено извештаи до парламентот во периодот од 2006 до 2010 година. Ова е најголемиот недостиг во системот на демократска граѓанска контрола на војската.

ООБ главно е ограничен да ги разгледува редовните извештаи за институциите од државниот безбедносен сектор (МВР и безбедносните служби) и речиси едногласно да ги усвојува. Ретко се врши контрола на употребата на принудни средства. ООБ допрва треба да дискутира за делови од годишните извештаи на Министерството за внатрешни работи (МВР) во кои се анализира користењето принудни средства (иако постои зголемена употреба на принудни средства од страна на полицијата¹³⁰); парламентот не побара од МВР да достави извештај за работата на Секторот за внатрешна контрола на полицијата, и покрај тоа што има овластување да го стори тоа.

ООБ нема побарано ад хок извештаи од страна на полицијата за Секторот за внатрешна контрола на полицијата дури и кога имало злоупотреби на полициските овластувања

127 Види повеќе во: Хаџиќ, М. и др. (2009 година). Годишник за реформите во безбедносниот сектор. Белград: Центар за цивилно-воени односи.

128 Во текот на 2009 година, парламентот ги усвои основните закони и стратегиски документи (Стратегија за национална безбедност и Стратегијата за одбрана) за одбраната и безбедноста, воспоставувајќи демократска и граѓанска контрола, како и јасна поделба на улогите меѓу различните актери во безбедносниот сектор. Новите правила на постапување предвидуваат формирање на две нови парламентарни комисији: Комисија за финансии, буџет и контрола на трошењето на јавните финансии и Комисија за контрола на безбедносните служби.

129 Новиот деловник предвиде формирање на две нови парламентарни комисији: Комисијата за финансии, буџет и контрола на трошењето на јавните финансии и на Комитетот за контрола на безбедносните служби
130 Според одговорите на прашалникот на БЦБП до МВР.

и прекршување на човековите права.¹³¹ Слично на ова, ООБ исто така не дискутира за претставките и поплаките на граѓаните против безбедносните институции, и покрај зголемувањето на граѓанските жалби до Народниот правобранител во врска со полицијата во 2010 година.¹³² ООБ исто така не дискутира за претставките и поплаките на вработените во безбедносниот сектор кои се жалат на работните услови, прекршувањата на правата и неправилности во работата на институцијата¹³³, и покрај тоа што има овластување да го стори тоа.

Контролата и надзорот преку употреба на специјални истражни мерки исто така се ретки. ООБ не соработува со другите парламентарни одбори (на пример, со Одборот за правда и Административниот одбор) или судовите кога врши контрола и надзор.¹³⁴ Затоа ООБ треба да развие механизам за редовна соработка со другите одбори и судови, како што се заеднички средби, редовна размена на информации, консултации итн. Иако неодамна пратениците учествуваа во обуки за да се запознаат повеќе со безбедносните институции¹³⁵, тие сè уште не се подготвени да ги користат нивните овластувања. Во моментот, пратениците најмногу се заинтересирани за работењето на безбедносните служби (како што може да се види од нивните теренски посети¹³⁶), но сè уште не постои годишен план за работа на Одборот, јасни процедури за изведување теренски посети и известување за истите, постапки за организирање сослушувања, или правила за поднесување извештаи до парламентот. Покрај тоа, овластувањата, во најголем дел, се во рацете на извршната власт и често парламентот се користи само за политичко озаконување на одлуките кои се донесени претходно на највисоко партиско ниво. Како резултат на ова, пратениците од мнозинството немаат волја да ги испрашуваат функционерите, отежнувајќи ги со тоа ефективната контрола и надзорот над безбедносниот сектор.

131 На пример, ООБ не успеа да дискутира за два случаи кои го привлекоа вниманието на јавноста. Првиот случај беше за еден полицаец кој застрела еден млад човек за време на патрола во март 2010 година, а подоцна беше осуден на 13 години затвор. Во еден друг случај со полициска патрола, во јуни 2009 година истата користела прекумерна сила врз група млади луѓе. Беше основана посебна комисија во рамките на МВР со цел да го испита овој случај, но досега не е постигнат заклучок. (Списание Време, Полицијата и граѓаните- смртта на Зоран Зариќ: Интервентна трагедија, март 2009, бр. 951)

132 Во 2009 година имало 198 поплаки, додека во 2010 година имало 264 поплаки за работата на полицијата (Извештај на Народниот правобранител за 2010 година, http://www.ombudsman.rs/attachments/1304_lzvestaj%20narativni%20deo%20%282%29.pdf).

133 Одговори на парламентот на прашалникот на ООБ, октомври 2010.

134 Ибид.

135 За време на изминативе неколку години, пратениците и членовите на стручниот кадар на Одборот за одбрана и безбедност учествуваа на бројни семинари и обуки за контрола и надзор на државните актери во безбедносниот сектор. Семинарите и обуките обично се организирани од страна на Мисијата на ОБСЕ во Србија, УСАИД и Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF), како и од страна на организациите на граѓанското општество.

136 Членовите на Одборот за одбрана и безбедност во изминативе две години извршија две теренски посети на безбедносните служби за време на кои тие разговараа за начините за подобрување на „квалитетот на надзорот на Одборот за одбрана и безбедност врз безбедносните служби“ со претставниците на овие служби (според извештаите на седниците на Одборот за одбрана и безбедност, кои се достапни на: http://www.parlament.gov.rs/content/lat/aktivnosti/skupstinske_odbor_lista.asp?ld=43).

Поле 2: Приватните компании за обезбедување и државните власти со полициски овластувања се изземени од парламентарна контрола и надзор

Приватниот безбедносен сектор во Србија останува надвор од парламентарна контрола и надзор. Предлог-законот кој треба да го регулира овој проблем беше претставен пред јавноста во 2010 година, но истиот не содржеше одредби кои ја обврзуваат полицијата (или Агенцијата за активностите на приватното обезбедување) да поднесува редовни извештаи за резултатите од надзорот над приватните компании за обезбедување (Петровиќ и др., 2010 година, стр.8). Покрај тоа, државните власти со полициски овластувања (како што се Царинската управа, Даночната полиција и Управата за спречување на перење пари) се надвор од парламентарниот надзор. Поради тоа никој не е овластен да нагледува како и зошто тие ги користат своите овластувања, како и какво е влијанието што нивните операции го имаат врз уставните права.

3.3. Судски надзор и контрола

Судскиот надзор врз безбедносниот сектор е клучен за заштита на владеењето на правото и заштита на индивидуалните слободи. Тој има дури и повеќе од клучно значење кога другите, внатрешни или вкрстени сектори¹³⁷, механизми за контрола и надзор ќе пропаднат или се неефикасни. Судството мора да биде во можност слободно да одлучува, непристрасно и во согласност со законот. Тековната регулативна рамка главно ја поддржува независноста на судството, но нејзиниот кредибилитет ќе зависи од тоа како системот ќе се искористи во практика. Најголемиот предизвик со кој се соочи судството беше вонредниот општ (ре)избор на судии во 2009 година.

3.3.1. Судски надзор над употребата на сила од страна на државните безбедносни институции

Употреба на сила од страна на безбедносните институции е проблем кој претежно се разгледува од судовите кои ги процесуираат тврдењата за злоупотреба на овластувањата во кривични, граѓански или уставни рамки. Инцидентите во кои е вклучена претераната употреба на сила, особено за време на апсењата (во кои претежно е вмешана полицијата), обично се процесуираат кривично¹³⁸. Постојат повремени попречувања на истрагите за недолично однесување¹³⁹ и случаи на институциска заштита на членовите

137 На пример, контрола од страна на извршната власт, законодавниот дом или од мешани тела.

138 На пример, само во 2009 година полициските службеници извршиле седумдесет и четири насилни дела, вклучувајќи и едно убиство и еден случај на помагање и поттикнување убиство. Сепак, според Министерството за внатрешни работи, бројот на ваквите инциденти се намалува http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/informator.h. Во 2006 година, Генералниот инспектор на МВР се пожали на опструкции во истрагата за прекумерна употреба на сила од страна на членовите на жандармеријата против навивачите што се случи за време на кошаркарски турнир, <http://bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/ljudska%20prava%20u%20srbiji%202006.pdf>

139 Во 2006 година, Генералниот инспектор на МВР се пожали на опструкции на истрагата за прекумерна употреба на сила од страна на членовите на Жандармеријата против навивачи за време на еден кошаркарски турнир <http://bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/ljudska%20prava%20u%20srbiji%202006.pdf>.

кои се соочуваат со обвинение. Исто така постојат извештаи за судски службеници кои прикриваат полициски престапи.¹⁴⁰ Ова го покренува прашањето за опсегот на несоодветното постапување кое, всушност, се разгледува од страна на судовите. Случаите со вакви инциденти се обработуваат бавно, а понекогаш резултираат со законска забрана за кривично гонење поради застареност.¹⁴¹ Поврзана негативна практика е кога службеници на државна безбедност, кои се соочуваат со обвинение, не се суспендираат за време на истрагата¹⁴².

Едно прашање кое сè уште предизвикува загриженост е фактот дека продолжениот притвор без обвинение е широко распространет во Србија. Европскиот комитет за спречување тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КСТ) во 2007 година забележа дека одредени лица во Србија биле држени во притвор долго време, што придонесе за сериозна пренатрупаност во поправните установи. Понатаму, се чини дека и судовите се склони кон продолжување на притворот дури и во ситуации кога, според европските стандарди¹⁴³, тој повеќе не е оправдан. За тоа се чини дека судовите изложуваат поединци на потенцијално малтретирање. Поради отсуство на статистички податоци за случаите на малтретирање во притвор, не е возможно да се добие прецизна слика за тоа како таквите случаи се процесуираат од страна на судовите. Невозможно е од пријавените инциденти да се донесе сигурен заклучок дали ваквите инциденти се повеќе или подеднакво распространети во текот на полицискиот притвор или притворот одреден од судот, иако се чини дека поверојатно е тоа првото.

140 Во 2006 година, истражна судија од Смедеревска Паланка беше обвинета за фалсификување на извештајот во врска со повредите здобие од страна на обвинетиот кој беше претепан од страна на полициските службеници за време на истрагата. Таа била присутна во станицата кога се случило тепање—то, но објави дека повредите биле резултат на пад. (Белградски центар за човекови права, 2006 година, Човековите права во Србија, стр. 211).

141 Најновиот инцидент од висок профил е убиството на 23-годишно момче од страна на полицаец од полициската единица за интервенции, кое се случи во март 2009 година, и сè уште е во постапка пред судот, откако пресудата од прв степен донесена 2010 година беше поништена од страна на Апелациониот суд и задржана за повторно судење, само зашто првостепениот суд не ги утврди фактите на случајот во целост пред да донесе пресуда. Многу е веројатно дека случајот нема да биде завршен до крајот на 2011 година (<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/235498/Raicevic-ponovo-negira-krivicu-za-ubistvo-Zarica>).

142 Комитетот на ОН против тортура (КПТ) ја евидентираше оваа практика како „загриженост“ во своите заклучни согледувања за Иницијалниот извештај на Србија за спроведување на Конвенцијата на ОН против тортура (УНКПТ, 2009 година, Разгледување на извештаите поднесени од страна на државите членки согласно член 19 од Конвенцијата: заклучни согледувања на Комитетот против тортура, став 10); суспензијата од работното место во релевантните одредби на Законот за полиција се споменува како можност, но не е задолжителна (член 165 од Законот за полиција)

143 Европскиот суд за човекови права во својот случај изјави дека секоја одлука за продолжување на притворот не може да се заснова на истиот збир на факти и докази како претходната, без да се покаже дека околностите во моментот кога се бара продолжување на притворот сè уште го оправдуваат наметнувањето на истиот (Види: ЕСЧП, Лабита против Италија, Барање бр.26772/95, Донесена пресуда на 6 април 2000 година, став 152-154; В против Швајцарија, Барање бр. 14379/88, Донесена пресуда на 26 јануари 1993 година, и Мансур против Турција, Барање бр. 16026/90, Донесена пресуда на 8 јуни 1995 година, став 55).

3.3.2. Надзор на употребата на мерките за тајно собирање податоци

Една од најважните улоги на судството во врска со контролата на законитоста на актерите на државна безбедност е надзорот и контролата на тајното собирање податоци. Во Србија постојат два правни режима со кои се регулира употребата на овие мерки и, следствено на тоа, две методи на контрола и надзор над актерите на безбедносниот сектор кои судството е овластено да ги примени. Првиот е дефиниран со Законот за кривична постапка (ЗКП), кој пропишува дека безбедносните служби и полицијата¹⁴⁴ мораат да добијат судски налог за да применуваат некакви мерки за тајно собирање на податоци наведени во ЗКП. Мерките можат да траат најмногу до шест месеци и можат да бидат продолжувани поради важни причини најмногу уште во два наврати по три месеци. Секој оној кој ги користи овие мерки е обврзан да поднесе извештај до судија за употребените мерки, а судијата одлучува кој од собраниот докажен материјал може да се употреби на суд. Ако случајот против поединецот не се спроведе, собраниите податоци мораат да бидат уништени и поединецот кој бил следен може да биде информиран дека бил подложен на специјални истражни мерки.

Вториот правен режим за тајно собирање податоци е дефиниран со законите кои ги регулираат безбедносно-разузнавачките служби.¹⁴⁵ Во овој режим, безбедносните служби можат тајно да собираат податоци за превентивни цели, но не и за кривично гонење на сторителите на криминалното дело. За тоа, тие треба да добијат одобрение од претседателот на Касациониот суд¹⁴⁶ или од овластен судија од истиот суд. Одобрените мерки можат да се употребуваат најмногу шест месеци, и врз основа на ново барање можат да бидат продолжени уште еднаш исто така во траење од најмногу шест месеци. Главната слабост на овој законски режим е тоа што судовите немаат никаква контрола за време на примената на тајните мерки како и по нивното завршување. Нејасно е кога или дали воопшто се прекинуваат мерките, а во случај да се прекинуваат, што се случува со собраниот материјал. Дали тој е засекогаш складиран во некој сеф или се уништува по одредено време?

Сепак, постоечките податоци покажуваат дека судовите ги користат своите права во процесот на одобрување и надзор на тајното собирање податоци. Статистиката покажува дека судовите многу често ги одбивале барањата за спроведување мерки со кои се тврди дека ја штитат државната безбедност и одбрана одошто оние кои биле наменети за кривична постапка. Разбирливо е да постои построга контрола од страна на судовите, со оглед на фактот дека концептите за националната безбедност и одбрана можат да бидат нејасни. Некои наоди¹⁴⁷ од истражувањата, сепак, укажуваат на тоа дека судовите не ги прегледувале темелно барањата за примена на мерките за тајно собирање податоци. Па

144 ЗКП ги овластува безбедносните актери да користат тајно собирање податоци: Безбедносно-информативната агенција, Воено-безбедносната агенција и полицијата.

145 Закон за Безбедносно-информативната агенција и Закон за Воено-безбедносната агенција и Воено-разузнавачката агенција.

146 Касациониот суд е Апелациониот суд од највисока инстанца.

147 Тимот на БЦБП дозна за овие факти во текот на спроведувањето на проектот за улогата на судството во контролата на посебните истражни мерки во Србија. Проектот вклучува голем број работилници и интервјуа со истражните судии и обвинителите кои се вклучени во контролата на специјалните истражни мерки. Наслов на проектот: „Надзор на судството и обвинителството на безбедносниот сектор во Србија“, јануари 5 - 31 мај 2009 година.

така, статистиките покажуваат дека судовите имаат издадено значителен број наредби за уништување на материјалите добиени со посебни истражни мерки, што укажува на тоа дека судовите во процесот на одобрување неправилно процениле дали употребата на овие мерки ќе послужи за целите за кои тие биле барани. Ова би можело да се објасни со фактот дека судиите немаат доволна стручност во областа на посебните истражни мерки.¹⁴⁸ Исто така, судиите можат да одобрат посебни истражни мерки за сериозен криминал, што значи дека нивната безбедност може да биде изложена на ризик од криминалните мрежи. Институциите кои ги штитат од криминалци се истите оние кои поднесуваат извештаи за посебните истражни мерки. Затоа некои судии често имаат тенденција да бидат „меки“ кон агенциите за спроведување на законот.¹⁴⁹

Во врска со несовесното работење, во периодот од 2007 до 2009 година¹⁵⁰ поднесени се осумнаесет случаи, во кои поединци тврдат дека биле под незаконски надзор, но обвиненијата се поднесени само еднаш и потоа отфрлени за време на судската постапка. Некои извори укажуваат на тоа дека органите на прогонот повремено ги применуваат посебните истражни мерки спротивно на законот.¹⁵¹

3.3.3. Судството во сенка на извршната власт

Многу стручњаци изразуваат загриженост поради тоа што судската независност е загрозе-на од политичкото влијание на извршната власт.¹⁵² Реорганизацијата на судовите требаше да го спречи ова, но тоа е далеку од вистината. Новиот систем за избирање судии со траен мандат беше воведен со уставот од 2006 година како нова институција, Врховен судски совет (ВСС), кој главно е составен од судии избрани со тајно гласање и кој е исклучиво исполнет со судии со траен мандат.¹⁵³ Оваа промена во голема мера се гледа како чекор напред во овозможување поголема независност на судството од останатите гранки со тоа што како законски претставници ќе бидат главни за клучните прашања во врска со својот персонал.¹⁵⁴ Беше изразена загриженост во врска со улогата на Народното собрание во изборот на првите судии.¹⁵⁵ Венециската комисија при Советот на Европа изјави дека таквото решение

148 Ибид.

149 Ибид.

150 Република Србија, завод за статистика, 2007-2009 година, полнолетни сторители на кривични дела – извештаи, обвиненија и пресуди; Достапните податоци не обезбедуваат информации за наведен „сторител“ (т.е. дали тоа е направено од страна на државните институции овластени да вршат надзор кои наводно постапиле спротивно на нивните овластувања, и ако е така, за кои институции се тврди дека се сторители).

151 Јелена Јолиќ, „Судска контрола на безбедносниот сектор“ во Годишник на реформите во безбедносниот сектор во Србија 2011 година, уред. Мирослав Хаџиќ (Белград: БЦБП, 2011 година).

152 Филип Ејдус, Демократско управување со безбедносниот сектор во Србија, Извештаи на ИИМФ бр. 94, *Институтот за истражување на мирот од Франкфурт*, Франкфурт, 2010 година.

153 Член 147 од Уставот.

154 Член 147 и 154 од Уставот.

155 Според уставот од 2006 година, лицата кои за првпат се избрани за позицијата судија автоматски не добиваат траен мандат, туку поминуваат тригодишен пробен период по кој од страна на ВСС се назначени за трајни позиции или го напуштаат судството (Чл. 146-148 од уставот).

може да ги поткопа вкупните напори, бидејќи ВСС ќе биде во можност само да бира кандидати за трајни позиции од лица кои претходно биле избрани од Народното собрание.¹⁵⁶

Процесот на повторен избор на судиите започна во 2009 година и сите трајни судии мораат да поднесат барање за позиција во новите судови. Ако не се избрани, тие по автоматизам го губат својот мандат.¹⁵⁷ Во процесот недостига транспарентност, за одбиените барања не беа дадени објаснувања, и кандидатите не можеа да се жалат. Постоеја сериозни обвинувања за безбедносните агенции кои собираа информации за кандидатите наменети за извршната власт. Уставниот суд изрази став дека процесот е полн со недостатоци и беа усвоени амандмани за законите кои го регулираат судството и кои на новиот тим на ВСС му пропишуваа повторно да ги разгледа сите одлуки за неизбор.¹⁵⁸ Фактот дека позициите на судиите во голема мера зависеа од волјата на политичките елити создаде несигурност меѓу нив и ја разниша нивната подготвеност да ги преиспитуваат одлуките на безбедносните актери кои се раководени од истата елита.

3.3.4. Независни државни институции кои придонесуваат кон отчетноста на безбедносниот сектор

Независните државни институции кои ја надгледуваат транспарентноста и ги штитат човековите права – Комесарот за информации од јавен карактер и заштита на личните податоци (Комесар) и српскиот Заштитник на граѓаните (Народниот правобранител) – дури неодамна беа претставени во Србија. И покрај тоа, тие успеаја да станат важни за српскиот безбедносниот сектор. Тоа го постигнаа, како прво, со тоа што обезбедија годишни извештаи со преглед на жалбите во однос на работењето на безбедносните институции и одговорите на истите тие институции. Како второ, тие предложија амандмани и иницираа јавна расправа за предлозите во однос на легислативата поврзана со безбедноста. Потоа, највисоките нивни претставници беа присутни во медиумите и во јавноста промовирајќи ги правата и стандардите на доброто управување и транспарентноста. Во голема мера угледот на овие институции порасна откако нивниот естаблишмент се поврза со личниот углед на највисоките претставници кои изградија репутација на кредибилитет и непристрасност.

Независните институции станаа важни безбедносни актери преку дејствувањето во рамки на нивните општи законски надлежности, според кои Комесарот е надлежен за надзор и поддршка на спроведувањето на уставните и законските норми, регулирајќи го правото на граѓаните да имаат слободен пристап до информациите од јавен карактер и заштита на личните податоци. Комесарот е второстепен орган кој постапува по жалбите на граѓаните и институциите во случај нивните жалби да се одбиени или да не се решени.¹⁵⁹ Народниот

156 Види: Council of Europe Venice Commission, 2007, Comments on the Constitution of Serbia (Parts V, 7-9, VI and VIII), 6 март, достапно на: <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL%282007%29005rev-e.pdf>, [пристапено на 27 април 2010], стр. 3

157 Иако овој процес беше силно критикуван од страна на Венециската комисија при Советот на Европа, како и од професионалното здружение на судиите, повторниот избор се одржа како што беше планирано.

158 Закон за изменување и дополнување на Законот за судии (Службен весник на Република Србија, бр. 101/10).

159 Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер, чл. 35. Закон за заштита на личните податоци, чл. 44.

правобранител е надлежен за заштита и подобрување на граѓанските права и слободи, како и за контрола на активностите на јавната администрација.¹⁶⁰ Обете овие институции даваат отчет во Народното собрание за постигнатиот напредок и предизвиците со кои се соочува јавната администрација, со оглед на правата кои тие ги штитат.

Мандатот на Народниот правобранител да ги заштитува граѓанските права ја овластува оваа институција да ја оцени законитоста на работењето на државните безбедносни институции, постапувајќи или според граѓанските жалби или според сопствена иницијатива.¹⁶¹ Иако во годишниот извештај за 2010 година институцијата Народен правобранител главно ги спомнуваше правата на притворениците и осудените лица,¹⁶² и правата на приватноста,¹⁶³ најголемиот дел од поплаките кои ги примил Народниот правобранител во суштина се однесуваат на правото на граѓаните да имаат добро регулирана јавна администрација. Покрај тоа, Комесарот може да им помогне на поединци да добијат пристап до информациите од јавен карактер (загарантирано со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, 2004 година) и со тоа придонесува безбедносните институции да се сметаат за одговорни и нивното работење да биде потранспарентно. Исто така, мандатот на Комесарот за заштита на личните податоци ѝ овозможува на оваа институција увид во податоците кои се чуваат во државните безбедносни институции и увид во тоа како тие биле собрани.

3.3.5. Отчетноста пренесена во практика

Преку употреба на своите овластувања, независните институции станаа важни актери во безбедносниот сектор. Тие ги подигнаа стандардите за транспарентност и послужија како посредници за барањата меѓу граѓаните, граѓанските организации, невладините и владините организации, и медиумите од една страна и државните безбедносни институции од друга

160 Закон за Заштитник на граѓаните, чл.1.

161 На пример, во јануари/февруари 2010 година Народниот правобранител ненајавено ја посети БИА за да ја оцени законитоста на нејзиното работење, посебно нејзиното влијание врз граѓанските права и слободи. Посетата беше иницирана од стравот кој беше присутен во јавноста дека БИА е вмешана во спорниот процес на повторниот избор на судиите кој се случи 2009/2010 година. Народниот правобранител изјави дека не нашол никакви докази дека БИА има некаква незаконска улога во тој процес. Неговиот извештај завршува со список на препораки упатени до БИА, но и до другите чинители (Извештај на превентивната контролна посета на БИА од страна на Народниот правобранител, 16 февруари 2010 година).

162 Во својот годишен извештај од 2010 година Народниот правобранител го даде своето мислење за осудените луѓе и притворениците, вклучувајќи ги и нивните права за време на притворот во затворите и социјалните и медицинските установи за ментално болни лица. Народниот правобранител укажа на несоодветните услови за живот како главен проблем кој го предизвикува нечовечкиот и деградирачки третман на притворените и осудени лица, додека измачувањето не претставува системски проблем. Редовен Годишен извештај за 2010 година, стр. 33-34.

163 На 30 септември 2010 година Народниот правобранител и Комесарот, на иницијатива на неколку граѓански здруженија, побараа мислење од Уставниот суд за член 128 од Законот за електронски комуникации и членовите 12 и 16 од Законот за воено-безбедносна агенција и Воено-разузнавачка агенција. Според жалбата, овие членови го прекршуваат член 41 од Уставот на Република Србија, бидејќи дозволуваат разузнавачките служби да имаат пристап до посебни истражни мерки против принципот на доверливост на комуникациите, како што е утврдено во Уставот. Според законот, ова може да се стори дури и без претходно одобрение издадено од судот.

<http://www.ccmbg.org/Novo/3847/Zastitnik+gradjana+i+Poverenik+pokrenuli+postupak+za+ocenu+ustavnosti+delova+Zakona+o+el.+komunikacijama+i+Zakona+o+VBA+i+VOA.shtml>, 30 септември 2010.

страна. Зголемениот број барања до независните институции¹⁶⁴ од страна на граѓаните и актерите на граѓанското општество значи дека истите се запознале со можностите кои ги нуди неодамна усвоената легислатива, овозможувајќи им да играат значајна улога во надзорот на безбедносниот сектор.

Како последица на активниот пристап до независните институции, што може да се види во годишните извештаи на Комесарот, безбедносните актери ги подобрија своите досиеја во врска со почитувањето на правото на пристап до информациите. Во 2008 година Безбедносно-разузнавачката агенција (БРА) беше институција која најмалку одговараше на барањата на Комесарот. Однесувањето на БРА се подобрило според извештајот од 2009 година.¹⁶⁵ Сепак, МВР е институцијата која добива најмногу барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Темата за која српските граѓани биле најзаинтересирани во однос на безбедносниот сектор во 2010 година биле податоци за оспорениот повторен избор на судии и обвинители. Според извештајот на Комесарот, Министерството за правда и Врховниот судски совет ги следеле неговите наоди за ова прашање.¹⁶⁶ Сè уште постојат значајни пречки во областа на заштитата на личните податоци поради големиот број нерегистрирани податоци кои се собирале без знаење на граѓаните за кои се однесувале истите.

Важно е да се напомене дека резултатите на независните институции кои беа постигнати досега беа постигнати со намалени средства – ограничен работен простор и персонал, како што е наведено во нивните извештаи. Зголемен број барања е испратен до независните институции кои веќе се соочуваат со ограничени капацитети, што значи дека не можат сите барања да бидат разгледани веднаш. Овие ограничувања резултираат со недоволно искористување на надлежностите што ги имаат независните институции.¹⁶⁷ Недостигот на средства е нешто што овие институции го прикажуваат во раните извештаи, но исто така беше забележано и од Европската комисија која побара од Србија да обезбеди подобри работни услови.¹⁶⁸ Како додаток кон оваа општа забелешка, ќе споменеме дека независните институции немаат специјализиран персонал за надзор и контрола на безбедносните институции, со делумен исклучок на Народниот правобранител при контролата на затворскиот систем.

Работата на овие институции се отежнува уште повеќе со приговорите на државните безбедносни актери во однос на вредностите. Тие сè уште тврдат дека барањата за транспарентност, отчетност и независен надзор се непотребен товар кој ја отежнува нивната ефикасност.¹⁶⁹ Сè додека државните безбедносни актери ги доживуваат независните институции како „натрапници“ кои треба да се толерираат, постои опасност дека тие

164 Податоците од Канцеларијата на Комесарот покажуваат дека бројката на барања за пристап до информации, испратени пред Комесарот, пораснала за 55,5% во 2010 година споредено со бројката од 2009 година. Извештај за спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и заштита на личните податоци за 2010 година, стр. 44.

165 Извештај за спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и заштита на личните податоци за 2009 година, стр. 11

166 Извештај за спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и заштита на личните податоци за 2010 година, стр. 10.

167 Извештај за спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и заштита на личните податоци за 2009 година, стр. 4-5.

168 Европска комисија, „Извештај за напредокот на Србија“, ноември 2010, стр. 8. Достапен на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf.

169 Интервјуа со БИА, Воено-разузнавачката и Воедно-безбедносната агенција, јуни 2010-април 2011 година.

актери ќе се обидат да ги избегнат нивните механизми на контрола. Ова, заедно со непостојаната владина поддршка за да се обезбеди следење на препораките од страна на независните институции,¹⁷⁰ може сериозно да ги поткопа ефектите на работењето на независните институции.

3.3.6. Обиди за заобиколување на независните институции

Постојат две големи слабости во системот на регулирање на надзорот на безбедносниот сектор од страна на независните институции во Србија. Како прво, постојат бројни потенцијални празнини во легислативата поврзана со транспарентноста. Отсуството на норми и подзаконски акти кои би го придружувале Законот за доверливост на податоците (2009) е една од слабостите. Поврзан со заштитата на личните податоци, Законот за заштита на личните податоци од 2008 година и уставните норми не се доволни за темелно и отворено раководење со процесот на собирање податоци. Ова ќе остане проблем сè додека не постои закон кој ќе ги регулира употребата на видео камери на јавни места, управувањето со биометриските податоци и активностите на приватните безбедносни агенции, како и детективските агенции, и управувањето со податоците собрани преку овие алатки и овие актери. Покрај тоа, Србија нема законска заштита за информаторите, што претходно беше нагласено како недостаток на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Исто така постои загрижувачки тренд на потиснување на надлежностите на независните институции и ограничување на нивниот надзор над безбедносниот сектор. Постојат редовни обиди да се заобиколат органите на независните институции за надзор кога треба да се изготви нова законска регулатива. Ова беше очигледно за време на усвојувањето на Законот за електронски комуникации во јуни 2010 година, кога дури по амандманите на Народниот правобранител кон предлог-законот Комесарот се здоби со право да има пристап до податоците за граѓаните кои се собираат по електронски пат. Истата намера за ограничување на пристапот на независните институции можеше да се види за време на усвојувањето на Законот за тајност на податоците. Уште позагрижувачки беше предлогот на Министерството за правда да ги изостави одредбите кои се однесуваа на органите за надзор на независните државни институции со ограничување на нивното право за пристап до тајните податоци, што испровоцира силни критики од независните институции и граѓанскиот сектор.¹⁷¹

4. Отчетност за трошењето на буџетот

Законот за буџетски систем на Србија (2009) воспостави три механизми за буџетска контрола: првиот е финансиско управување (и контрола); вториот е внатрешна ревизија; и третиот е буџетска инспекција, која е во рацете на Министерството за финансии (МФ). Народното собрание исто така управува со надзорот, додека важна улога играат и независните тела, посебно Државниот ревизорски институт (ДРИ).

170 Извештај за спроведување на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер и заштита на личните податоци за 2009 година, стр. 20.

171 Стручна расправа за Предлог-законот за тајност на податоците, <http://www.ccmr-bg.org/Novo/3479/Strucna+rasprava+o+Predlogu+zakona+o+tajnosti+podataka.shtml>, 25 август, 2009.

Еден важен аспект на финансиското управување (и во помала мера контролата) е обврската на актерите да подготват, на годишно ниво, нивни предлози за финансиски планови. Она што се промени по усвојувањето на Законот за буџетски систем е тоа дека финансиските планови сега мораат да вклучат и тригодишна проекција за приходите и расходите, нивната цел, и изворите од кои тие треба да се финансираат. Од гледна точка на транспарентноста, ова претставува значајна промена. За првпат јавните службеници мораат да ја поврзат секоја нова активност што ќе ја преземат со одреден приоритет на владата (Стоилковиќ 2010, стр.11-12).

Единицата во рамки на секоја соодветна организација со задача за внатрешна контрола ја има првичната одговорност за проверка на трошоците на истата таа институција. Во Србија, овие институции се Инспекторатот за одбрана, Генералниот инспектор (на Воено-разузнавачката агенција и Воено-безбедносната агенција), Канцеларијата за внатрешна и буџетска контрола/Групата за Безбедносно-информативната агенција (БИА), Одделот за внатрешна контрола на царината, и Групата за внатрешна контрола на даночната администрација. Само во Министерството за внатрешни работи (МВР) внатрешната контрола ги нема таквите овластувања.

Обврзани да одредат дали средствата се потрошени законски, Буџетската инспекција (БИ) при Министерството за финансии има овластување кое го покрива целиот државен безбедносен сектор во Србија. Може да има пристап до секој документ или извештај кој го смета за важен; овластена е дури да му препорача на министерот за финансии да не префрла средства одредени од буџетот, со исклучок на платите (Закон за буџетски систем, чл. 90; став 8). Таа е независна од актерите кои ги проверува, и одговара само пред министерот за финансии кој добива извештаи кои ги вклучуваат главните наоди и препорачаните мерки.

Од 2006 до 2008 година БИ изврши инспекција врз финансиите на раководството на актерите на државната безбедност само пет пати,¹⁷² и ниту една оттогаш. Од петте контроли кои беа спроведени, БИ не му достави никакви податоци на БЦБП. Само БИА во септември 2010 година и Министерството за одбрана во февруари 2011 година, по сопствена иницијатива, му одговорија на БЦБС дека не биле најдени никакви неправилности. Само во случајот со МВР, БИ откри дека неколку полициски оддели, Полициската академија и Полицискиот колеџ¹⁷³ погрешно управувале со ресурсите, без да даде дополнителни појаснувања.

Народното собрание го контролира трошењето првенствено преку својот Финансиски одбор (ФО), (Закон за Народно собрание, чл. 15), како и преку расправа за Завршната сметка на буџетот и Годишниот извештај кој го поднесува Државниот завод за ревизија (ДЗР). Иако Законот за основата за регулирање на безбедносните служби во Србија (2007 година) пропишува дека (чл. 16) Одборот за одбрана и безбедност треба (ООБ) „да врши надзор“ на законитоста на трошењето“, новиот Деловник за работа на Собранието (2010) не успеа да овозможи понатамошна елаборација.

172 БИ изврши инспекција на тоа како се управувало со средствата во МНР во 2006 година; Одделот за внатрешна контрола на царината во 2007 година; Групата за внатрешна контрола на даночната администрација во 2007 година; МВР во 2008 година и БИА во 2008 година.

173 Последните две денес ја образуваат Академијата за криминалистика и полициски студии.

Обата споменати одбори на Народното собрание постојано ја пропуштаат можноста за вршење надзор. Одборот за одбрана и безбедност не расправа за финансиските предлози на актерите или за некој друг клучен буџетски документ; додека, пак, Финансискиот одбор законски не е одговорен да ги анализира и да одлучува по предлозите за финансиски план. Фактот што средствата наменети за актерите на државната безбедност сочинуваат 16% од државниот буџет (121 милијарда српски динари од вкупно 763 милијарди српски динари), се чини, воопшто не го загрижува парламентот.

Вработен во парламентот информираше дека бројот на персоналот во парламентарниот одбор не е доволен и, што е уште поважно, персоналот има добиено само скромна обука за вршење контрола над владиното трошење.¹⁷⁴ Одделението за информации и истражување на Народното собрание, со само пет вработени, беше во можност да објави една публикација „Парламентарна контрола на буџетските средства“.¹⁷⁵ Оваа публикација ги вклучува само основните информации за улогата која треба да ја има парламентот во контролата и надзорот, и ни дава одреден увид во сличните практики во други земји.

4.1. Јавни набавки

Многу аспекти на јавните набавки во Србија се несовршени, вклучувајќи ги и механизмите за контрола и надзор. Законот за јавни набавки од 2009 година беше критикуван дека содржи премногу исклучоци.¹⁷⁶ Најголемиот недостаток можеби е тоа што по извршувањето на набавката не се известува ни едно тело за надворешна контрола, што сериозно го попречува ефективното надгледување. Исклучоците почнуваат со јавни набавки од помала вредност (набавки помали од три илјади евра на годишно ниво). Тајните договори во јавните набавки исто така се исклучени од Законот за јавни набавки и секоја набавка може да се смета за доверлива само ако биде подложена на внатрешна контрола. Службата за јавни набавки (СЈН) нема никаква надлежност во случајов. Оружје и заштитна опрема, телекомуникации и балистичка опрема, па дури и транспорт, можат да потпаднат под тајна набавка.¹⁷⁷ Бидејќи поголемиот дел од набавките се вршат низ отворени постапки, редовното поднесување извештај во СЈН останува најважниот контролен механизам.

174 Вработениот во парламентот беше интервјуиран на 10 март 2011 година, за време на стручните советувања кои беа организирани од страна на БЦБП во Вршац, Србија. За повеќе информации посетете го <http://www.ccmr-bg.org/News/3976/Institutions%92+representatives+have+tested+Centre%92s+methodology+of+measuring+progress+in+security+sector+reform.shtml> (пристапено на 21 ноември 2011 година).

175 Ибид.

176 За овие исклучоци во законот погледнете го член 7 од Принципот за транспарентност при употребата на јавните средства. За проценка на законот, види ОЕЦД СИГМА (Поддршка за подобрување при владеењето и управувањето), 2010 година, „Оценка за Србија: Јавни набавки“, <http://www.oecd.org/dataoecd/19/47/47075563.pdf> (пристапено на 21 ноември 2011 година), стр. 2-3.

177 Како што е предвидено со три посебни регулативи: една за МНР и Српските вооружени сили, една за МВР и една за БИА.

Секој актер во државната безбедност е обврзан да испраќа квартални извештаи за потпишаните договори.¹⁷⁸ СЈН ги собира и потоа ги објавува еднаш годишно.¹⁷⁹

Уште една одлика на системот за јавни набавки во Србија се непредвидените „итни“ или „вонредни“ јавни набавки. Во овие случаи, актерот има три дена да поднесе извештај до СЈН за да ги оправда барањата за постапка која претставува исклучок. Потоа СЈН ги известува БИ и ДЗР. Ова е честа практика во која итноста се користи како оправдување за скратените постапки и влегување во преговори со претходно избран понудувач. Доколку понудувачот верува дека неосновано изгубил на конкурсот за јавни набавки, може да поднесе второстепена жалба до Одборот за заштита на правата на понудувачите во постапките за јавни набавки. Овој одбор може да ја суспендира постапката во очекување одлука за жалбата (Закон за јавни набавки, чл. 108). Како последен чекор, понудувачите можат да поведат административна постапка.

