

Vodič za zaposlene u OEBS-u

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti



Beč, januar 2022.

© OEBS 2022.

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti i umnožavati u edukativne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da se uz svako takvo umnožavanje OEBS navede kao izvor.

ISBN: 978-92-9271-074-3

Izdavač:

Sekretarijat OEBS-a

Centar za sprečavanje konflikata

Služba za operacije

Wallnerstrasse 6

1010 Beč, Austrija

Tel: +43-1 514 36 180

Faks: +43-1 514 36 105

imejl: info@osce.org

www.osce.org

Vodič za zaposlene u OEBS-u

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti

Skraćenice	9
Uvodna reč generalnog sekretara OEBS-a	11
Uvod	13

Razumevanje upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a 17

Izvršni rezime	18
----------------	----

1. Obrazloženje 20

1.1 Sveobuhvatan pristup bezbednosti	20
1.2 Relevantne obaveze u okviru OEBS-a	20
1.3 Oslanjanje na aktivnosti čiji je cilj usvajanje koherentnijeg i koordinisanijeg pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti	23

2. Radna definicija upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a 25

2.1 Sektor bezbednosti	26
2.2 Upravljanje sektorom bezbednosti	26
2.3 Reforma sektora bezbednosti	30

3. Vodeći principi pomoći OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti 33

4. Relevantnost i koristi koherentnog i koordinisanog pristupa OEBS-a pomoći u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti 34

4.1 Upravljanje i reforma sektora bezbednosti kao sastavni deo sveobuhvatnog pristupa OEBS-a bezbednosti	34
4.2 Upravljanje i reforma sektora bezbednosti kao okvir za programiranje OEBS-a koje je usmereno na rezultate, održivo i efikasno	35
4.3 Upravljanje i reforma sektora bezbednosti kao važan doprinos nacionalnim procesima reforme	36
4.4 Upravljanje i reforma sektora bezbednosti i konfliktni ciklus	37
4.4.1 Primarno sprečavanje: sprečavanje konflikata, rano upozoravanje i rano delovanje	39
4.4.2 Sekundarno sprečavanje: odgovor na krize i upravljanje krizama	40
4.4.3 Tercijarno sprečavanje: postkonfliktna rehabilitacija i izgradnja mira	41
4.5 Doprinos upravljanja i reforme sektora bezbednosti Ciljevima održivog razvoja UN	42

5. Upravljanje i reforma sektora bezbednosti u multilateralnom kontekstu 44

6. Izvori 47

Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti	51
Izvršni rezime	52
1. Obrazloženje	54
1.1 Duh Helsinkija: bavljenje bezbednošću na sveobuhvatan i višedimenzionalan način	54
1.2 Pružanje efikasne programske podrške unapređenju dobrog upravljanja u sektoru bezbednosti	55
2. Prepoznavanje višedimenzionalnih sinergija	58
2.1 Povezivanje reforme policije i pravosuđa	58
2.2 Unapređenje demokratskog nadzora	61
2.3 Jačanje integriteta i borbe protiv korupcije	63
2.4 Angažovanje civilnog društva	65
2.5 Integrisanje i unapređenje rodne ravnopravnosti	69
2.6 Integrisanje i unapređenje ljudskih prava	73
2.7 Korišćenje prednosti sinergija: višedimenzionalni pristup podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	76
3. Praktična primena višedimenzionalnog pristupa programiranju u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	79
3.1 Podsticanje strateške vizije višedimenzionalne podrške OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti	79
3.2 Primena višedimenzionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti za angažovanje nacionalnih aktera o značaju holističkog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti	80
3.3 Definisanje uloga i odgovornosti	81
3.4 Podsticanje višedimenzionalnog pristupa podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti prilikom izrade projekata	81
3.5 Podrška unutrašnjoj koordinaciji	84
4. Kontrolna lista	87
5. Izvori	93

Jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	97
Izvršni rezime	98
1. Obrazloženje	100
2. Utvrđivanje polaznih osnova za jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	104
2.1 Izrada i primena međunarodnih normi i standarda	105
2.2 Izgradnja kapaciteta na regionalnom nivou	106
2.3 Operativna saradnja i razmena informacija	108
2.4 Mehanizmi koordinacije i razmene informacija	109
2.5 Profesionalne mreže i udruženja	112
2.6 Istraživanje i prikupljanje podataka	113
3. Primena regionalnih pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti	115
3.1 Vođenje računa o tome da se regionalna saradnja u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti odvija u širem okviru podrške	115
3.2 Uključivanje regionalne dimenzije u planiranje i sprovođenje aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	116
3.3 Unapređenje razumevanja da regionalna saradnja u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti može biti isplativa	117
3.4 Korišćenje postojećih regionalnih resursa znanja i mehanizama za koordinaciju i razmenu informacija	117
3.5 Primena postepenog pristupa	119
3.6 Prepoznavanje da regionalni pristupi imaju svoja ograničenja	119
4. Kontrolna lista	121
5. Izvori	127

Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	129
Izvršni rezime	130
1. Obrazloženje	132
2. Planiranje procene potreba: definisanje projektnih zadataka	136
2.1 Definisanje ciljeva i obuhvata procene	137
2.2 Definisanje metodologije	138
2.3 Definisanje metoda i prepoznavanje izazova u prikupljanju podataka	142
2.4 Definisanje repera i pitanja za procenu	144
2.5 Utvrđivanje uloga i odgovornosti	145
2.6 Angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana od početka	147
2.7 Upravljanje očekivanjima	147
2.8 Integrisanje roda u procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	147
3. Sprovođenje procene potreba	149
3.1 Pripremna analiza (interno istraživanje)	149
3.1.1 Izrada pitanja za procenu	149
3.1.2 Analiza relevantnih izvora informacija	153
3.1.3 Regionalna dimenzija	155
3.1.4 Utvrđivanje zainteresovanih strana i prioriteta za fazu procene u zemlji	155
3.2 Procena u zemlji	156
3.2.1 Inkluzivni pristup angažovanju zainteresovanih strana i intervjuima	156
3.2.2 Prikupljanje primarnih podataka	157
3.3 Analiza i validacija rezultata	158
4. Naknadne aktivnosti	162
4.1 Saopštavanje nalaza i preporuka	162
4.2 Integrisanje nalaza u planiranje, praćenje i evaluaciju	162
5. Kontrolna lista	165
6. Izvori	171

Programiranje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti usmereno na rezultate	175
Izvršni rezime	176
1. Obrazloženje	178
2. Okvir upravljanja zasnovan na rezultatima u kontekstu OEBS-a	180
2.1 Lanac rezultata intervencije	180
2.2 Teorija promene i pretpostavke	192
2.3 Okvir praćenja i evaluacije	194
3. Programiranje i praćenje podrške usmerene na rezultate	196
3.1 Utvrđivanje nacionalnih prioriteta putem procena potreba	196
3.2 Osmišljavanje intervencija sa akcentom na dugoročne rezultate	197
3.3 Povezivanje projekata sa dugoročnijim programskim strategijama	198
3.4 Angažovanje drugih međunarodnih aktera radi podrške zajedničkim ciljevima	199
3.5 Pružanje podrške višedimenzionalnoj saradnji u okviru OEBS-a	200
3.6 Pružanje podrške održivosti upravljanja i reforme sektora bezbednosti kroz prihvatanje procesa od strane države	200
3.7 Dopunjavanje dugoročnih strategija inicijativama koje brzo ostvaruju uticaj	202
3.8 Praćenje i evaluacija za podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	203
3.9 Prevazilaženje izazova u pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na rezultate	210
4. Pristupi u različitim vrstama podrške koji su usmereni na rezultate	212
4.1 Razvoj proizvoda znanja	212
4.2 Unapređenje normi i dobre prakse	214
4.3 Pružanje saveta za procese reforme zakonodavstva	215
4.4 Pružanje saveta u vezi sa politikom	217
4.5 Izgradnja kapaciteta	219
5. Kontrolna lista	223
6. Izvori	229

Podrška pristupima vođenim upravljanjem izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti	233
Izvršni rezime	234
1. Obrazloženje	236
2. Jačanje višedimenzionalnih pristupa izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti	239
3. Vodeći pristupi podrške vođene upravljanjem izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti	242
4. Ključne polazne tačke za pružanje podrške izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti	246
4.1 Procena potreba za izgradnjom integriteta	247
4.2 Podrška pravnim okvirima i okvirima politike	251
4.3 Unapređenje integriteta na institucionalnom nivou	253
4.4 Unapređenje integriteta na pojedinačnom nivou	257
4.5 Jačanje spoljnog nadzora	261
5. Kontrolna lista	263
6. Izvori	269
<hr/>	
Dodatna literatura	273