Механизам за индиректен надзор е обврската да се објавуваат повиците за јавна набавка и податоците за потпишаните договори на Порталот за јавни набавки (ПЈН). ПЈН беше создаден 2008 година, со цел да се зачува секој оглас за јавни набавки во вредност од над 30.000 евра (без ДДВ) кој е достапен до потенцијалните понудувачи. Приватните компании можат да го користат ПЈН за да ги следат огласите за јавни набавки, да проверат дали ја поседуваат целата документација и да останат информирани за статусот на нивната понуда. СЈН не објавува никаква „црна листа“ на корумпираните бизниси. Без докази за актери кои разменуваат информации за нивните практики при набавките, ова им овозможува на понудувачите кои имаат сомнителна позадина постојано да учествуваат во понудувањето. Конфликтот на интереси повеќе не е задача на ПЈН, туку на Антикорупциската комисија (АК). АК нема земено ниту еден случај поврзан со јавните набавки.

И ПЈН треба да врши контрола на набавките од помала вредност. БИА прибегнува кон набавки од помала вредност и до пет пати повеќе од останатите, додека МНР и МВР и до десет пати вршат набавки од помала вредност. Овие бројки се сомнителни откако Даночната администрација на Србија прибегна кон набавки од помала вредност само 18 пати во периодот 2006-2010 година (споредено со 999 случаи на стандардни набавки).¹⁸⁰ Потоа, постапката за набавки од помала вредност се зачестува за купување добра кои се декларирани како тајни. Само МВР има склучено 25 такви договори во првата половина на 2010 година.¹⁸¹ Ова води кон тоа дека набавките од мала вредност се поттикнати од потребата да се избегнат долгите процедури. Во контекст на недостиг на контрола, ова останува да предизвикува загриженост.

Надвор од извршната власт, само ДРИ може да ги испитува актерите за тајните набавки. Законот со кој е основана ДРИ содржи одредба (член 36) која ѝ овозможува на оваа ин-

178 Во посебни колони, овие извештаи мораат да вклучуваат податоци за: постапката, субјектот, вредноста на набавката во српски динари, избраниот понудувач, бројот на добиени понуди и кога и како била објавена јавната набавка. Исто така, извештајот мора да вклучува податоци и за тоа колку постапки за набавка биле прекинати, и зошто (Закон за јавни набавки, член 94).

179 Овој годишен извештај мора да стане достапен до 31 март секоја година (Закон за јавни набавки, член 96).

180 Ибид.

181 Ибид.

ституција да има пристап до секој податок и документ (вклучувајќи ги и оние тајните) за да изврши ревизија. Сепак, во вршењето годишна ревизија ДРИ ќе биде подготвен да ја оцени вредноста на парите само откако ќе се здобие со петгодишно искуство во ревидирање, според стандардите на ИНТОСАИ (Меѓународна институција на врховните ревизорски институции).

Освен акциите за вршење внатрешна контрола во рамки на институциите, не постои доказ дека во Србија е воспоставен независен надзор над тајните набавки. Трите регулативи – кои ја воспоставуваат основата за набавка на „чувствителни“ стоки и услуги¹⁸² – ефективно ја спречуваат јавноста да добие пристап до податоците за оваа тема и условите на потпишаниот договор. Ова е една од причините зошто Транспарентност Србија (ТС) побара од Уставниот суд да достави мислење за законитоста на овие регулативи. Уставниот суд одлучи дека регулативите се во согласност со ЗЈН.

5. Заклучоци

Србија прави бавен, но стабилен напредок во изградбата на систем за отчетност на актерите на државната безбедност. Во текот на изминатите шест години (2006-2011 година), беа воведени основните регулативи, и постојат сите механизми и инструменти за барање отчетност од службените лица од секторот за државна безбедност.

Покрај овие предности, треба да се нагласат следниве недостатоци: српската владејачка елита не успеа да го усвои Законот за приватно обезбедување. Па затоа, ова придонесе три илјади компании кои вработуваат помеѓу триесет и педесет илјади лица да останат нерегулирани и без ефективна контрола од страна на некоја државна институција.

И покрај фактот дека постојат законски предуслови за ефективна контрола и надзор над секторот за државна безбедност, државните функционери не ги користат целосно овие воспоставени механизми. Како последица на тоа имаме само скромни резултати во контролата на актерите на државната безбедност. Само мал број случаи на прекршување на законот се разгледани од страна на телата за внатрешна контрола.

Парламентарната контрола и надзор се исто така неефикасни поради тоа што парламентот е една од најслабите институции во Србија, наместо да биде камен темелник на отчетноста и демократијата. Ефикасниот надзор од страна на парламентот и делумно од страна на Одборот за одбрана и безбедност е ограничен поради недостигот на иницијатива на дел од пратениците, недостигот на јасно дефинирани процедури за известување за извршените инспекции и надзор за време на теренските посети, како и поради недостигот на годишен работен план кој ќе ги постави приоритетите за работата на Одборот.

¹⁸² Трите регулативи за кои станува збор се: Регулотивата за мобилна стока со посебна намена (Службен весник бр. 29/2005) која правно го обврзува Министерството за одбрана, Регулотивата за стоки со посебна намена (Службен весник бр. 82/2008) која правно го обврзува Министерството за внатрешни работи и Регулотивата за утврдување на стоки со посебна намена која правно ја обврзува Безбедносно-информативната агенција (Службен весник бр. 21/2009).

Гореспоменатите проблеми можат да се објаснат со неколку фактори. Како прво, воспоставените механизми за граѓанска контрола се нови во системот и потребно е време за целосно да бидат спроведени, посебно ако се имаат предвид децениите авторитарно владеење во Србија. Како второ, поради проблематичната историја, специфичен хибрид на демократија кој се нарекува „партократија“, беше воспоставен во Србија. Тој се одликува со повеќепартиски систем и слободни избори, но исто така е окарактеризиран со недостиг на внатрешна демократија и политички договори меѓу владејачките партии во врска со „пленот“, односно министерствата и агенциите. Како последица на ова, членовите на истата партија не сакаат да го преиспитуваат работењето на нивните партиски колеги кои се раководители на разни министерства и агенции, ниту членовите на владејачката коалиција сакаат да „душкаат“ наоколу за работењето на нивните коалициски партнери бидејќи сакаат да го избегнат уништувањето на хармонијата во коалицијата. И, најпосле, многу постоечки регулативи имаат недостатоци.

Ваквиот систем создава можности за различни злоупотреби на овластувањата, посебно кога станува збор за распределба и трошење на буџетот. Поради ограничените капацитети на телата за внатрешна контрола кои вршат надзор само над законитоста на трошењето, и поради отсуството на парламентарна контрола и фактот дека Државниот ревизор сè уште нема овластување да контролира дали безбедносните институции соодветно ги трошат средствата, останува под знак прашање дали постојат систематска и ефективна контрола и надзор над користењето на буџетските средства од страна на актерите во српската државна безбедност. Најпосле, поголемиот дел од институциите задолжени за надзор и контрола на безбедносниот сектор немаат доволно материјали, финансии и човечки ресурси за извршување на нивните задачи.

Судството не е доволно ефикасно во барањето отчет од безбедносните актери. Голема загриженост предизвикува фактот дека првичната цел на реформите за независно судство е компрометирана од влијанието на извршната власт во процесот на реорганизација на судовите и повторниот избор на судиите, како и во секојдневното работење на судовите.

Спротивно на ова е учинокот на независните државни институции, посебно Народниот правобранител и Комесарот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Овие две институции покажаа силна посветеност и волја да вршат надзор и контрола на актерите на државната безбедност, и покрај фактот дека располагаат со недоволни средства и нивната работа е попречувана, или барем не е поддржана, од страна на извршната власт. Ова ни укажува на тоа дека овие механизми можат да бидат придвижувачи за контрола и надзор на актерите во безбедноста и иницијатори за поттикнување на останатите државни институции да си ја вршат својата надзорна улога.

6. Препораки

6.1. Отчетност за законитоста на работењето и почитувањето на човековите права

6.1.1. Извршна власт

- Законот за Безбедосно-информативни агенции не е целосно усогласен со современите демократски стандарди и принципи. Потребно е парламентот да усвои нов закон за безбедосно-информативните агенции, воведувајќи ја институцијата Генерален инспектор на агенцијата и целосно и прецизно да го регулира неговиот мандат и надлежности.
- Секторот на приватното обезбедување во Србија не е регулиран седумнаесет години, па затоа речиси не постои контрола од страна на извршната власт врз овој сектор. Потребно е да се донесе специјален закон кој целосно и прецизно ќе го регулира овој сектор.
- Секторот за внатрешни работи на полицијата (СВРП) нема доволно материјални, финансиски и човечки ресурси. Треба да се пополнат работните места, како и да се одвојат просториите на СВРП од полициските станици, со цел да се направи овој сектор подостапен за граѓаните и полициските службеници кои сакаат да се жалат за полициското работење.
- СВРП нема доволна автономија од министерот за внатрешни работи, кој има дискреционо право да ја предаде истрагата водена од СВРП на друга организациска единица во рамки на МВР. Затоа, Законот за полиција треба да содржи амандман за да се отстрани дискреционото право на министерот.
- Внатрешната и буџетската контрола на Безбедосно-информативната агенција треба да ја подигне свеста на граѓаните за нивното право да се жалат против незаконските акции на членовите на оваа агенција. Тоа може да се постигне преку објавување брошури кои ќе објаснуваат кое тело е надлежно за жалби и детално ќе го објасни процесот за пополнување жалба.

6.1.2. Парламент

- До стапувањето на сила на одредбите на новиот Деловник за работа (член 46-47) и воспоставувањето на Одборот за одбрана и внатрешни работи, кој ќе ги разгледува извештаите на Министерството за одбрана кои на секои три месеци ги доставува до парламентот, парламентот треба да бара извештаи од Министерството за одбрана за работата на истото согласно членот 36 од Законот за Владата.
- Одборот за одбрана и внатрешни работи треба да развие полугодишен и годишен план за работа, како и да ги утврди приоритетните области на неговото дејствување.
- Одборот за одбрана и внатрешни работи треба да развие механизам за редовна соработка со другите парламентарни одбори и комисии (Финансиска комисија, Комисија за правда и администрација, Комисија за надворешни работи), како што се заеднички средби, редовна размена на информации, консултации итн.

6.1.3. Судство

- Судовите треба да осигурат дека случаите во врска со сите наводни злоупотреби од страна на службениците на безбедносниот сектор ќе се процесуираат непристрасно и без непотребно одложување.
- Институциите од безбедносниот сектор треба да се осигураат дека наводите за злоупотреби на дел од нивните претставници кои не се неосновани се предмет на судско разгледување, и дека сите лица кои ќе бидат кривично гонети нема да продолжат да ги извршуваат своите обврски сè до завршното судско рочиште против нив, посебно во случаите кога обвинувањата вклучуваат злоупотреби на нивните секојдневни надлежности.
- Системот на судска контрола над времето поминато во притвор и/или затвор треба да биде проширен и засилен, меѓу другото, преку воведување судско разгледување на сите решенија за притвор, повремени судски посети во притворните и затворските установи, процедурални правила за судските упатувања кон обвиненијата за малтретирање до соодветните служби за понатамошна истрага, и правила за спроведување на судските препораки кои се однесуваат на третманот и условите во притворот или затворот (преку промените во соодветните закони, вклучувајќи, но не и ограничувајќи се на Кривичниот законик, Законот за извршување на судските санкции, Законот за прекршоци и Законот за полиција).
- Различните системи за употреба на посебни истражни мерки треба да бидат хармонизирани до најголем можен степен преку измени на законите кои ги регулираат организирањето и функционирањето на припадниците на безбедносниот сектор (и соодветните регулативи), како што се Законот за безбедносно-разунавачката агенција, Законот за воена безбедност и Воено-разунавачката агенција. Ова треба да осигура дека судовите ќе играат улога во одобрувањето на ваквите мерки и ќе го надгледуваат нивното спроведување и окончување, вклучувајќи го и уништувањето на информациите кои нема да се употребат.
- Сите институции вмешани во процесот на одобрување и употреба на посебните истражни техники (т.е. институциите кои бараат, одобруваат и спроведуваат вакви мерки) треба да осигураат дека документите и статистиките поврзани со употребата на овие мерки ќе се зачуваат и дека постојат механизми за заштита на личните податоци, утврдени во Законот за заштита на личните податоци.
- Судовите треба да ја зголемат транспарентноста на судскиот надзор над безбедносниот сектор со тоа што ќе овозможат информациите и податоците во врска со таквата контрола да бидат достапни на пошироката јавност преку, на пример, годишни извештаи, статистики и медиумски или јавни изјави кои се однесуваат на исходот од секој ваков судски процес, секогаш кога тоа е можно.

6.1.4. Независни државни институции

- Владата треба да го обезбеди следење на наодите и препораките на независните државни институции, посебно во оние случаи кога овие институции целосно се потпираат на владата (како во случајот со Комесарот) за спроведување на нивните препораки.
- Владата треба да ги снабди независните државни институции со повеќе материјални и човечки ресурси со цел да можат да работат поефикасно и согласно нивните надлеж-

ности кои се поврзани со контролата и надзорот над работењето на државниот безбедносен сектор.

- Независните институции треба да соработуваат многу почесто со граѓанските организации и медиумите за прашањата од безбедносниот сектор со цел да бидат порелевантни, повеќе присутни во јавноста и да привлечат поголемо внимание и поддршка од страна на јавноста.
- Независните институции мораат да развијат политики за управување со човечките ресурси кои ќе овозможат развој на персонал кој ќе работи на прашањата од безбедноста што, пак, ќе овозможи зголемување на нивните капацитети за спроведување на контрола и надзор на актерите од државната безбедност.

6.2. Отчетност за трошењето на буџетот

- Министерството за финансии, согласно законот, мора да понуди начини за санкционирање на институциите кои (а) ги игнорираат роковите наметнати со буџетскиот календар, (б) ги надминуваат износите за трошоци предвидени за три години; и (в) не успеваат да ги засноваат нивните трошоци врз стратегии, акциски планови, закони и подзаконски акти.
- Министерството за финансии треба да иницира промени во кривичниот закон со цел секоја злоупотреба на средствата одредени од буџетот во износ поголем од две илјади евра да се смета за кривично дело „сериозна злоупотреба на средствата доделени од буџетот“. Предложената граница соодветствува со максималниот износ кој може да се потроши при една јавна набавка од помала вредност.
- Министерството за финансии треба да ги иницира ваквите промени во Законот за јавни набавки, што ќе доведе до тоа сите тајни набавки да се стават под негова закрила, и контролата врз истите ќе се врши од страна на Канцеларијата за јавни набавки (КНЈ).
- Доколку тајните набавки станат предмет на Законот за јавни набавки, КНЈ треба да подготви „Упатства за известување за договори потпишани со цел набавување доверливи (чувствителни, или со посебна намена) стоки и услуги“, што ќе бидат дистрибуирани до сите актери на безбедносниот сектор.
- Министерството за финансии треба да иницира вакви промени во Законот за јавни набавки кои ќе ги обврзуваат сите актери да поднесуваат извештаи до КНЈ за точниот број и вредност на договорите за јавни набавки од мала вредност кои ги потпишале со понудувачите. Доколку предложените мерки не придонесат за поголема транспарентност и поодговорно планирање, Министерството за финансии треба да покрене иницијатива за елиминирање на постапките за набавки од помала вредност.
- Врз основа на одлуката која претходно е усвоена од министерот или директорот на институцијата за која станува збор, секој актер на безбедносниот сектор во Србија треба да усвои посебни правила за дефинирање на исклучителните околности во кои итните набавки или набавките во четири очи можат да бидат дозволени

Библиографија

Примарни извори

1. Одговори на Министерството за внатрешни работи на Прашалникот на Белградскиот центар за безбедносни политики, октомври 2010 година.
2. Одговори на Народното собрание на Република Србија на прашалникот на Белградскиот центар за безбедносни политики, октомври 2010 година.
3. Европски суд за човекови права, Лабита против Италија, барање бр. 26772/95, пресуда на 6 април 2000 година.
4. Република Србија. Министерство за одбрана (2009 година). Стратегија за национална безбедност. Белград.
5. Република Србија. Народно собрание (2002 година). Закон за безбедносно-разузнавачката агенција. Белград: Службен весник бр. 42/02.
6. Република Србија. Народно собрание (2004 година). Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер. Белград: Службен весник бр. 120/04.
7. Република Србија. Народно собрание (2005 година). Деловник на Народното собрание на Србија.
8. Република Србија. Народно собрание (2005 година). Закон за Државниот завод за ревизија. Белград: Службен весник бр. 101/05.
9. Република Србија. Народно собрание (2005 година). Закон за полицијата. Белград: Службен весник бр. 101/05
10. Република Србија. Народно собрание (2005 година). Закон за заштита на граѓаните. Белград: Службен весник бр. 79/05
11. Република Србија. Народно собрание (2006 година). Устав на Република Србија. Белград: Службен весник бр. 98/06.
12. Република Србија. Народно собрание (2007 година). Закон за одбрана. Белград: Службен весник бр. 116/07.
13. Република Србија. Народно собрание (2007 година). Закон за основната организираност на безбедносно-разузнавачките служби на Република Србија. Белград: Службен весник бр. 116/07.
14. Република Србија. Народно собрание (2007 година). Закон за војската на Србија. Белград: Службен весник бр. 116/07.

15. Република Србија. Народно собрание (2008 година). Закон за антикорупциската агенција. Белград: Службен весник бр. 97/08.
16. Република Србија. Народно собрание (2008 година). Закон за заштита на личните податоци. Белград: Службен весник бр. 97/08.
17. Република Србија. Народно собрание (2009 година). Закон за тајност на податоците. Белград: Службен весник бр. 104/09.
18. Република Србија. Народно собрание (2009 година). Закон за воено-разузнавачката и Воено-безбедносната агенција. Белград: Службен весник бр. 88/09.
19. Република Србија. Народно собрание (2009 година). Закон за забрана на дискриминацијата. Белград: Службен весник бр. 22/09.
20. Република Србија. Народно собрание (2009 година). Закон за Народното Собрание на Република Србија. Белград: Службен весник бр. 9/10.

Секундарни извори

1. Белградски центар за човекови права, <http://bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/ljudska%20prava%20u%20srbiji%202006.pdf>.
2. Европска комисија, Извештај за годишниот напредок на Србија за 2010 година.
3. Флури, Филип и Хаџиќ, Мирослав (уред.). Регистар на реформите во безбедносниот сектор. ДЦАФ, ЦЦВО. Женева, Белград, 2004 година. [Flury, Phillip and Hadžić, Miroslav (edt.) Sourcebook on Security Sector Reform. DCAF, CCMR. Geneva, Belgrade, 2004.]
4. Голубовиќ, З. Социо-антрополошка анализа на дефицит во процесот на транзиција во Србија. Во: Филозофијата и општеството, 2/2006. Белград: Институт за филозофија и теорија на општеството. [Golubović, Z. Sociološko-antropološka analiza deficita tranzicionog procesa u Srbiji. U: Filozofija i društvo, 2/2006. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju]
5. Хаџиќ, М.; Милосваљевиќ, Б.; Стојановиќ, С. и Ејдус, Ф. (уред.) (2009 година) Годишник на реформите во безбедносниот сектор на Србија. Белград: Центар за цивилно-воени односи. [Hadžić, M., Milosavljević, B., Stojanović, S. and Ejđus, F. (eds.) (2009) Yearbook of Security Sector Reform in Serbia. Belgrade: Centre for Civil-Military Relations.]
6. Хаџиќ, М.; Милосваљевиќ, Б.; Стојановиќ, С. и Ејдус, Ф. (уред.) (2009 година) Годишник на реформите во безбедносниот сектор на Србија. Белград: Центар за цивилно-воени односи. [Hadžić, M., Milosavljević, B., Stojanović, S. and Ejđus, F. (eds.) (2009) Yearbook of Security Sector Reform in Serbia. Belgrade: Centre for Civil-Military Relations.]

7. Внатрешпарламентарна унија, DCAF (2003) Парламентарен надзор на безбедносниот сектор: Принципи, механизми и практики. Белград: Центар за цивилно-воени односи [Inter-Parliamentary Union, DCAF (2003) Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. Belgrade: Centre for Civil-Military Relations]
8. Министерство за внатрешни работи на Република Србија, <http://www.mup.rs/>.
9. Извештај на Народниот правобранител за 2010. http://www.ombudsman.rs/attachments/1304_lzvestaj%20narativni%20deo%20%282%29.pdf.
10. ОПКАТ, 2009 година. Извештаи поднесени од политичките партии согласно член 19 од конвенцијата: Наоди од Комисијата против тортура, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4986bc0e0.html>.
11. Интернет страница на Народното собрание на Србија: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.871.html>.

Медиумски извори

1. Списание Време, март 2009 година, бр. 951.
2. Весник Блиц, <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/235498/Raicevic-ponovo-negira-krivicu-za-ubistvo-Zarica>.

Додаток: Табела за отчетност

Отчетност за законитоста на работењето и почитувањето на човековите права						
	Министерство за внатрешни работи, Полиција	Безбедносно-информативна агенција	Министерство за одбрана, Војска	Воена полиција	Воено-безбедносна агенција, Воено-разузнавачка агенција	Приватни компании за обезбедување
Извршна власт	Сектор за внатрешни работи на полицијата	Влада	Инспекторат за одбрана	Генерален инспектор за Воената полиција	Генерален инспектор	-
Парламент	Комисија за одбрана и безбедност *					-
Судство	Врховни судови Основни судови	Врховен касационен суд	Врховни судови	Врховни судови	Врховен касационен суд Врховни судови	-
Независни државни институции	Народен правобранител, Комесар за информации од јавен карактер и заштита на личните податоци					-
Отчетност за трошењето на буџетот во Србија						
	Министерство за внатрешни работи, Полиција	Безбедносно-информативна агенција	Министерство за одбрана, Војска	Воена полиција	Воено-безбедносна агенција, Воено-разузнавачка агенција	Приватни безбедносни компании
Извршна власт	Министерство за финансии, Буџетска инспекција					-
	Канцеларија за јавни набавки, Стручно владино тело					-
	-	Внатрешна и буџетска контрола (внатрешно тело во рамки на Агенцијата)	Инспекторат за одбрана	Генерален инспектор	-	
Парламент	Комисија за финансии, Комитет за одбрана и безбедност					-
Независни државни институции	Државна ревизорска институција					-

Отчетноста на државните безбедносни актери во Западен Балкан

Автор: Мирослав Хаџиќ¹⁸³

183 Мирослав Хаџиќ е претседател на Управниот одбор на Белградскиот центар за безбедносна политика во Србија и професор на Факултетот за политички науки на Белградскиот универзитет.

Скратеници и акроними

АРС	Армија на Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
ЕУ	Европска унија
СРЈ	Сојузна Република Југославија
ЈНА	Југословенска народна армија
МОИ	Министерство за внатрешни работи
НАТО	Северноатлантска алијанса
ОНО и ОСЗ	Концепт за општонародна одбрана и општествена самозаштита
НПБ	Национална политика за безбедност
НСБ	Национална стратегија за безбедност
ВССЦ	Вооружени сили на Србија и Црна Гора
СФРЈ	Социјалистичка Федеративна Република Југославија
АДБ	Агенција за државна безбедност
РБС	Реформи во безбедносниот сектор
СЦГ	Државна заедница на Србија и Црна Гора

1. Вовед

Оваа глава претставува компаративна анализа на некои клучни наоди добиени од регионалното истражување на реформите во безбедносниот сектор (РБС) во Западен Балкан. Целта е да се одреди нивото на напредокот кој е постигнат при спроведувањето на начелата на демократското управување во безбедносниот сектор во земјите во регионот. За оваа цел, за клучни показатели се земаат постоењето и примената на процедури со кои се воспоставува отчетноста на државните актери при преземање задачи поврзани со безбедноста. Ова вклучува процедури кои се користат со цел државните актери да станат отчетни пред државните власти и граѓаните за своето дејствување или недејствување. Оваа глава се фокусира на наодите поврзани со отчетноста на војската, полицијата и разузнавачките служби, вклучувајќи го нивното граѓанско лидерство, кои заедно ја сочинуваат статутарната компонента на безбедносниот сектор.

Во првиот дел се дава краток опис на главните карактеристики на контекстот на РБС во Западен Балкан. Во него се идентификуваат потенцијалните сличности помеѓу овие контексти и се одредува дали сличностите во нивните контексти придонеле и нивните процеси на РБС да имаат слични карактеристики. Наодите од истражувањето покажуваат дека тенденциите на политичката демократизација и делокругот на РБС во дадените земји биле и остануваат меѓусебно поврзани. Ова се должи делумно на фактот што промените во Западен Балкан се одвиваа во поставиторитарен и постконфликтен контекст (Хенги, 2004 година).

Во вториот дел, анализата на главните тенденции и облици на формирање и/или трансформирање на државните безбедносни сили во регионот дава дополнителен увид во врската помеѓу контекстот и РБС.

Во третиот дел, се земени предвид компаративните наоди за регулирањето на процедурите, овластувањата и надлежностите за демократска граѓанска контрола и надзор над безбедносните актери. Постоењето и спроведувањето на овие процедури се клучни предуслови за воспоставување на отчетност на безбедносните институции. Се анализираат доказите во однос на спроведување на овластувањата за контрола и надзор.

За целта на оваа глава, студиите на случај кои се претставени во овој том беа предмет на квалитативна анализа на содржината. Студиите на случај овде се користат како примарен извор на емпириски податоци. Исто така се користеа и собраните увиди од анализата на состојбата¹⁸⁴ на државата која беше изработена претходно во рамките на истиот проект, вклучувајќи анализи на националните политики за безбедност (Хаџиќ, Тимотиќ, Петровиќ, 2010 година). Податоците кои се достапни во приложените студии нема да бидат целосно и детално разработени во овој текст, а ќе се користат само за да ги поткрепат главните наоди на компаративната анализа.

Авторите на студиите на случај мораа да се придржуваат до одредени инструкции за да ги направат наодите од нивото истражување полесни за споредба. Тие исто така мораа да ги

184 Секој член на конзорциумот објави своја анализа на состојбата. Сите анализи можат да се најдат во библиографијата на оваа глава.

изберат и резимираат податоците од претходните анализи¹⁸⁵ во делокругот на отчетноста на безбедносните актери во нивните земји. Истражувачите имаа полна автономија при определувањето на овој делокруг, кој за возврат ги прави одговорни за валидноста на наодите и евалуациите кои се претставени во нивните студии на случај. Оттука, и авторот на оваа глава е целосно одговорен за квалитетот на компаративната анализа и неговото лично толкување на наодите.

Следниот текст има за цел да биде повеќе од една обична компилација на главните наоди на студиите на случај. Авторот ги протолкува и резимираше податоците и резултатите согласно неговото поимање на политичката и безбедносната динамика во Западен Балкан. Тој го избра овој пристап за да стави поголем акцент на процесите кои го поткрепуваат развојот, содржината и делокругот на РБС во овие земји. Секако, ова е само еден од повеќето можни начини на толкување на сличностите и разликите, како и на напредокот и застоите при воспоставување на одговорностите на државните безбедносни сили.

2. Сличности меѓу контекстите

Конструктот „Западен Балкан“ се заснова на претпоставката дека земјите од Западен Балкан и покрај разликите кои постојат меѓу нив имаат и многу сличности. Анализата на изворите, содржината и значењето на дискурзивно создадената слика за регионот и земјите во него ги надминува потенцијалот и целта на овој документ. Поради ова, авторот ја присвојува гореспоменатата хипотеза и ќе ја прошири со тоа што ќе ни даде краток преглед на главните сличности и суштинските разлики меѓу земјите од Западен Балкан. Оваа глава исто така ќе се фокусира на сличностите кои овозможуваат да се направи споредба помеѓу локалните контексти каде што се спроведуваат РБС и ги идентификува видливите импликации кои упатуваат на слични основни тенденции.

Контекстот на РБС во регионот ќе биде овде претставен како повеќеслоен социјален конструкт. Тој се состои од група меѓусебно поврзани и испреплетени дискурзивни слоеви, распределени по хронолошки и историски редослед. Формативната сила и вредноста на објаснувањето на секој слој зависи од значајноста која моменталните создавачи на доминантниот дискурс на контекстот и РБС му ја придобиваат, а не од местото на определениот слој по редослед на историските настани.¹⁸⁶

Контекстот на РБС во земјите од Западен Балкан се состои од две компоненти: идејна и материјална. Идејната компонента го дава контекстот преку националната политика и стра-

185 Различните критериуми кои беа анализирани во текот на раната фаза на проектот во која авторите ги мапираа РБС во нивните земји беа: правна држава, надзор од независни државни тела, судска контрола и надзор, парламентарна контрола и надзор, извршна контрола и надзор, општа транспарентност, финансиска транспарентност и застапеност.

186 Ова исто така се објаснува со деспотското отстранување на двете Југославији од колективната меморија на секоја нова држава создадена на нејзина територија, и со градењето национални и политички идентитети врз основа на предјугословенската ера.

тегијата за безбедност (НПБ, НСБ),¹⁸⁷ и нивните карактеристики во смисла на вредности, идеологија, интереси и политики, како и аспирациите на локалното општество. Како тие се распоредени во голема мера зависи од доминантната стратeгиска култура во дадената земја (Тоје, 2009 година). Оттука, безбедносната политика може да се сфати како платно (кое содржи симболи, значења и пораки) на кое локалните елити ја втиснуваат сопствената визија за општествениот и политичкиот субјект кој тие го претставуваат. Оваа глава се фокусира на конструктот создаден од владејачките елити, не само на нивните држави, туку и на значајната Друга, со чија помош и поврзаност со истата се создава Сопствената. (Нојман, 2011 година).

Врз основа на овие концепти НСБ ги одредува безбедносните потреби и безбедносните капацитети на дадената земја. Капацитетите, пак, се дефинирани од сегашните власти во согласност со нивното толкување на списокот со заштитени вредности и интереси на локалната заедница. Тие најпрво ги собираат, класифицираат и проценуваат клучните закани по безбедноста и опстанокот на земјата, а потоа ги идентификуваат нивните потенцијални причинители. Потенцијалните разидувања меѓу искажаното чувство на загрозеност и проценката на земјата за своите капацитети да ги отстрани и спречи заканите по својата безбедност е почетната точка за потребата и волјата за реформи во безбедносниот сектор.

Идејната компонента на контекстот е дополнета со материјални производи на безбедносната политика и стратегија, заедно со промени во рамките на постоечкиот безбедносен сектор. Обликот на овие производи е примарно одреден од уставни, законодавни и системски решенија кои го обликуваат безбедносниот сектор во дадената земја. Согласно овие решенија, се основаат и регулираат безбедносните институции. Овие институции треба да гарантираат зачувување и/или постигнување на посакуваното ниво на безбедност.

Основните сличности во контекстите на РБС во земјите од Западен Балкан може да се следат долж неколку меѓусебно поврзани линии. Сите слоеви и споредни производи како од неодамнешното така и од далечното минато се насобрани долж една линија, со вообичаено недемократско политичко наследство во нејзиниот центар. Ова наследство е производ на доминацијата на авторитативните режими во регионот во текот на 19-от и 20-от век. Ова суштински влијаеше врз создавањето друга линија, која произлегува од врската помеѓу локалното општество и државата, со нејзините безбедносни актери. Статусот на сателит на озогласено политизираните и идеологизирани инструменти на државно изнудување претставуваше една од константите во оваа врска. Соодветно на тоа, заштитата на владејачкиот режим – на лидерот, владејачката класа и идеологијата – беше незаменлив дел на нивната мисија. Тогаш демократските дефицити, долж третата линија, беа умножени и го допреа дното за време на периодот на државни режими кои се преправаа дека се социјалистички. Меѓутоа, негативните ефекти од овие дефицити не исчезнаа со распаѓањето и/или падот на старите социјалистички режими. Токму во темели на дискурзивно (пре)обликуваната слика на регионалниот контекст, вклучувајќи го тековниот концепт и практика на спроведување реформи во државните безбедносни институции се кријат корените на нивното севкупно наследство.

187 Концептот „нација“ овде се користи да опише политичка заедница опфатена од држава, а не етничка група.

Моменталниот контекст на РБС во земјите од Западен Балкан се развиваше, како што отсликува Табела 1, најмногу во текот на изминатите две декади. Неговиот постоечки облик е резултат на здружен, истовремен ефект на повеќе долготрајни процеси. Поттикот за радикални промени на контекстот дојде со распаѓањето на социјалистичките системи за време на доцните 1980ти и раните 1990ти години. Подоцна, со отстранувањето на горниот слој ставен од двата блока започнува фазата на развој на поинаква политичка и безбедносна динамика во постоечките држави, и во оние кои се создаваат во регионот (Хаџиќ, 2001). Последницата од овие промени, вклучувајќи го и падот на делегитимизираните режими беше што овие земји беа сведоци на нечуена експлозија на важни внатрешни контрадикторности кои долго време беа потиснувани.

Табела 1: Фази на промена во контекстите на безбедносниот сектор во Западен Балкан			
Земја	Формирање на државата и инструментите на моќ	Нормализација и стабилизација	Демократизација
Албанија	Падот на комунизмот и распаѓањето на старата државна структура (1991–1997)	Враќање во нормала и евро-атлантска ориентација на реформите (1997–2000)	Консолидација на институциите на безбедносниот сектор и надзор (2000–2009)
БиХ	Прв период (ноември 1990–декември 1997)	Втор период (јануари 1998–јануари 2006)	Трет период (февруари 2006–декември 2009)
Хрватска	Почетна фаза на градење на државата (1990–1995)	Ера на демократски дефицит (1995–2000)	Земјата е на патот кон реформите (2000–денес)
Косово	Почеток на развојот на безбедносниот сектор (1999–2005)	Постепено предавање на надлежностите на локалната власт (2005–2008)	Нова безбедносна архитектура (2008–денес)
Македонија	Од независноста до конфликтот (1991–2001)	Од Охрид до Букурешт (2001–2008)	Пост-вето национализам (2008)
Црна Гора	Крајот на социјализмот и социо-политичкиот контекст (1989–1997)	Од поделбата на владејачката партија до независноста (1997–2006)	Градење на институциите и евро-атлантска интеграција (2006–2009)
Србија	Ерата на Милошевиќ (1989–2000)	Демократски промени – Точка од која нема враќање? (2000–2003) Почеток на првата генерација на РБС (2003–2006)	Реформи наспроти промена на надворешната политика? (2006–2009)

Ова беше период кога клучните недостатоци – поврзани со економијата, политиката и безбедноста – излегоа на виделина. За време на втората Југославија, во текот на доцните 1980-те, овие недостатоци беа внатрешно кристализирани и антагонизирани долж етнички и верски линии. Исходот од војните и распаѓањето на државата во 1990-те беше создавање на речиси чисти етнички држави или државотворни субјекти. Следуваше конфликтот во Косово, кој беше завршен со воената интервенција на НАТО во 1999 година, создавајќи

ги клучните предуслови за подоцна да биде прогласена независноста на Косово.¹⁸⁸ Истиот бран промени помина и низ Македонија во 2001 година, зголемувајќи ги етничките и верските последици на војните во поранешна Југославија. Меѓутоа, почетокот на етничките вооружени конфликти во Македонија беше спречен уште во раната фаза со странска интервенција, а потоа и замрзнат (Конеска и Котевска, 2011, стр. 5-6, 17).

За разлика од другите земји од поранешна Југославија, последиците по падот на социјализмот во Албанија беа почувствувани дури во 1997 година. По падот на режимот, земјата се соочи со реална закана од граѓанска војна. Ефектите од војните во поранешна Југославија, заедно со распаѓањето на албанската држава, им го олесни неповратното пробивање на патот на ЕУ, НАТО и Соединетите Американски Држави кон Западен Балкан. Оттогаш, евроатлантскиот горен слој се прошири во регионот.

Контекстите, темпото, содржината и делокругот на процесите на РБС во земјите од Западен Балкан беа и сè уште се одликуваат со три суштински сличности. Првата сличност е резултат на учеството на пет земји од регионот – Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово, Црна Гора, Србија¹⁸⁹ – во војните кои се водеа на територијата на поранешна Југославија, и директната изложеност на двете останати држави – Албанија и Македонија – на последиците од нив. Втората сличност доаѓа од фактот што беа создадени три нови држави – Босна и Херцеговина, Хрватска и Косово – и нивните безбедносни институции и обликувани под услови на масивна внатрешна и/или надворешна употреба на вооружена сила. Во Македонија се создадоа државни и безбедносни сили, во Србија и Црна Гора¹⁹⁰ истите директно се трансформираа, а индиректно се трансформираа во Албанија под влијание на непосредната воена средина (Дурмиши и др., 2011 година, стр.7-11).

Првите две сличности доведоа до трета важна сличност на контекстите на РБС. Поради воените и/или внатрешните конфликти, неповратната разделба на земјите од Западен Балкан најпрво се спречуваше и/или одлагаше со социјализмот, а потоа значително се забавуваше и се отежнуваше на повеќе нивоа. Отсуството на внатрешен консензус за потребите, целите, начините и темпото на ставање крај на стариот режим придонесе кон ваквата ситуација. Во текот на 1990-те, економската и социјалната цена на пост-социјалистичката транзиција во овие земји – вклучувајќи ги и трошоците за основање и трансформација на војската, полицијата и разузнавачките служби – стана исклучително висока. Истовремено, волјата на локалните народи да ја платат оваа цена почна забрзано да исчезнува. Цената дури и се зголеми кога се вклучија трошоците за воените штети, а ова на крајот испадна многу повеќе отколку што народите на овие земји можеа да платат. Зголемемиот број на транзициски губитници, заедно со трошоците на војната, предизвикаа силни внатрешни закани по личната

188 Треба да се забележи дека Србија не ја признава независноста, и Косово и Метохија ги смета за дел од својата територија. Косово беше една од единиците за анализа во овој проект, а за повеќе информации за развојот на РБС прочитајте ја глава 4 погоре. Расправата за статусот на Косово не е вклучена во рамките на ова истражување.

189 Ке ја тргнеме настрана расправата за злосторниците во војните кои се водеа на територијата на поранешна Југославија т.е. за агресорите и жртвите. Во оваа група ги вклучивме и Србија и Црна Гора, бидејќи тие, спротивно на тврдењата на нивните претходни и сегашни власти, учествуваа во овие војни од април 1992 година па натаму, најпрво во рамките на СФРЈ, а подоцна во Сојузна Република Југославија (1992-2003 година).

190 Почнувајќи од 1992 година тие беа членки на Сојузна Република Југославија (СРЈ), а од 2003 до 2006 година на Државната заедница на Србија и Црна Гора (СЦГ).

и колективната безбедност. Ова делумно објаснува зошто државните власти беа исклучително внимателни при реорганизирањето и/или реформирањето на (наследените) воени, полициски и разузнавачки служби.

Формативната фаза беше од суштинско значење за подоцнежните, иако нееднакви, развој на РБС во регионот. Радикалното збогување со стариот режим се одложуваше и стана уште посложено поради војните и/или воената средина. Ова е и причина зошто земјите од Западен Балкан потрошија толку многу време во стегите на авторитативниот режим кои локалните власти се обидоа да го направат легитимен.¹⁹¹ Затоа изненадува фактот што процесите за почетна и/или лажна демократизација и РБС најчесто се развиваа во два одделни правци.

Гореспоменатите процеси од 1990-те овозможуваат одложено опстојување и мутација на етноцентричниот авторитативен режим во Србија (Поповиќ и др., 2011 година, стр. 9-11) и Црна Гора (СРЈ, СЦГ) (Радевиќ и Рајчевиќ, 2011, стр.7-10), и негово утврдување во Хрватска.¹⁹² И во двата случаи, беше активен *plebiscite caesarianism* под маската на демократијата, овозможувајќи им на централните државни власти да ја добијат и обноват нивната легитимност по пат на регуларни, но не и фер, избори. Токму од истиве причини авторитативниот модел на владеење сè уште се применува од локалните етнички и верски елити во ентитетите на Босна и Херцеговина, и покрај надворешно поставената демократска фасада (Хаџовиќ и др., 2011 година, стр.9-16). Сличен модел се применува во Косово, каде што власта сè уште ја контролираат елитите, кои се спореден производ на војната (Кеџаја и Врајоли, 2011, стр.12-14). Од друга страна, пак, Албанија, предводена од Демократската партија и откако поранешните комунисти собрани во Социјалистичката партија изгубија на изборите во 1992 година, беше сведок на создавање нов вид авторитаризам. Тој беше придружуван од засилување на личната моќ на политичките елити над безбедносните сили (Дурмиши и др., 2011, стр.8). Истовремено, во Македонија членовите на заедницата на локалните етнички Албанци ја негираа легитимноста на новиот режим и државните инструменти на моќ сè до потпишувањето на Охридскиот договор во 2001 година. Силните етнички поделби директно ги ослабнаа малите демократски капацитети на новите институции во Македонија (Конеска и Котевска, 2011 година, стр.7-13).

3. Појавата и формирањето на безбедносните институции

Појавата и формирањето на безбедносните институции во земјите од Западен Балкан беа најмногу одредени од распаѓањето на социјализмот и војните кои се водела во регионот. Во овој дел ќе ги истакнам само факторите кои се суштински за дефинирање на формата, социјалниот и професионалниот профил, и моќта и позицијата на овие институции во општеството.

191 Во земјите од југословенско потекло, новите власти примарно се криеја себеси под маската на демократијата со цел да постигнат надворешен легитимитет, додека внатрешно се легитимираа себеси примарно со помош на аргументи и причини поврзани со етничко-религиските прашања или со градењето на државата.

192 Види и Кнезовиќ и Станичиќ, 2011 година, стр.14-16, каде се опишува како полупретседателски систем со демократски недостатоци.

Земјите од Западен Балкан може да се поделат на две различни групи согласно нивните почетни позиции. Првата група ги вклучува Хрватска, Македонија и Косово, бидејќи ја стекнаа својата независност за време на насилното ставање крај на Југославија. Нивните државни безбедносни сили беа создадени заради тоа што беа неопходни во (пред)воениот период, а нивна цел беше да создадат нови држави со воена сила и/или да ги заштитат. Секако, и Босна и Херцеговина спаѓа во оваа категорија, бидејќи етно-политичките заедници на Срби, Хрвати и Бошњаци започнаа да ги создаваат своите воени единици на нејзина територија уште пред почетокот на војната. Подоцна истите воени формации играа клучни улоги во страдањата на распламениот воен конфликт.¹⁹³ Токму поради ова Босна и Херцеговина беше формирана како одделна и независна држава која се состои од два ентитети по потпишувањето на Дејтонскиот мировен договор. Постоечките безбедносни сили беа сменети и беа создадени нови согласно одредбите утврдени во Дејтонскиот договор.

Крајните цели на страните во конфликтот и (пред)воената динамика го поставија темпото на воспоставување и одредување на природата на безбедносните институции во оваа група. Она што овие институции го имаат заедничко (и самите држави), како што забележаа авторите на студиите на случај, е фактот што сите тие беа изградени од нула. Сепак, се чини дека овде бил во игра многу посложен процес. Затоа поблиску до вистината е да се тврди дека безбедносните сили на овие земји беа производ на два истовремени и меѓусебно поврзани процеси.

Кога новите држави ја прогласија својата независност, тие веќе ги ставија под своја контрола локалната полиција и цивилните разузнавачки служби, вклучувајќи ги нивните бази на податоци и мрежи на соработници.¹⁹⁴ Природно, целта на овие институции – и нивните симболи, легитимитет, идеологија, професионална и етничка структура на кадарот – сите беа сменети истовремено. Како дополнение на постоечките, се формираа нови армии непосредно пред и/или за време на војната.¹⁹⁵ Покрај ова, старите модели на граѓанско-воени и граѓанско-полициски односи си најдоа место во новите држави поради мутација на авторитарниот режим, донесен откако поранешниот воен, полициски и разузнавачки кадар ги презема позициите.¹⁹⁶ Понатаму, специјалниот статус на разузнавачките служби остана недопрен. Новите државни безбедносни институции исто така ја наследиле, а подоцна и ја трансформираа, организациската култура на нивните југословенски претходници.¹⁹⁷

Втората група ги вклучува Албанија и Србија и Црна Гора – последниве најпрво како држави од СРЈ и Државната заедница на Србија и Црна, а подоцна и како две независни држави. Она што овие држави го имаат заедничко е фактот што сите тие ги наследиле безбедносни-

193 Армија на БиХ, Армија на Република Српска, Хрватски Совет за одбрана.

194 Во Хрватска и Босна и Херцеговина, ова се случи по првите повеќепартиски избори (1990 година) кои ги добија некомунистичките елити, додека во Косово, овие тела се појавија при крајот на 1990-те, заедно со создавањето на Армијата за ослободување на Косово.

195 Оттука, јадрото на Хрватската армија беше создадено во рамките на Хрватската национална гарда, која тогаш беше дел од полицијата.

196 Во фазата на формирање, службениците на поранешната Југословенска национална армија го сочинуваа јадрото на Македонската армија; види и, Конеска и Котевска, 2011 година, стр.11.

197 Наследството на Југословенската народна армија навлезе во Армијата на Босна и Херцеговина оформена после Дејтонскиот договор преку припадниците на вооружените сили на поранешната Армија на Република Српска, која беше создадена од ветераните на поранешната Југословенска национална армија.

те сили, заедно со нивниот социјален и професионален багаж, од поранешната држава и/или поранешните режими. Меѓутоа, во Србија и Црна Гора, за разлика од Албанија, овие институции беа сменети во услови на непрогласена воена состојба – попрецизно, во текот на нивното тајно учество во борбените операции во Хрватска и Босна и Херцеговина, и прилично отвореното учество за време на војната во Косово. Оттука, постојат одредени сличности помеѓу процесите на (ре)формирање на безбедносните институции во Србија и Црна Гора (СРЈ), Хрватска (Едмундс, 2007 година), Босна и Херцеговина и Косово, исто како што и неучеството на Македонија и Албанија во војните доведе со сличности во тие две земји. Додека Македонија, во раните години на независноста, се обидуваше да создаде и да опреми нови и/или различни безбедносни институции, Албанија се бореше да ја спречи дезинтеграцијата на наследените институции и се обидуваше да ги трансформира за да одговараат на потребите на прокламираниот демократски политички систем.

Треба да се забележи дека во поранешна Југославија страните во конфликтот ја гледаа војната како шанса – секогаш наметната од другата страна – за израмнување на историските долгови помеѓу нациите кои ја сочинуваа Југославија, создавање етнички држави и конечна демаркација од Другите. Затоа не изненадува фактот што сите други – соседните југословенски нации и нивните непосредни соседи – станаа централни објекти на целосна секуритизација. Новите безбедносни институции беа создадени и/или обликувани по мерка на новосоздадените држави. Нивните членови беа социјализирани под маската на патриотизмот и ксенофобично-шовинистичкиот кодекс, со борбен морал кој се вклопуваше во истата таа маска.

Исходот од ова беше етничко чистење на наследените воени, полициски и безбедносни служби во СРЈ, додека етнички чисти безбедносни формации беа создадени за целите на новата држава во Хрватска, Босна и Херцеговина и Косово. Нивните операции за време на војната и во двата случаи беа оправдувани со тоа дека вооружената борба е неопходна за да се заштити опстанокот на нивните нации и држави. Заштитата на државата беше добро покритие за националните лидери да стекнат апсолутна моќ во текот на војната. Понатаму, тоа ги ослободи и нив и нивните безбедносни сили од каква било одговорност и ги заштити од каков било облик на контрола и надзор. Ова доведе до тоа националните закони за воените, полициските и разузнавачките служби да содржат бројни одредби кои им гарантираат многу дискрециски овластувања на високите државни функционери.¹⁹⁸

Понатаму, напишано правило на војната беше дека целта ги оправдува средства. Се зајакна (пред)воената мрежа на интереси помеѓу локалните политички, безбедносни и криминални елити. Ова овозможи безобзирно кршење на човековите права, кои кулминираа со воени злосторства извршени од различните формации на сите завојувани страни. Се создадоа бројни паравоени и параполициски единици во секоја земја од или со поддршка на нејзините регуларни сили. Од друга страна, пак, единици на регуларните државни безбедносни сили постепено изникнуваа од различните параформации.¹⁹⁹

198 На пример, законите за војска и одбрана во СРЈ беа усвоени 18 месеци по основањето на државата.

199 На пример, за време на војната и под покровителство на Агенцијата за државна безбедност (АДБ), озогласената Единица за специјални операции (ЕСО) на Министерството за внатрешни работи беше создадена од парамилитарните формации кои претходно пуштоа во Хрватска и Босна и Херцеговина.

И покрај тоа, на стратегиско ниво, овие држави имаа силен синџир на граѓанска команда за време на војната, а локалните воени, полициски и разузнавачки служби беа директно подредени на главниот командант. Тие ја изгубија својата професионална автономија за време на борбата и станаа извршители единствено на политичката и воената (зло)волја на главниот командант.²⁰⁰ Ова беше камен-темелник за нивната подоцнежна трансформација во преториска гарда на локалниот лидер (Жунец, 1998 година; Хаџиќ, 2000 година). Меѓутоа, колку подолу единиците беа на хиерархиската скала имаа толку поголема оперативна автономија. На тактичко ниво, динамиката на борбата директно зависеше од волјата на локалните воени водачи и нивните претставници. Овие единици се бореа и извршуваа криминални дела заедно со парамилитарните формации. Ова беше коренот на тоа што подоцна стана прекугранична криминализација на војните во поранешна Југославија од огромни размери.

Ставањето крај на војните во поранешна Југославија кое беше наметнато еднадвор бараше од земјите кои учествуваа во нив да ги вратат своите воени, полициски и разузнавачки служби во услови на мир. Како главни приоритети на агендата беа ставени демилитаризацијата, демобилизацијата, декриминализацијата и деполитизацијата. Овие процеси не можеа успешно да се спроведат без враќање на локалното општество од воени услови во услови на мир. И покрај ова, наследството од војната остана многу долго време важен фактор кој се вмешува. Во секоја земја имаше различно значење и различно влијаеше врз делокругот и содржината на реформите во наследените безбедносни институции.

Во Босна и Херцеговина, процесите беа отпочнати, но не и завршени, со учество и под покровителство на НАТО и различни претставници на ОН, ЕУ и ОБСЕ. Спротивно на ова, во Хрватска и СРЈ, реконфигурацијата на безбедносниот сектор беше вршена автономно, сè до смртта на Фрањо Туѓман во 1999 година и симнувањето од власт на Слободан Милошевиќ по изборите во 2000 година. Важна сличност помеѓу двете држави се одразува во фактот што се пресече авторитарниот режим по операцијата „Бура“ во Хрватска и потпишувањето на Дејтонскиот договор. Од друга страна, пак, клучната разлика произлегува од фактот што Хрватска излезе како победник по војната, а СРЈ како губитник.

Хрватските вооружени и безбедносни сили стекнаа значителни овластувања и репутација за време на војната, што им даде приоритет при распределбата на овластувања и добивање бенефиции после војната. Нивниот придонес во војната и лојалноста кон Туѓман ги поштеди од какви било промени, особено од радикални промени. Понатаму, имиџот на патриотски воини и градители на државата ги штитеше од каква било одговорност за воениот криминал. Како последица на ова, по смртта на Туѓман, безбедносните елити и десничарските политички партии беа најголемата пречка за радикални РБС. Тие претставуваа политичка закана за секој наследник на Туѓман, особено доколку тој би се обидел радикално да го смени нивниот статус и/или да ја ограничи нивната моќ.

Од друга страна, пак, Слободан Милошевиќ, иако привремено, профитираше во голема мера од поразот на неговата воена политика. За време на војната, тој ги стави сите постоеч-

200 Од воена гледна точка, и во примерот за Југословенската народна армија (ЈНА, АРС), ова се илустрира со неправедната блокада и уништување на Вуковар, бомбардирањето на Дубровник и опсадата на Сараево која траеше неколку години, како и со подоцнежното вклучување на ЈНА во војната против НАТО.

ки државни безбедносни сили под своја целосна контрола и надлежност. После војната, тој ја обезбеди нивната лојалност со тоа што ги заштити од одговорност за поразот, и ги стави нивните воени криминални досиеја под клуч, на сигурно. Ова беше главната причина зошто безбедносните елити, заедно со десничарските политички партии, станаа не само главна пречка за радикални РБС, туку и главна закана за моќта и животите на поттикнувачите на демократизација во Србија.²⁰¹

Во втората половина на 1990-те, додека Милошевиќ беше преокупиран со Косово и со зачувувањето на својата власт, Црна Гора ги поставуваше темелите на нејзината идна независност. Ова беше целта која Мило Ѓукановиќ ја имаше на ум кога почна постепено да ги трансформира локалните полициски сили во внатрешна армија наменета да спречи потенцијална воена интервенција од Белград (Радевиќ и Раичевиќ, 2011 година, стр.16).

За крај, Хрватска, Србија и Црна Гора тргнаа по патеката на реформите дури по 2000 година, а за тоа време Албанија и Македонија, заедно со Босна и Херцеговина (откако беше воспоставен протекторат на меѓународната заедница по Дејтонскиот мировен договор во 1996 година), веќе имаа започнато со своите реформи. Косово се придружи на патот на реформите подоцна, а нејзините безбедносни институции беа оформени под патронажа на надворешни актери по 1999 година. Независно од временскиот момент, во сите овие земји започна фазата на нормализација и стабилизација, во текот на која се создадоа законски, системски и политички услови за реформите на наследените државни безбедносни институции.

4. Модели на демократска отчетност на државните безбедносни актери

Сега, анализата се свртува кон постоечките модели на контрола и надзор над безбедносните актери во земјите од Западен Балкан и кон методите за воспоставување на нивна отчетност. Наодите од студиите на случај во претходните глави укажуваат на тоа дека безбедносните актери во земјите од Западен Балкан се структурирани согласно демократските начела на развиените општества. Земјите од Западен Балкан ги изменија и дополнија старите и/или присвоија нови уставни и законски решенија. Исто така е очигледно дека тие забрзано ги напуштаат државно-центристичките безбедносни концепти. Со други зборови, тие постепено го присвојуваат концептот на безбедноста како јавно добро и соодветно на тоа го обликуваат безбедносниот сектор на холистички начин. Следствено, структурата на секторот е значително изменета во последните десеттина години, иако различно во секоја поединечна земја. Сепак, сега секој сектор има многу разнолика и сложена структура, бидејќи некои јавни административни тела беа придодадени кон традиционалните безбедносни сили (Прилог, Табела 2).

Структурните промени исто така се резултат на истовремената диверзификација и специјализација на старите безбедносни институции и оние кои се појавуваат. Овие трендови беа

201 Непобитен доказ е атентатот на премиерот Ѓинѓиќ (2003 година), извршен од припадници на тајната служба и криминални формации.

поттикнати од радикални промени во безбедносниот контекст на глобално, регионално и национално ниво во изминатите дваесет години. Особено, беа поттикнати од појавата на нова политичка и безбедносна конфигурација на сите нивоа, што го зголеми развојот на изменет список на предизвици, ризици и закани по безбедноста на глобалната заедница, државите и граѓаните.²⁰²

Со цел соодветно да одговорат на новите закани земјите од Западен Балкан, како и другите во евро-атлантската заедница, го зголемија бројот на своите безбедносни актери. Одредени овластувања подоцна им беа дадени, на пример, на царината, финансиските и даночните институции и единиците за спречување на перење пари. Овие тела исто така имаат овластување да спроведуваат разузнавачки и контра-разузнавачки активности за сопствени цели. Истовремено, заштитата на државните граници не беше под надлежност на воената, туку на граничната полиција. Истиот бран промени ги зафати воените, полициските и разузнавачките служби, повикувајќи на редефинирање на нивната мисија и задачи.²⁰³ Ова се чинеше неопходно, бидејќи земјите создадоа професионални војски. Традиционалните безбедносни институции беа проширени за да вклучат различни специјални оперативни единици чија задача беше борба против тероризмот, организираниот криминал, перењето пари, корупцијата итн. Доктрините за користење на воените, полициските и разузнавачките служби беа променети. Застарените граници помеѓу војската и полицијата полека почнуваат да исчезнуваат, зголемувајќи ја политизацијата на војската и милитаризацијата на полицијата. Понатаму, разузнавачките служби сè повеќе се ангажираат во некои традиционално полициски задачи во име на специјализираните судски тела.²⁰⁴ Активното учество на овие земји во соработката за меѓународна безбедност, заедно со членството во НАТО и/или ЕУ на некои од нив, како и подготовката за членство на другите, дополнително ги поттикнаа овие промени.

Со овие промени стана неопходно земјите од Западен Балкан да ги поделат надлежностите како и да ги специфицираат и опишат овластувањата на нивните безбедносни актери. За оваа цел беа ревидирани и изменети постоечките и новите закони (Прилог, Табела 3). Политичките и концептуалните причини за ова се најдоа во националните стратегии за безбедност донесени во текот на претходната декада (Прилог, Табела 4). Бројни тематски и специфични стратегии и оперативни и акциски планови за отстранување на одредени закани по националната безбедност доаѓаа од ист извор. За оваа цел, соработката помеѓу државните безбедносни институции, чии број постојано се зголемуваше, и помеѓу надлежните министерства и другите тела на јавната администрација беше пропишана со закон. Низ регионот беше формално обезбедена хоризонталната и вертикалната поделба на владејачките надлежности помеѓу извршните тела. Поради сите овие фактори, демократското управување со безбедносниот сектор стана сложена и напорна задача. Парадоксот е тоа што оваа сложеност придонесе кон тоа да стане поверојатно дека државните безбедносни институции одговорно ќе ја извршат својата мисија и задачи, и ќе даваат отчет за нив пред надлежните

202 За повеќе информации за начинот на кој овој список е направен во земјите од Западен Балкан види: Хаџиќ, Тимотиќ и Петровиќ (уред.), 2010 година.

203 На пример, експлицитната обврска да се заштити територијалниот интегритет на земјата беше исклучена од мандатот на Српската армија; види Устав на Република Србија, член 139, Службен весник на СРЈ, Белград, 2006 година.

204 Упатуваме на канцелариите на специјалните обвинители за воени злосторства и организиран криминал.

власти и граѓаните. Ова обезбеди дополнителна основа за демократско (ре)формирање на безбедносните сектор.

Појавата на нови актери трајно го сруши безбедносниот монопол и ексклузивноста на традиционалните безбедносни сили. Паралелно со ова, започна промена на националната безбедност од доменот на високата политика кон доменот на јавната политика. Денес, само парламентот има надлежност да ја дефинира националната стратегија за безбедност во земјите од Западен Балкан, а извршните тела се обврзани да ги искористат овие стратегии со цел да ја создадат и спроведат тековната безбедносна политика. За да се постигне ова, во овие земји беше воспоставен јасен синџир на граѓанска команда (Прилог, Табела 5). Паралелно се развиваа линиите на интегрирано и координирано управување со државните безбедносни институции. Формално се осигура и зајакна професионалната автономија на воените, полициските и разузнавачките служби.²⁰⁵ Исто така беше зајакнато и граѓанското управување, што се должеше на постепено вклучување на неуниформирани експерти во релевантните министерства. Ова делумно го ограничи влијанието на корпоративните интереси во управувањето кои ги имаа безбедносните елити. Ова исто така е и цел на професионализацијата на јавната администрација која е насочена кон ограничување на влијанието на политичката класа во управувањето со безбедносниот сектор. Може оправдано да се заклучи дека актерите на извршната власт во регионот сега ги поседуваат сите потребни надлежности и средства за строга контрола на државните безбедносни сили. Многу поважно е што оваа форма на контрола, за разлика од наследениот авторитарен модел, сега се заснова на демократски процедури и правила. Сите лидери и функционери на извршната власт се обврзани со закон да работат транспарентно и да бидат достапни на јавноста, согласно законските одредби за доверливост.

Главниот столб на демократското управување е фактот што режимите за управување со безбедносниот сектор сега се малку посложени, благодарение на зголемениот број актери како и административни и командни контроли. Воспоставувањето тела и процедури за внатрешна контрола на секоја безбедносна институција претставува дополнителна проверка. Меѓу клучните надлежности на телата за внатрешна контрола спаѓаат вршењето евалуација и проценка на подготвеноста и капацитетите на единиците и членовите на дадената институција. Тие се надлежни да ја контролираат законитоста на работата на безбедносните сили, вклучувајќи го и трошењето на буџетот. Дополнително, една од задачите на телата за внатрешна контрола е систематско надгледување за тоа дали безбедносните институции ги почитуваат човековите права на јавноста и на својот кадар.

Управувачките и командните надлежности во земјите од Западен Балкан се распределени помеѓу различните тела и институции на извршната власт. На пример, министерот за финансии на земјата е обврзан систематски да го контролира управувањето со финансии во државниот безбедносен сектор. Ова е дополнителен доказ дека се презела системска деконцентрација, прераспределба и рестрикција на безбедносните овластувања. На тој начин, ова опасно овластување не е повеќе само во рацете на единствен државен лидер или владејачка група. Локалните безбедносни служби повеќе не можат да применуваат специјални мерки без да добијат писмена дозвола од судот. Може слободно да се претпостави

205 Токму за оваа цел беше воведена позицијата директор, кој се избира преку отворен конкурс.

дека опасноста од арбитрарна злоупотреба – надворешна или внатрешна – на државните безбедносни сили во голема мера е отстранета од регионот.

Со цел да се спречи ситуација во која сето одлучување ќе зависи од моќта и волјата или безволноста на сегашната администрација, а особено од слободната волја на извршните тела, земјите од Западен Балкан изградиле голема инфраструктура за демократска контрола и јавен надзор над државните актери кои се овластени да употребат сила. Надлежностите поврзани со безбедноста беа формално распределени помеѓу извршната, законодавната и судската власт. Беа зголемени контролата и надзорот, како што е потенцирано во студиите на случај, на ниво на уставен и законски принцип. На пример, Црна Гора усвои посебен закон со кој се регулира ова прашање.

На националните парламенти им беа дадени клучни надлежности за контрола и надзор. Овие надлежности се засноваат на овластувањето на парламентите да ја дефинираат националната стратегија за безбедност, да одлучуваат за војна и мир, да прогласуваат вонредна состојба и да го усвојуваат државниот буџет. Дополнително, парламентот го одобрува учеството во меѓународните безбедносни мисии и ратификува договори со НАТО и ЕУ, вклучувајќи ги и оние за размена на доверливи податоци. Овластувањата за контрола кои ги има парламентот исто така се темелат врз неговото суверено право да ја назначува и/или распушта Владата и нејзините министри. Ова право наложува обврска за постојано контролирање и надгледување на нивната работа. За да се постигне ова, парламентот ги разгледува и ги усвојува (или одбива) годишните извештаи на релевантните министерства и безбедносните актери кои се под нивна надлежност. Парламентите на земјите од Западен Балкан, како и парламентите низ светот, го користат законот и деловникот за да ги овластат нивните комисии да вршат – преку различни инструменти и методи – директна контрола и надзор над државните безбедносни актери (Прилог, Табела б). Доколку откријат дека се прекршени законите, комисиите може да побараат од парламентот да ја утврди отчетноста на граѓанското лидерство и извршните тела кои ги извршиле прекршувањата и да преземе политички санкции против истите.

Наспроти ова, судството го има последниот збор при одредување на уставноста и законитоста на работата на безбедносните институции и работата на нивниот кадар. Во случаи кога постојат прекршувања на законот, судството за разлика од парламентот, има законско овластување не само да ги санкционира прекршителите туку и да побара работите да се вратат во првобитната состојба. Делокругот на судската контрола во земјите од Западен Балкан вклучува заштита на човековите права на јавноста, како и на безбедносниот кадар. Затоа јасна обврска на судството е да врши надзор и контрола на работата на националните разузнавачки служби доколку тие ги прекршуваат или ги ограничуваат уставно загарантираните човекови права.

Клучното збогување од авторитарниот модел на граѓанска контрола во Западен Балкан се случи со воведување на независните државни институции (Прилог, Табела 7). Независноста на овие институции се гарантира со устав и/или со сродните закони. Нивните челници се избираат и назначуваат од страна на парламентот и тие за својата работа одговараат првенствено пред парламентот. Нивната формална независност од извршните тела е зајакната со фактот што нивниот мандат трае подолго од изборниот циклус. Мапата на областите на работа на независните државни институции во секоја земја од Западен Балкан јасно укажува

на нивната улога при надгледување на критичните аспекти на демократизација и РБС, вклучувајќи ги: (1) слободниот пристап до информациите од јавен карактер и заштитата на личните податоци, (2) заштитата на човековите права и слободи, (3) контролата врз трошењето на буџетот, и (4) борбата против корупцијата. Во поголем број од земјите од Западен Балкан, беа основани посебни тела во секоја од овие области и нивната задача е да вршат контрола и надзор врз работата на актерите на извршната власт. Државните безбедносни актери се исто така под нивна контрола.²⁰⁶ Босна и Херцеговина отиде дури и подалеку со тоа што основа посебна институција на Народниот правобранител за заштита на човековите права на кадарот на локалниот воен персонал.

Наодите во студиите на случај во овој том укажуваат на тоа дека националните воени, полициски и безбедносно-разузнавачки елити во регионот, како и нивните подредени, ги прифаќаат сите клучни норми и последници на изборната демократија. Тие имаат волја да се подредат на законските власти и граѓанското лидерство. Постапувајќи на тој начин, се чини како елитите трајно да се повлекле од политичката сцена, правејќи ги државните безбедносни институции сега формално деполитизирани. Исто така не може да се оспори фактот што граѓанските власти во овие земји целосно ги извршуваат своите надлежности над државните безбедносни сили.

Сепак, за дефинитивна проценка за напредокот на РБС во земјите од Западен Балкан и во обезбедувањето отчетност на државните безбедносни актери, треба да се земе предвид улогата која ја одиграа ЕУ, НАТО и САД и која сè уште ја играат во регионот. Првата фаза на нивното воено и политичко вклучување заврши со забраната за војна и наметнувањето мир. Исходот од тоа беше променетиот локален безбедносен контекст и воспоставување на услови за постепена трансформација на Западен Балкан од конфликтна зона во безбедносен режим. Втората фаза вклучуваше целосна поддршка за нормализација и стабилизација на овие земји како и нивна почетна демократизација. Пристигаше поддршка во форма на советодавна помош и донации за реформи во безбедносниот сектор, вклучувајќи и реформи во постоечките институции. Најпрво беше обезбедена ефикасна и ефективна поддршка, која подоцна значително беше засилена со политика на условеност во оние земји кои се подготвуваат за членство во НАТО и ЕУ.

Овие настојувања му донесоа многу придобивки на регионот – економски, политички и безбедносни. Меѓутоа, владејачките елити на земјите искористија најмногу. Политиката на условеност, колку и да беше арбитрарна, им даде на властите алиби да направат ризични измени во безбедносниот сектор. Фокусирањето на тоа да се исполнат стандардите на ЕУ и/или НАТО резултираше со хипокризија кај политичките и безбедносните елити. Тие повеќе се занимаа со реорганизација и модернизација на нивните институции, а многу помалку со радикални реформи. За оваа цел, им беше многу поважно да воведат нови правила и да основаат нови институции отколку доследно да ги спроведат усвоените закони или да ги подобрат демократските капацитети на новите институции. Затоа не изненади фактот

²⁰⁶ Уставот на Република Србија (член 138) пропишува дека Претседателот на Републиката е изземен од таквата контрола иако тој командува со армијата во услови на војна и мир.

што повремено странските модели и решенија беа едноставно препишувани,²⁰⁷ како што забележаа некои од авторите на студиите на случај. На пример, ова е очигледно, во селективното вклучување на дискурсот за тероризам на НАТО и САД во националните стратегии за безбедност. Резултатот од тоа е што тероризмот се гледа како најголема закана во националните стратегии во повеќето земји од Западен Балкан. Впечатокот на авторот е дека подготвеноста за влез во НАТО – особено доколку е поддржана со испраќање воени трупи во Авганистан и Ирак – може да ги сокрие и/или надомести сериозните застои не само во РБС, туку и во консолидацијата на демократијата во овие земји.

Ова помага да се објасни зошто политичките и безбедносните елити во регионот го присвоија демократскиот вокабулар толку брзо и успешно. Неинформиран набљудувач може да добие впечаток дека односите во триаголникот „власти-безбедносни актери-граѓани“ во земјите од Западен Балкан се одвиваат без проблем и без никакви посериозни тензии. Тој/таа може погрешно да претпостави дека локалниот безбедносен сектор повеќе не создава сериозни закани по демократскиот систем и личната безбедност на неговите граѓани.

5. Заклучок

Како што истакнуваат повеќето истражувања,²⁰⁸ бројните неусогласености помеѓу зацртаните и реализираните цели во земјите од Западен Балкан повикуваат на внимание. Најголеми неусогласености се забележаа во многу области на РБС, како и во процесот на воспоставување отчетност. На пример, очигледно е дека новите законски и системски структури не гарантираат сами по себе одговорно и демократско однесување кај државните безбедносни институции и нивното лидерство. Доказ за ова е леснотијата со која владите на овие земји ги поддржуваат зголемените надлежности на разузнавачките служби за спроведување на специјални мерки и за постојана контрола на електронските комуникации. Исто така е тешко да се увиди како националните власти успеале да ги реформираат нивните безбедносни институции без да спроведат лустрација или без да ги отворат тајните архиви на нивните разузнавачки служби. Понатаму, „селективната меморија“ е политика која сè уште преовладува во државите кои произлегоа од поранешна Југославија, каде што претходните војни, од различни причини и покрај бројните злосторства, не само што се сметаа за легитимни туку и за неопходни. Кога завршија вооружените конфликти, наместо да се исчисти воениот хаос и да се воспостави индивидуална отчетност за злосторствата, локалните челници на државата започна да се извинуваат еден на друг. Ова ги зголемува сомнежите дека припадниците на државните безбедносни сили сè уште се социјализираат врз основа на остатоците од идеологијата и вредносниот систем својствен за претходните војни. Меѓутоа, овие остатоци сега се прикриени и притаени под маската на демократскиот наратив.

207 Ова се објаснува со некритичкото прифаќање на концептот за граѓанско-воени односи на НАТО, кој е примарно наменет за уништување на окупациската сила, со оглед на фактот што беше создаден да служи за целите на НАТО мисијата во Авганистан и Ирак под водство на САД.

208 Овде упатувам на повеќето публикации за анализа на состојбите создадени од членовите на конзорциумот на овој проект. Единствен исклучок е Хрватска која, според авторите на анализата на состојба, постигна највисоки стандарди на РБС и обезбеди одговорна работа на државните безбедносни актери. Види: Кнезовиќ и Станичиќ, 2011 година.

Исто така постои големо разидување помеѓу системот за демократска контрола како што е поставен и неговите резултати во практика. Ова станува очигледно кога внимателно ќе се анализираат исходите од парламентарната контрола и надзор. Повеќето студии на случај ги објаснуваат овие недостатоци како отсуство на „политичка волја“ на владејачките партии и неволноста на пратениците од мнозинските партии да ги контролираат своите партиски колеги кои ги извршуваат нивните надлежности во министерствата задолжени за надгледување на безбедносните сили. Другите причини ги вклучуваат малиот број парламентарни служби за поддршка и истовременото учество на парламентарците во работата на неколку одбори. Списокот исто така вклучува различни форми на опструкција која ја применуваат извршните тела со цел да ја отежнат работата на независните државни институции.

Она што всушност е во игра во повеќето земји од Западен Балкан не е развивањето демократска отчетност, туку организиран прикриен притисок врз државните безбедносни сили да им бидат лојални на владејачките партии и нивните назначени извршни функционери во релевантните министерства. Значи станува збор повеќе за лична и/или партиска контрола, отколку за демократска контрола врз овие институции и нивните членови. Извршните функционери назначени од партиите сè уште имаат дискрециони овластувања кои им овозможуваат да бидат самостојни одлучувачи за предмети како што се тајната и/или итната набавка, конверзијата на воената индустрија или за судбината на јавниот имот кој го користат безбедносните институции. Како резултат на ова, стана премногу вообичаено во регионот после смената на власта по изборите да се смени речиси целиот кадар кој е на високите позиции во министерствата и безбедносните сили.

Дури и ако сите гореспоменати причини се точни, сепак, не постојат доволни објаснувања за недостигот на целосна демократска отчетност на државните безбедносни актери. Авторот цврсто верува дека корените на овие недостатоци, од кои беа споменати само неколку, се наоѓаат во природата на системите кои постојат во земјите од Западен Балкан. Нивните карактеристики се примарно одредени од фактот што постконфликтните и поставторитарните транзиции на овие земји остануваат тешки и не се во целост успешни. Истражувањето спроведено од Фридом Хаус предупредува дека транзицијата сè уште не е завршена (Прилог, Табела 8).²⁰⁹ Хрватска, Србија, Македонија и Црна Гора се рангирани како полуконсолидирани демократии (со оценка 3.00-3.99). Оценката 4.00-4.99 ја става Босна и Херцеговина во групата транзициски влади или хибридни режими, Косово, со оценка 5.00-5.99, е рангирано како полуконсолидиран авторитарен режим.

Со оглед на сите факти, разумно е да заклучиме дека РБС во земјите од Западен Балкан може да се спроведат успешно само доколку нивната нова демократска структура заживее. Само тогаш може да се очекува дека безбедносните актери, како и нивните контролори и надзорници, ќе ја вршат својата работа одговорно и согласно потребите на општеството и неговите граѓани.

209 Табела 8 е составена од Гордана Одановиќ, истражувач на БЦБП.

Прилог

Табела 2: Државни безбедносни актери

Албанија	БиХ	Хрватска	Косово	Македонија	Црна Гора	Србија
Вооружени сили	Вооружени сили БиХ	Вооружени сили	Косовски безбедносни сили	Вооружени сили	Војска на Црна Гора	Војска на Србија
Државна полиција	Државна агенција за истрага и заштита (ДАИЗ)		Косовска полиција	Полиција	Полиција	Полиција
Воена полиција	Агенција за разузнавање и безбедност	Државна агенција за разузнавање	Косовска агенција за разузнавање	Агенција за разузнавање	Агенција за национална безбедност	Безбедносно-разузнавачка агенција
Казнена полиција	Судска полиција	Воена безбедносно-разузнавачка агенција	Царина	Сектор-Служба за воена безбедност и разузнавање	Царина	Агенција за воена безбедност
Државна разузнавачка служба	Гранична полиција	Единица за борба против тероризмот		Царина	Управа за спречување на перење пари	Агенција за воено разузнавање
Воена разузнавачка служба	Полиција на Република Српска	Државна царинска управа				Царина
Републиканска гарда	Полиција на федерацијата на БиХ	УСКОК				Даночна полиција
Единица за финансиско разузнавање	Оддели на кантонската полиција	Гранична полиција				
Генерална царинска управа	Полиција на округот Брчко	Крајбрежна стража				
Генерална даночна управа	Судска полиција на ентитетот/ кантоните/ Округот Брчко					
Крајбрежна стража						

Табела 3: Нова законска рамка

Закони	Албанија	БиХ	Хрватска	Косово	Македонија	Црна Гора
Војска	Закон за војските сили на Република Албанија, 1998 година.	Закон за служба во војските сили, 2005 година.	Закон за одбрана, 2002 година; Закон за служба во војските сили на Република Хрватска, 2002 година.	Закон за војските сили, 2008 година.	Закон за одбрана, 2008 година; Закон за служба во војските сили на Република Македонија, 2010 година.	Закон за војските сили, 2009 година.
Полиција	Закон за државна полиција, 2007 година.	Закон за Управата за координација на војските сили на БиХ и агенциите за поддршка на полициската структура, 2008 година.	Закон за војските сили на Република Хрватска, 2002 година; Закон за војските сили на Република Хрватска, 2006 година.	Закон за војските сили, 2008 година.	Закон за војските сили, 2009 година.	Закон за војските сили, 2009 година.
Цивилни агенции за разузнавање и контраразузнавање	Закон за национална разузнавачка служба, 1999 година.	Закон за војските сили на Република Хрватска, 2004 година.	Закон за војските сили на Република Хрватска, 2006 година.	Закон за војските сили на Република Хрватска, 2006 година.	Закон за војските сили на Република Македонија, 1995 година.	Закон за војските сили на Република Македонија, 2011 година.
Војни агенции за разузнавање и контраразузнавање	Закон за војските сили на Република Хрватска, 2003 година.		Закон за војските сили на Република Хрватска, 2006 година.			
Гранична полиција		Закон за гранична полиција, 2001 година.				Закон за гранична полиција, 2005 година.
Царина	Царински законик на Република Албанија, 1999 година.	Закон за царинска политика на Босна и Херцеговина, 2004 година.	Закон за царина, 2010 година.		Закон за царинската управа, 1992 година.	Закон за царина, 2008 година.
Финансиска и/или даночна полиција						
Државни тела за спречување на перерење пари	Закон за спречување на перерење пари и финансирање на тероризмот, 2008 година.	Закон за спречување на перерење пари и финансирање на терористички активности, 2009 година.	Закон за борба против корупцијата и организираните криминални активности, 2001 година.		Закон за спречување на перерење пари и други приходи од казниво дело и финансирање на тероризмот, 2004 година.	Закон за спречување на перерење пари и финансирање на тероризмот, 2009 година.