Skraćenice

BiH	Bosna i Hercegovina	ODIHR	Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava
CPC	Centar za sprečavanje konflikata (pri Sekretarijatu OEBS-a)	OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
CSI	Inicijativa za bezbednost zajednice (pri OEBS-u)	OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
DCAF	Ženevski centar za upravljanje sektorom bezbednosti	OIO	Kancelarija za unutrašnji nadzor (pri Sekretarijatu OEBS-a)
DCAF/ISSAT	Međunarodni savetodavni tim DCAF-a za sektor bezbednosti	RFoM	Predstavnik OEBS-a za slobodu medija
ECOWAS	Ekonomska zajednica zapadnoafričkih država	SR/CTHB	Specijalni predstavnik i koordinator za borbu protiv trgovine ljudima (pri OEBS-u)
EU	Evropska unija	TNTD	Odeljenje za borbu protiv transnacionalnih pretnji (pri Sekretarijatu OEBS-a)
FBA	Akademija „Folke Bernadotte“	UN	Ujedinjene nacije
GRECO	Grupa država za borbu protiv korupcije (Saveta Evrope)	UNCAC	Konvencija Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije
HCNM	Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine	UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
IRMA	Integrirani sistem upravljanja resursima (pri OEBS-u)	UNODC	Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droga i kriminala
KEPS	Konferencija za bezbednost i saradnju u Evropi	UNSCR	Rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija
LGBTQI	lezbejski, gej, biseksualni, transdžender, kvir i interseks	UNTOC	Konvencija Ujedinjenih nacija za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova	WFD	Vestminsterska fondacija za demokratiju
NAP	nacionalni akcioni plan		
NVO	nevladina organizacija		
OCEEA	Kancelarija koordinatora OEBS-a u oblasti ekonomije i ekologije (pri Sekretarijatu OEBS-a)		

Uvodna reč generalnog sekretara OEBS-a



Kao najveća regionalna bezbednosna organizacija na svetu, OEBS ima dugo iskustvo u pružanju podrške svojim državama učesnicama u jačanju upravljanja sektorom bezbednosti i sprovođenju reformi u skladu s principima i obavezama OEBS-a. Reč je, naime, o obavezama koje su preuzete u okviru „Kodeksa postupanja u političko-vojnim aspektima bezbednosti“ iz 1994. godine. Brojne druge obaveze u okviru OEBS-a preuzete su u oblastima demokratskog rada policije, zaštite ljudskih prava, uvođenja rodniha pitanja, vladavine prava, borbe protiv korupcije i dobrog upravljanja.

Pružanjem koherentnije i koordinisane podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti svojim državama učesnicama, OEBS im može na bolji način pomoći da izvršavaju svoje obaveze preuzete u okviru OEBS-a. Stoga, kao vid podrške državama učesnicama, upravljanje i reforma sektora bezbednosti predstavljaju neodvojivi deo sveobuhvatnog pristupa OEBS-a budući da jačaju sinergije u sve tri bezbednosne dimenzije OEBS-a. Takav okvir podstiče odustajanje od ad hoc aktivnosti i usvajanje programiranja koje je u većoj meri strateško, holističko i dugoročno, i koje podržava održivo upravljanje sektorom bezbednosti. Takođe pruža bolju vrednost za novac, budući da unapređena višedimenzionalna saradnja ima za rezultat upotrebu resursa koja je u većoj meri strateška, efikasna i koherentna.

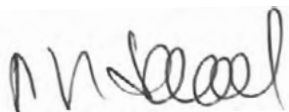
Odgovoran sektor bezbednosti koji je predmet demokratske civilne kontrole, koji poštuje vladavinu prava i ljudska prava i uvažava pitanja roda stiče poverenje među celokupnom populacijom. Stoga, u srži upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste pristup koji je usredsređen na ljude i koji nastoji da odgovori na bezbednosne potrebe svih pojedinaca, uključujući žene, muškarce, dečake i devojčice. Dobro upravljanje sektorom bezbednosti stoga igra važnu ulogu u ostvarivanju ciljeva Agende žene, mir i bezbednost. Takođe, OEBS i njegovi partneri sve više prepoznaju da upravljanje i reforma sektora bezbednosti daju značajan doprinos sprečavanju konflikata i njihovom rešavanju, upravljanju krizama, postkonfliktnoj rehabilitaciji i održivom miru. Na taj način, sveobuhvatan okvir upravljanja i reforme sektora bezbednosti takođe podržava Ciljeve održivog razvoja, posebno Cilj 16 (mir, pravda i jake institucije) i Cilj 5 (rodna jednakost).