Табела 4 – дел 1: Политичка и стратегиска рамка*

Албанија	БиХ	Хрватска	Косово	Македонија	Црна Гора	Србија
Документ за безбедносна-та стратегија 2000 година (2004 година)	Општ рамковен договор за мир 1995 година.	Национална безбедносна стратегија 2002 година.	Национална стратегија за безбедност (треба да се усвои во 2010 година)	Охридски рамковен договор 2001 година.	Национална стратегија за безбедност 2006 година (2008 година)	Национална стратегија за безбедност 2009 година.
Документ за безбедносна-та политика 2000 година (2007 година)	Безбедносна политика, 2006 година.	Стратегија за одбрана 2002 година.	Стратегија за Косовската полиција 2008 година.	Национална концепција за безбедност и одбрана 2003 година.	Стратегија за одбрана 2007 година (2008 година)	Стратегија за одбрана 2009 година.
Воена стратегија 2002 година (2005 година)	Одбранбена политика, 2001 година (2008 година)	Воена стратегија 2003 година.	Стратегија за Косовските безбедносни сили. Не е усвоена.	Стратегиски одбранбен преглед – Политичка рамка 2003 година.		Стратегиски одбранбен преглед 2009 година.
Стратегија на секторот на Министерството за одбрана, 2007 година.	Воена стратегија, 2009 година.	Стратегиски одбранбен преглед, 2005 година.	Национална стратегија за интегрирано гранично управување 2009 година.	Национална стратегија за безбедност 2008 година.		Национална стратегија за борба против корупцијата 2005 година.
Национална стратегија за интегрирано гранично управување 2007 година.	Воена доктрина, 2003 година.	План за долгорочен развој на армиските сили, 2006 година.		Стратегија за одбрана 1999 година (2010 година)		Национална стратегија за спречување на перење пари и финансирање на тероризмот, 2008 година.
Национална стратегија за секторот за јавен мир и државна полиција 2007 година.	Одбранбен преглед 2009 година. (во тек)			Бела книга на одбраната 1998 година (2005 година)		Национална стратегија за борба против организиранот криминал 2009 година.
Национален акциски план за борба против криумчарење возила 2008 година.	Бела книга на одбраната, 2005 година.			Стратегија за реформи во полицијата 2003 година (2004 година)		

* Табелата беше создадена врз основа на податоците добиени од збирката есеи „Безбедносните политики во Западен Балкан“ Мирослав Хаџиќ, Милорад Тимотиќ, Предраг Петровиќ (уред.), ЦЈЦВО, 2010; годината кога документот е ревидиран и/или изменет е ставена во заграда.

Табела 4 – дел 2: Политичка и стратeгиска рамка

Албанија	БиХ	Хрватска	Косово	Македонија	Црна Гора	Србија
Стратегија за борба против организиранот криминал, криумчарењето и тероризмот 2008 година.	Стратегија за борба против тероризмот 2006 година.			Национална стратегија за интегрирано гранично управување 2003 година.		
	Стратегија за спречување на перење пари и финансирање на терористички активности во БиХ 2009 година.					
	Стратегија за борба против организираниот криминал 2009 година.					
	Стратегија за борба против корупцијата 2009 година.					
	Стратегија за контролирање, спречување и борба против дрогата 2009 година.					
	Стратегија за расчистување на мините 2002 година (2009 година)					

Табела 5: Граѓанско лидерство и управување

Албанија	БиХ	Хрватска	Косово	Македонија	Црна Гора	Србија
Претседател	Претседателство на БиХ	Претседател на Републиката	Претседател на Косово	Претседател	Совет за одбрана и безбедност	Претседател на Републиката
Премиер	Совет на министри на БиХ	Премиер	Премиер	Премиер	Премиер	Премиер
Совет на министри	Министер за одбрана на БиХ	Совет на министри	Министерство за внатрешни работи	Совет на министри	Влада	Влада
Министер за одбрана	Министерство за безбедност на БиХ	Министер за одбрана	Министерство за Косовските безбедносни сили	Министер за одбрана	Министер за одбрана	Министер за одбрана
Министер за внатрешни работи	Претседатели на ентитетите	Министер за внатрешни работи	Министерство за економија и финансии	Министер за внатрешни работи	Министер за внатрешни работи	Министер за внатрешни работи
Министер за финансии	Влади на ентитетите/ кантоните	Министер за финансии	Министер за правда	Министер за финансии	Директор на Агенцијата за национална безбедност на Црна Гора	Министер за финансии
Министер за правда	Министерства за внатрешни работи на ентитетите/ кантоните	Министер за правда	Директор на КАР	Министер за правда		Министер за правда
Директор на ДРС		Директор на БИА		Директор на АР		Директор на БИА

Табела 6: Парламентарни тела за контрола и надзор

Албанија	БиХ	Хрватска	Косово	Македонија	Црна Гора	Србија
Одбор за национална безбедност	Заедничка комисија за одбрана и безбедност	Одбор за правосудство	Комисија за внатрешни работи и безбедност	Комисија за одбрана и безбедност	Парламентарен одбор за безбедност и одбрана	Одбор за одбрана и безбедност
Комисија за правни работи, јавна администрација и човекови права	Заедничка комисија за надзор над работата на разузнавачко-безбедносната агенција на БиХ	Одбор за внатрешна политика и национална безбедност	Комисија за Косовската разузнавачка агенција	Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот		
Комисија за економија и финансии	Заедничка комисија за одбрана и безбедност на Парламентот на Федерацијата на Босна и Херцеговина	Одбор за одбрана		Собраниска комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање		
	Одбор за безбедност при Националното Собрание на Република Српска	Совет за цивилен надзор над безбедносноразузнавачките агенции				

Албанија	БиХ	Хрватска	Косово	Македонија	Црна Гора	Србија
Адвокат на народот	Институција за човекови права на Народниот правобранител на БиХ	Државна управа за ревизија	Народен правобранител	Народен правобранител	Народен правобранител	Народен правобранител
Државна врховна ревизорска институција	Парламентарен воен комесар	Народни правобранители	Генерална ревизорска канцеларија	Државен завод за ревизија	Државен завод за ревизија	Државен завод за ревизија
Комесар за заштита на личните податоци	Агенција за заштита на личните податоци БиХ	Државен комесар за надзор над процедурите за јавни набавки	Антикорупциска агенција		Совет за граѓанска контрола над работата на полицијата	Комесар за информации од јавен карактер и заштита на личните податоци
Комесар за заштита од дискриминација	Државен ревизор		Државна агенција за заштита на личните податоци		Агенција за заштита на личните податоци	Антикорупциска агенција
Висок инспекторат за пријавување и ревизија на имот	Антикорупциска агенција на БиХ					
Адвокат за јавни набавки						

Година	Албанија	БиХ	Хрватска	Македонија	Црна Гора	Косово	Србија	Средна оценка за Западен Балкан во 2011 година
2008	3.82	4.11	3.64	3.86	3.79	5.21	3.79	4.07
2009	3.82	4.18	3.71	3.86	3.79	5.11	3.79	
2010	3.93	4.25	3.71	3.79	3.79	5.07	3.71	
2011	4.04	4.32	3.64	3.82	3.82	5.18	3.64	

* Оценката се заснова на годишните извештаи „Нации во транзит“ на Фридом хаус. Извор: Фридом хаус „Нации во транзит“, <http://www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit>. Оценувањата се вршат врз основа на скала од 1 до 7, при тоа 1 го претставува највисокото ниво на демократски напредок, а 7 најнисокото.

Библиографија

1. Дурмиши, А. и др. (2011 година). Анализа на состојбата и хронологија на реформите во безбедносниот сектор во Албанија 1991 -2009 година. Тирана: Институт за демократија и медијација. [Dyrmishi, A. et al. (2011). Context Analysis & Chronology of the Security Sector Reform in Albania 1991 -2009. Tirana: Institute for Democracy and Mediation.]
2. Едмундс, Тимоти (2007 година). Реформите во безбедносниот сектор во општества кои се трансформираат, Хрватска, Србија и Црна Гора, Издавачка кука на Универзитетот во Манчестер. [Edmunds, Timothy (2007). Security Sector Reform in Transforming Societies, Croatia, Serbia and Montenegro, Manchester University Press.]
3. Едмундс, Тимоти (2004 година). „Реформи во безбедносниот сектор: Концепти и имплементација“, во: Збирка на извори за реформите во безбедносниот сектор, ДЦАФ, ЦЦВО, Женева, Белград, стр. 45-60. [Edmunds, Timothy (2004). 'Security Sector Reform: Concepts and Implementation,' in: Sourcebook on Security Sector Reform, DCAF, CCMR, Geneva, Belgrade, pp. 45-60.]
4. Хенги, Хајнер, (2004 година). „Концептуализација на реформите во безбедносниот сектор и реконструкција“, во: Реформи и реконструкција на безбедносниот сектор, Лит Ферлаг Мунстер, стр. 3-18. ['Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction,' in: Reform and Reconstruction of the Security Sector, Lit Verlag Munster, pp. 3-18.]
5. Хаџовиќ, Денис и др. (2011 година). Анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор во Босна и Херцеговина 1990-2009 година. Сараево: Центар за безбедносни студии. [Hadžović, Denis et al. (2011). Context Analysis of the Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina 1990-2009. Sarajevo : Centre for Security Studies.]
6. Хаџиќ, Мирослав (2000 година). Граѓанска контрола на југословенската армија, во: Граѓанска контрола на војската и полицијата, ЦЦВО, Белград, стр. 31-79. [Hadžić, Miroslav (2000). Civilian Control of the Yugoslav Army, in: Civilian Control of the Military and Police, CCMR, Belgrade, pp. 31-79.]
7. Кнезовиќ, Сандро и Станичиќ, Младен (2011 година). Анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор во Хрватска 1989-2009 година. Загреб: Институт за меѓународни односи. [Knezović, Sandro and Staničić, Mladen (2011). Context Analysis of the Security Sector Reform in Croatia 1989-2009. Zagreb: The Institute for International Relations.]
8. Кеџаја, Ф., Врајоли, М. (2011 година). Анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор во Косово 1999-2009 година. Приштина: Косовски центар за безбедносни студии (КЦБС). [Qehaja, F, Vrajolli, M. (2011). Context Analysis of the Security Sector Reform in Kosovo 1999-2009. Pristina: Kosovar Centre for Security Studies (KCSS).]

9. Конеска Цвете., Котевска, Б. (2011 година). Анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор во Македонија 1991-2008 година. Скопје: Тинк-тенк организација „Аналитика“.
10. Колоџијеј, Едвард А.(2005). Безбедносни и меѓународни односи, Факултет за политички науки, Загреб.[Kolodziej, Edward A. (2005). Security and International Relations, Faculty of Political Science, Zagreb].
11. Нојман, Ивер Б. (2011). Корисноста на другиот, Службен весник, БЦБП, Белград. [Neumann, Iver B. (2011). The Uses Of Other, The Official Gazette, BCSP, Belgrade].
12. Поповиќ, Ѓорѓе и др. (2011 година). Анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор Србија 1989-2009 година. Белград: Белградски центар за безбедносна политика. [Popović, Đorđe. et al. (2011). Context Analysis of the Security Sector Reform in Serbia 1989-2009. Belgrade: Belgrade Center for Security Policy.]
13. Радевиќ, Рајко, Раичевиќ, Н. (2011 година). Анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор во Црна Гора 1989-2009 година. Подгорица: Центар за демократија и човекови права – ЦЕДЕМ. [Radević, Rajko, Raičević, N. (2011). Context Analysis of the Security Sector Reform in Montenegro 1989-2009. Podgorica: Centre for Democracy and Human Rights – CEDEM.]
14. Мирослав Хаџиќ, Милорад Тимотиќ, Предраг Петровиќ (уред.) (2010 година). Безбедносни политики во Западен Балкан, ЦЦВО, Белград. [Miroslav Hadžić, Milorad Timotić, Predrag Petrović (eds) (2010). Security Policies in the Western Balkans CCMR, Belgrade.]
15. Тоје, Асле (2009 година). Стратегиската култура како аналитичка алатка, Безбедноста на Западен Балкан, Издание 14, јули-септември, ЦЦВО, Белград, стр. 3-23. [Тоје, Asle (2009). Strategic Culture as Analytical Tool, The Western Balkans Security, Issue 14, July-September, CCMR, Belgrade, pp. 3 – 23.]
16. Устав на Република Србија, Службен весник на СРЈ (2006 година). Белград.
17. Жунец, Озрен (1998 година). Војна и општество, Издание на: Јесенски и Турк, стр. 143-175. [Žunec, Ozren (1998). War and Society, Naklada Jesenski i Turk, pp. 143-175.]

**Проектна методологија
и оценки: Мапирање и
надгледување на реформите
во безбедносниот сектор во
Западен Балкан**

Индекс на реформите во безбедносниот сектор: Мерење на демократскиот напредок

Автор: Соња Стојановиќ²¹⁰

210 Соња Стојановиќ е директор на Белградскиот центар за безбедносна политика (www.bezbednost.org). Таа е автор на методологијата за мерење на РБС која се користеше во овој регионален колаборативен истражувачки проект. Таа има опсежно искуство во мерење РБС во транзициските општества од перспектива на граѓанското општество.

Скратеници и акроними

БЦБП	Белградски центар за безбедносна политика
БиХ	Босна и Херцеговина
ЦЕДЕМ	Центар за демократија и човекови права
ОГО	Организација на граѓанското општество
ЦБС	Центар за безбедносни студии, Сараево
ДАЦ	Комитет за помош на развојот на ОЕЦД
ДЦАФ	Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили
ЕУ	Европска унија
СПИ	Слободен пристап до информации, се однесува и на правото и на законот
КЦБС	Косовски центар за безбедносни студии
ИДМ	Институт за демократија и медијација
ИМО	Институт за меѓународни односи
НАТО	Северноатлантска алијанса
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка на Европа
ПБК	Приватна безбедносна компанија
РБС	Реформи во безбедносниот сектор
ИРБС	Индекс на реформите во безбедносниот сектор
ОН	Обединети нации

*„Не секогаш вреди она што се вреднува
и не секогаш се вреднува она што вреди.“*

Алберт Ајнштајн²¹¹

1. Вовед

Додека напорите за надзор и отчетност на добавувачите на безбедносни услуги се исто толку стари како и самата демократизација, интересот на меѓународната заедница за реформите во безбедносниот сектор во другите земји е понов феномен. Реформите во безбедносниот сектор (РБС) се најголем приоритет на меѓународните донатори во изминативе две декади. Како регион, Западен Балкан е во фокусот на напорите за РБС со суштински придонес од страна на меѓународната заедница. Крајната цел на приоритизирањето на РБС е стабилизација на регионот со повторно воспоставување функционални државни безбедносни институции и механизми за надзор. Меѓутоа, активностите насочени кон развивање капацитети на граѓанското општество за активно да го практикуваат надзорот над државните и недржавните добавувачи на безбедносни услуги и нивните контролори беа ограничени. Почести беа државно-центричките пристапи кон РБС. Недостигаше холистички пристап кон РБС кој го смета граѓанското општество за подеднакво важен столб на управување, потенцирајќи ја демократската контрола и промовирајќи транспарентно и независно надгледување на добавувачите на безбедносни услуги со цел за се зголеми нивната отчетност.

Токму во овој контекст се појави мотивација да се создаде ригорозна, систематска методологија за мапирање и надгледување на безбедносниот сектор од перспектива на организациите на граѓанското општество (ОГО). Во оваа глава е претставена рамката за мерење²¹² на квалитетот на демократското управување во безбедносниот сектор во земји кои се во процес на демократизација. Беше развиен од страна на ОГО за да го користат другите ОГО, со цел да се зајакнат проценките кои се вршат на национално ниво и локалното сопствеништво на реформите во безбедносниот сектор.

Методологијата беше првично развиена од Белградскиот центар за безбедносна политика (БЦБП)²¹³, независен истражувачки центар од Србија за да се користи при мапирање и надгледување на реформите во безбедносниот сектор во Србија. Потоа методологијата беше проширена и унапредена со заеднички истражувачки проект реализиран од страна на нео-

211 Цитирано во Вилијамс, 2011

212 „Оценувањето се однесува на збир на податоци со цел да се опише или подобро да се разбере одредено прашање, мерењето е процес на квантифицирање на податоците за оценување, истражувањето се однесува на употребата на податоците за опишување, предвидување и контролирање како средства за подобро разбирање на феномените кои се разгледуваат, а евалуацијата се однесува на споредба на податоците со стандард со цел да се процени вредноста или квалитетот.“ Хјуит, В., Хамел, Џ., & Каек, Д. (2001 година).

213 БЦБП беше основан како Центар за цивилно-воени односи (ЦЦВО) (www.bezbednost.org) во 1997 година. Тој е најстарата ОГО специјализирана за безбедносни прашања во Западен Балкан. Во 2010 година ЦЦВО беше преименуван во Белградски центар за безбедносни студии со цел подобро да го одразува делокругот на својата мисија и активности.

фицијален конзорциум од седум ОГО од Западен Балкан²¹⁴, од кои секоја направи проценка на нивните национални контексти на РБС. Резултати од овие проценки, меѓу другите производи, беа студиите на случај за секоја од земјите кои се достапни во овој том. Повисоката цел на регионалниот проект беше да се развие алатка за истражување и застапување за организациите на граѓанското општество заинтересирани за холистичко надгледување на безбедносниот сектор во нивните земји. Затоа, одредниците за проценка на напредокот на РБС беа избрани во согласност со надзорната улога на граѓанското општество. Методологијата беше изградена да ги отслика клучните предизвици на РБС во земјите кои транзитираа кон демократија.

Во оваа глава ви ја претставувам кратката историја на развојот на методологијата, проследена со дискусии за оригиналноста на методологијата, главните предизвици и последици на нејзината употреба, дискусија за собраните податоци и некои примери за рамката за мерење. Завршувам со претставување на неколку заклучни белешки за научените лекции и идеи за некое идно истражување.

2. Историја: Краток преглед на индексот

Пилот-верзијата на методологијата (Стојановиќ и Хаџиќ и др. 2009 година, стр. 67-100) беше создадена и тестирана во студија на случај за српскиот безбедносен сектор 2006-2008 година, реализирана од страна на БЦБП. Резултатите од првата фаза на надгледување на РБС во Србија беа претставени во Годишникот на РБС во Србија, 2008 година (Хаџиќ, Милосављевиќ, Стојановиќ и Ејдус, 2009 година). Како појдовна точка, беше користена дефиницијата на Хенги за идеален тип на реформиран безбедносен сектор „главно насочен кон ефикасно и ефективно пружање на државна и човечка безбедност во рамките на демократското управување“ (Брајден и Хенги, 2004, стр.1), за да се идентификуваат трите групирани димензии на РБС: 1) демократско управување; 2) ефикасно пружање безбедност, и; 3) ефективно пружање на човечка и национална безбедност. Годишникот заедно со овие три димензии содржи и анализи на податоци за реформите во безбедносниот сектор кои се достапни на јавноста. Секоја од трите димензии беше понатаму расчленета на критериуми и поткритериуми (види Табела 1).

Доминантната единица за анализа во тој период беа индивидуалните актери или компоненти на безбедносниот сектор. Секој клучен актер беше оценет. Собраните податоци беа анализирани, така што оценки добија следниве актери: војската, полицијата, разузнавачките служби, институциите со одредени полициски овластувања (царинската управа, даночната полиција и Управата за спречување на перење пари), затворите, приватните безбедносни компании, и државните и независните тела кои се задолжени за надгледување и контрола

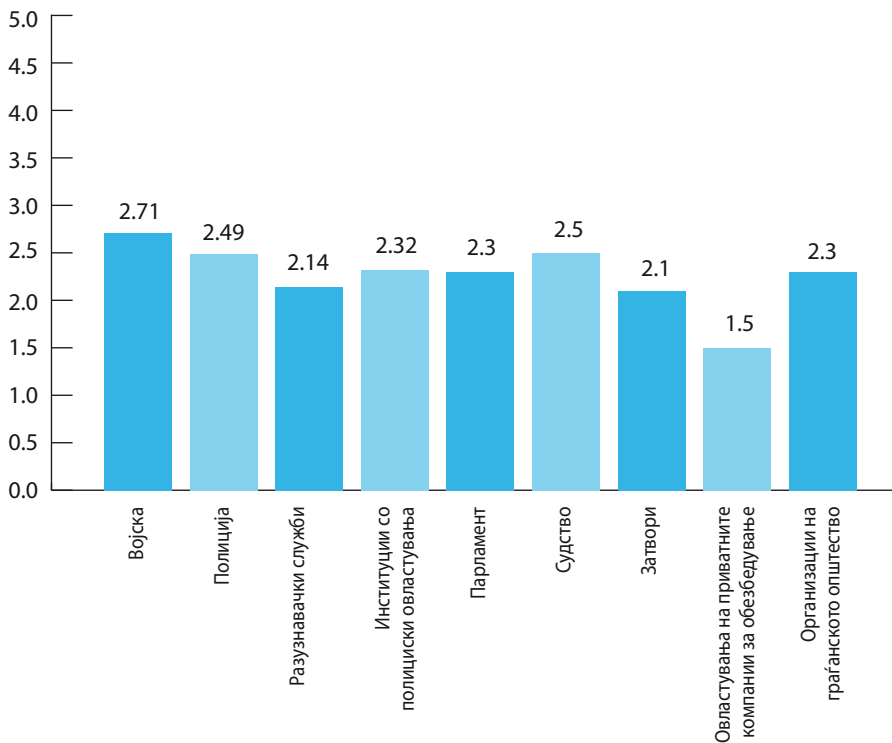
214 Партнерите на проектот „Градење на капацитетите на граѓанското општество за мапирање и мониторинг на РБС во Западен Балкан“ 2009-2011 година ги вклучува: Аналитика, Скопје; БЦБП, Белград; Центарот за безбедносни студии (ЦБС), Сараево; Центарот за демократија и човекови права (ЦЕДЕМ), Подгорица; Косовскиот центар за безбедносни студии (КЦБС), Приштина; Институтот за меѓународни односи (ИМО), Загреб; и Институтот за демократија и медијација (ИДМ), Тирана. Дополнително, проектот беше поддржан од Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (ДЦАФ) и финансиран од Норвешкото министерство за надворешни работи.

над претходно споменатите актери (вклучувајќи го Националното собрание, судството и организациите на граѓанскиот сектор). За резултатите од првиот циклус на истражувањето, види Табела 2.

Табела 1: Димензии, критериуми и поткритериуми на безбедносниот сектор користени за време на пилот-истражувањето од страна на БЦБП (2006-2008 година)

ДИМЕНЗИЈА	КРИТЕРИУМИ	ПОТКРИТЕРИУМИ	Дадени оценки			
			АКТЕРИ			
			Државни актери кои користат принуда (полиција, војска, разузнавачки служби)	Државни актери кои не користат принуда (парламент, влада, судство)	Недржавни актери кои користат принуда (приватни безбедносни компании)	Недржавни актери кои не користат принуда (ОГО, академиите, итн.)
ДЕМОКРАТСКО УПРАВУВАЊЕ	Застапеност	Застапеност на жените	✓			
		Застапеност на националните/етнички малцинства	✓			
	Транспарентност	Генерална транспарентност	✓		✓	✓
			✓			
	Отчетност – демократска граѓанска контрола и јавен надзор	Контрола од извршната власт	✓	Надлежностите, капацитетот и ресурсите за вршење контрола над безбедносните актери и нивните менаџери	✓	Капацитет за вршење контрола врз безбедносните актери
		Парламентарен надзор и контрола	✓		✓	
		Судска ревизија	✓		✓	
		Надзор од страна на независни државни тела (народен правобранител, антикорупциска агенција, итн.)	✓		✓	
	Владеене на правото	Правна држава	✓		✓	✓
		Заштита на човекови права	✓		✓	✓
Учество (Учество на граѓаните и организациите на граѓанското општество)	Учество во донесувањето на одлуки	✓				
	Учество во имплементирањето и евалуацијата на политиките	✓				
ЕФИКАСНОСТ	Добро управување		✓			
	Управување со човечки ресурси		✓			
	Финансиско управување		✓			
ЕФЕКТИВНОСТ	Интегрираност на безбедносниот сектор		✓	✓	✓	✓
	Легитимност на секторот или актерите		✓	✓	✓	✓
	Сооднос меѓу целите, ресурсите и резултатите		✓		✓	✓

Табела 2: Резултати од примената на индексот на РБС во Србија (2006-2008 година)



Годишникот беше првата референца за целосно да се покрие безбедносниот сектор кој холистички и опширно се користеше од креаторите на политиката, експертите во областа на безбедноста и Европската комисија како основа за мерење на напредокот на РБС во Србија. Дополнителната вредност на почетниот дизајн на методологијата беше и нејзиниот пристап кон актерот, кој е многу погоден за национално застапување, бидејќи професионалците од медиумите и безбедноста беа најмногу заинтересирани за тоа која институција според нашиот индекс е „најдобра“, а која „најлоша“. За да се пренесат резултатите беше користена скала за оценување, од 1 (најлоша) до 5 (најдобра). Оваа скала намерно го има системот на оценување кој го користат школите во регионот, за да можат полесно да ја разберат и професионалците од областа на безбедноста и пошироката јавност.

3. Промени во методологијата

Со цел да се подобри, методологијата од пилот-студијата беше ревидирана заедно со другите партнери од проектот и професионалци од безбедносниот сектор. По критичката проценка, следуваа предлози кои беа дадени на сесиите за партнерско оценување организирани во Белград, Брисел и Женева.²¹⁵ Ова резултираше со одлука да се смени фокусот на истражувањето. Димензиите на ефикасност и ефективност беа изоставени од втората фаза на истражувањето поради тешкотиите истите да се идентификуваат во пилот-верзијата, особено поради потребата за поголема техничка стручност и пристап до доверливи податоци (Стојановиќ во Хаџиќ и др. автори, 2009, стр. 67-100). Во однос на првото прашање, за сериозно да се евалуира ефикасноста на дејствијата на државните актери кои користат сила (полицијата, војската и разузнавачките служби), од суштинско значење е да се има специјализирано знаење и техничка стручност. На пример, со цел да се дефинираат адекватните показатели за полициска ефикасност во борбата и спречувањето на криминалот, неопходна е стручност од областа на криминологијата. За ваков вид стручност најчесто е потребна долгогодишна служба во полицијата или специјализирана обука, што ретко се среќава меѓу актерите на граѓанското општество. Како второ, истражувањето наиде на недостиг на податоци кои би овозможиле попрецизно мерење на ефикасноста на секој актер при пружање физичка безбедност на граѓаните. На пример, проценката за борбената готовност на војската вообичаено се врши само како дел од внатрешните проценки и се класифицира во секоја земја. Тешко е да се измери ефективноста на институциите во целост, особено на оние во безбедносниот сектор. На пример, ефективноста на одреден државен безбедносен актер, како војската или разузнавачките служби, не може целосно да се измери во нормални услови (услови на мир). Со други зборови, ефективноста на вооружените сили може да се евалуира само за време на состојба на војна или непосредно по нејзиното завршување. Слично на ова, ефективноста на разузнавачките служби може да се процени, во принцип, само врз основа на информации кои се јавно објавени од нивните претпоставени или разузнавачки функционери. Ова обично се случува откако разузнавачките служби успешно ќе спречат некое дејствие кое се наоѓа под нивна надлежност.

Поради овие сериозни предизвици во однос на пристапот до податоци и контролата на квалитетот на толкувањето на доказите беше донесена одлука да се задржи тематскиот фокус на квалитетот на демократското управување во безбедносниот сектор. Ова соодветствуваше со видот на стручност која е својствена за надзорната улога на граѓанското општество. Крајната цел беше да им се дозволи на истражувачите да го користат Индексот како платформа заснована на докази за вршење јавен надзор на целиот безбедносен сектор во нивните земји. Затоа, одредниците за проценка на напредокот на РБС беа избрани да ја одразуваат перспективата на надзор на граѓанското општество и клучните предизвици на РБС во земјите кои транзитираат кон демократија.

Втората голема промена во методологијата беше промената во пристапот на оценувањето, од пристап насочен кон актерот во пристап кој е насочен кон целиот сектор, што е поде-

215 Дизајнот на методологијата – вклучувајќи ги одделните компоненти за мапирање, надгледување и мерење – беше темелно разгледуван на двата состаноци со странски експерти. Првиот се одржа во соработка со ДЦАФ во Женева во рамките на Меѓународниот форум за безбедност, на 20 мај 2009 година. Вториот се одржа во Европскиот центар за политики во Брисел (ЕЦП), на 17 март 2009 година.

тално објаснето подолу. За време на пилот-студијата стана јасно дека некои критериуми за реформите не беа подеднакво важни за сите актери и дека тие не можат подеднакво да се применуваат. На пример, стандардите за транспарентност кај приватните компании за обезбедување (ПКО) не се исти како оние кај државните актери овластени да користат сила (на пр. полицијата, војската итн.). ПКО треба да објават некои информации на јавните власти, но како приватници не се обврзани да бидат транспарентни кон граѓаните во иста мера како оние институции кои се финансираат од даночните обврзници (само доколку не ги контактира некоја од јавните институции). Државните актери работат под општествен договор со граѓаните и затоа имаат поголема обврска да ги направат информациите за нивното работење достапни за јавноста. Слично на ова, бесмислено е да се очекува дека граѓаните ќе учествуваат во создавање и спроведување на безбедносните политики на приватните компании за обезбедување, бидејќи овие се комерцијални недржавни агенции. Понатаму, под моделот кој се заснова на актерот, применувањето критериуми за надзор над самите тела за надзор (на пр. парламентот, судството, извршните и независните државни власти или ОГО) помалку прецизно ја мери примарната цел на РБС – ефективна контрола на добавувачите на безбедносни услуги. Нашето истражување беше многу повеќе заинтересирано да одреди дали телата за надзор ја вршат својата улога за надзор, отколку дали тие се или не се под надзор на некој друг. Второто оправдување за промената на пристапот од пристап кој се заснова на актерот кон пристап кој се заснова на секторот е тоа што пристапот кон целиот сектор многу пореално ја опфаќа целта - пружање човечка безбедност - како резултат пружен на индивидуални граѓани, независно од добавувачите. Човечката безбедност се одразува во чувството за безбедност и доверба кое го добиваат граѓаните при интеракција со бројните институции. На пример, методологијата повеќе не ги упатуваше истражувачите да вршат одделна проценка на квалитетот на заштитата на човековите права од страна на полицијата, војската, разузнавачките служби итн., туку да дадат една оценка за квалитетот на заштитата на човековите права од страна на безбедносниот сектор во целина. Подобрената методологија беше инспирирана од холистичкиот пристап кон реформите во безбедносниот сектор, кој ги смета човечката и националната безбедност како еднакви цели на безбедносната политика и истовремено го признава придонесот на двата вида актери, недржавните и традиционалните државните актери за спроведување на овие цели.

Сè уште се собираа податоци за секој актер (како и во претходното истражување), а потоа беа групирани врз основа на заедничните тенденции, со една целокупна оценка дадена за секој критериум. Групирањето на податоците се вршеше согласно генерички формат за оценување, кој е подетално опишан подолу. Додека ги собираа и толкуваа податоците, истражувачите ги почитуваа уникатните карактеристики на актерите на ниво на индивидуални показатели (на пример, да се прави разлика помеѓу посакуваните нивоа на транспарентност меѓу агенциите со премногу различни функции). Дополнително, разликите во длабочината и квалитетот на извршениот надзор над специфичните институции се објаснети во наративите кои ги придружуваат оценките. Во овие наративи, се идентификувани одредени „шампиони“ и „најлоши ученици“ и истите се поткрепени со докази, за целите на застапувањето.

Оттука, во вториот циклус на проектот (2009–2011), методологијата беше зајакната на два начина: најпрво, се развија нови истражувачки процедури за да се подобри валидноста на резултатите; второ, Индексот беше подложен на емпириско шtimaње со тоа што се применуваше не само во Србија туку и во целиот Западен Балкан. „Индексот на РБС“ беше спомне-

лен и истестиран од страна на шесте партнери во истражувањето²¹⁶ во регионалниот дел од истражувањето, што резултираше со индивидуални публикации за РБС во секоја од земјите од Западен Балкан.²¹⁷ Иако во оваа публикација наодите од истражувањето не се претставени на компаративен начин, конзорциумот користеше стандардизирана методологија за да ја испита нејзината примена во различни контексти, подобрувајќи го нејзиниот фокус и истакнувајќи ги компаративните показатели. Особено внимание се посвети на одредувањето дали заедничките процедури и инструменти се применливи (т.е. дали се проверливи кога се праќаат на тест за фалсификат) во целиот регион. Важните иновации при собирањето податоци и методите за утврдување на точноста вклучуваа консултации со новинарите и професионалните претставници на државните власти на Србија, како и создавање на Стручна комисија оценување составена од тројца независни оценувачи.²¹⁸

Табела 3: Пристап кон актерот наспроти пристап кон целиот сектор за мерење на демократското управување во безбедносниот сектор

Пристап насочен кон актерот	Пристап насочен кон секторот
<ul style="list-style-type: none"> • Дозволува подетална анализа на секој актер (на пр. војска, полиција..) • Препознава различни функции на различни организации и развива специфични показатели • Поинтересен за локално застапување <p>Предизвици:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Тешко се интегрираат резултатите, кои нумерички ги одразуваат наодите за различни видови актери • Рангирање на актерите според важноста 	<ul style="list-style-type: none"> • Не сите критериуми се важни за секој актер • Подобро ја доловува човечката безбедност како исход и пружените услуги на индивидуални граѓани, независно од добавувачите • Има поголемо чувство за контекстот, земајќи ја предвид интеракцијата меѓу различните актери • Поинтересен за меѓународно и регионално застапување, бидејќи собира податоци за цели сектори <p>Предизвици:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Како иновативен и релативно неиспитан метод, постојат предизвици при негово спроведување • Потенцијално е помалку интересен за локално застапување • Може да го оддалечи фокусот од значајните актери кои можеби служат за пример на најдобра или најлоша практика

216 За оваа цел, БЦБП одржа сесии за обука во текот на кои се разгледуваа индексот на РБС и резултатите од студиите спроведени во земјите. Помеѓу сесиите за обука, вработени на БЦБП и ДЦАФ беа задолжени да го координираат истражувањето и да бидат ментори на организациите на граѓанското општество кои учествуваа во истражувањето.

217 Вклучувајќи и „Анализа на состојбата на РБС“ објавена во секоја земја и во овој том.

218 Ова прашање е претставено подетално во делот на оваа глава во кој се зборува за собирањето податоци.

4. Цели на подобрената методологија

Пропустите и предизвиците кои беа забележани во пилот-дизајнот доведоа до методолошки иновации кои за возврат помогнаа да се рedefинира амбицијата на истражувањето. Подобрената методологија се разви со цел:

1. Да се создаде методолошки инструмент за мерење на РБС од перспектива на граѓанското општество во земјите во транзиција;
2. Да се произведе и сподели корисно знаење за состојбата на демократското управување во безбедносниот сектор;
3. Да се образложи пристапот насочен кон целиот сектор и интеракцијата меѓу поединечните компоненти на безбедносниот сектор;
4. Да се зајакне потенцијалот на граѓанското општество за застапување кој се заснова на систематизирани докази;
5. Да се зголемат капацитетите и посветеноста на чинителите во граѓанското општество за да се зајакне демократскиот надзор над безбедносниот сектор.

5. Компоненти на методологијата

Пред да почнат со собирање емпирички податоци, истражувачите мораа да изнајдат одговор на прашањето што значи реформиран безбедносен сектор, со други зборови „како би требало да изгледа таквиот реформиран безбедносен сектор“. Според Тимоти Едмундс (2003 година, стр. 20–21), одговорот мора да се разгледува од три перспективи: а) од перспектива на идеален тип реформиран безбедносен сектор; б) врз основа на регионални стандарди на реформи; и, в) врз основа на оценката на процесот на реформи во дадената држава (процес/фасилитатски пристап).

Првиот пристап изискува претходно дефинирана генеричка рамка или идеален тип реформиран сектор. За таа цел во ова истражување се користеше дефиницијата на Хенги, како што е опишано погоре. Трите димензии понудени од Хенги може да се толкуваат како крајни цели на РБС, иако овие не се целосно постигнати дури и во развиените демократии. Како што забележуваат Фон Бредоу и Герман (2003 година, стр.167), „целта на [...] на РБС е да се оптимизира заштитната моќ на безбедносниот сектор и истовремено да се минимизираат наследените ризици од насилство за демократската култура која се појавува.“ Ова е парадоксално, бидејќи успехот обично се мери во ситуации на криза, но избегнувањето кризи е една од целите на реформите.

За да ги разбереме РБС како процес, нашиот пристап беше дека единствено е можно да се измери со сигурност нивото на РБС во дадена точка во времето и дека за ова е потребно како одредница да се користи идеалниот модел на реформиран сектор. За да се развие мерната скала беше неопходно дополнително да се дефинираат критериумите и нивната содржина за секоја од димензиите на реформите. Секоја димензија мораше да се операционализира во критериуми, а критериумите беа дополнително развиени во полиња на опсервација. Увидовме дека димензиите кои се содржани во дефиницијата за РБС дадена погоре не беа апсолутни и се манифестираа различно во различни земји. Дополнително,

општата дефиниција за РБС се заснова на нормативна претпоставка на постоењето или аспирациите за демократски политички систем. Меѓутоа, како оваа норма се спроведува најмногу зависи од доминантната политичка култура и традицијата на јавната администрација во дадената земја. На пример, истата норма за демократски надзор над безбедносно-разузнавачките агенции беше различно „операционализирана“ во земјите во зависност од односите помеѓу извршната, законодавната и судската власт и нивните односи со граѓанското општество. Последователно, надзорот над безбедносно-разузнавачките агенции извршен од комисија назначена од владата (како во Велика Британија) е исто толку демократски и легитимен како и надзорот извршен од парламентарна комисија (како во Германија) или од комисија за безбедност и одбрана која ги надгледува полицијата и војската (како во Србија), или кога специјално тело, кое се состои од претставници на граѓанското општество е вклучено во парламентарниот надзор (како во случајот на Одбор за граѓански надзор во Хрватска).

Поле 1: Каде може да се применува оваа рамка?

Не постои неутрално мерење, па така и методологијата користена во рамките на овој проект не е исклучок. Алатките кои беа избрани за мерење се засноваа врз одредени вредности и норми, обично оние вредности и норми кои ги имаше страната која го врши мерењето. Логиката на соодветност која го водеше тимот на БЦБП до дефинирање на критериумите за секоја димензија и одредување на показателите ја одразува нормативната претпоставка дека „вистина“ реформите во безбедносниот сектор се одвиваат само во земји кои почнале да се демократизираат. Затоа, во оваа методологија, дури и најниската оценка 1 претпоставува дека барем се случиле првите демократски избори. За разлика од годишното истражување на Фридом хаус „Слобода во светот“, ние не даваме оценки за „неслободните“ или за реформите кои се случиле во недемократските режими. Дополнително, овој индекс на РБС ги зема како претпоставка континенталното наследство во однос на законите и јавната администрација, како и стандардите поставени од меѓународните организации (особено Европските организации, на пр. Советот на Европа). Во овој контекст, земјата се перципира како „доминантниот добавувач на услуги од областа на безбедноста“, а механизмот за надзор и овластувањето за управување со безбедноста доаѓа „од горе“ (од државните институции) и од законски извори. Бидејќи идејата за држава како посакуван модел на општествена организација е овде претпоставен, овој модел веројатно нема да може во целост да се примени во региони каде што концептот за држава сè уште не е интернализиран.

Нашата методологија исто така ги претставува предизвиците за користење при анализирање на сојузните држави со структура за управување и надзор на повеќе нивоа (вклучувајќи ја, во нашата студија, Босна и Херцеговина).

Почнувајќи од нормите кои важат за Европа, каде што сакавме да го примените нашиот индекс, одлучивме да ги операционализираме различните димензии на идеално реформиран безбедносен сектор согласно стандардите на ОН и Европските регионални организации (ОБСЕ, Советот на Европа, ЕУ, НАТО). Ова одговара со регионалниот пристап за мерење на реформите. Меѓутоа, негативната страна на овој пристап е тоа што овие стандарди не ги даваат вистинските алатки за холистичко мерење на РБС. И покрај тоа, нашите основни ана-

литички единици беа извлечени од минималните заеднички стандарди, а потоа беа претворени во критериуми за РБС. Токму вака се создаде првата верзија на индекс на РБС, кој се состоеше од список на 22 различни критериуми. После ова, за релевантноста на различните критериуми се распрашаа на работилниците одржани во Белград и Осло, во кои учествуваа меѓународни експерти.²¹⁹ Сличностите помеѓу првичните дваесет и два критериуми овозможи истите да бидат логички обединети во помала група критериуми, врз основа на кои започна собирањето податоци во текот на првата година од проектот.²²⁰ После неколку пилот-верзии, изборот се стесни на осум главни критериуми.²²¹ Во рамките на регионалниот дел од проектот беа избрани следниве критериуми: (1) правна држава; (2) парламентарна контрола и надзор; (3) судска контрола и надзор; (4) надзор од независните државни дела; (5) извршна контрола и надзор; (6) општа транспарентност; (7) финансиска транспарентност; и (8) застапеност.

Секој критериум беше поделен на полиња на опсервација. Со цел да се развие стандардизиран инструмент, секој критериум немаше повеќе од пет полиња на опсервација. При дефинирањето различни критериуми и расчленувајќи ги истите на полиња на опсервација, се потпиравме на меѓународно признаени норми за демократско управување со безбедноста додека се обидувавме да избегнеме дефиниции кои се преклопуваат помеѓу критериумите. На пример, со цел да се анализира јавната достапност на податоците важно е да се разбере и испита спроведувањето на клучните исклучоци од ова правило: ограничувања поврзани со заштитата на приватноста и ограничувања поврзани со доверливите податоци со цел да се заштити националната безбедност. Затоа, го потенциравме мерењето на правото на пристап до информациите од јавен карактер со потребата да се заштити приватноста на поединците и безбедноста како јавно добро. Во рамките на критериумот за финансиска транспарентност ги истакнавме двете клучни области каде што јавната достапност на податоците има намера да ја спречи корупцијата и да ја зголеми ефикасноста: транспарентност при планирање на буџетот, извршување и поднесување извештаи од страна на државните институции; и јавни набавки. За критериумот општа транспарентност беа претставени три меѓусебно поврзани полиња на опсервација: 1. пристап до информациите од јавен карактер, 2. заштита на личните податоци и 3. заштита на доверливите податоци.

219 Покрај придонесот кои го дадоа истражувачите на БЦБП и присуството на соработници како Ѓорѓе Вуковиќ (ЦЕСИД), Богољуб Милосављевиќ и Дејвид Ло (ДЦАФ), кои беа вклучени во операционализирањето на индексот, добивме корисни коментари од истражувачите на Норвешкиот институт за меѓународни работи после одржаната презентација во мај 2008 година и од група студенти запишани на магистерски студии за меѓународна безбедност на Факултетот за политички науки на Белградскиот универзитет и најпосле од учесниците на Регионалната програма Млади Лица на ДЦАФ [DCAF regional Young Faces programme], чие учество помогна за тестирање на методологијата.

220 Интересна алатка за одредување на нивото на важност на секој критериум беше создадена од тимот на Институтот за демократизација, кој работеше на развој на индексот на „отворено општество“. Во рамките на ова истражување, беа дадени два прашалници на експертите кои содржеа список со критериуми за општествена отвореност. Првиот прашалник се користеше да се оцени нивото на спроведување на отвореноста во Хрватска. Вториот претставуваше скала на важност, на која експертите ја проценуваа важноста на секој критериум за постигнување на идеално ниво на отвореност во кое било општество. За повеќе детали, види Голдштајн, Симон (2006 година) Индекс на отворено општество, Хрватска 2006 година (ДЕМО: Загреб).

221 Два други критериуми важни за демократското управување, заштитата на човековите права и учеството, беа анализирани во двата циклуси на истражувањето во случајот на Србија. Меѓутоа, поради ограничени ресурси во регионалниот проект, овие два критериуми беа исклучени.

За финансиската транспарентност, беа испитани две полиња на опсервација: 1. транспарентност на буџетот и 2. транспарентност на јавните набавки.

Нашата намера беше да избегнеме двојно пресметување или преценување на различните фактори при мерење на истите случаи неколку пати со различни критериуми. На пример, со цел да избегнеме преклопување на критериумите, се договоривме дека во критериумот правна држава ќе се анализира само постоењето, компатибилноста и конзистентноста на примарните закони и нивното спроведување, додека квалитетот на спроведувањето на овие закони беше надгледуван во други критериуми. За секој критериум, беше создаден Шифарник кој содржеше детална дефиниција за критериумот, разграничување од другите критериуми, клучни показатели, скала на оценување 1-5 и корисни препораки за понатамошно истражување.

Табела 4: Матрица на анализирани критериуми во втората фаза на истражувањето 2009-2011 година

Име на критериумот	Полиња на опсервација				
Правна држава	Постоење на релевантна легислатива (Устав, примарни закони за актерите и критериумите, закон за јавна администрација) со која се регулира безбедносниот сектор.	Регулирање на овластувањата на актерите од безбедносниот сектор, нивните мисии, задачи и регулирање на граѓанскиот синџир на команда.	Уредување на демократската граѓанска контрола и јавниот надзор во согласност со меѓународните норми за демократска граѓанска контрола на вооружените сили и заштитата на човековите права.	Компатибилност и конзистентност на законите.	Спроведување на законот.
Општа транспарентност	Слободен пристап до информациите од јавен карактер.	Заштита на личните податоци.	Заштита на доверливите податоци.		
Финансиска транспарентност	Транспарентност на буџетот.	Транспарентност на јавните набавки.			
Извршна контрола и надзор	Надзор и контрола над законитоста на работењето и заштитата на човековите права.	Надзор и контрола над легалноста на трошењето на буџетот.	Поднесување извештај.	Санкционирање.	
Парламентарна контрола и надзор	Надзор и контрола над законитоста на работењето и заштитата на човековите права.	Контрола над трошењето на буџетот на државните актери кои имаат право да користат сила.	Надзор и контрола над владиното спроведување на политиките.	Надзор и контрола над билатералната и мултилатералната безбедносна соработка.	
Контрола и надзор од страна на независните државни институции	Заштита на човековите права. (на пр. Народен правобранител)	Контрола над трошењето на буџетот; Борба против корупцијата. (Државниот завод за ревизија, антикорупциските тела)	Надзор над слободниот пристап до информации од јавен карактер и заштита на личните податоци (на пр. Комесар за заштита на личните податоци)		
Судски надзор	Судски надзор над спроведувањето на законот: а. употреба на сила од страна на службениците кои го спроведуваат законот б. третман во притвор	Користење на специјални истражни мерки.			
Застапеност	Пристап за жените до работни места во безбедносниот сектор.	Пристап до можности за развој на кариерата.	Пристап за националните малцинства до работни места во безбедносниот сектор.	Пристап до можности за развој на кариерата. Достапност на сите работни позиции на сите нивоа на раководство за националните малцинства.	

6. Логиката на оценувањето

Логиката на оценувањето ја одразува разликата помеѓу првата и втората генерација реформи во безбедносниот сектор. Оценките од 1 до 3 се однесуваат на реформите од првата генерација, а оценките од 4 до 5 на реформите од втората генерација.

Според Едмундс (2003 година, стр.16-19), реформите од првата генерација вклучуваат воведување уставни норми, основни закони и структури кои се неопходни за да се стави безбедносниот сектор под контрола на демократски избраните граѓански власти. Меѓутоа, ова е само еден од првите чекори во процесот на демократизација. Фокусот на реформите во првата генерација е воспоставувањето на формални структури на граѓанска контрола како и појасна поделба на надлежностите помеѓу различните актери во рамките на безбедносниот сектор. Ова ги поставува темелите за демократска контрола. Дополнително, во текот на првата генерација треба исто така да се случи демилитаризација и деполитизација во управувањето со безбедносниот сектор. Овие чекори се обидуваат да ја отстранат потенцијалната опасност од државните или недржавните актери кои користат сила да го загрозат демократското функционирање на политичката заедница. Затоа, клучните показатели кои го означуваат завршувањето на првата генерација во индексот на РБС се:

- Усвојување на клучните примарни закони за сите полиња на опсервација, кои содржат одредби во согласност со меѓународните стандарди за демократска граѓанска контрола на вооружените сили и стандарди за човекови права.
- Ставање крај на истакнатите лоши практики, за тие речиси воопшто да не се случуваат, сериозните прекршувања да бидат исклучок и да постои евиденција на добра практика. За ова обично се потребни најмалку 2 години спроведување на новите примарни закони.

Втората генерација реформи се одвива истовремено со процесот на демократска консолидација (Линц и Степан, 1996 година, стр.7).²²² Ова единствено се применува доколку процесот на создавање држава е завршен во дадената заедница и доколку сите закани по сувереноста се отстранети. Во текот на втората генерација, граѓанското општество (кое е охрабрено) станува активен учесник во демократската граѓанска контрола и надзор, заедно со политичарите. Ова значително придонесува кон општествена легитимизација на безбедносните институции во општеството. Исто така се очекува дека првата генерација реформи станале консолидирани на пониските нивоа на раководство и дека средните раководители се идентификуваат со реформите. Основните демократски вредности, всушност, треба да станат дел од организациската и професионалната култура на државните актери. Овие организации треба да започнат да дејствуваат според начелата за политичка неутралност. Клучното прашање во оваа фаза не е дали безбедносниот сектор треба да се реформира или зошто треба да се реформира, туку како да се реформира на најфикасен и најефективен начин. Затоа неопходно е за време на втората генерација да се изградат административ-

²²² Особено, Линц и Степан наведуваат пет аргументи на демократија: (1) Мора да постојат услови за развој на слободно и живо граѓанско општество, (2) Мора да постои релативно автономно и ценето политичко општество, (3) Владеење на правото за да се обезбедат законски гаранции за граѓанските слободи и опстојувањето на независните здруженија, (4) Државна бирократија која е употреблива за новата демократска влада и (5) Институционализирано економско општество.

ни капацитети на државните агенции за управување со ресурсите во безбедносниот сектор. Предуслов е службениците и институциите да бидат обучени за планирање, составување буџет, составување програма, следење, надгледување и спроведување на реформите. Затоа клучните показатели за втората генерација на РБС (означени со оценки 4 и 5 во индексот) се фокусираат на:

- Високи нивоа на институционализација на добрите практики преку развој на релевантните задачи/работните места/организациските единици, секундарната легислатива и внатрешните процедури и распределба на доволни и соодветни материјални и човечки ресурси.
- Промени во однесувањето и ставовите на кадарот во безбедносниот сектор така што нивната организациска култура да ги има интернализирано нормите на демократско управување. Овие промени мора да бидат препознаени од општеството, што се покажува преку јавната доверба во институциите и не постоењето на страв да им се обратат директно со поднесување жалби.

7. Анализирани аспекти во секое поле на опсервација

Разликата помеѓу реформите во безбедносниот сектор од првата и втората генерација им овозможија на истражувачите појасно да ги оправдаат оценките кои ги дадоа за секој критериум. Дополнително, им овозможи посистематски да применат група од четири компоненти за оценување, кои беа елементи што можеа да се користат за евалуирање на критериумите со исклучок на „правната држава“ и „леgitимноста“.²²³ Во рамките на сите полиња на опсервација се применуваат следниве компоненти за оценување:

1. Уставна и законска рамка
2. Имплементација
3. Административни и управувачки капацитети
4. Вредности

1. Компонентата „Уставна и законска рамка“ се однесува на постоењето и квалитетот на уставот и примарните закони за актерите, критериумите и јавната администрација. Примарните закони вклучуваат закони кои се усвоени од парламентот. Примарните закони за актерите се клучни закони кои се однесуваат на различни актери на безбедносниот сектор и постојат за сите поголеми безбедносни актери. Тие ги дефинираат нивните овластувања, мандат и позиција во рамките на безбедносниот сектор (на пр. Закон за војска, Закон за полиција.) Примарните закони за критериумите се клучни закони за секој критериум. Тие мора да бидат применливи за сите актери во безбедносниот сектор (на пр. Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер и Закон за класификација на податоци).

²²³ За објаснување на различните единици на анализа помеѓу критериумот „правна држава“ и компонентата за оценување на легислативата во рамките на другите критериуми види го крајниот дел од „Компоненти на методологијата“ во оваа глава. За критериумот „леgitимност“, општата компонента на „доверба/недоверба во државните актери“ беше анализирана користејќи ги резултатите од анкетите за јавно мислење, вклучувајќи ги анкетите за виктимизација.

Примарните закони за јавната администрација се клучни закони за јавната администрација. Тие ја регулираат работата на сите државни тела кои ја сочинуваат јавната администрација (на пр. Закон за јавна администрација, Закон за Влада, Закон за државни службеници, Закон за министерства).

Во рамките на компонентата за оценување „Уставна и законска рамка“ истражувачите го анализираа постоењето или недостигот на клучна (примарна) легислатива за секој критериум, проверувајќи дали бил во согласност со меѓународните стандарди за демократска граѓанска контрола и заштита на човековите права. При анализа на примарната легислатива, нивните анализи беа ограничени на:

- Постоене на одредби во уставот кои обезбедуваат одредени права (на пр. заштита од тортура и нечовечки третман). Но важно е „да не се бара премногу“ од уставите, бидејќи повеќето немаат експлицитно дефинирани одредби за демократска граѓанска контрола или права од поновата генерација (на пр. слободен пристап до информации).
- Постоене на клучни/примарни закони за секој критериум (на пр. за општа транспарентност, примарни закони се Закон за слободен пристап до информациите, Закон за класифицирани податоци, Закон за заштита на личните податоци) и
- Дали тој критериум бил воведен во клучните закони за актерите (на пр. Закон за одбрана, Закон за полиција, Закон за граѓанска разузнавачка служба) и легислативата за јавната администрација (на пр. закони за државни службеници, министерства итн.). На пример, истражувачите анализираа дали општото право за пристап до информации беше соодветно регулирано во рамките на примарните закони за актерите (на пр. закон за полиција, војска итн.) или дали бил воведен на таков начин што неоправдано ограничува пристап до информациите (на пр. со тоа што содржи одредба дека „ке бидат прифатени само оправдани барања“ како што е случајот со српскиот Закон за полиција).²²⁴
- Истражувачите не го анализираа постоењето на легислатива која не е од суштинско значење за воведување на релевантни норми на системско ниво или легислатива која само делумно ги регулира безбедносниот сектор (на пр. Закон за оружје).

Постоенето на клучни примарни закони е дискриминирачки показател за оценките 1-3. За да се добие оценка 3, методологијата бараше да се усвоени примарните закони за сите полиња на опсервација кои потпаѓаат под еден критериум. На пример, доколку се усвоени два од трите примарни закони за критериумот „општа транспарентност“ (Закон за слободен пристап до информации, Закон за класифицирани податоци, Закон за заштита на личните податоци), истражувачот не можеше да даде оценка 3. Без усвојување и спроведување на сите три закони не може да се каже дека постојат адекватни заштитни мерки со кои се гарантира пристапот до информации. На пример, законите за слободен пристап до информации (ЗСПИ) честопати се усвојуваат без да бидат целосно спроведени како последица на недостиг на поврзани закони за тајност на податоците и/или личните податоци кои јасно ги дефинирале сите исклучоци од слободниот пристап до информациите.

²²⁴ За повеќе детали види Стојановиќ, Соња „Реформи во полицијата“ во Хаџиќ, М. и др. (2009 година) Годишник на реформите во безбедносниот сектор во Србија 2008 година (Белград: ЦЦВО & Данграф), стр. 159-199.

2. Компонентата „Имплементација“ се однесува на зачестеноста, квантитетот и квалитетот на лошите/добрите практики и воспоставената евиденција за добрата практика. Постоенето на лоша практика служеше како дискриминирачки показател за оценките 1-3. Лошите практики можеа да бидат анализирани во смисла на:

- Зачестеноста: чести/повремени/исклучок,
- Квантитетот: раширени/умерени/малку,
- Квалитетот: сериозно лоша практика (на пр. случаи на сериозно прекршување на правата), средно лоша практика или мала лоша практика.

Со цел да се даде висока оценка за евидентирана добра практика се потпиравме на истите показатели: зачестеност, квантитет и квалитет; како и континуитет на добрата практика.

За да се добие оценка 3, лошата практика мораше да е ретка, сериозно лошата практика (на пр. прекумерна употреба на сила која доведува до смрт) мораше да биде исклучок, и мораше да постои доказ за добра практика (барем 2 години). Идејата за воспоставување добра евиденција беше избрана со цел да се осигури дека оценките не се доделуваат за нови норми кои можеби и не се спроведени. Под оваа компонента за оценување, прифативме дека е можно сè уште да се случуваат сериозно лоши практики, но само како исклучок. Дури и во најнапредните консолидирани демократии, поединци понекогаш ги кршат општествените норми и создаваат сериозни инциденти. Меѓутоа таквите практики, не може повеќе да бидат вообичаени и содржани во организациската култура, каков што е случајот кога се дава оценка 1.

3. Компонентата „Административни и управувачки капацитети“ го анализира постоењето на институциските предуслови за ефикасно и ефективно уредување. Овој елемент на оценување е клучен за повисоките оценки (4 и 5), бидејќи само кај оценките 4 и 5 се очекува да се подобри административниот капацитет, а услугата станува попредвидлива поради подобреното управување.

Некои од показателите кои беа употребени се:

- Постоене квалитетна секундарна легислатива и меѓународни регулативи (правилници, инструкции, процедури, водичи, кодекси).²²⁵ Секундарната легислатива и внатрешните регулативи треба да бидат во согласност со меѓународните стандарди на демократска граѓанска контрола и заштита на човековите права, и треба да се воведат процедури за ефективно пружање услуга во согласност со демократското управување.
- Постоене задачи во описот на работното место/работните позиции/организациските структури одговорни за пружање услуга (на пр. единици кои ги анализираат жалбите од граѓаните) или вршење надзор над спроведувањето на критериумот (на пр. Народен правобранител одговорен за надгледување на заштитата на човековите права). За некои

²²⁵ Исто така познати како „закопи создадени под надлежност на парламентот“ (секундарна легислатива – усвоена од извршната власт со цел да се спроведуваат барањата утврдени во законите). Спротивно на „закопи усвоени од парламентот“ на пр. примарните закони.

критериуми не ни беа потребни докази за одреденото работно место/организациска единица, туку дали таа задача е наведена како одговорност во описот на работното место (на пр. поврзување со граѓанското општество). Овој показател е важен за да се разбере кој или кои единици се задолжени да пружат одредени услуги.

- Адекватна распределба и управување со материјалните и човечките ресурси кои се неопходни за спроведување на критериумот: релевантните организациски единици треба да бидат опремени со адекватен квантитет и квалитет на материјални и човечки ресурси неопходни да ја играат својата улога на ефективен начин.
- За да се институционализира еден критериум на начинот кој е опишан погоре обично се потребни најмалку 5 години за спроведување. Оваа временска рамка беше поткрепена со очекувањето дека периодот на спроведување кој е подолг од вообичаениот мандат на една влада (4 години) е показател на посветеност и институционализација на новата норма.

Оваа група показатели е важна за повисоките оценки (4 и 5). Иако некои институциски предуслови за спроведување на релевантната норма може да постојат за пониските оценки, само за оценките 4 и 5 административниот капацитет е подобрен и пружањето услуги е станато попредвидливо поради подобреното управување. Клучната разлика помеѓу 4 и 5 е тоа што во последнава, управувачките капацитети опфаќаат проактивни практики и управување кое се заснова на знаење (на пр. поголемо потпирање на анализа, разубување, стратески планирање, евалуација, управување со учиниот итн.).

4. Компонентата „вредности“ ги анализира нормите кои се вткаени во организационата култура на актерите од безбедносниот сектор и односите/перцепциите на општеството. Прифаќањето на вредностите на РБС е клучниот индикатор за повисоките оценки (4 и 5). Во рамките на овој сет на индикатори, анализиравме:

- Дали организациската култура ги интернализирала новите норми или пружа отпор и не ги казнува прекршувањата на нормите на демократската граѓанска контрола и човечките права. За ова се собираа податоци индиректно преку анализа на практиките (на пр. број на одбиени барања од граѓани, неказнување на лицата на повисоки позиции, избор на санкции за прекршување на правото, политизација на одредена функција) или директно преку интервјуа, фокус-групи, внатрешни анкети, и набљудување на учесниците. Исто така, важно за анализа на промените во организациската култура беше доказот за каква било промена на вредностите стекнати во рамките на одредена обука (обука за основни знаења и вештини, обука на работното место), како и промени во барањата и процедурите за унапредувања и санкции.
- Ставови/Перцепции на општеството. Овде се зема предвид дали е спроведена нова норма (на пр. пристап до информациите) на таков начин што обичните граѓани веруваат дека државните институции ќе им пружат услуга согласно нивните права. Тоа значи дека и новите начини на однесување на добавувачите на безбедносни услуги се легитимизирани во општеството во целост.
- За исполнување на оваа група показатели потребен е подолг период; често е неопходна промена на генерациите во рамките на државните институции.

Компонентата „Вредности“ е клучен показател за повисоки оценки (4 и 5) за еден критериум. Само со оценка 5 нормите се во целост интернализирани во организациските култури на релевантните државни институции и легитимизирани во општеството во целост.

8. Собирање на оценките на ниво на критериум

По опширното истражување, наодите беа резимирани квалитативно и беше дадена оценка за секој критериум. Се бараше оценките да бидат на неkontинуирана скала со половина бодови (споредена со континуираната скала со децимали од пилот-студијата). Беа дадени оценки за критериумите гледани како целина, без да се даде оценка за секое поле на опсервација одделно. Овие крајни оценки не беа обичен просек на различните компоненти на секој критериум, туку холистички ги зеда предвид критериумите надвор од збирот на нивните составни делови. Треба да се спомене дека крајните оценки не ги земаат предвид намерите, дури ни оние најдобрите, на актерите за кои станува збор. Истражувачите не оценуваа колкав напор е вложен во реформите, туку го оценуваа исходот. И покрај критиките кои беа добиени од оние чија работа беше оценета дека индексот на РБС не ги опфаќа сите напори и напредокот кој се постигнува на годишно ниво, со цел да се постигне валидност, повисоки оценки се даваа само доколку напорите довеле до подобрување.

Оценката 3 претставуваше важно гранично ниво на реформата, а истата е важна за да се разбере скалата на оценување.²²⁶ Со цел да се добие 3 или повисока оценка, треба да се гарантираат релевантните права во државниот устав и треба да се усвојат примарни закони за сите полиња на опсервација. На пример, во случајот на општата транспарентност ова би значело дека јавниот пристап до информациите и приватноста на личните податоци се гарантираат со уставот и дека се усвоени следниве закони: Закон за слободен пристап до информациите, Закон за класифицирани податоци, Закон за заштита на личните податоци. Доколку усвоената легислатива не содржи одредби кои се во согласност со меѓународните стандарди за демократска граѓанска контрола и заштита на човековите права, не може да се даде оценка 3. На пример, доколку постои легислатива за слободен пристап до информации, но истата бара оправдување за барањата за пристап до информациите од јавен карактер од оние кои ги поднесуваат, тогаш оценката 3 би била несоодветна.

Понатаму, легислативата мора да се спроведува најмалку 2 години. Тоа обично значи дека се воведени некои административни и управувачки капацитети, вклучувајќи ја и клучната секундарна легислатива и меѓународните регулативи (водичи за имплементација, стандардизирани обрасци, итн.). Исто така ќе биде потребно постоечките работни места/организациски единици да имаат задача да ги вршат должностите кои се опишани во примарните закони за тој критериум или да се создадат нови работни места/организациски единици за таа цел. Во случајот на општата транспарентност ова би значело дека државните безбедносни институции имаат идентификувано работни места или единици кои се задолжени да се занимаваат со барања за пристап до информациите, класификација на податоците и заштита на личните податоци. Исто така е важно да се основаат независни државни институции за да се надгледува општата транспарентност (на пр. Комесар за информации, Комесар за

226 За опсежна дискусија за секое ниво на оценка, види Прилог I.

заштита на личните податоци итн.). Надлежните власти може и да немаат доволно ресурси за своето работење, но тие мора да имаат распределено некои ресурси за оние кои се задолжени да пружаат услуги да можат да започнат со работа.

Табела 5: Опит систем на оценување

	Уставна и законска рамка		Имплементација				Административни и управувачки капацитети		Вредности				
	Релевантни одредби во законот	Легислатива	Сериозна лоша практика	Лоша практика	Соодветна практика	Процедури и институции	Ресурси (човечки, финансиски, материјални)	Организациска структура	Јавно признание				
1	?						?						
	Честа, широко распространета, сериозна лоша практика, можеби нема легислатива.												
2							?	?	?				
	Сè уште постои одредена лоша практика, обидот да се регулира релевантното право за критериумот резултат со усвојување на некои закони, но не сите кои се важни за полето на опсервација.												
3													
	За сите полиња на опсервација												
	Воведени се закони и клучни институции за сите полиња на опсервација, повремена лоша практика.												
4													
	Механизмите се целосно функционални (евиденција за успешна имплементација), институционализирани преку секундарна легислатива, лошата практика е исклучок.												
5													
	Институционализација на сите показатели, спречувањето е правило, постои организациска култура и прифаќање од поширокото општество.												

Резултатите од овие фактори се највидливи на нивото на имплементација и постепена промена на вредностите. Во практика ова обично значи дека законите се спроведуваат најмалку 2 години. Примери за лоша практика може сè уште да постојат, но сериозната лоша практика е исклучок. Повремената лоша практика може да се случи претежно како последица на недостиг на адекватни ресурси. Безбедносните институции во најголем дел ги почитуваат одлуките на телата за надзор. Личните податоци се собираат, складираат и распределуваат согласно легислативата. Информациите селективно се класифицираат како тајни согласно јасни критериуми за класификација кои се јавни и може да бидат оспорени со судски иницијативи или иницијативи на надворешниот надзор согласно релевантниот закон за класификација на податоците. Не постои отпор кон реформите, но доминантните организациски култури можеби уште ги немаат интернализирано сите релевантни демократски норми. Во практика, ова значи дека службениците во безбедносните институции ги обелоденуваат релевантните податоци не затоа што веруваат дека граѓаните имаат право да знаат за јавните работи, туку дека новата легислатива пропишува дека тие треба така да постапат. На ова ниво на реформите, јавноста веќе почнала да бара услуги од државните институции, иако селективно, и сè уште постои недостиг на доверба. Јавноста е информирана за новите промени, но не е доволно едуцирана за рутински да ги практикува.

9. Собирање податоци

Истражувачките тимови спроведоа значително истражување за секој критериум кое вклучуваше канцелариско истражување на примарните и секундарните извори, интервјуа, прашалници и во некои случаи фокус-групи со надлежните државни власти. Поради пионерската природа на оваа задача, повеќето истражувачки тимови собираа податоци претежно од примарните извори (официјална легислатива, извештаи, кратки прегледи на статистичките податоци, итн.).

Канцелариското истражување откри недостиг на официјални извештаи карактеристични за безбедносниот сектор и недоволна независна секундарна анализа. Беа достапни повеќе податоци во однос на легислативата, а помалку за вредностите кои ги поседуваат вработените во државните безбедносни институции. Истражувачите се соочија со особен предизвик што државните власти одговорни за контрола и надзор над јавната администрација (на пр. Државниот завод за ревизија, Народниот правобранител, итн.) не доставија специфични податоци за безбедносниот сектор, туку ги претставија овие институции како дел од општите тенденции. Во извештаите на овие институции беше особено тешко да се најдат информации за спроведувањето на законите и административните и управувачките капацитети. Постоеше огромна разлика во количината на достапни податоци за безбедносните сектори меѓу земјите кои беа анализирани. На пример, повеќе емпирички извори беа достапни во Србија каде што постојат многу организации на граѓанското општество кои се специјализирани за надзор на безбедносниот сектор и посилни независни државни власти кои активно учествуваат во надзорот. Изворите во Босна и Херцеговина и Косово беа претежно создадени од меѓународните организации и не секогаш ја земаа предвид отчетноста кон домашното население. Кај сите земји недостигаа секундарни извори изработени од независни субјекти (други ОГО, универзитети, медиуми). Во сите земји, истражувањето на некои аспекти на демократско управување навистина претставуваше патување низ неистражена територија, па примерот финансиската транспарентност, јавните набавки и извршената контрола. Кај сите земји исто така недостигаа веродостојна статистика, што создаде проблеми при анализирањето на квантитетот и квалитетот на имплементацијата.

Како такви, компонентите за мапирање беа претежно спроведени со директни барања испратени до надлежните власти согласно регулативите за слободен пристап до информациите. Организациите кои учествуваа користеа оригинални прашалници создадени од БЦБП и ги приспособија на своите случаи. Ова се покажа како корисно при индиректно испитување на транспарентноста на безбедносните институции. Беа забележани одредени потешкотии, вклучувајќи: разбирање на жаргонот кои се користеше во различните безбедносни институции, па потоа игнорирање на барањата и изложеност на неформален притисок како последица на прекумерното користење на законите за слободен пристап до информациите. Првично беше тешко да се прифатат барања за интервјуа, и покрај ветувањата за анимност на изворите. Откако јавноста беше подобро запознаена со истражувачкиот проект поради доставените барањата за слободен пристап до информациите или објавувањето на прелиминарните резултати, некои истражувачки тимови добија пристап до корисни соговорници. Интервјуата се покажаа корисни за темите кои беа најмалку истражени. Природата на увидите произнесени во интервјуата зависеа од профилот на интервјуираното лице. Општо земено, истражувачките тимови открија дека парламентарните службеници и про-

фесионалци кои работат во безбедносните институции беа порасположени да зборуваат за специфичностите и произнесоа побогата содржина, за разлика од интервјуата со политичарите кои се покажаа како покорисни за добивање увиди во контекстот и вредностите.

За крај, бидејќи индексот на РБС се обидува да собере информации за различните аспекти на безбедносниот сектор, беше клучно да се изберат и дизајнираат соодветни инструменти за собирање податоци. Ниту еден извор не може да ги даде сите потребни информации. Ова е важна лекција која е научена од почетната регионална фаза на индексот, каде што проектот премногу се потпираше на еден истражувачки метод, имено канцелариското истражување. Од суштинско значење беа релативно големиот број истражувачки методи и истражувачкиот дизајн кој се заснова врз многу извори, мешајќи различни методи, со цел да се овозможат точни и корисни истражувачки резултати. Тоа исто така смести варијации во институционалните дизајни и политичките контексти кои се проучуваа.

10. Валидација на инструментот за истражување и наодите

Проверката на валидноста на наодите од истражувањето беше подобрена преку фокус-групи (консултации со експертите) со претставници на владините агенции и новинарите. Понатаму, сите документи беа ревидирани од експерти на БЦБП и ДЦАФ, како и ревидирани од партнерите во серија од девет работилници организирани за време на проектниот циклус.

На работилниците, истражувачите имаа можност да ги ревидираат документите и оценките дадени од други организации, најчесто во мешани тимови. Беше организирана специјална сесија во последната работилница за крајно ревидирање на оценките, од кои некои се вклучени во оваа публикација.

11. Мерење на надзорот од перспектива на ОГО

Една од главните иновации во методологијата е тоа што беше иницирана од страна на граѓанските организации за употреба од страна на други организации на граѓанското општество, со цел зајакнување на проценките кои поизлегуваат од самите земји и заради локална сопственост на реформата на безбедносниот сектор. Поголемиот дел од методите и инструментите кои се користат за да се процени РБС се смислени за да одговараат на потребите и интересите на донаторот. Ова подеднакво се однесува и на индивидуалните земји донатори²²⁷ и на меѓународните организации кои ги поттикнуваат реформите во земјите-кандидатки кои бараат членство во нив (НАТО, ЕУ) или организации кои ги поттикнуваат реформите во нивните сопствени земји-членки (на пр. ОБСЕ и ОН)²²⁸. Ова објаснува, барем делумно, зошто ниту една од овие организации нема развиено холистички/

227 Мнозинството концептуални текстови за РБС беа развиени во Велика Британија и Холандија. За клучни извори види: Рин и Хискок (2009) и Рин (2009 (Rynn и Hiscok (2009); и Rynn (2009)).

228 За детален список на стандарди и модели за РБС промовирани од страна на различни меѓународни организации, види: Закон, Д (ур.) (2007) Меѓувладини организации и реформата на безбедносниот сектор (ДЦАФ) или втората генерација литература: Седра Марк (2010) Иднината на РБС (Онтарио: CIGI).

сеопфатен пристап кон мерење на напредокот во РБС, или поточно, зошто тие само го фокусираат вниманието на своите корисници на одредени аспекти на РБС. Досега, ОЕЦД (2007) е единствената организација која има развиено сеопфатен пристап, во нивниот Прирачник за реформата на безбедносниот сектор²²⁹, кој содржи упатства и инструменти за програмирање и имплементација на сеопфатен пристап кон РБС и за мерење на нејзиниот напредок. Сепак, овој Прирачник е наменет првенствено за земјите-донатори кои се членки на Комитетот за помош на развојот на ОЕЦД (ДАЦ).²³⁰

Затоа, реперите за оценување на напредокот во РБС во погоре опишаната методологија беа избрани во согласност со надзорна улога на граѓанското општество и со цел да ги рефлектираат клучните предизвици на РБС во земјите кои се во транзиција кон демократија. Важна последица на ова е дека нашите мерења во голема мера зависеа од јавно расположливите податоци.

12. Мерењето како алатка за застапување

Мотив на нашиот методолошки пристап е да се зголеми неговиот потенцијал за јавно застапување со создавање транспарентни одредници и цврсти емпириски докази кои ги потенцираат специфичните области за подобрување на демократското управување на безбедносниот сектор. Водечки принцип овде е исказот дека „она што се мери, исто така се управува“ (Полит, 2000 година, стр.121). Претпоставката што стои зад овој добро познат афоризам за управување со учинокот е дека мерејќи го учинокот ни станува јасно што треба да направиме за да го подобриме или задржиме квалитетот. Иако ова не е секогаш точно и сите показатели може да бидат поинаку толкувани, дизајнирањето на холистичката рамка за анализа значително им помогна на организациите-учеснички да развијат лични разбирања за управувањето со безбедносниот сектор и да ги дијагностицираат клучните прашања во своите земји. Мерењето помогна да се даде опсежен увид во клучните проблеми и помогна при развивањето препораки за политиката во секоја од земјите-учеснички.

Втората претпоставка зад афоризмот цитиран погоре исто така се покажа како вистинита; односно, мерењето го привлекува вниманието на оние чијшто учинок се мери.²³¹ Со промовирање на резултатите од оваа студија сакаме да го привлечеме вниманието на владите кои ги проучуваме и на јавноста на секоја земја за достигнувањата и слабостите на демократската контрола и отчетноста на безбедносните сектори. Користејќи го нашиот индекс, се надеваме дека ќе користиме емпириски докази како почетна точка за порационална распра-

229 ОЕЦД-ДАЦ Прирачник за реформата на безбедносниот сектор (РБС): Поддршка за безбедност и правда (2007) достапни на: www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr.

230 ДАЦ – Комитетот за помош на развојот е главното тело во рамките на кое земјите членки на ОЕЦД ги дефинираат и следат светските стандарди во клучните области на развој и ги координираат своите развојни програми за помош. (www.oecd.org/dac).

231 Во времето кога беше пишуван овој труд, само БЦБП и КЦБС им ги презентираа резултатите на своето истражување на оние чијашто работа беше евалуирана. БЦБП достави наоди од првиот циклус на истражувањето на серија настани и преку медиумска кампања промовирајќи го Годишникот на РБС во Србија. Во вториот циклус на истражувањето, БЦБП имаше групни консултации (фокус-групи) со оние чијашто работа беше евалуирана. КЦБС презентираше одделна публикација со резултати од Косово заснована на извршеното истражување во рамките на овој проект, која привлече големо внимание.

ва за отчетноста на управувањето со безбедносниот сектор во Западен Балкан. Резултатите може да се користат за поттикнување понатамошна расправа за отчетноста на моменталните креатори на политика во однос на напредокот, неуспехот или доцнењето на РБС.

Нашите емпириски докази исто така треба помогнат да се намали политизацијата и секуритизацијата на дискусиите за РБС во регионот. Ова е многу значајно, бидејќи РБС спаѓа во доменот на високата политика (Хофман, 1966 година, стр. 892-908) т.е. на јавната политика која е од особена важност за суверенитетот на државата и заштитата на националниот идентитет на нејзините граѓани. Овие прашања се тешки за да бидат ставени под јавен надзор, бидејќи многу лесно поттикнуваат емоции, предрасуди, верски и идеолошки расправи, во споредна со така наречената „ниска политика“ (на пр. здравство, образование, итн.). Ова особено е важно за државите од Западен Балкан во постконфликтна средина каде што за прашањата од областа на безбедноста сè уште се расправа претежно од колективистичка или етно-национална перспектива. Информациите за тоа кој безбедносен актер е одговорен за кој домен, кои се нивните овластувања, кој ги контролира различните актери и кои се нивните буџети не се јавно достапни. Овој недостиг на транспарентност го спречува националниот надзор (вклучувајќи го и граѓанското општество) над безбедносниот сектор и го спречува градењето доверба кое е неопходно за регионална соработка во областа на безбедноста. Оттука, целата рана фаза на проектот беше посветена на непристрасно мапирање на безбедносниот сектор во секоја земја од Западен Балкан, со цел да се олесни подоцнежниот процес на мерење и оценување.