Nekoliko ključnih principa stoji u osnovi pristupa OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti. Pre svega je reč o principu prihvatanja procesa od strane države: OEBS pruža podršku upravljanju i reformi sektora bezbednosti isključivo na zahtev zainteresovanih država učesnica

i to u skladu s njihovim nacionalnim prioritetima. Drugo, u svrhu delotvorne podrške nacionalnim procesima upravljanja i reforme sektora bezbednosti, podrška OEBS-a je holistička i inkluzivna, uz podsticanje svrsishodnog učešća svih segmenata društva, uključujući civilno društvo. Konačno, budući da procesi upravljanja i reforme sektora bezbednosti predstavljaju dugoročne i kompleksne poduhvate, poseban akcenat stavljen je na koordinaciju i saradnju na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou, uz naslanjanje na dodatnu vrednost OEBS-a i komparativnu prednost.

U današnjem sve kompleksnijem bezbednosnom okruženju, rad na održivom upravljanju sektorom bezbednosti od ključnog je značaja, u oblasti OEBS-a i šire. Stoga, Centar za sprečavanje konflikata OEBS-a podstiče koherentniji i koordinisaniji pristup koji podržava nacionalno vođene procese upravljanja i reforme sektora bezbednosti od 2014. godine. Radi povećanja efikasnosti i delotvornosti podrške OEBS-a u ovoj oblasti, prvo izdanje Smernica za zaposlene OEBS-a o upravljanju i reformi sektora bezbednosti objavljeno je 2016. godine kako bi se obezbedile smernice zaposlenima u OEBS-u prilikom pružanja praktične pomoći institucijama u sektoru bezbednosti u njihovom programskom radu.

Sada smo, pet godina kasnije, ažurirali i proširili Smernice. Kao i prethodnog puta, Smernice su izrađene uz dragocenu podršku kontakt osoba za upravljanje i reformu sektora bezbednosti u svim izvršnim strukturama i Parlamentarnoj skupštini OEBS-a. Takođe, Smernice su ažurirane zahvaljujući velikoj ekspertizi naših dugoročnih partnera, Ženevskog centra za upravljanje sektorom bezbednosti (DCAF) i Akademije „Folke Bernadotte“. Želim da izrazim iskrenu zahvalnost svima koji su podržali ovaj važan proces. Verujem da će drugo izdanje biti korisno zaposlenima OEBS-a u njihovom svakodnevnom radu.



Helga Marija Šmid (Helga Maria Schmid)
Generalni sekretar OEBS-a

Uvod

O Smernicama

OEBS i države učesnice OEBS-a sve više prepoznaju ključnu ulogu koju upravljanje i reforma sektora bezbednosti imaju u sprečavanju konflikata, ranom upozoravanju, upravljanju krizama, kao i u postkonfliktnoj rehabilitaciji i izgradnji mira. Pripremajući se da preuzme predsedavanje OEBS-u 2014. godine, Švajcarska je od Ženevskog centra za upravljanje sektorom bezbednosti (DCAF) zatražila izradu studije „Uloga OEBS-a u upravljanju i reformi sektora bezbednosti“ (CIO. GAL/18/14). Jedna od preporuka te studije bila je izrada smernica za zaposlene u OEBS-u kako bi se omogućila delotvornija i koherentnija podrška u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Kao odgovor na tu preporuku i na zahtev švajcarskih i srpskih predsedavajućih OEBS-u, OEBS je predložio izradu internih smernica na posebne teme, sa operativnim fokusom, što nije iziskivalo preuzimanje novih obaveza ili reviziju postojećih.