Општествата од Западен Балкан немаат долга традиција граѓаните да учествуваат во надзорот над управувањето со безбедносниот сектор. Како последица на тоа, традиционалните безбедносни актери имаат поголема експертиза и кредибилитет од повеќето организации на граѓанското општество. Се надеваме ќе го искористиме нашиот индекс на РБС да придонесе кон тоа организациите на граѓанското општество да станат видливи во заедниците на безбедносната политика, како и да се зголеми нивниот кредибилитет во јавноста. Затоа, очекуваме дека приложувањето емпириски докази ќе помогне да се создаде средина за расправа која се заснова на рационални аргументи и повторно истражување. Сепакви препораки кои се засноваат на нашето истражување добиваат кредибилитет од самиот факт што нашите докази беа собирани на систематски начин користејќи јасни одредници за успехот или неуспехот на РБС.

13. Предизвици

Најголемите предизвици за спроведување на оваа методолошка рамка беа: зависноста од јавни извори, собирање на оценките за цели сектори и добивање сеопфатни сознанија за дистинктивните карактеристики на актерите од безбедносниот сектор. Количината на достапните податоци и типовите на користени извори, а потоа и дадените оценки, честопати го покажуваа нивото на транспарентност во работата на различните актери на безбедносниот сектор. Институциите кои им дозволија пристап на истражувачите до податоците добија можност јавно да го објават својот напредок во реформите и затоа да бидат потемелно оценети. Од друга страна, пак, нетранспарентните институции ризикуваа промените кои ги направиле да поминат незабележани од јавноста, што резултираше со пониски оценки по-

ради недостигот на достапни податоци. На пример, во текот на првиот циклус на српската студија на случај, Министерството за внатрешни работи, разузнавачките агенции, судството и затворите не го доставија бројот на вработени, ниту пак доставија какви било податоци за управувањето со човечки ресурси. Истражувачите се обидоа да го надминат овој проблем со собирање податоци од секундарни извори и преку триангулација со медиумските извори. Според тоа, оценките на овие актери беа пониски од оценките на другите актери кои ги доставија потребните податоци или истите беа достапни на нивните веб страници.

Најтешкиот предизвик беше групирањето на наодите на ниво на сектор. За ова е потребно напредно познавање на поединечните актери (на пр. полиција, војска, разузнавачка служба, ПКО, итн.) и нивната интеракција. Бидејќи основната литература и емпириските податоци се подостапни за традиционалните добавувачи на безбедносни услуги, крајните наоди од истражувањето содржат непропорционално повеќе податоци и анализи за овие „вообичаени виновници“ отколку за другите актери. Се покажа речиси невозможно да се соберат податоци за недржавните актери (на пр. приватните компании за обезбедување, ОГО) во сите земји кои се испитуваа. Исто така беше многу тешко да се сумира една оценка во ситуации кога помеѓу актери постои огромна разлика во квалитетот на демократско управување. На пример, не ретко се случува извршната контрола над полицијата да е многу поразвиена и потранспарентна отколку извршната контрола над војската и разузнавачките агенции. Постојат повеќе информации за функционирањето на единиците за внатрешни работи и другите тела кои се занимаваат со граѓанските жалби против полицијата и ја истражуваат полициската корупција и прекршоците. Дополнително, во повеќето случаи се врши коректен парламентарен надзор над полицијата и војската, но над разузнавачките служби се врши само формално, што ја отежнува проценката на вкупната оценка за парламентарен надзор. Ваквите дилеми најпрво беа решени од поединечни истражувачи, а потоа за нив се справаше на заедничките работилници за да можат различните тимови да ги применат истите стандарди во нивните земји.

Концептуално, системот на оценување ризикува да го превиди контекстот во кој се одвиваат реформите и може несоодветно да ја претстави динамиката на реформите, вклучувајќи го и тоа колку напреднал безбедносниот сектор во споредба со периодот пред истите да започнат.²³² Се разгледуваа и предлози да се зголеми скалата на оценување со цел да одразува поголем број потенцијални резултати (вклучувајќи ги и неслободните општества). Дополнително, индексот не ја доловува уникатната постконфликтна динамика која постои во некои случаи, особено улогата на меѓународните актери во Босна и Херцеговина и Косово. Затоа, различни оценки може да се дадат за различна динамика во различни земји, која се заснова на различни контексти.

Најпосле, методологијата добро го опфаќа нивото на демократско управување во одреден безбедносен сектор во одреден момент (компонента за мапирање). Понатаму, може исто така да ги покажува слабите и силните поврзаности во надзорот и демократското управу-

232 Пред почетокот на фазата на мерење од овој проект, партнер организациите на граѓанско општество објавија одделни студии со наслов „Анализа на состојбата на РБС“ кои се фокусираа на анализирање на општествено-политичкиот контекст во чиј рамки се спроведуваат реформите во дадените земји по падот на комунизмот во 1989 година. Линкови до релевантните публикации се наведени во воведниот дел на оваа публикација.

вање (надгледување на компонентата за дијагностицирање). Меѓутоа, не значи дека ги дава причините за успех или неуспех. Колку повеќе анализата е насочена кон функционирањето на државните институции, толку повеќе ги превидува неформалните поттикнувачи или расипувачи на реформите. Врз основа на наодите од мапирањето и надгледувањето на компонентите на проектот, треба да се создаде подетално истражување со цел да се испита динамиката на отчетноста во секоја земја која е одговорна за овие посуптилни влијанија.

14. Заклучок

Оваа глава понуди краток опис на историјата, амбициите, логиката, ограничувањата и аспирациите на методологијата која го водеше истражувањето на овој неформален истражувачки конзорциум од Западен Балкан. Целта за создавање на индексот на РБС беше да се искомбинираат квалитативните и квантитативните истражувачки методи на начин кој ја разјаснува динамиката на РБС, ги идентификува нејзините „критични точки“ и обезбедува алатки за лонгитудно следење на овој процес во земјите кои ја консолидираат демократијата. Примарната цел на овој проект и оваа публикација е да придонесе кон развојот на практични политики во Западен Балкан. Соработниците се надеваат дека емпириските податоци и увиди кои се прикажани во публикацијата ќе ја подигнат свеста на читателите за потенцијалните тешкотии при мерење на процесот и ќе ги охрабрат за понатамошно академско истражување на РБС во земјите во транзиција.

Прилог I: Систем на оценување на РБС

ПОЛИЊА НА ОПСЕРВАЦИЈА		Поле 1	Поле 2	Поле 3	Поле 4	Поле 5
ОЦЕНКА 1 Фокусот е ставен на законските норми и лошата практика	Уставна и законска рамка (Устав, примарни закони за критериумот, легислатива за актерите и јавната администрација)	<i>Показател - постоење на примарни закони:</i> Примарните закони за тој критериум не се усвоени (на пр. за општа транспарентност примарни закони се Закон за слободен пристап до информациите, Закон за класификација на податоците, Закон за заштита на личните податоци). <i>Показател - содржината на примарните закони е во согласност со стандардите за демократска граѓанска контрола на вооружените сили и човековите права:</i> Доколку некои примарни закони постојат, а нивните одредби не се во согласност со меѓународните стандарди за тој критериум, особено стандардите во однос на демократската граѓанска контрола и заштитата на човековите права. Истовремено, доколку постои примарен закон за критериумот, многу е веројатно примарните закони за актерите (на пр. Закон за одбрана, Закон за полиција итн.) да не се хармонизирани со него, така што го ограничуваат воведувањето на тој критериум во практика.				
	Имплементација (резултати од имплементацијата)	<i>Показател - честеност, квантитет и квалитет на лошата практика:</i> Постои широкораспространета лоша практика. Постојат системски и систематски прекршувања на човековите права. Системските прекршувања се однесуваат на оние прекршувања кои се предизвикани од институциите, додека систематските прекршувања се однесуваат на честите и бројни прекршувања. Случаите на сериозна лоша практика не се невообичаени.				
	Административни и управувачки капацитети за имплементација	<i>Показател - постоење и квалитет на секундарната легислатива и меѓународните регулативи (подзаконски акти, инструкции, водичи, кодекси итн.):</i> Бидејќи клучната легислатива недостига или не е во согласност со стандардите за демократска граѓанска контрола на вооружените сили и човековите права, релевантната секундарна легислатива или недостига или не содржи одредби кои би гарантирале пружање услуга во согласност со демократското управување. <i>Показател - клучните работни места/организациски единици задолжени за имплементација на критериумот или недостигаат или не ја извршуваат својата улога во согласност со стандардите за демократско управување со безбедносниот сектор.</i> <i>Показател - адекватна распределба и управување со материјалните и човечките ресурси неопходни за имплементација на критериумот:</i> Надлежните организациски единици не се опремени со адекватен квантитет и квалитет на материјалните и човечките ресурси неопходни за да ја извршуваат својата улога на ефективен начин.				
	Вредности (на вработените во државните институции и поширокото општество)	<i>Организациската (институциската) култура не стимулира санкционирање на кршењето на човековите права. Постои активен отпор кон реформите.</i> <i>Ставови/перцепции на населението:</i> Населението нема доверба во државните институции и затоа не се осмелува да побара имплементација на критериумот (на пр. да поднесат жалба заедно со НВО која се занимава со човековите права, а не со властите).				

ПОЛИЊА НА ОПСЕРВАЦИЈА		Поле 1	Поле 2	Поле 3	Поле 4	Поле 5
ОЦЕНКА 2 Фокусот е ставен на законските норми и практиката	Уставна и законска рамка	<p><i>Показател - постоење на примарни закони:</i> Постојат неколку примарни закони, но сите полиња на опсервација не се регулирани со примарни закони.</p> <p><i>Показател - содржините на примарните закони се во согласност со стандардите за демократска граѓанска контрола на вооружените сили и човековите права:</i> Некои примарни закони се во согласност со меѓународните стандарди за демократска граѓанска контрола на вооружените сили и заштитата на човековите права, додека повеќето примарни закони за актерите не даваат соодветна гаранција за заштита на човековите права и за стандардите за демократска граѓанска контрола на вооружените сили.</p>				
	Имплементација (резултати од имплементацијата)	<p><i>Показател - зачестеност, квантитет и квалитет на лошата практика:</i> Сè уште постои лоша практика и обиди за воведување добра практика. Сериозната лоша практика е повремена. Добрата практика сè уште не е редовен феномен.</p>				
	Административни и управувачки капацитети за имплементација	<p><i>Показател - постоење и квалитет на секундарната легислатива и внатрешните регулативи (подзаконски акти, инструкции, водичи, кодекси итн.):</i> Бидејќи постои недостиг на усвојување норми за демократска граѓанска контрола на вооружените сили и човековите права во примарната легислатива, секундарната легислатива и внатрешните регулативи во согласност со демократската граѓанска контрола на вооружените сили и човековите права не се спроведени.</p> <p><i>Показател - клучните работни места/организациски единици задолжени за имплементација на критериумот или недостигаат или не ја извршуваат својата улога во согласност со стандардите за демократско управување со безбедносниот сектор.</i> Можеби се создадени нови тела по усвојување на примарните закони за конкретниот критериум, но институциската инфраструктура за имплементација на критериумот е несоодветна и не е целосно функционална.</p> <p><i>Ресурсите</i> или не се воопшто распределени или пак е распределен недоволен квантитет и несоодветен квалитет на материјални и човечки ресурси за спроведување на критериумот.</p>				
	Вредности (на вработените во државните институции и поширокото општество)	<p>Доминантната <i>организациска култура</i> сè уште е недемократска и постои отпор кон реформите.</p> <p><i>Ставови/перцепции на населението:</i> Населението нема доверба во државните институции и затоа не се осмелува да побара имплементација на критериумот (на пр. да поднесат жалба заедно со НВО која се занимава со човековите права, а не со властите) или почнува селективно да бара одредени услуги, но не сите за кои е овластено да ги побара.</p>				

ПОЛИЊА НА ОПСЕРВАЦИЈА		Поле 1	Поле 2	Поле 3	Поле 4	Поле 5
ОЦЕНКА 3 Фокусот е ставен на постоењето примарни закони кои се во согласност со демократската граѓанска контрола на вооружените сили и почетокот на нивната имплементација	Уставна и законска рамка	<i>Показател - постоење на примарни закони:</i> Постојат примарни закони за СИТЕ полиња на опсервација и тие содржат одредби во согласност со меѓународните стандарди на демократска граѓанска контрола и заштитата на човековите права.				
	Имплементација (резултати од имплементацијата)	Добрата практика постои веќе одредено време. (Во практика ова обично значи дека законите се спроведуваат најмалку 2 години). Постојат уште примери за лоша практика, но сериозната лоша практика е исклучок.				
	Административни и управувачки капацитети за имплементација	Постојат клучни предуслови за почеток на спроведувањето на сите примарни закони. Ова значи дека: <i>Клучната секундарна легислатива/меѓународните регулативи се усвоени за да се овозможи почетокот на спроведувањето на новата легислатива.</i> Постоечките <i>работни места/организациски единици</i> беа задолжени да ги извршуваат задачите пропишани во примарните закони за тој критериум или се создадени нови работни места/организациски единици за таа цел. Во секој случај, тие започнале да работат и да ги извршат своите задачи. Распределени се одредени ресурси за да можат да започнат со работа работните места/единиците задолжени за пружање услуги за овој критериум.				
	Вредности (на вработените во државните институции и поширокото општество)	Не постои отпор кон реформите, но доминантната <i>организациска култура</i> сè уште ги нема интернализирано сите важни демократски норми. <i>Ставови/перцепции на населението:</i> Населението веќе почнало да бара услуги од државните институции, но селективно, и сè уште постои недостиг на доверба за нивен фер третман.				

ПОЛИЊА НА ОПСЕРВАЦИЈА		Поле 1	Поле 2	Поле 3	Поле 4	Поле 5
ОЦЕНКА 4 Фокусот е ставен на институционализацијата и позитивните вредности	Уставна и законска рамка	Постојат сите примарни закони и се во согласност со демократската граѓанска контрола на вооружените сили.				
	Имплементација (резултати од имплементацијата)	Постои значителна евиденција за добра практика (најмалку 5 години). Добрата практика станала правило, а лошата е исклучок. Лошата практика се санкционира редовно и соодветно.				
	Административни и управувачки капацитети за имплементација	<p>Постои хоризонтална и вертикална хармонизација на сите законски документи кои се неопходни за спроведување на критериумот. Ова значи дека новата норма е воведена не само во примарните закони за критериумот, туку и во примарните закони за актерите и во релевантната легислатива за јавната администрација. Усвоен е поголемиот дел од релевантната секундарна легислатива.</p> <p>Резултат од хармонизацијата е тоа што нормите во релевантната примарна легислатива не се контрадикторни и заедно со хармонизираната секундарна легислатива и внатрешните норми даваат кохерентна законска платформа за спроведување на критериумот.</p> <p>Работните места/организациските единици задолжени да ги извршуваат задачите кои се пропишани во примарните закони за критериумот се целосно функционални и опремени со доволно ресурси.</p> <p>Доколку постои соработка со ОГО за спроведување на критериумот, таа повеќе не се врши ад хок, туку е институционализирана во група процедури и практики.</p>				
	Вредности (на вработените во државните институции и поширокото општество)	<p>Институциите ги имаат усвоено демократските вредности. Лошата практика се санкционира редовно и соодветно.</p> <p>Граѓаните се информирани за своите права и за резултатите од работата на државните институции. Посебно внимание се обраќа на информирање на граѓаните за санкциите кои се применети спрема оние кои ги прекршиле правата или нормите за демократска граѓанска контрола на вооружените сили.</p>				

ПОЛИЊА НА ОПСЕРВАЦИЈА		Поле 1	Поле 2	Поле 3	Поле 4	Поле 5
ОЦЕНКА 5 Фокусот е ставен на усвоените вредности	Уставна и законска рамка	Постојат сите примарни закони и се во согласност со демократската граѓанска контрола на вооружените сили.				
	Имплементација (резултати од имплементацијата)	Направени се значителни заложби во превентивната и проактивната работа за да се намалат можностите за лоша практика. Постои значителна евиденција за добра практика (најмалку 10 години). Добрата практика станала правило, а лошата е исклучок. Лошата практика се санкционира редовно и соодветно.				
	Административни и управувачки капацитети за имплементација	Постои хоризонтална и вертикална хармонизација на сите законски документи кои се неопходни за спроведување на критериумот. Работните места/организациските единици задолжени да ги извршуваат задачите кои се пропишани во примарните закони за критериумот се целосно функционални и опремени со доволно ресурси. Се спроведува втората генерација реформи после научените лекции од првите години на имплементацијата. Овие реформи се однесуваат на прашањето за поефикасно и поефективно управување. Затоа, се интернализирани нови процедури и практики за да се овозможи стратешко планирање, управување со учинокот, составување на буџетот и управување со услугите кои се потребни за напредна имплементација на критериумот.				
Вредности (на вработените во државните институции и поширокото општество)	Институциите на безбедносниот сектор целосно ги интернализирале демократските вредности. Граѓаните исто така ги усвоиле овие вредности и препознаваат дека институциите функционираат во согласност со нормите за демократско управување. Не постојат значајни разлики помеѓу перцепциите на мнозинското население и малцинските/маргинализираните групи (на пр. младите, етничките малцинства итн.).					

Важни белешки

За еден критериум може да се даде и прикаже само една оценка. Даваме **само една оценка за целиот критериум, а не оценка за поле на опсервација или компонента за оценување**. Крајната оценка за критериумот не се пресметува како средна оценка за компонентите за оценување, туку со следење на општата логика на оценувањето. Кога го оценувате критериумот, земете ги предвид сите особености, вклучувајќи ја важноста на подредувањето на компонентите за оценување за да се создадат оценките. Запомнете дека за да се добие оценка повисока од 3, треба да бидат покриени сите полиња на опсервација.

Кога да употребите половина оценка?

- Доколку една компонента за оценување е навистина добра (на пр. законската рамка), но лошата практика не дозволува повисока оценка, тогаш не треба да се даде 3, туку 2.5.
- Доколку оценуваме повеќе институции, а некои се подобри од другите (но за сите полиња на опсервација треба да постои соодветна евиденција)

Половината оценки треба да се задржат. Може да се дава само цела оценка (на пр. 3) или половина оценка (на пр. 3.5), но не и оценки како 2.8, 2.33 итн.!

Библиографија

1. Бал, Н., Бота, Т. и ван дер Гор, В. (2003 година). Зајакнување на демократското владеење на безбедносниот сектор – рамка за институциска проценка. Хаг: Холандско министерство за надворешни работи/Холандски институт за меѓународни односи „Клингендел“ [Ball, N., Bouta, T. and van de Goor, V. (2003). Enhancing Democratic Governance of the Security Sector – An Institutional Assessment Framework. The Hague: The Netherlands Ministry of Foreign Affairs/The Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’.]
2. Едмундс, Тимоти (2003 година). „Безбедносен сектор: Концепт и имплементација“. Во Вилхелм Н. Герман и Тимоти Едмундс (уред.) (2003 година) Кон реформите во безбедносниот сектор во Европа после Студената војна: Рамка за проценување (ДЦАФ/БИЦЦ), стр.11-25. [Edmunds, Timothy (2003). ‘Security sector: Concept and implementation’. In Wilhelm N. Germann and Timothy Edmunds (eds.) (2003) Towards security sector reform in Post Cold War Europe: A framework for assessment (DCAF / BICC), pp. 11-25.]
3. Хаџиќ, Мирослав, Милосављевиќ, Б., Стојановиќ, С. и Ејдус, Ф. и др. (2009 година). Годишник за реформите во безбедносниот сектор во 2008 година, (Белград: ЦЦВО & Данграф) [Hadžić, Miroslav, Milosavljević, B, Stojanović, S. and Ejduš, F. et al. (2009). Yearbook of Security Sector Reform in Serbia in 2008, (Belgrade: CCVO & Dangraf).]
4. Хенги, Хајнер (2004 година). „Концептуализирање на реформите во безбедносниот сектор и реконструкција“ во Алан Брајден, Хенги, Хајнер (2004 година). Реформи и реконструкција на безбедносниот сектор (ДЦАФ), стр. 1-11. [Hänggi, Heiner (2004). ‘Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction’ in Alan Bryden, Heiner Hänggi (2004). Reform and Reconstruction of the Security Sector (DCAF), pp. 1-11.]
5. Хофман, С. (1966 година). „Своєглава или старомодна“ Судбината на националната држава и случајот на Западна Европа.“ Дедалус. Бр. 95, стр. 892-908. [Hoffmann, S. (1966). ‘Obstinate or obsolete? The fate of the nation state and the case of Western Europe.’ Daedalus. No. 95, pp. 892-908.]
6. Хјуит, В., Хамел, Ј., & Каек, Д. (2001 година). Проценка, мерење, евалуација и истражување.
7. Институт за стратeгиски и развојни студии (2009 година). Развивање на индекс на реформи во безбедносниот сектор (ИРБС) во Филипини: Кон спречувањето конфликт и градењето мир (Дилиман: ИСДС). [Institute for Strategic and Development Studies (2009). Developing a Security Sector Reform Index (SSRI) in the Philippines: Towards Conflict Prevention and Peace-Building (Diliman: ISDS).]
8. Ло, Дејвид (уред.) (2007 година). Меѓувладините организации и реформите во безбедносниот сектор (Женева: ДЦАФ). [Law, David (ed.) (2007). Intergovernmental organisations and security sector reform (Geneva: DCAF).]

9. Линц, Ј. & Степан, А. (1996 година). Проблемите на демократската транзиција и консолидација, (Балтимор: Издавачка куќа на Универзитетот Џон Хопкинс). [Linz, J. & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*, (Baltimore: John Hopkins University Press).]
10. ОЕЦД-ДАЦ Прирачник за реформите во безбедносниот систем (РБС): Поддржување на безбедноста и правдата (2007 година) достапен на: www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr. [OECD-DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice (2007) available at: www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr.]
11. Полит, Кристофер (2000 година). „Како да дознаеме колку се добри јавните служби“ во Б. Гај Питерс и Доналд Џ. Савои (уред.) (2000 година), Владеење за 21 век, (Монтреал: Издавачка куќа на Универзитетот Мекгил-Квинс), стр. 119-152. [Pollitt, Christopher (2000). 'How Do We Know How Good Public Services Are,' in B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.) (2000), *Governance for the Twenty-First Century*, (Montreal: McGill-Queen's University Press), pp. 119-152.]
12. Рин, С. и Хискок, Д. (декември 2009 година). Евалуирање за безбедност и правда: Предизвици и можности за подобро следење и евалуација на програмите за реформи во безбедносниот систем (Лондон: Сејферворлд). Достапно на: <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Evaluating%20for%20security%20and%20justice.pdf>. [Rynn, S. and Hiscock, D. (December 2009). *Evaluating for security and justice: Challenges and opportunities for improved monitoring and evaluation of security system reform programmes* (London: Saferworld). Available at: <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Evaluating%20for%20security%20and%20justice.pdf>.]
13. Рин, С. (јануари 2009 година). Анкетно истражување на клучните донаторски и мултилатерални организации за следење и евалуација на реформите во безбедносниот сектор: Студија на случај Велика Британија, (Сејферворлд). [Rynn S, (January 2009). *Survey of key donors and multilateral organisations on monitoring and evaluation of security sector reform: United Kingdom case study*, (Saferworld).] Достапна на: www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/UK_survey.pdf
14. Седра, Марк, (2010 година). Иднината на РБС (Онтарио: ЦИГИ). [Sedra, Mark (2010). *The Future of SSR* (Ontario: CIGI).] Достапна на: <http://www.ssrresourcecentre.org/ebook/>.
15. Стојановиќ, Соња (2009 година). „Пристап кон мапирањето и надгледувањето на РБС“ во Хаџиќ и др. (2009 година) Годишник за реформите во безбедносниот сектор во Србија во 2008 година (Белград: ЦЦВО & Данграф), стр. 67-100. [An Approach to Mapping and Monitoring SSR' in Hadžić et al. (2009) *Yearbook of Security Sector Reform in Serbia in 2008* (Belgrade: CCVO & Dangraf), pp. 67-100.]
16. Ван Бредоу, Вилфрид и Герман, Вилхелм Н. (2003 година). „Проценување на успехот и неуспехот: практични потреби и теоретски одговори“, Вилхелм Н., Герман и Тимоти Едмундс (уред.). Кон реформите во безбедносниот сектор во Европа после Студената војна: Рамка за проценување (ДЦАФ/БИЦЦ), стр. 161-174. [Von Bredow, Wilfried and Germann, Wilhelm N. (2003). 'Assessing success and failure: practical needs and theoretical

answers; Wilhelm N. Germann and Timothy Edmunds (eds.) Towards security sector reform in Post Cold War Europe: A framework for assessment (DCAF / BICC), pp 161-174.]

17. Вилијамс, Гарет (2011 година). „Што е показател за добро управување“, Полиси преглед 6 (јануари 2011), достапно на: <http://www.thepolicypractice.com/papers/17.pdf>. [Williams, Gareth (2011). 'What makes a good governance indicator?', Policy Practice Brief 6 (January 2011), available at: <http://www.thepolicypractice.com/papers/17.pdf>.]

Оценки за парламентарната контрола и надзор, општата транспарентност и финансиската транспарентност

Вовед

Подолу е прикажана компилација на оценките дадени за три од осумте критериуми кои се користеа како показатели во методологијата на проектот „Градење на капацитетите на граѓанското општество за мапирање и надгледување на реформите во безбедносниот сектор на Западен Балкан“, 2009-2011 година: 1) парламентарна контрола и надзор; 2) општа транспарентност; и 3) финансиска транспарентност. Информациите содржани подолу во ниту еден случај не се сеопфатни и се наменети само да изложат ограничена селекција на резултатите на проектот.

Целта на компонентата за оценување на проектот беше двократна. Од една страна, стандардизираната методологија за оценување ги принудува истражувачите да бидат систематични и да соберат докази кои се засноваат на јасна група вообичаено прифатени стандарди. Оттука, оценувањето ја охрабри еднообразноста на проценките на РБС низ регионот и им овозможи на истражувачите од различни контексти да применат компаративни методи и да научат од меѓусебните искуства.

Од друга страна, целта на оценувањето, користејќи скала која им е позната и на креаторите на политиката и на јавноста, беше да се привлече вниманието кон клучните достигнувања и ограничувања на реформите и да се започне дијалог за поттикнувачите, расипувачите и општите придобивки од демократската граѓанска контрола на безбедносниот сектор.

Беа направени сите заложби за да се добие целосно обелоденување на информации од примарните извори. Беа спроведени партнерски оценувања за да се осигури конзистентна употреба на скалата за оценување.²³³

Крајната одлука за доделување на оценките им беше препуштена на поединечните истражувачи кои ги истражуваа реформите во безбедносниот сектор во своите држави. Нивното локално знаење и експертиза им дава кредибилитет на доделените оценки. На извесен начин, униформираната скала за оценување беше ограничувачка, наведувајќи ги истражувачите да даваат оценки кои се засноваат на достапните докази кои, во некои случаи, беа ограничени. И покрај ограничувањата, ние се надеваме дека овие оценки ќе послужат како корисна алатка за оценка на РБС во секоја земја од Западен Балкан и за промовирање дијалог помеѓу граѓанското општество, безбедносните институции, институциите за надзор и јавноста.

Оценките кои се дадени подолу беа одредени единствено од истражувачите кои доагаа од земјите на кои се однесуваа, и се засноваа врз наодите од нивните истражувања. Оценките, иако се изведени од вообичаената методологија, не се наменети да бидат компаратив помеѓу различните земји. Вклучени се извршните резимеа на подетални студии на случај подготвени од секоја организација-учесник, чии независни публикации се очекува да излезат наскоро. Податоците и информациите врз чија основа е доделена оценката може да станат достапни по барање до надлежната ОГО, чии информации за контакт се вклучени во овој том.

²³³ Партнерскиот осврт за оценките и извршните резимеа за ИМО не беа завршени. Нивните оценки се одраз на согледувањата на авторите и локалното сопствеништво на анализата.

Табела: Мерење три критериуми на РБС во Западен Балкан		
Албанија	Оценка за ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР:	2
	<p>Извршно резиме</p> <p>Контролата и надзорот над безбедносниот сектор од парламентот на Албанија е главно формална и неефективна. Во уставот се наведени одредби за парламентарна контрола и надзор над извршната власт, но само делумно се спроведуваат. Парламентот го контролира усвојувањето на легислативата, политиките и буџетите, но само делумно го надгледува спроведувањето. Дополнително, парламентот ги одобрува предлозите на извршната власт, давајќи мал или незначаен придонес. Во законите за институциите на безбедносниот сектор се наведени одредби за отчетност, но не постои легислатива за регулирање на интеракцијата помеѓу парламентот и овие институции во процесот на имплементација. Нецелосните законски рамки и слабата практика го спречија развојот на административните способности за соодветна поддршка на процесите на вршење надзор. Постојат три постојани одбори кои вршат контрола и надзор, но нивната координација е слаба. Неуспехот на парламентот за ефективно исполнување на својот мандат доведе до тоа извршната власт да стане главна, но неурамнотежена надлежност за контрола на безбедносните институции.</p> <p>Препораки</p> <ul style="list-style-type: none"> • Треба да се усвои легислатива со цел да му се овозможи на парламентот да заземе понезависна позиција и да се урамнотежи влијанието на извршната власт. • Треба да се усвои легислатива со цел да се обезбедат стандардни парламентарни процедури за надзор на сите безбедносни институции. • Парламентот треба да ги подобри административните капацитети кои ги поддржуваат парламентарните одбори. • Постојаните одбори задолжени за контрола и надзор на безбедносните актери треба подобро да се координираат. • Сегашната легислатива треба да се измени со цел да му овозможи на парламентот да биде реално вклучен во процесот на планирање на буџетот на безбедносните актери. • Сегашната легислатива треба да биде ревидирана за да му обезбеди на парламентот прецизна улога за контрола на трговијата со оружје. 	
	Оценка за ОПШТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:	2
	<p>Извршно резиме</p> <p>Заложбите да се зголеми транспарентноста на јавните институции во Албанија во текот на последните 10 години беа карактеризирани и со напредок и со пречки. Новата законска рамка донесе значајни подобрувања во практиките на транспарентност, но сè уште се потребни ревидирања и појаснувања со цел да се обезбеди јасна шема на исклучоци за необјавување информации од јавен карактер, заштита на „дојавувачите“ и системи за промовирање подобро чување на досиејата. Од друга страна, пак, може да се идентификуваат противречности во Законот за пристап до официјални податоци и Законот за информации класифицирани како државна тајна, бидејќи вториов не го признава правото на општеството да знае за прашањата од јавен интерес кои можат да ја надминат владината класификација. Понатаму, класификацијата на информациите како и процесот на декласификација на податоците остануваат нетранспарентни и скриени од јавноста.</p>	

Албанија	<p>И покрај обидите да се промовира транспарентност на институциите на безбедносниот сектор со основање примарна легислатива содржана во Законот за пристап до официјални документи, 12 години по усвојувањето на овој закон, треба допрва да се постигне вертикална хармонизација на законската рамка. Ретко кога основните закони се однесуваат на стандардите на транспарентност, додека приватните тела кои извршуваат јавни функции, како приватните компании за обезбедување ПКО, не се вклучени во делокругот на постоечкиот закон. Ситуацијата не ветува многу – упатуваме на Законот за пристап до официјални информации – и покрај напредокот при воспоставување административни капацитети во текот на изминатите години. Иако граѓаните станаа посвесни за примената на овој закон, извештаите покажуваат проблеми при добивање информации од јавните и владините институции. Како последица на ова, недостигот на унифицирани институциски стандарди поврзани со практиките на транспарентност во институциите на безбедносниот сектор доведоа до фрагментиран пристап кон стандардите за транспарентност.</p> <p>Препораки</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ревидирање на сегашната легислатива за пристап до информации со цел да се загарантира правото на граѓаните за пристап до официјални податоци, како и да се обврзат јавните власти да доставуваат навремени и детални информации. • Сегашната легислатива за транспарентност треба да се хармонизира со основните закони за сите институции на безбедносниот сектор, беа исклучок. • Институциите на безбедносниот сектор треба да го применат „тестот за јавен интерес“ за да ги проценат интересите на владината класификација, додека Законот за пристап до информациите од јавен карактер треба да надвлее: транспарентноста е правило, класификацијата е исклучок. • Законот за пристап до официјални документи треба да ги појасни обврските во однос на транспарентноста на статутарните приватни тела за обезбедување кои вршат јавни функции. 	
Оценка за ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:		2
<p>Извршно резиме</p> <p>Како резултат на процесите за интеграција во ЕУ, во текот на изминатите две години постоеше заложба да се подобри финансиската транспарентност, но резултатите беа мешани. Неодамна усвоената легислатива за системот на управување со буџетот ги задоволува повеќето меѓународни стандарди, но недостигаат одредби за обезбедување целосна транспарентност во сите четири фази на процесот на буџетирање. Поради слабото спроведување на легислативата, финансиската транспарентност во Албанија останува на многу ниско ниво. Некои важни документи во однос на транспарентноста не се објавени или не се достапни за јавноста, а квалитетот на доставените информации е слаб. Усвојувањето на секундарната легислатива оди бавно, а слабата хармонизација го отежнува спроведувањето. Општо, административните капацитети постојат, но класификациите, нивоата на професионална независност и соработката помеѓу структурите вклучени во четирите фази на процесот на буџетирање се сè уште слаби. Безбедносниот сектор се придржува до општата регулаторна рамка, но ги одразува севкупните проблеми на системот.</p> <p>Во однос на транспарентноста при јавните набавки, законската рамка е ревидирана, со цел да биде во согласност со директивите на ЕУ. Сепак, легислативата само делумно е приближна со правото на Европската унија (acquis communautaire). Воведувањето нови процедури и механизми за надзор воспоставени за контрола на системот за јавни набавки донесе нови развоји во однос на институциската транспарентност. Меѓутоа, сериозни пречки постојат особено во фазата на спроведување</p>		

Албанија	<p>каде што транспарентноста на апликациите за јавни набавки и процесите за евалуација останува на ниско ниво. Особено, законската рамка не успева да ги дефинира импликациите од транспарентноста и надзорот поврзани со јавните набавки на „класифицираната стока“ поради национален интерес, и недостигаат јасни процедури за следење и истражување на овие дејствија. Ова остава простор за незаконски и корумпирани практики.</p> <p>Препораки</p> <ul style="list-style-type: none"> • Треба да се ревидира легислативата за системот за управување со буџетот со цел да се вклучат одредби кои бараат од владата да го објави ребалансот на буџетот и да даде полугодишен извештај за истиот, како и да го изготви и објави граѓанскиот буџет. • Владата треба да го подобри квалитетот на информациите наведени во нејзините објавени документи. • Парламентот треба подобро да ги користи неговите надлежности и да побара од извршната власт и Државна врховна ревизорска институција да ја подобрат финансиската транспарентност. • Ревидирањето на секундарната легислатива треба да се фокусира на тоа да се осигури целосно приближување кон правото на ЕУ. • Ревидирањето на Законот за јавни набавки треба да ги разјасни „класифицираните процедури“ за јавни набавки врз основа на националната безбедност. • Институциите за надзор кои ги надгледуваат јавните набавки треба да бидат овластени да ги идентификуваат и казнат потенцијалните прекршувања на законот.
-----------------	---

Босна и Херцеговина	<p>Оценка за ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР:</p>	3
	<p>Извршно резиме</p> <p>Парламентарните надлежности за надзор и контрола на безбедносниот сектор воглавно се одредени од Деловникот на Претставничкиот дом и Домот на народот на Парламентарното Собрание на БиХ и од законите кои ја регулираат работата на безбедносните актери. Покрај државното ниво, парламентите на ентитетите – Парламентот на федерацијата на Босна и Херцеговина и Народното Собрание на Република Српска – преку нивните комисии и одбори исто така имаат надлежности над безбедносниот сектор. Законските решенија им обезбедуваат на парламентите на БиХ добра основа за квалитетна демократска контрола на безбедносниот сектор. Усвојувањето на Законот за парламентарен надзор над безбедносниот сектор на државно ниво, кој во моментов е во парламентарна постапка, ќе ја подобри дополнително законската рамка на државно ниво. Потребна е хармонизацијата на законите поврзани со надзорот над безбедносниот сектор на државно ниво со оние на ниво на ентитет со цел да се избегне преклопување на надлежностите и дополнително да се подобри квалитетот на надзорот.</p> <p>Треба да се зајакнат административните капацитети на парламентарните комисии, особено во однос на човечките ресурси и експертизата. Недостигот на експертиза и недоволните човечки ресурси се поистакнати во комисиите на ниво на ентитет, каде што само едно лице е и член и секретар на комисијата. Од друга страна, пак, капацитетите на парламентарните комисии на државно ниво се прилично послини, иако дополнителна експертиза би го подобрила квалитетот на работата на овие комисии. Меѓународните организации, како што се ОБСЕ и ДЦАФ, кој претходно ги поддржуваа парламентарните комисии на ентитетите, одиграа значајна улога при обучувањето на комисиите на државно ниво откако тие беа основани. Освен овие организации, помош пружаја и УСАИД, Гронингенскиот институт и Европскиот центар за безбедносни студии.</p>	

Босна и Херцеговина	<p>Работата на парламентарните комисии е постојана и транспарентна. Податоците кои ги добивме и редовните годишни извештаи од парламентарните комисии, објавени на официјалната веб страница на Парламентарното Собрание, сведочат дека овие комисии ја извршуваат својата работа во рамките на релевантните законски решенија, користејќи ги сите видови контрола кои се законски достапни. Треба да се истакне работата на Заедничката комисија за одбрана и безбедност и Заедничката комисија за надзор над работата на Разузнавачко-безбедносната агенција на Босна и Херцеговина, и двете основани во 2004 година, бидејќи е оценета како прилично добра и во согласност со законот и демократскиот надзор над безбедносниот сектор. Сепак, соработката на парламентарните комисии со извршните тела, а особено соработката на Заедничката комисија за надзор над работата на Разузнавачко-безбедносната агенција со Советот на министри на Босна и Херцеговина, во моментот е под потребното ниво и треба да биде подобрена.</p> <p>Анализата на работата на парламентарните комисии укажува на тоа дека нивната работа во целина достигнала задоволително ниво, особено земајќи го предвид сложениот уставен систем на државата, кој честопати се појавува како пречка за нивната работа. Неопходно е да се поправи сликата за парламентот во јавноста, бидејќи јавноста ретко се информира за работата на Парламентарното Собрание и неговите достигнувања. Соработката на парламентарните комисии со организациите на граѓанскиот сектор и медиумите нема постигнато задоволително ниво. Доколку се подобри оваа соработка може да се зголеми перцепцијата на јавноста за работата на парламентот.</p> <p>Препораки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Со цел да се подобри законската рамка, Парламентарното Собрание на БиХ треба да го усвои Законот за парламентарен надзор, кој во моментот е во парламентарна постапка. • Да се подобри соработката помеѓу Парламентарната комисија за надзор над работата на Разузнавачко-безбедносната агенција на БиХ и Извршниот разузнавачки одбор на Советот на министри. • Да се зајакнат административните капацитети на парламентарните комисии и да се зголеми бројот на стручен кадар, особено на ниво на ентитет. • Да се продлабочи координацијата со организациите на граѓанскиот сектор, стремејќи се кон подобрување на јавниот имиџ на парламентарните комисии задолжени за надзор над безбедносните актери. 	
	Оценка за ОПШТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:	2.5
	<p>Извршно резиме</p> <p>Босна и Херцеговина е држава со прилично сложени административни структури. Како последица, оваа сложеност негативно влијае на транспарентноста на јавната администрација, каде наместо многу напреден Закон за пристап до информациите не се презедоа одлучни чекори за да се подобри пристапноста до јавните институции. Исто така не се презедоа чекори за да се подобри пристапноста до службениците кои се занимаваат со барањата поднесени од јавноста и невладиниот сектор. Во голем број случаи, пристапот до информациите кои ги има јавната администрација или не е дозволен или е ограничен поради игнорантскиот однос кои јавните службеници и институциите го имаат кон соодветните правила и процедури.</p> <p>Законот за слободен пристап до информациите, кој постои во три по малку различни верзии на ниво на држава и две верзии на ниво на ентитетите, беше усвоен во</p>	

Босна и Херцеговина

2001 година и покажува недостатоци во законските одредби. На пример, јавните институции не се обврзани да му одговорат на барателот за нивната одлука, а со тоа ја отстрануваат можноста барателот да поднесе формална тужба против нив. Исто така, не постојат одредби за санкционирање на оние институции кои не одговараат по однос на одредено барање. Институцијата Народен правобранител, со законски мандат да го надгледува во целост спроведувањето на законските одредби, нема надлежност да донесува одлуки кои би биле обврзувачки за јавните власти. Годишниот извештај на Народниот правобранител откри дека голем број јавни институции во целост не се придржувале до одредбите од Законот.