Ove Smernice o upravljanju i reformi sektora bezbednosti za zaposlene OEBS-a obezbeđuju izvršnim strukturama OEBS-a i njihovim zaposlenima instrumente za ostvarivanje koherentnog i koordiniranog pristupa podršci nacionalnim procesima upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Cilj je povećanje efikasnosti i delotvornosti stalnih napora OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme pomenutog sektora.

Prvo izdanje Smernica objavljeno je u aprilu 2016. godine. Smernice su izrađene uz podršku DCAF-a i kontakt osoba za upravljanje i reformu sektora bezbednosti u svim izvršnim strukturama OEBS-a. Prvo izdanje sadržalo je četiri poglavlja, ali je predviđalo redovna ažuriranja kako bi se uključilo sve ono što je naučeno tokom redovnog posla i kako bi se odgovorilo na nove potrebe i razvoj događaja na terenu. U tu svrhu, Sekretarijat OEBS-a i DCAF, uz blisku saradnju sa kontakt osobama OEBS-a zaduženim za upravljanje i reformu sektora bezbednosti, sproveli su redovne revizije kontinuirane relevantnosti Smernica i njihove praktične primene 2017, 2018. i 2020. Na osnovu tih revizija i razgovora vođenih tokom godišnjeg sastanka kontakt osoba u septembru 2020, odlučeno je da se izradi ovo, drugo izdanje Smernica. Uz oslanjanje na prvo izdanje, u ovim ažuriranim Smernicama zadržani su elementi koji su bili najvažniji i koji su dobro funkcionisali, a unesena su poboljšanja i ažuriranja u svetlu najnovijih trendova u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Postupak ažuriranja Smernica pokrenut je u januaru 2021. Formirane su četiri radne grupe, koje su se sastojale od kontakt osoba za upravljanje i reformu sektora bezbednosti iz različitih izvršnih struktura OEBS-a, a između januara i jula 2021. održano je devet onlajn radionica. Za svako poglavlje sprovedena su dva kruga izrade i revizije. Nacrt novog izdanja zatim je predstavljen na godišnjem sastanku kontakt osoba OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti,

koji je održan u Beču, 7. i 8. oktobra 2021, kao i Grupi prijatelja OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, 16. novembra 2021. Smernice su formalno ugledale svetlost dana na pratećem događaju Ministarskog saveta OEBS-a 3. decembra 2021.

Ovo drugo izdanje sadrži šest poglavlja:

1. Razumevanje upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a
2. Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti
3. Jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti
4. Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti
5. Programiranje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti usmereno na rezultate
6. Podrška pristupima vođenim upravljanjem izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti

Smernice sadrže različite vizuelne elemente radi lakše orijentacije čitalaca:



Studija slučaja: praktični primeri programskih aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti koje sprovode različite izvršne strukture OEBS-a.



Više informacija: dodatne informacije koje dopunjuju sadržaj izložen u glavnom delu teksta.



Dodatni resursi: upućivanja na praktične alatke i dodatnu literaturu o datoj temi.



Kontrolna lista: rezime ključnih aktivnosti i razmatranja iz poglavlja (osim poglavlja 1).

Zahvalnost

Smernice je izradio Centar za sprečavanje konflikata / Služba za operacije pri Sekretarijatu OEBS-a, uz podršku kontakt osoba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u svim izvršnim strukturama OEBS-a i uz blisko partnerstvo sa DCAF-om.

Procesom su upravljali i koordinirali Gerit Zah (Gerrit Zach) i Juraj Nozal (Juraj Nosal) iz Centra za sprečavanje konflikata / Službe za operacije. Sekretarijat OEBS-a takođe želi da zahvali Vincenzi Šerer (Vincenza Scherrer) i Albi Bezgos Pu (Alba Bescos Pou) iz DCAF-a na njihovoj posvećenosti i višestrukoj podršci u ažuriranju Smernica. Takođe izražavamo zahvalnost Felkomu Kvenki (Fallckolm Cuenca) iz Akademije „Folke Bernadotte“, koji je pružao dragocene povratne informacije tokom celog procesa. Zahvalni smo i urednicima Hiteru Kentinu (Heather Cantin) i Nikolasu Dž. Stjuartu (Nicholas J. Stewart), kao i grafičkom dizajneru Feni Arnold (Fanny Arnold).