Кривичниот законик на Босна и Херцеговина препознава како кривичен престап „неовластеното процесуирање на личните податоци“. Законот за заштита на личните податоци, донесен во 2001 година и дополнет во 2006 година, го регулира процесуирањето и трансферот на податоци и се однесува на сите власти. Нивото на почитување на одредбите останува ниско, особено во однос на агенциите за спроведување на законот. Независната агенција за заштита на личните податоци, со законски мандат, беше основана за да го надгледува спроведувањето на законот, да врши надзор над процесот на жалби и редовно да поднесува извештај до Парламентарното Собрание на БиХ. Меѓутоа, напредокот на оваа агенција е ограничен, бидејќи нема доволно кадар и не работи целосно независно т.е. без политичко влијание.

Во Законот за заштита на класифицираните податоци се пропишани одредби за класификација и категоризација на податоците кои може да потпаднаат под високо или ниско ниво на класификација, во зависност од владината институција. Интересно е да се забележи дека степенот на класификација може да варира од институција до институција, поради тоа што постојат случаи кога владините службеници независно одлучуваат за различните нивоа на класификација на различните информации. Како таков, овој закон негативно влијае врз целокупната транспарентност и отчетност. Министерството за безбедност на БиХ има мандат да го надгледува спроведувањето на овој закон. Неговото законско спроведување бара дополнителни измени, а во моментов се расправа за нив.

Во смисла на вредностите за трите законски одредби кои се дадени погоре, не се случи значителна промена на перцепцијата или подигање на свеста помеѓу населението. Сите три законски одредби беа промовирани во медиумите и преку различни проекти на НВО, но сè уште постојат стравувања. Административните механизми кои постојат за следење и надзор над спроведувањето сè уште не се независни и целосно функционални, и немаат доволно кадар. За крај, во смисла на идентификување на најодговорните безбедносни институции во однос на слободниот пристап до информациите, агенциите на државно ниво како Министерството за одбрана, Министерството за безбедност, Агенцијата за државно истражување и заштита и Граничната полиција се меѓу оние институции кои предводеа. Од друга страна, пак, Разузнавачко-безбедносната агенција на БиХ заостануваше.

Препораки:

- Да се иницираат промени во одредбите на легислативата усвоена после Законот за слободен пристап до информациите, да се отстранат пречките кои ги ограничуваат правата и обврските кои се утврдени во неа. Ова особено се однесува на Законот за даночна администрација и Законикот за кривична постапка во Федерацијата на БиХ.
- Да се лобира преку медиумите и парламентот за владата да ги исполни своите обврски за спроведување на Законот за слободен пристап до информациите со назначување службеници за информации, развивање индексирани регистар и водич, и да известува како што е утврдено во законските одредби.

- Да се охрабри Народниот правобранител на БиХ да преземе дополнителни активности за да ја подигне свеста и да ги едуцира граѓаните за Законот за слободен пристап до информациите и да постигне повисоко ниво на спроведување на истиот.
- Да се подигне свеста на владата за потребата да се хармонизираат законските одредби за слободен пристап до информациите на државно ниво и на ниво на ентитетите и во нив да се вклучи санкција за јавните институции кои не успеале да достават информации до барателите.
- (Законот за слободен пристап до информациите на државно ниво веќе ја содржи ова одредба, но ој на ниво на ентитетите не).

Оценка за ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:

2.5

Извршно резиме

Безбедносните актери почнаа да спроведуваат значајни реформи во сферата на планирањето и управувањето со јавните финансии во 2005 година, со воведување на квалитетна законска рамка и основање модерни процеси за планирање на полугодишно ниво. Министерството за финансии и Трезорот на БиХ се одговорни за подготвување и финансирање на буџетските корисници, додека безбедносните актери ова го организираат подетално во нивните правилници и одлуки. Законската рамка беше дополнително подобрена во 2008 година со Законот за внатрешна ревизија во институциите на БиХ и Законот за фискалниот совет на БиХ. Колку е значајно спроведувањето на овие закони, кои во голема мера се хармонизирани со европските стандарди, се покажува со фактот дека актерите на безбедносниот сектор учествуваат во речиси 40% од буџетските трошоци на државно ниво и во околу 10% на ниво на ентитет, најмногу поврзани со трошоците за полициските сили на ентитетите и кантоните.

Одредени законски мерки за подобрување на транспарентноста, како што се системите за внатрешна контрола, се спроведени во повеќегодишни фази, па оттука резултатите на нивната примена се очекуваат во периодот кој доаѓа. Многу години, постои практика да се вршат годишни надворешни ревизии на финансиските извештаи на актерите на безбедносниот сектор, на тој начин постепено воведувајќи ред во финансиските зделки на институциите и обезбедувајќи нивна транспарентност. Сепак, некои актери, како што се Министерството за одбрана на БиХ, продолжуваат да ги повторуваат пропустите во буџетските трошоци секоја година. Овие пропусти се однесуваат најмногу на различни лични придобивки, претставување, патнички трошоци, јавни набавки или на системот за внатрешна контрола на организацијата. Актерите кои се одговорни за обезбедување транспарентност и парламентарна контрола на трошењето на јавните ресурси се сè уште малку опремени и им недостига политичка мотивација за да ја вршат својата неопходна функција за финансиски надзор.

Карактеристиките на финансиската контрола на безбедносниот сектор во БиХ се потпираат на стари практики на традиционална инспекциска контрола, додека активната финансиска контрола поретко се применува. Наодите и мислењата на Канцеларијата за ревизија на институциите во Федерацијата БиХ се однесуваат само на опишување ситуации и давање препораки за безбедносните институции. Дополнителните процедури се во рамките на овластувањата на парламентарните комисии кои не успеаја да преземат конкретни чекори да ги следат директорите на институциите каде што беа забележани финансиски недостатоци. Граѓанското општество го потенцираше недостигот на транспарентност во буџетските трошоци во неколку наврати, но овие напори имаа само ограничено влијание.

Босна и Херцеговина	<p>Во однос на јавните набавки речиси за сите безбедносни актери се натрупуваат слични поплаки упатени од ревизорските институции и агенции за надзор. Законот за јавни набавки на БиХ не специфицира одделен систем за надгледување на јавните набавки во безбедносните институции, но постојат посебни одредби кои одговараат на особените потреби и набавки на безбедносните актери. Во неговата досегашна примена, законот е хармонизиран со легислативата на ЕУ, но неговото спроведување сè уште не го постигнало соодветното ниво. Се основаа оддели за јавни набавки во сите безбедносни институции, но нивниот кадар не е соодветно квалификуван за одговорностите кои ги носат нивните работни места и нивната независност е спорна. Административните капацитети на Агенцијата за јавни набавки и Управата за разгледување жалби не се доволни за работата која тие ја извршуваат. И двете институции имаат помалку кадар отколку потребното. Извештаите на Управата за ревизија на институциите во БиХ укажуваат на одредени подобрувања во системот за јавни набавки на безбедносниот сектор, иако предупредува дека во некои случаи не е обезбедена целосна примена на Законот за јавни набавки. Тоа што се Подобрувањето на достапноста на информациите, преку презентации на Агенцијата за јавни набавки пред владините институции доведе до повисок степен на транспарентност и ангажирање на јавноста во овој процес. Воспоставувањето на електронска база на податоци за јавни набавки дополнително би придонело за транспарентност во овој сектор.</p> <p>Препораки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Безбедносните актери и другите јавни институции мора да ги проектираат своите буџети врз основа на актуелната динамика на вработување. Моментално, буџетите често се проектираат како вработувањето да е спроведено во целост, што доведува до суфицит на ресурсите за плати, а потоа овој суфицит се користи за други цели. • Да се стимулира основањето на специјализирани невладини организации одговорни за следење и надзор на буџетските трошоци на безбедносните институции. • Да се зајакнат административните капацитети и да се обезбеди обука за кадарот кој работи во одделите за јавни набавки во рамките на безбедносните институции. • Да се поедностават постапките за јавни набавки од помала вредност и да се воспостави електронска база на податоци за јавни набавки во рамките на Агенцијата за јавни набавки. • Да се зајакнат административните капацитети на Агенцијата за јавни набавки и Управата за разгледување жалби, како и капацитетите на договорните тела и нивната способност да го спроведат Законот за јавни набавки.
---------------------	---

Хрватска	<p>Оценка за ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР:</p> <p>Извршно резиме:</p> <p>Надлежностите за контрола и надзор над планирањето и трошењето на буџетот се целосно регулирани со закони кои се хармонизирани вертикално и хоризонтално и во согласност со меѓународните стандарди. Постои децениски долг евиденција за редовен надзор и контрола над планирањето и трошењето на буџетот која во текот на овој период значително се подобри. Надзорот над усогласеноста со законите и почитувањето на човековите права исто така се подобри во изминатите десет години. Ова вклучува се подобра евиденција за редовен и ефективен надзор и контрола над употребата на специјални мерки и принудни средства како и состојбата на човековите права. Злоупотребите поврзани со употребата на специјални мерки и</p>	4
----------	--	---

принудни средства се малку и ретки, и се случуваат стриктно на индивидуално ниво, а со прекршителите се постапува ефективно. Во случај да се прекрши усогласеноста на работењето со законите и човековите права, парламентот користи соодветни механизми да иницира процедури за воспоставување политичка одговорност и промени во постоечките политики. Надзорот и контролата над спроведувањето на владините политики целосно се регулираат со уставот и законите. Воведени се соодветни механизми за иницирање процедури за воспоставување политичка одговорност и промени во постоечките политики и истите широко се користат онаму каде што има причина за тоа.

Надзорот над државната билатерална и мултилатерална безбедносна соработка и интеграција е цврсто втемелен во рамките на законодавната власт, парламентот и неговите комисии. Исто така постои десетгодишна евиденција за редовен надзор и контрола над безбедносната соработка. Парламентот го разгледува и одобрува испраќањето трупи во странство, осигурувајќи дека сите политики се во согласност со начелата на Повелбата и декларациите на ОН и меѓународните закони. Во процесот на ревидирање на планирањето и трошењето на буџетот се консултираат ОГО и истите соработуваат во полето на заштитата на човековите права.

Надлежностите во рамките на сите полиња на опсервација се во целост регулирани со закони и подзаконски акти кои се хармонизирани – вертикално и хоризонтално – и во согласност со меѓународните стандарди. Постои значајна евиденција за регуларен надзор и контрола во рамките на сите полиња на опсервација, со тоа што активностите за планирање и трошење на буџетот само малку заостануваат. Постои практика на поставување прашања во парламентот, спроведување сослушувања и барање дополнителни извештаи. Во случај да се прекрши усогласеноста на работењето со законите и човековите права, парламентот користи адекватни механизми да иницира процедури за воспоставување политичка одговорност и промени во постоечките политики. Парламентарната контрола и надзор се целосно прифатени од сите безбедносни актери и пратеници и постои исклучителна свест за нивната важност. Граѓаните редовно добиваат информации за резултатите од контролата и надзорот, а како резултат на значајните промени во општеството, тие бараат сè повеќе информации и вршат поголемо влијание преку медиумите и ОГО.

Препораки:

- Да се развие политичка култура која дополнително ќе помогне и поттикне колку што е можно помалку рестрикции во однос на присуството на медиумите и сите заинтересирани страни на седниците на парламентарните комисии.
- Да се создадат уште посилни и почести програми наменети за едукација на членовите на парламентарните комисии поврзани со безбедноста за прашања во однос на националната безбедност.
- Да се промени постоечката практика во парламентот и да се создаде силен кадар кој е соодветно опремен, образован и обучен да тежнее кон истражувања и анализи со цел да ги советуваат и поддржат членовите на комисиите во нивната работа.
- Да се промени регулативата со цел да им се даде право и надлежност на парламентарните комисии не само да ја проверуваат законитоста на дејствијата на безбедносните структури, туку и да отидат чекор подалеку и да ги проверуваат оперативните процедури и стандарди и нивното извршување. Предуслов за да се подобри ефективност на надзорот е подобреното ниво на знаење, а постоењето на силен кадар е предуслов за ревидирање на оперативните процедури и стандарди.
- Да се промени процесот на усвојување на стратегиските документи. Извршната власт треба да биде одговорна за нацртот, усвојувањето и спроведувањето на стратегиските документи како основа за политиките на кои се однесуваат. Зако-

Хрватска	Оценка за ОПШТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:	4
	<p>нодавната власт во таква рамка сè уште би ги имале сите потребни инструменти за надзор над политиките. Би било дури и возможно да се уреди систем каде што законодавната власт би усвоила одредени национални безбедносни начела во форма на многу кратка декларација и потоа би ѝ препуштила на извршната власт да го стори останатото.</p> <p>Извршно резиме:</p> <p>За време на изминатите неколку години граѓаните не пријавиле сериозни или потврдени ситуации на злоупотреба на личните податоци. Повеќето жалби, претежно на концептуални нивоа, стигнале од НВОи. Во сите полиња на опсервација вредностите поврзани со нив се прифатени и почитувани од општеството и од државните структури.</p> <p>Со цврстото втемелување на законската рамка и подобреното спроведување на стекнатите законски и демократски стандарди на годишно ниво, најважниот дел од организираниите активности на државната структура во следните години ќе биде сконцентриран на подобрување на организациските ресурси и понатамошно интернализирање на демократските вредности.</p> <p>Законските акти постојат да одговарат на потребите за подобра транспарентност и воглавно се во согласност со меѓународните демократски стандарди и закони за актерите.</p> <p>Процесот на институционализација е завршен и темелно вкоренет во фазата на спроведување на сите надлежни државни безбедносни агенции поврзани со сите полиња на опсервација. Улогите, процедурите, надлежностите и обврските се јасно дефинирани и ресурсите се ставени на располагање, додека државните агенции се добро опремени и имаат доволно кадар. Постои видлива евиденција на санкции со што се зајакнува ефективното спроведување на примарните и клучни закони за актерите и тоа даде резултати во текот на изминатите пет години.</p> <p>Спроведувањето, вклучувајќи го следењето на резултатите од евентуалните жалби, исто така се подобрува на годишно ниво. За најмалку пет до седум години веќе е можно да се забележат подобрувања кај спроведувањето. Количината на класифицирани податоци се намалува. Исто така личните податоци се собираат, чуваат и распределуваат прописно и согласно законите. Прекршоците не се широко распространети и не се систематски. Постојат значителни заложби за промена на организациската култура на доверливост во државните безбедносни институции и државните службеници поминуваат соодветна обука. Постои втемелена процедура да се оспоруваат класификациите пред суд. Санкциите имаат заплашувачки ефект (поради хармонизација на законите), а евиденцијата за спроведените санкции е навремена, транспарентна и редовно се ажурира. Информациите кои се доставуваат до јавноста во форма на повторливи брошури се навремени и информативни.</p> <p>Она што е поважно е дека постои значајно подобрување во интернализирањето на овие вредности од страна на вработените во безбедносните структури и пошироката државна администрација. Исто така, постои сериозна програма за обука и едукација на државните службеници и поттик да сфатат дека за престапите на крајот секогаш следува некаков вид санкции. За крај, вредноста што е постигната со сè подоброто и подетално информирање на граѓаните што редовно го прават државните институции и организациските, помогна при градење доверба, создавање на јавното мислење и подобрување на јавната перцепција.</p>	

Хрватска	<p>Препораки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да се подобри нивото на знаење од обете страни (на владата и на граѓанското општество) во полето на заштита на класифицираните податоци со цел да се подобри ефикасноста на постоечкиот систем. Ова би требало да го водат безбедносните институции и државната администрација. • Категоријата на рестриктивни информации треба постојано да се ревидира и делокругот на ваквиот вид информации треба да се намалува на годишно ниво. Ова треба да го вршат парламентот, неговите комисии и безбедносните структури. • Сите рестриктивни информации и податоци треба да се ревидираат на годишно ниво за да се осигури дека сè уште заслужуваат да бидат класифицирани. Ова треба да го вршат безбедносните институции и државната администрација. • Треба да постои поголема урамнотеженост помеѓу законот за заштита на личните податоци и информации и законот за слободен пристап до информациите. На ова треба да се осврне законодавството. 	
Оценка за ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:	3.5	
<p>Извршно резиме</p> <p>Во Република Хрватска, во целост е постигнато и спроведено политичко насочување на процесот на буџетскиот циклус и сите државни административни служби ги исполнуваат своите задачи поддржувајќи ги прокламираните општествени вредности. Една од најважните општествени вредности е транспарентноста на буџетирањето и јавните набавки, што се должи на постојаното зголемување на политичкото разбирање и на влијанието на организациите на граѓанското општество. Од друга страна, пак, досега не беа многу успешни обидите да се спроведе повеќегодишна стратегија за државни трошоци, претежно поради долготрајната економска криза. Финансиската отчетност, како резултат на постојаното подобрување на нивоата на транспарентност на институциите на безбедносниот сектор и организациите, е целосно во согласност и на ниво со другите државни административни служби и агенции. Понатаму, поради важноста на институциите на безбедносниот сектор тие се помеѓу најпроучуваните делови на државната структура од страна на медиумите и независните организации на граѓанското општество. Сите неопходни регулативи кои обезбедуваат инструменти за посуштински демократски надзор во однос на финансиска отчетност се достапни и во практика редовно се спроведуваат. Се применуваат системски закони кои се во согласност со релевантните меѓународни стандарди за финансиска транспарентност.</p> <p>Безбедносниот и воениот буџет не се одвоени од целокупниот државен буџет и немаат специјален третман споредено со буџетите на другите државни институции и организации во смисла на доверливост или недостиг на надзор од граѓанскиот сектор. Јавните набавки во безбедносниот сектор, природно, се соочуваат со поголем интерес од страна на јавноста и медиумите. Се применува релевантна секундарна легислатива и истата е во согласност со меѓународните стандарди. Се применуваат сите организациски единици пропишани со системските закони, иако некои надлежности се нејасни и се преклопуваат. Обезбедени се ресурси кои се неопходни за работата на организациските единици, но поради општата економска криза сè уште постојат области кои не се во целост покриени. Обезбедени се општи инструкции за управување со трошоците и јавните набавки. Законската рамка е хармонизирана. Усвоена е целата релевантна секундарна легислатива. Другите недржавни актери не само што се толерираат, туку и се поканети да земат учество во процесот на надзор над буџетот.</p>		

Хрватска

Системот за јавни набавки претрпе бројни значајни промени на почетокот на 2008 година, вклучувајќи го стапувањето на сила на новиот Закон за јавни набавки (ЗЈН) и новото институциско уредување со главната секундарна легислатива. Законот за јавни набавки е речиси во целост усогласен и хармонизиран со директивите на ЕУ. Хрватска исто така планира да ги развие своите капацитети за електронски систем за јавни набавки.

Постои повеќегодишна евиденција за процедури и рокови наметнати од системскиот закон и секундарната легислатива. Повеќето корисници го подготвуваат планирањето на трошоците и придонесуваат кон него со тоа што ги испраќаат своите планови однапред. Некои од нив исто така развија сопствени инструкции и регулативи за управување со јавните набавки. Лошата практика е обесхрабрена и редовно се санкционира. Информациите за јавните набавки ретко се класифицираат, а онаму каде што се одбива пристап до информациите, оправдувањето е разумно, законско и навремено, и најчесто е поврзано со прашања од националната безбедност. Одлуките и решенијата донесени од независните власти за надзор воглавно се почитуваат, со одредени исклучоци.

Договорите за јавни набавки воглавно ѝ се достапни на јавноста. Правото да се договара директно со понудувачот е дефинирано само во ретки случаи каде постои исклучителна итноост и многу ниска вкупна вредност. Доверливоста се применува во зависност од случајот, сепак е прецизно дефинирана и проследена од јасна законска процедура за извршување.

Вредностите се воглавно прифатени и не постои отпор. Интернализацијата на вредностите се обезбедува преку праведно и навремено санкционирање на лошата практика. Граѓаните се целосно свесни за транспарентноста на буџетирањето. Воглавно тие ја разбираат важноста на процесот на буџетирање и се подготвени да се вклучат со цел да гарантираат за него.

Препораки

Буџет:

- Министерството за финансии треба да ја подобри сеопфатноста на предлозите за буџетот на извршната власт преку подобра и поефикасна координација на сите вклучени државни институции и организации;
- Министерството за финансии треба да се обиде да состави и објави граѓански буџет и полугодишен извештај за извршувањето на буџетот, и покрај тоа што сите релевантни податоци се видливи во структурата на буџетот за секој кој сака да ги анализира;
- Парламентот да ја разгледа можноста за вклучување на граѓаните и членовите на НВО, со што тие би зеле активно учество на законските расправи за буџетот.

Јавни набавки:

- Владата треба да го зголеми нивото на образование на својот кадар поврзано со процедурите за јавни набавки, кој инаку е особено фокусиран на тоа како да се добие поповолна цена, наместо да биде фокусиран на правилно извршување на законите;
- Министерството за финансии треба да го подобри и дополнително да го развие новиот систем за Јавно-приватно партнерство и концесии со цел да ја зголеми довербата на економските оператори и нивните капацитети да учествуваат во процесот;
- Владата исто така треба да ги спроведе во хрватското законодавство неодамна изменетите Директиви на ЕК за правни лекови. Министерството за финансии треба

Хрватска	<p>да ја предводи оваа задача во име на владата и треба да го вклучи парламентот.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Владата треба да ги зајакне капацитетите за спроведување, особено на Државната комисија за контрола на постапките за јавни набавки (ДКОМ); • Министерството за финансии треба сериозно да се заложат да го подготви она што е неопходно за воведување електронски систем за јавни набавки.
-----------------	---

Косово	Оценка за ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР:	2
Извршно резиме		
<p>Начелата за парламентарна контрола и надзор беа воведени со Уставот, а по нив следуваат примарните и секундарните закони. Уставните одредби гарантираат значајна улога за Собранието при вршење надзор над буџетот и политиките на безбедносните институции согласно законот.</p> <p>Консолидацијата на парламентарниот надзор развиен истовремено со безбедносниот сектор значи дека во периодот пред независноста (пред 2008 година) Собранието на Косово имаше ограничена практика да врши надзор над аспектите како: буџетските трошоци, спроведувањето на човековите права и спроведувањето на владините безбедносни политики на државните актери. Постојат ограничен број професионални кадри кои ги поддржуваат надлежните парламентарни комисии. Постепеното намалување на надворешни финансиски средства за финансирање на тој кадар и политиките на секретаријатот, кој не може да гарантира дека е избран неполитички кадар, претставуваат дополнителна закана дека парламентот не добива доволна стручна поддршка. Ова истражување откри дека парламентот е ограничен од уставните одредби и пакетот предлози на Ахтисари за вршење надзор над учиникот на меѓународното воено и граѓанско присуство на Косово.</p> <p>Општо земено, легислативата за парламентарен надзор над безбедносниот сектор се применува. Уставот јасно се осврнува на парламентарниот надзор, а исто така и примарните закони за безбедносните актери вклучуваат начела за демократска контрола. Практиката покажа дека кај Собранието постои ограничена евиденција во однос на ревидирањето на буџетот. Исто така ограничена практика за расправи во однос на прашања поврзани со човековите права, иако за оваа цел беше основана посебна парламентарна комисија. Истражувањето би можело да покаже дека се одржале расправи за спроведување на некои закони и измени (како што е Законот за полиција); сепак, не постојат докази за расправи во однос на безбедносните политики.</p> <p>Препораки:</p> <p>До Секретаријатот на Собранието:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да се создадат општи политики за регрутација на кадар, предвидувајќи во буџетската рамка дополнителен локален кадар со цел да се поддржат комисиите поврзани со безбедноста и со тоа да надоместат за намалувањето на странската помош; <p>До парламентарните комисии:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Надлежните парламентарни комисии за безбедност како и Комисијата за буџет треба периодично да го ревидираат буџетот за безбедносните институции; • Комисијата за внатрешни работи, безбедност и Косовските безбедносни сили треба исто така да ја надгледуваат заштитата на човековите права на вработените во 		

Косово	<p>безбедносниот сектор. Ова исто така се однесува на прекршувањето на човековите права во индустријата на приватното обезбедување;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Комитетите за безбедност исто така треба да почнат да расправаат за безбедносните политики и да ги поканат претставниците на граѓанското општество на овие расправи. 	
	Оценка за ОПШТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:	1.5
	<p>Извршно резиме:</p> <p>Транспарентноста на јавните институции во Косово е ограничена и е далеку од усогласена со најдобрите европски практики. Неколку извештаи на меѓународни и локални организации во неколку наврати го критикуваат конзервативниот пристап кој владата го има во однос на објавувањето одредени официјални документи. Тенденцијата да се толкува документот како „доверлив“ не оди во прилог на Законот за класифицирани информации имајќи предвид дека овој закон сè уште не почнал да се применува. Во однос на безбедносниот сектор, наодите покажаа дека полицијата била поефикасна при одговор на барањата за пристап до официјалните документи, при што не постои суштинска евиденција за ситуацијата кај Косовските безбедносни сили (КБС), ниту пак за Косовската агенција за разузнавање (КАР), бидејќи овие институции се во процес на консолидација. Постојат ограничени капацитети помеѓу јавните институции и, општо земено, сегашниот Закон за пристап до официјални документи е само делумно спроведен.</p> <p>Уставот им го гарантира на граѓаните правото за пристап до официјалните документи; тој исто така го нагласува правото на заштита на личните податоци и ја зема предвид потребата за класифицирање на информациите и регулирањето на истото со посебен закон. Законот за заштита на лични податоци беше усвоен во април 2010 година, а неговото спроведување е сè уште во фаза на почеток. Постои недостиг на свест кај граѓаните за нивното право за заштита на приватноста.</p> <p>Препораки:</p> <p>Пристап до официјални документи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Јавната администрација во целина, а особено безбедносните институции треба неопходно да започнат со спроведувањето на новиот Закон за пристап до официјални документи (2010 година); • Безбедносните институции треба да се воздржат од одбивање на барањата за пристап до официјалните документи под изговор дека тоа има врска со „националната и јавната безбедност“, освен ако документот не е доверлив. 	
Оценка за ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:	2	
<p>Извршно резиме:</p> <p>Транспарентноста на јавните институции е вклопена во законската рамка на Косово – во законите поврзани со безбедноста, јавните набавки и управувањето со јавните финансии. Законската рамка за финансиското управување и јавни набавки се применува, иако јавните набавки беа силно критикувани што не се компатибилни со одредени директиви на ЕУ.</p>		

КОСОВО	<p>Заонот за управување со јавните финансии и отчетност јасно ги утврдуваат процедурите за буџетските предлози и извештаи вклучувајќи ги и роковите. Процедурите поврзани со буџетските циркулари остануваат транспарентни и надворешните актери (како невладините групи, новинарите, граѓаните) може да имаат пристап до буџетот. Административните капацитети во секторите за буџет и јавни набавки се по малку загрижувачки. Особено, истражувањето покажа ниско ниво на професионалност кај секторите за буџет како и кај внатрешните механизми за контрола.</p> <p>Безбедносните институции ги обединија единиците за јавни набавки и единиците за внатрешна контрола; меѓутоа, нивниот учинок е далеку од задоволителен. Додека секторот за јавни набавки на Косовската полиција (КП) и единицата за внатрешна ревизија се пофалени како пофункционални и ефективни, механизмите на Косовските безбедносни сили (КБС) се сè уште во рана фаза на развој и сè уште не се покажале ефикасни. Структурите на Косовската агенција за разузнавање (КАР) не се откриваат, така што со истражувањето наидовме на потешкотии да ги процениме нејзините внатрешни капацитети, иако назначувањето на Генерален инспектор на КАР означува почетен чекор за обединување на механизмите за внатрешна контрола во полето на финансии и јавните набавки.</p> <p>Ова истражување откри дека процедурите за набавка од еден добавувач²³⁴ претставуваат силна пречка за заложбите во однос на тоа процедурите за јавни набавки да се одржат транспарентни, јасни и отворени. Само во фискалната 2009 година КБС и КП извршиле набавки преку договорени процедури во вредност од 1,113,788.46 ЕУР што изнесува помеѓу 1.7 - 2% од вкупниот буџет на овие две институции за дадената година. Дополнително на ова, не држи аргументот да се користат затворени тендери и огласи користејќи го законското оградување од одговорност „во случај на национална и јавна безбедност“, бидејќи Законот за класифицирани информации и безбедносно одобрување беше усвоен во јуни 2010 година и досега не беа создадени механизми за контрола за да се класифицираат информациите од јавните набавки за услуги или стоки.</p> <p>Целокупната култура за вклучување на невладините актери и граѓаните во составувањето на буџетот и објавувањето на процедурите за јавни набавки се подобрува. Меѓутоа, високото ниво на недоверба кое постои во јавноста во однос на управувањето со финансии и јавните набавки во Косово е показател дека постојат недостатоци. Системот за јавни набавки е еден од секторите на земјата кои организациите на граѓанското општество и меѓународната заедница најмногу ги критикуваат, бидејќи високото ниво на корупција претежно е поврзано со управувањето со јавните финансии и јавните набавки.</p> <p>Општо земено, легислативата за управување со финансии се применува. Меѓутоа, истата беше критикувана во повеќе наврати поради тоа што само делумно се согласува со директивите на ЕУ. Додека во Министерството за економија и финансии (МЕФ) и Секторот трезор постојат солидни административни капацитети, единиците за јавни набавки и единиците за внатрешна ревизија на безбедносните институции сè уште се обединуваат и се чини дека не се многу ефикасни и ефективни, особено оние во Министерството за Косовските безбедносни сили. Постои лоша практика особено кај јавните набавки и честото користење набавки од еден добавувач. Транспарентноста на тендерите и трошоците се применува делумно.</p>
---------------	---

²³⁴ Набавката од еден добавувач (извор) се доделува за снабдување со стока или услуги кои можат да се набават само од еден добавувач поради неговите специјални или единствени карактеристики. За повеќе детали види <http://www.businessdictionary.com/definition/single-source-procurement.html>

Косово	<p>Препораки:</p> <p>Буџетска транспарентност:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Расправите за разгледување на препораките за буџетот треба да бидат транспарентни и однапред најавени, со цел да им се овозможи учество на сите заинтересирани страни; • Безбедносните институции треба веднаш да ги спојат своите единици за контрола и ревизија, со цел да се подобри ефикасноста и ефективноста на вршењето надзор над управувањето со финансиите и јавните набавки во овие институции; <p>Транспарентност на јавните набавки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Владата на Косово, општо, а особено безбедносните институции треба сериозно да ги намалат тендерите за единствен добавувач и да избегнат да користат процедури за затворени тендери; • Безбедносните институции треба да осигураат дека повиците за јавни набавки се објавуваат и во весниците или други комуникациски средства со цел да се зголеми опсегот на транспарентноста; • Генералната ревизорска канцеларија треба да изврши ревизија на финансиските извештаи на КАР што е можно поскоро; • Буџетските организации во безбедносниот сектор треба итно да ги земат предвид препораките на Генералната ревизорска канцеларија за ревизијата која е извршена во претходните години. 	
	Македонија	<p>Оценка за ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР:</p>
<p>Извршно резиме:</p> <p>Македонскиот парламент во континуитет врши основна контрола и надзор на институциите од безбедносниот сектор. Сепак, сегашните законски празнини и недостигот на политичка волја често го претвораат парламентот во „владина агенција“. Недостигот на материјални, финансиски и административни ресурси продолжува да го попречува процесот на темелен надзор. Парламентарците мора да започнат да ја третираат размената на доверливи податоци и трговијата со оружје со поголем надзор.</p> <p>Во однос за буџетското трошење, парламентот работи коректно при вршењето контрола. Предлозите за буџетот и завршната сметка на буџетот се анализираат и од релевантните парламентарни комисии и на пленарно ниво. Парламентарците ги добиваат годишните ревизорски извештаи од Државниот завод за ревизија. Еднаш годишно годишниот ревизорски извештај за државниот буџет се презентира пред парламентарците. Сепак, членовите на парламентот не дискутираат за ревизорските извештаи на одделни институции.</p> <p>Земајќи ја предвид улогата на парламентот во надгледувањето на употребата на посебни истражни мерки, средствата за принуда како и човековите права, тој се стреми да обезбеди добар надзор. Постои специјализирана комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање. Од 2008 година се вовеле дополнителна комисија чија надлежност е надгледување на примената на техниките за следење на комуникациите. На чело на обете комисии се наоѓа член на опозициската партија кој придонесува за поголема автономија и зголемена проактивност. Во пракса, пак, двете комисии се соочуваат со постојани попречувања од страна на партиите кои се во позиција преку различни средства (зачестени менувања на членовите на комисиите, едногласно гласање</p>		

Македонија	<p>итн.). Освен можност за гласање за учество во операции за поддршка на мирот, на парламентот му недостасува политичка волја да биде поактивно ангажиран во дискусии за прашања како што се импликациите по буџетот, целосноста на ваквите операции или овластувањата. Како илустрација, буџетот наменет за операции за поддршка на мирот се зголеми од одоколу еден милион евра во 2003 година на речиси 11 милиони евра во 2009.²³⁵ За пратениците, учеството во овие операции во странство е предуслов за успешна ЕУ и НАТО интеграција, нешто што значителен дел од населението го идентификува како приоритет.</p> <p>Правниот однос меѓу владата и парламентот е добро дефиниран. Постои добра законска рамка која обезбедува основна контрола и надзорни механизми над работата на извршната власт. Пратениците редовно го користат правото на иницирање интерпелација и пратенички прашања. На комисиско ниво се чини дека постои добра координација меѓу парламентот и владата. Кога предлагаат нов нацрт-закон, владините министри се речиси секогаш присутни на седниците објаснувајќи ја потребата од таквиот закон. Парламентарците исто така, имаат тенденција да бараат нерегуларности и ад-хок извештаи од државните безбедносни институции.</p> <p>Постои базична соработка со организациите на граѓанското општество (ОГО), која се рефлектира преку присуство на парламентарците на настани организирани од страна на граѓанското општество. Исто така е присутно и спорадично вклучување на експерти во парламентарните расправи. Досега немало случаи кога некој предлог закон од безбедносниот сектор бил ставен на расправа на јавна дебата организирана од страна на парламентот.</p> <p>Препораки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да се основа собраниска работна група задолжена за разгледување на завршните ревизорски извештаи на Државниот завод за ревизија. • Парламентот треба да усвои акциски план за основање на Собраниски истражувачки сектор, којшто треба да се справи со прашањето за недостигот на административен и управувачки капацитет. • Собраниската комисија задолжена за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање, во соработка со релевантните министерства (МВР, Министерство за одбрана и Агенцијата за разузнавање) треба да развие годишен план за обука за да ја пополни празнината која постои во способностите на пратениците да вршат надзор. • Законот за класифицирани информации треба да биде дополнет со законска одредба која ќе бара од Дирекцијата за безбедност на класифицираните информации да поднесува годишен извештај до парламентот за бројот и природата на контролите кои ги извршиле, како и за спроведување на законот. • Пратениците кои членуваат во Комисијата за безбедност и одбрана треба да посетуваат специјална обука за надзор над мировните операции. • Комисијата за безбедност и одбрана и останатите релевантни комисији треба да инсистираат за организирање јавни расправи за предлог-законите, посебно оние за системските закони (т.е. за полицијата, МВР, Агенцијата за разузнавање итн.).
-------------------	---

235 Словенците штедат на чланарина, Македонија плаќа се [Slovenians save on membership fees, Macedonia pays it all]; Nova Makedonija [online]; 21.10.2010. Available at: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=102110109429&id=9&prilog=0&setlzdanie=22113>

Македонија	Оценка за ОПШТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:	3
<p>Извршно резиме</p> <p>Како дел од демократските процеси, зголемената отвореност на државните институции кон граѓаните на Македонија се зацврсти и нормативно се организираше со усвојување на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер во 2006 година. На земјата и беа потребни 16 години за да донесе сеопфатно законско решение кое на граѓаните ќе им овозможи слободен пристап до информациите, иако уставот го признаваше тоа право уште од 1991 година. Управувањето со личните податоци и класифицираните информации последние години исто така е на дневен ред со усвојувањето на важни нормативни акти.</p> <p>Главниот наод на истражувањето, нормативно кажано, сугерира дека сите три области (пристапот до информациите, заштитата на класифицираните податоци и заштитата на личните податоци) имаат соодветни закони кои дополнително се операционализираат во секундарното законодавство и дека не постои голема дисхармонија меѓу нив. Одлика на сите три е основањето комисији/дирекции задолжени за следење на спроведувањето на законите. Како такви, тие известуваат за неправилности и постапуваат по нив додека ги афирмираат придобивките од овие закони и обврските на безбедносните институции меѓу пошироката јавност. Сите имаат соодветни надлежности кои им даваат цврста основа за набљудување и постапување по неправилностите. Во пракса, санкционирањето останува повремено како резултат на тоа што овие законски решенија се новитет. Во случајот со слободниот пристап до информации, беше потребно прилично време за целосно прифаќање и признавање на ова јавно право од страна на државните институции. Пример на кој можат да се угледаат е Дирекцијата за безбедност на класифицираните информации, каде што се вршат редовни инспекции.</p> <p>Сите три Комисии/Дирекции имаат недостиг на соодветно финансирање и, до одреден степен, на административни капацитети. Поради ова спроведувањето на законските одредби станува тежок потфат. Овие недостатоци се посебно нагласени во областите како што се обуките и санкционирањето. Во такви околности, кога обуките се ограничени, политизацијата на јавната администрација го попречува квалитетот на имплементацијата на законските одредби, бидејќи се случуваат зачестени ротации на службениците.</p> <p>Од друга страна, кај јавноста постои недостиг на свест, посебно за слободниот пристап до информациите, и со тоа ги остава државните институции без никаков притисок за подобро работење. Голем проблем кој беше идентификуван за време на промовирањето на слободниот пристап до информациите е можноста државните институции да категоризираат одреден документ под називот „ограничена употреба“, што не претставува ниво на класификација, но сепак го спречува јавното објавување на информацијата.</p> <p>Со цел да се спречат службениците да задржат одредена информација, измената во Законот за слободен пристап до информациите воведо „тест за штетност“ кој бара задолжителна проценка дали откривањето на одредена класифицирана информација ќе донесе поголема придобивка за јавноста одошто ако истата остане тајна. Во случај на првото, ваквата информација потоа се отвора за јавноста. За жал, тестот не се користи често и треба да се усвојат правилници за постапки за да се води неговото спроведување. Односот меѓу парламентот и Дирекцијата за безбедност на класифицираните податоци е проблематичен, бидејќи дирекцијата (која е државно тело) не поднесува извештај за своето работење до парламентот и со тоа им ја одзе-</p>		

Македонија	<p>ма ја надзорната улога на пратениците.</p> <p>Препораки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да се измени и дополни Законот за класифицирани информации (член 10) за повеќе да не дозволува документите означени под “ограничена употреба” да бидат класифицирани, а така и достапни за јавноста, со тоа не оставајќи им можност на државните институции да одбијат барање за слободен пристап до информациите врз таа основа. • Да се измени и дополни Законот за класифицирани информации за Дирекцијата за безбедност на класифицираните информации да мора еднаш годишно да поднесе извештај до парламентот. • Да се подготви и донесе правилник за процедури за спроведување на тест на штета. Комисијата за слободен пристап до информациите од јавен карактер треба да организира низа обуки за државните институции, информирајќи ги за постапките за примена на овој тест. • Комисијата за слободен пристап до информациите од јавен карактер треба да создаде достапен прирачник за начините на искористување на слободата на пристап до информациите и да го промовира во соработка со граѓанските организации. • Поголеми финансиски средства треба да бидат доделени на Комисијата/Дирекцијата, посебно целејќи на одделенијата задолжени за контрола и санкционирање. • Министерството за внатрешни работи, поради својата сложена структура и големиот број оддели, треба да одвои повеќе средства и да назначи повеќе службеници за да работат на пристапот до информациите од јавен карактер. • Дирекцијата за заштита на личните податоци, без никакво одложување, треба да усвои и спроведе план за обука на вработените во МВР, Агенција за разузнавање и Министерство за одбрана во врска со управувањето со личните податоци. • Генералштабот и Агенцијата за разузнавање треба да назначат службеник за заштита на личните податоци. • Најмалку уште две лица треба да се вработат во македонската мисија во ЕУ/НАТО во Брисел и штабот на НАТО во Монс (Врховниот штаб на сојузничките сили во Европа) за управување со класифицирани податоци. • Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер треба да се надолжни со воспоставување на оддел за санкции кој ќе овозможи директно наметнување санкции. 	
Оценка за ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:	2.5	
<p>Извршно резиме</p> <p>Овој документ ги испитува нивото на финансиска транспарентност во безбедносниот сектор во Македонија, во врска со буџетирањето и јавните набавки до 2010 година. И во буџетирањето и во јавните набавки, националното законодавство е солидно и во најголем дел во согласност со меѓународните и европските стандарди. Покрај примарните закони, повеќето подзаконски акти се донесени, иако постои временско задоцнување во спроведувањето поради долгиот процес на донесување на подзаконски акти. Спроведувањето на законските одредби е трнлив, со некои аспекти од одредбите на финансиска транспарентност подобро и подоследно спроведени од другите. Некои иновативни алатки како што се софтверите за е-буџет и е-набавки направија да има напредок во постигнувањето на финансиска транспарентност. Буџетската контрола во парламентот се врши од страна на парламентарната комисија за финансирање и буџет; а за актерите во безбедносниот сектор буџетската контрола делумно се остварува од страна на Комисијата за одбрана и безбедност и Комисијата за надзор над работата на управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање. Државниот завод за ревизија врши независна</p>		

Македонија

ревизија за време на буџетирањето и процесите на набавки во безбедносниот сектор. Државниот буџет е основан врз програми и под-програми, со врски до секој буџет на секоја јавна институција посебно. Кршењето на одредбите од финансиската транспарентност се уште се случува, но оние кои се одговорни за тоа се повеќе кривично гонети.