Svakako nije moguće zahvaliti svima koji su učestvovali u ovom procesu, ali posebnu zahvalnost dugujemo sledećim kolegama na njihovim doprinosima i opsežnim povratnim informacijama:

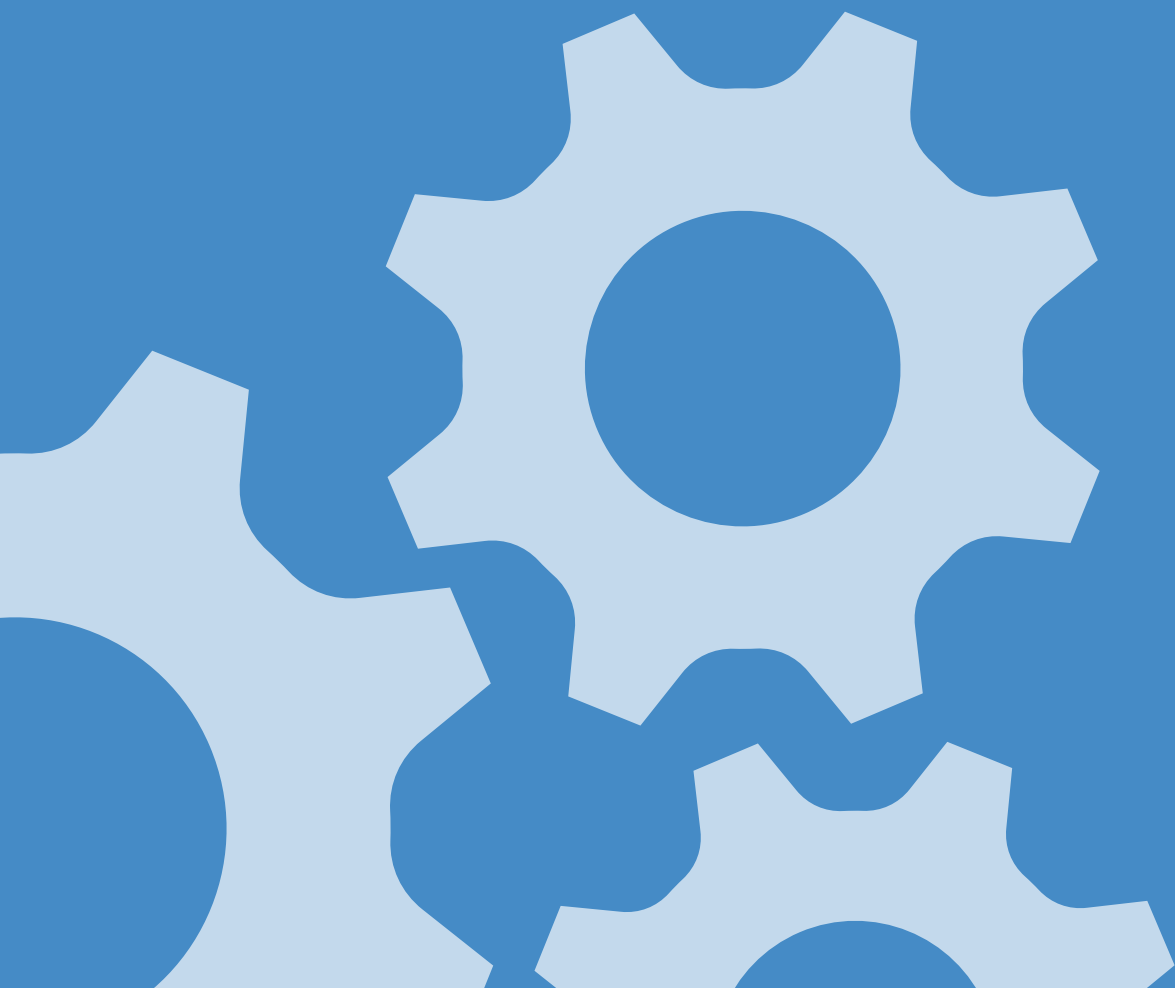
Mirzi Abdulajevu (Mirza Abdullaev) (koordinatoru na projektu OEBS-a u Uzbekistanu), Kurbanu Babajevu (Kurban Babayev) (Sekretarijat OEBS-a, Kancelarija OEBS-a za koordinaciju ekonomskim i ekološkim aktivnostima), Branki Bakić (Misija OEBS-a u Srbiji), Vladimiru Bilandžiću (