Административните и управувачките капацитети на одговорните тела се различни. Одредени институции, како што се Министерството за финансии, Бирото за јавни набавки и Државниот завод за ревизија, имаат недостиг на организациски, човечки и материјални капацитети. Капацитетите на финансиската транспарентност во другите министерства, посебно министерствата за одбрана и за внатрешни работи, на локално ниво, сè уште се градат. Усвојувањето на вредностите на финансиската транспарентност е слабата точка на македонскиот јавен сектор. Овие демократски вредности недостасуваат поради тоа што постои слаба евиденција за доследно спроведување на одредбите за финансиска транспарентност и медиумско разоткривање на финансиските скандали, како и скандалите со јавните набавки во институциите од безбедносниот сектор.

На финансиската транспарентност во безбедносниот сектор е дадена просечна оценка од 2,5. Анализите на достапните документи на оваа тема покажуваат дека и во врска со буџетирањето и во врска со јавните набавки, одредени основни стандарди на транспарентност се воведени во финансиските закони и рационализирани во законите и практиката во безбедносниот сектор. Повеќето институции се придржуваат до законските барања, иако квалитетот на спроведувањето варира од една институција до друга и поголемиот дел од нив сè уште треба да покажат одржливо евидентирање на имплементација и усвојување на вредностите во нивната работа.

Препораки:

Буџетирање:

- Законите во врска со буџетот треба да се ажурираат за јавноста да биде повеќе вклучена во процесот на планирање на буџетот. Ова може да се постигне преку воведување граѓански буџет и придонес од страна на граѓанското општество во процесот на планирање на буџетот.
- Треба дополнително да се зајакне улогата на парламентот за вршење надзор над буџетот преку парламентарните комисии за да надомести за недостигот од јавен пристап до информациите за буџетот во фазата на подготовка.
- Институциите на безбедносниот сектор (МВР, Министерството за одбрана и Агенцијата за разузнавање) треба да ги направат своите буџети потранспарентни со тоа што, по барање, ќе ги направат достапни за јавноста или ќе ги објават на нивните интернет страници.

Јавни набавки:

- Целиот јавен сектор мора постојано да прави напори – низ позитивни примери, со почитување на законот и кривично гонење во случаите на прекршок – во промовирањето и усвојувањето на вредностите на финансиската транспарентност во јавните набавки за да се стекне со довербата на населението и да ги зајакне институциските капацитети.
- Службениците во министерствата и јавните тела задолжени за јавни набавки треба да се обучат за да ги употребуваат напредните електронски алатки за вршење јавни набавки. Употребата на системот за електронски набавки треба да се прошири за да вклучи повеќе видови повици за јавни набавки.

Црна Гора	Оценка за ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР:	2.5
<p>Извршно резиме</p> <p>На полето на парламентарниот надзор последниве години постигнат е значаен напредок, и секако дека најзначаен чекор е усвојувањето на парламентарниот надзор во областа на безбедноста и одбраната.</p> <p>Иако ефективностa и спроведувањето на новиот Закон за парламентарен надзор над безбедноста и одбраната нема да ги видиме во блиска иднина, овој закон и неговите ефекти на тоа поле ќе бидат земени предвид во овој текст, покрај активностите кои се надгледувани пред неговото усвојување, кога оваа област беше регулирана со Деловникот и законите за полицијата, војската, Државната агенција за безбедност итн.</p> <p>Бројот на седници во 2009 и 2010 година беше ист, но во 2010 година, времетраењето на седниците значително се прошири во работното време, а бројот на точки на дневниот ред, кои се предмет на разгледување, е зголемен. Парламентарниот одбор организираше неколку сослушувања на раководните лица од безбедносниот сектор. Новиот закон ја прошири рамката за контрола на прашањата поврзани со буџетот и Одборот ги исполни своите законски обврски. Само еден член на Одборот за одбрана и безбедност е исто така член на Комисијата за финансиски прашања. Постои потреба од експертиза во однос на специфичната буџетска транспарентност и јавните набавки.</p> <p>Покрај редовните активности, како што се презентацијата на годишните извештаи на државните органи или разгледување на одредени предлог-закопи, Одборот предложи назначување нов директор на Советот за државна безбедност, активно учествуваше на десеттиот и единаесеттиот Парламентарен форум во Цетиње, но најголемо внимание на јавноста сигурно привлекоа средбите и сослушувањата поврзани со случајот „Сарик“. Исто така, Одборот го разгледа извештајот за употребата на единиците на црногорската армија во меѓународните мисии.</p> <p>Соработката со другите работни тела на Собранието и административниот капацитет, имајќи ја предвид разновидноста на областите покриени од страна на Одборот, не е задоволителна. Сепак, Одборот покажа посветеност за понатамошна обука на пратениците и вработените во професионалните служби, промовирајќи меѓународна соработка, соработка со заинтересираните граѓански организации итн.</p> <p>Општо земено, мислењето на граѓаните во врска со севкупната доверба во парламентот е на ниско ниво веќе подолго време, што важи и за политичките партии. Уставните и законските рамки за парламентарната контрола над безбедносниот сектор во Црна Гора ги гарантираат основните принципи за граѓанска контрола над вооружените сили. Сепак, постојат одредени недостатоци. Не се преземени сите активности и пратениците не ги користат сите овластувања кои им се пропишани со закон. Покрај тоа, административните капацитети, вредностите на пратениците, како и јавната доверба во парламентот не се на задоволително ниво. Затоа, оценката која му е доделена на парламентарниот надзор не може да биде повисока од 2,5.</p> <p>Препораки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Одборот за безбедност и одбрана треба да започне одвоена дискусија за финансисите на актерите на безбедносниот сектор, како задолжителна практика. Одборот за безбедност и одбрана исто така треба да се обиде да ја искористи можноста да вклучи стручњаци за финансиско планирање во финансиската ревизија и набљудување или да се консултира со нив. • Да се ревидира Законот за буџет во делот каде што ќе му се даде повеќе време за Собранието да разговара за содржината на буџетот. • Да се воспостави поблиска соработка меѓу Одборот за безбедност и одбрана, 		

<p>Црна Гора</p>	<p>Комисијата за економија, финансии и буџет и Комисијата за човекови права и слободи со цел да се засили набљудувањето и надзорот над безбедносниот сектор.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да се подобрат административните капацитети на Одборот за одбрана и безбедност со зголемување на бројот на вработените, за сите области кои се под негова надлежност да можат да бидат покриени најмалку од едно лице. • Одборот за одбрана и безбедност мора да биде поотворен кон јавноста во однос на своето работење, посебно преку објавување на белешки од неговите седници кои се отворени за јавноста. 	
<p>Оценка за ОПШТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:</p>		<p>2</p>
<p>Извршно резиме:</p> <p>И покрај постоењето на нормативна рамка, неусогласеноста меѓу законите со кои се уредува слободниот пристап до информациите од јавен карактер, како и недоволно развиените институциски механизми, доведоа до релативно слаби резултати, кога станува збор за целокупната транспарентност на безбедносниот сектор во периодот по враќањето на независноста на Црна Гора во 2006 година.</p> <p>„Правото на граѓаните да знаат“ е загарантирано со црногорскиот устав и во 2005 година беше усвоен посебен закон. Иако средствата за спроведување на законот се разликуваат, постојат значајни недостатоци во законот кои влијаат за негово ефективно спроведување. Најголем број барања за слободен пристап до информации доаѓа од граѓанските организации, додека многу малку граѓани го користат овој механизам. Високиот процент на „административен молк“ во врска со поднесените барања е евидентен кога информациите често се класифицираат како „доверливи“.</p> <p>Сегашната практика покажа дека улогата на Управниот суд, кој е надлежен за судска заштита на подносителот на барањето за слободен пристап до информации во административна постапка, беше од суштинско значење. Сепак, рамката за казнена политика сè уште е несоодветна, додека процентот на непостапување по донесените одлуки на Управниот суд е прилично висок. Полицијата и Министерството за внатрешни работи се посочени како субјекти кои најмногу го прекршуваат законот, додека претседателот на Црна Гора се смета за позитивен пример. Иницијативите кои доаѓаат од граѓанските организации за воспоставување независно тело, како што е Комесарот кој постои во Словенија и Србија и кој треба да обезбеди постојана имплементација на соодветниот закон, стануваат сè почести.</p> <p>Законската рамка која го регулира полето за заштита на личните податоци – црногорскиот устав и посебниот закон кој ја регулира оваа материја – во голема мера е во согласност со меѓународните стандарди. Агенцијата за заштита на личните податоци дејствува како тело за надзор. Таа има Совет, кој е составен од претседател и двајца членови кои се назначени од црногорскиот парламент, како и директор на агенцијата. Иако само 35% од работните места кои се под надлежност на Агенцијата се класифицирани, нејзиниот учинок е позитивно оценет. Граѓанската свест за важноста на заштитата на личните податоци е ниска и ова е најголемиот предизвик, заедно со неговиот кредибилитет, кој стои пред ова новосоздадено тело.</p> <p>Областа за заштита на класифицираните податоци исто така е регулирана со закон кој е усогласен со стандардите на ЕУ и НАТО за време на процесот за негово усвојување. Законот за информациска сигурност беше усвоен во 2008 година и надополнет една година потоа. Многу подзаконски акти исто така беа усвоени. Министерството за одбрана го надгледува спроведувањето на овој закон преку Дирекцијата за заштита на класифицираните податоци, како нејзин интегрален дел.</p>		

Црна Гора	<p>Многу е тешко да се зборува за вредностите од областа на општата транспарентност. Можеби најпроблематичен дел во врска со ова е дека само неколку луѓе го користат своето право да бидат информирани. Општо земено, јавноста слабо ги познава овие права, како и институциите кои се главни при спроведувањето на овој закон. Со оглед на тоа дека законите не се целосно хармонизирани и дека институциските капацитети и законските механизми за заштита се сè уште слаби, додека вредностите, и на граѓаните и на вработените во институциите од безбедносниот сектор, се на ниско ниво, оценката за овој критериум е двојка.</p>	
	<p>Оценка за ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:</p>	2.5
	<p>Извршно резиме:</p> <p>Во Црна Гора, документите за буџетот на безбедносниот сектор се јавно достапни. Ова е поврзано со следниве институции: Полицискиот директорат, Агенција за национална безбедност (АНБ), Министерството за одбрана (МО) и Министерството за внатрешни работи и јавна администрација (МВР). Засага, зголемената јавна достапност на овие документи предизвика интерес кај многу невладини организации во разните фази од буџетирањето, што доведе до поголема транспарентност во работењето со буџетот.</p> <p>Сепак, постојат одредени заостанувања. Иако постојат некои законски институциски претпоставки за транспарентноста на буџетот во Црна Гора, сепак одредени важни елементи кои се дел од меѓународните стандарди не постојат, како што е Граѓанскиот буџет, што сè уште го прави целиот процес прилично апстрактен за обичните граѓани. Буџетскиот циклус во развиените земји обично е поделен во девет фази, додека буџетскиот циклус во Црна Гора е значително пократок, поцентрализиран и помалку транспарентен.</p> <p>Во Црна Гора, трошоците за јавни набавки во 2010 година изнесуваа околу 433 милиони евра. Системот за јавни набавки, иако е подобрен, сè уште страда од бројни недостатоци поврзани со ненавременото и нереално планирање, некомпатибилноста помеѓу договорите за набавки и побарувањата на тендерите, како и промени во условите за набавки и недостиг на контрола при спроведувањето на договорите. Недостигот на транспарентност и контрола посебно е важен во фазата која следи по доделувањето на договорите, што ги овозможува најголемите иницијативи за корупција.</p> <p>Државната ревизорска институција изврши ревизија врз речиси сите актери од безбедносниот сектор, додека само Агенцијата за национална безбедност останува исклучок. Соработката меѓу Директоратот за јавни набавки, Комисијата за контрола на јавните набавки, Државната ревизорска институција, Полициската администрација и државното обвинителство не беше ефективна. Ова може да се увиди од фактот дека Државната ревизорска институција и Комисијата (и покрај наодите), не поднеле кривични пријави, додека Полицијата независно поднела само три кривични пријави за период од три години, под сомнение за наводни злоупотреби на службената положба во постапките за јавни набавки. Во јавноста не е познато дали судот донел конечна одлука во оваа област. Овој аргумент секако дека не оди во прилог на кривичната одговорност кога станува збор за безбедносниот сектор. Исто така, постојат одредени пропусти во политичката отчетност. На пример, владата на Црна Гора направи сериозни пропусти при назначувањето на членовите на Комисијата за контрола на јавните набавки.</p> <p>Што се однесува до јавните набавки, ниското ниво на нивната транспарентност е поврзано со фактот дека МО, МВР, АНБ и Полицискиот директорат претставуваат исклучок од законските постапки за јавни набавки. Според примарните закони кои ги регулираат активностите на безбедносниот сектор во Црна Гора, набавката на посебна техничка опрема, оружје и простории за потребите на безбедносниот сектор не се предмет на принципите за задолжително јавно објавување.</p>	

Црна Гора

Фактот дека разните законски одредби не се целосни, дека јавноста немаше увид во активностите на актерите од безбедносниот сектор по извештаите и препораките од страна на Државната ревизорска институција, и релативно слабиот административен капацитет на речиси сите нивоа, се главните причини зошто оценката за финансиска транспарентност во безбедносниот сектор е 2,5.

Препораки:

Буџетска транспарентност:

- Подобрување на процесот на буџетирање и управување со финансиите истовремено со зајакнување на капацитетите за подготовка и спроведување на буџетот со цел да се утврдат приоритетите во безбедносниот сектор. (Министерство за финансии)
- Зајакнување на децентрализацијата во процесот на донесување на буџетот и развивање комуникација со сите релевантни чинители. (Министерство за финансии)
- Воведување задолжителна практика која во целиот буџетски циклус вклучува „месечни извештаи“. (Министерство за финансии)
- Иако се смета дека буџетирањето во безбедносниот сектор во Црна Гора е отчетно кон јавноста, мора да се воведат Граѓанскиот буџет како нетехничка, пристапна верзија на буџетот насочен кон зголемување на јавното разбирање на владините планови за оданочување и трошење. Во Институтот за граѓански буџет може да работат разни надворешни и независни набљудувачки групи од граѓанскиот сектор, залагајќи се за рационално и транспарентно трошење на јавните средства, како алтернатива на државниот буџет, што исто така ќе придонесе за нов модел на буџет и финансии. (Министерство за финансии)
- Државната ревизорска институција (ДРИ) мора да продолжи да биде отворена за комуникација со граѓанскиот сектор. (ДРИ)
- Бројот на вработени во ДРИ треба да се зголеми. Имено, поради недостигот на човечки ресурси, ДРИ не е во состојба да изврши ревизија врз сите субјекти. (ДРИ)
- Да се воспостави поблиска соработка меѓу ДРИ и надлежните тела со цел да се добие овластување за поднесување кривични пријави против субјектите на ревизија. (ДРИ)
- Во согласност со нејзините законски надлежности, ДРИ треба да изврши анализа на примената и ефектите од усвоените закони и да иницира нивно дополнување со цел да го подобри работењето на јавниот сектор. (ДРИ)
- Зајакнување и развивање на советодавната функција на ДРИ, посебно кон црногорскиот парламент. (ДРИ)
- Зајакнување на ресурсите на ДРИ, т.е. ресурсите посветени на надгледување треба да бидат зајакнати заедно со одговорноста на институцијата. (ДРИ)

Јавни набавки:

- Да се иницира ревизија на сегашниот Закон за јавни набавки или да се донесе специјален закон кој ќе ги регулира постапките за јавни набавки во рамките на безбедносниот сектор. (Дирекцијата за јавни набавки ДЈН)
- Да се иницира ревизија на законодавството согласно барањата и практиката во ЕУ. (ДЈН)
- Да се зголемат капацитетите на административните и човечките ресурси во институциите кои се одговорни за јавни набавки (властите да преземат иницијатива за кривично да се гонат надлежните тела во случаите на утврдено прекршување на законските процедури) и да се зголеми бројот на вработени со соодветна квалификација. (ДЈН)
- Да се развие систем за релевантни податоци за сите заинтересирани страни, вклучени во постапките за јавни набавки (водичи, прирачници, коментари за јавните

Црна Гора	<p>набавки, интернет страници итн.) и да се ангажираат независни консултанتي кои ќе помогнат при развивањето програма за набљудување. (ДЈН)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да се поедностават постапките за јавни набавки. (ДЈН) • Мора да се изгради човечки капацитет со вработување нови луѓе кои ќе треба соодветно да се обучат за активностите на ДЈН. Исто така неопходно е да се обезбеди дополнителна обука за да се зголеми знаењето за компаративното законодавство, да се анализираат примери од практиката, како и да се разменат искуства и истражувачки посети. (ДЈН) • Исто така мора да се вработат и обучат повеќе луѓе за Советот за јавно-приватно партнерство, за да се осигура дека компаративното законодавство е испитано, случаите од практиката се анализирани и е разменето искуство.
-----------	---

Србија	Оценка за ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА И НАДЗОР:	2.5
	<p>Извршно резиме:</p> <p>Комплетирањето на законската рамка за парламентарна контрола и надзор над безбедносниот сектор во Србија конечно беше можно по 2010 година, по донесувањето на законот за Народното собрание и новиот Деловник. Оваа законска рамка на пратениците им даде соодветни механизми и инструменти за ефективна контрола и надзор над безбедносниот сектор. Сепак, постојните надлежности не се целосни и не се користат редовно. Постои недостиг на активности на Собранието и неговите релевантни комисии во вршењето буџетска контрола на безбедносниот сектор. Исто така, ретко се користат надлежностите за контрола и надзор на употребата на посебни истражни мерки, принудни средства и заштитата на човековите права. Слично на ова, ограничени се и контролата и надзорот над ефикасноста и ефективноста на работењето на безбедносните институции. Контролата и надзорот најдобро се практикуваат во областа на билатералните и мултилатералните безбедносни соработки, иако и таму постои недостиг на контрола и надзор на тајните податоци и трговијата со оружје.</p> <p>Главните активности на Собранието кои се поврзани со контролата и надзорот на безбедносниот сектор се разгледувањето на предлог-законите, разгледувањето на редовните извештаи поднесени од институциите на безбедносниот сектор и прашањата на пратениците. Не постојат парламентарни сослушувања и интерпелации поврзани со работењето на институциите на безбедносниот сектор. Теренските посети се ретки, како и барањето ад хок извештаи од институциите на безбедносниот сектор. Недостигот на план кој ќе ги постави приоритетите на работењето на Одборот за одбрана и безбедност (ООБ), кој ќе ги појасни процедурите за поднесување извештај, за вршење теренски посети, за организирање на сослушувања во министерствата и за праќање на извештаи и препораки до пленумот исто така го попречуваат работењето на ООБ. Најпосле, кај пратениците недостига политичка волја за целосно и редовно да ги користат сите механизми и инструменти кои им се на располагање, бидејќи мнозинството пратеници се колебаат да ги испитуваат владините службеници.</p> <p>Препораки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Парламентот треба да биде поактивен во „составувањето агенда“ на безбедносниот сектор преку иницирање предлог-закони и предлагање измени и дополнувања на постоечките закони, додека пратениците треба да бидат поактивни во иницирањето парламентарни дебати за безбедносните прашања. 	

Србија	<ul style="list-style-type: none"> • Парламентот (ООБ) треба да биде поактивен во процесот на буџетското планирање на институциите на безбедносниот сектор (во изготвувањето на финансиските планови) со тоа што ќе им обезбеди пристап на пратениците до сите финансиски планови во процес на изготвување на институциите од безбедносниот сектор. • ООБ треба да ги користи постоечките надлежности и да развие механизми за ефективна контрола на законитоста и експедитивноста на буџетското трошење на безбедносните институции. • Парламентот треба да побара извештај од Министерот за одбрана за работата на министерството (според Законот за Влада, чл. 36). • ООБ треба да развие полугодишен и годишен работен план, како и приоритетни области, т.е. контрола над буџетот и работењето на Министерството за одбрана, контрола и надзор над трговијата со оружје итн. • ООБ треба да развие механизми за редовна соработка со разните парламентарни комисии (за финансии, судство и меѓународни односи), како што се заеднички седници, размена на информации, консултации итн. • Парламентот (ООБ) треба да развие механизам за консултирање и соработка со независните финансиски стручњаци, како и со стручњаците од областа на безбедноста и граѓанските организации. • Треба да се зголеми бројот на вработени во ООБ. Пратениците и службениците во ООБ треба да посетуваат редовни обуки и семинари со цел да го подобрат нивниот капацитет за ефективна контрола и надзор над безбедносниот сектор, посебно за буџетската контрола. • Треба да се донесе нов закон за трговијата со оружје, со јасни одредби за надлежностите на Парламентот за контрола и надзор на трговијата со оружје. • Парламентот (ООБ) треба да започне дискусија за прашањата за размена на класифицираните и личните податоци. • Законот за Народно собрание (чл. 41) и Деловникот (чл. 240) треба да се изменат и дополнат, со цел да утврдат дека: „Информациите и податоците кои пратениците (комисијата) ги бараат од државните институции треба да бидат доставени до комисијата без задржување најдоцна за 30 дена. Во случај бараната информација или податок да не бидат доставени во овој рок, комисијата ќе го информира Парламентот дека тој може да започне со процедурата за утврдување на одговорноста на јавните службеници кои работат во институцијата“. 	
Оценка за ОПШТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:		2.5
<p>Извршно резиме:</p> <p>Транспарентноста во безбедносниот сектор е разнолика – различни актери имаат различни нивоа на транспарентност. Одредени министерства не успеаја да ги објават или ажурираат своите информативни брошури (МО, МВР) и се многу бавни при доставување информации од јавен карактер. Други (МНР) се многу одговорни при доставувањето на потребните информации. Незаконските актери (приватните компании за обезбедување) потпаѓаат под надлежност на Законот за заштита на личните податоци, но изостанувањето на граѓански жалби до независните тела може да значи дека граѓаните не ја препознаваат вредноста на својата приватност. Вкупната оценка е 2,66 и најголемата неусогласеност се наоѓа меѓу пристапот до информации од јавен карактер и заштитата на тајноста на податоците. Првите две полиња на опсервација ги имаат сите неопходни закони и секундарна легислатива (пристапот до информации од јавен карактер се практикува веќе четири години). Од друга страна, пак, заштитата на класифицираните податоци, во голема мера, не функционира соодветно. На владините институции им недостига неопходниот персонал и опрема за да можат да работат со класификацијата на податоците и информациите од јавен карактер.</p>		

Србија	<p>Препораки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • За јавната администрација: Да се обезбеди извршност на наодите и препораките на независните државни институции, посебно во оние случаи кога овие институции целосно се потпираат на владата (како што е случајот со Комесарот) или кој било друг орган за извршување на нивните препораки. • За јавната администрација: Да се осигура дека независните државни институции имаат повеќе материјални и човечки ресурси со цел да можат да работат ефикасно во рамки на нивните надлежности поврзани со контролата и надзорот над работењето на државниот безбедносен сектор. • За Владата: Да се усвојат законски измени во Законот за тајност на податоците со цел да се вклучи и заштита на „информаторите“. Исто така, да се усвои релевантна секундарна легислатива за истиот да може да се спроведе. • За државните институции: Да се обезбеди соодветна обука за службениците кои работат со информации од јавен карактер. • За државните институции: Да се обезбедат релевантни (како што е пропишано во соодветниот закон) информативни брошури, навремено ажурирани со релевантни информации. • За државните институции: Да се обезбеди транспарентност на Канцеларијата на советот за државна безбедност и заштита на класифицираните податоци. • За државните институции: Да се осигура дека службениците кои работат со информации од јавен карактер ќе ја вршат само таа должност и ни една друга во случај обемот на работа да го побара тоа од нив. 	
Оценка за ФИНАНСИСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:	2.5	
<p>Извршно резиме:</p> <p><i>Транспарентност на буџетот</i></p> <p>Буџетските приоритети се претставуваат јавно, но сепак останува малку простор за вклучување на граѓанските организации. Се почитуваат крајните рокови поставени во буџетскиот календар. Финансиските планови (проекциите на приходите и расходите) се јавно достапни за сите актери на безбедносниот сектор, за разлика од безбедносните и разузнавачките агенции. Носителите на одлуки не покажуваат интерес да им ги објаснат на граѓаните клучните приоритети во однос на трошењето. Поради ограничените човечки и материјални ресурси кои им се достапни на Министерството за финансии (Одделението за буџет, Државниот трезор, Отсекот за внатрешна ревизија), и Државната ревизорска институција, не постои веродостоен систем за набљудување на нивото на извршување на буџетот во практика. Неуспешното завршување на обврските не се казнува. Институтот за внатрешна ревизија во моментот се запознава со поголемиот дел од организациската структура на актерите. Недостигаат три важни буџетски документи, Извештајот за Предлог-буџетот, Граѓанскиот буџет и Полугодишниот извештај за извршувањето на буџетот, со што се отежнува набљудувањето на владиното трошење во текот на годината. Ефикасното набљудување е дополнително спречено поради фактот дека министрите допрва треба да се префрлат на програмско буџетирање. Првата ревизија на државните финансии беше многу ограничена во својот опсег, земајќи предвид колку средства се користат во само 18 од речиси 9.500 буџетски корисници.</p> <p><i>Транспарентност на јавните набавки</i></p> <p>Државните институции од безбедносниот сектор кои вршат јавни набавки за одбраната и безбедноста не се обврзани да ги објаснат причините за прогласување</p>		

Србија

на тој процес за таен. Сепак, огласите за јавни набавки за цели кои не се поврзани со безбедноста се поставуваат на Порталот за јавни набавки и се печатат во Службениот весник. Понудувачите добиваат соодветни информации за постапката и критериумите за изборот на најдобрата понуда. Меѓутоа, компаниите од Србија сè уште се привилегирани, како што е случај и во другите земји кои не се членки на ЕУ. Формално, правата на понудувачите се заштитени во втората и третата инстанца (два процеса чекаат одлука на Управниот суд). Сепак, разгледувањето на жалбите во втората инстанца се одвива пребавно. Не постои кредибилен систем за набљудување на извршувањето на јавните набавки. Улогата на Државната ревизорска институција во набавките останува нејасна, бидејќи ДРИ ниту одлучува за „поволноста“ на поединечни набавки, ниту го надгледува нивното извршување.

Препораки:*Транспарентност на буџетот*

- Министерството за финансии треба да ги подготви и потоа да ги направи јавно достапни Извештајот за Предлог-буџетот, Граѓанскиот буџет и Полугодишниот извештај за извршувањето на буџетот.
- Сите буџетски корисници (министерства) мораат да се префрлат од линеарен на програмски буџет.
- Сите буџетски корисници (министерства) мораат да имаат внатрешна ревизија.
- Владата на Србија и Народното собрание мораат да обезбедат дополнителни средства за доопремување и доекипирање на Државната ревизорска институција.

Транспарентност на јавните набавки

- Владата и Народното собрание мораат да обезбедат дополнителни средства за доопремување и доекипирање на институциите за надзор, пред сè Комисијата од втора инстанца.
- Владата треба да ја финализира стратегијата за надградба на системот за јавни набавки.
- Сите буџетски корисници (министерствата) мораат да го зајакнат административниот капацитет и механизмите за координација за да ја намалат можноста за корупција.
- Сите буџетски корисници (министерствата) мораат да усвојат внатрешни процедури за набавки од помала вредност.
- Мора да биде нагласена улогата на Државната ревизорска институција како арбитер за „поволност“.

Организации кои дадоа свој придонес

Координатори на проектот

БЕЛГРАДСКИ ЦЕНТАР ЗА БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА (БЦБП) Србија

Белградскиот центар за безбедносни политики (БЦБП) е независна тинк-тенк организација, основана 1997 година за јавно да се залага за државната и човечката безбедност засновани на демократијата и почитувањето на човековите права. БЦБП работи кон консолидација на реформите на безбедносниот сектор (РБС) и безбедносна интеграција на државите од Западниот Балкан во евро-атлантската заедница преку создавање инклузивна политичка атмосфера која се заснова на познавањата од областа на безбедноста. Овие цели ги постигнува низ истражувања, јавни залагања, образование, зближување на битните чинители и создавање можност за вмрежување.

Погледни на: www.bezbednost.org



Belgrade Centre for Security Policy

ЖЕНЕВСКИ ЦЕНТАР ЗА ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА НА ВООРУЖЕНИ- ТЕ СИЛИ (ДЦАФ) Швајцарија

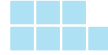
Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (ДЦАФ) промовира добро владеење и реформа на безбедносниот сектор. Центарот врши истражувања за добри практики, го охрабрува развојот на соодветни норми на државно и меѓународно ниво, дава препораки за политиките и овозможува совети и програми за помош во земјата. Партнери на ДЦАФ се влади, парламенти, граѓански организации, меѓународни организации и актери од безбедносниот сектор како полицијата, судството, разузнавачките агенции, граничните полиции и војската.

Погледни на: www.dcaf.ch



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



Партнери од истражувачкиот конзорциум

АНАЛИТИКА Македонија

Аналитика тинк-тенк е невладина и независна институција за политички анализи од Скопје чијашто цел е подобрување на демократијата и владеењето во Македонија и Југоисточна Европа. Врши истражувања и се застапува за области од четири програми: безбедност, ЕУ интеграција, енергија и јавна администрација. Истражувачките производи вклучуваат извештаи (policy reports and briefs), документи за застапување на разни политики, книги, билтени, списание (Аналитикал) и други периодични производи кои се објавуваат редовно на интернет страната на Аналитика.

Погледни на: www.analyticamk.org



БЕЛГРАДСКИ ЦЕНТАР ЗА БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА (БЦБП) Србија

Белградскиот центар за безбедносни политики (БЦБП) е независна тинк-тенк организација, основана 1997 година за јавно да се залага за државната и човечката безбедност засновани на демократијата и почитувањето на човековите права. БЦБП работи кон консолидација на реформите на безбедносниот сектор (РБС) и безбедносна интеграција на државите од Западниот Балкан во евро-атлантската заедница преку создавање инклузивна политичка атмосфера која се заснова на познавањата од областа на безбедноста. Овие цели ги постигнува низ истражувања, јавни залагања, образование, зближување на битните чинители и создавање можност за вмрежување.

Погледни на: www.bezbednost.org



Belgrade Centre for Security Policy

ЦЕНТАР ЗА ДЕМОКРАТИЈА И ЧОВЕКОВИ ПРАВА (ЦЕДЕМ) Црна Гора

Центарот за демократија и човекови права (ЦЕДЕМ) е невладина организација основана како непрофитно граѓанско здружение, со главна цел унапредување и ширење на свеста за важноста на соодветната демократска транзиција. Активностите на ЦЕДЕМ вклучуваат истражување, набљудување и анализа на транзициските процеси. Наша цел е да влијаеме на транзициските процеси во Црна Гора, да го зајакнеме граѓанското општество и да го унапредиме демократскиот процес во целина.

Погледни на: www.cedem.me



**ЦЕНТАР ЗА БЕЗБЕДНОСНИ ИСТРАЖУВАЊА (ЦБИ)
Босна и Херцеговина**

Центарот за безбедносни истражувања (ЦБИ), основан 2001 година и сместен во Сараево, претставува независно претпријатие за истражување, едукација и обука кое е посветено кон охрабрување на дебата за безбедносни прашања и промовирање на одржливи демократски структури и процеси во надворешните и безбедносните политики во Босна и Херцеговина, но и во регионот на Југоисточна Европа.

Погледни на: www.css.ba



**КОСОВСКИ ЦЕНТАР ЗА БЕЗБЕДНОСНИ ИСТРАЖУВАЊА (КЦБИ)
Косово**

Косовскиот центар за безбедносни истражувања (КЦБИ) е невладина и непрофитна тинк-тенк организација, основана 2008 година со главна цел развој на истражувачките студии во безбедносниот сектор. КЦБИ врши истражувања и организира конференции и семинари од областите поврзани со безбедносната политика, владеењето на законот, правдата и набљудувањето на безбедносниот сектор. Активностите на КЦБИ придонесуваат за зајакнување на принципите на демократскиот надзор на безбедносниот институции во Република Косово.

Погледни на: www.qkss.org



**ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА И МЕДИЈАЦИЈА (ИДМ)
Албанија**

Институтот за демократија и медијација (ИДМ) е независна, невладина организација, формирана во ноември 1999 година во Тирана, Албанија. Работи кон зајакнување на граѓанското општество во Албанија, го мониторира и потпомага процесот на Евроатлантските интеграции на земјата и помага да се консолидира доброто владеење и инклузивноста на донесувањето на одлуки. ИДМ ги исполнува своите цели преку својата експертиза, иновативното истражување на политики, анализите кои ги спроведува и препораките за политики кои ги дава, а се базирани на релевантни анализи.

Погледни на: www.idmalbania.org



**ИНСТИТУТ ЗА МЕЃУНАРОДНИ ОДНОСИ (ИМО)
Хрватска**

Институтот за меѓународни односи (ИМО), во рамки на неговите научни интердисциплинарни истражувачки активности и политички студии, придонесува за применети истражувања и дебати за моменталните економски, политички и социјални прашања од светско значење, како и за развој на Република Хрватска во меѓународното опкружување.

Погледни на: www.imo.hr



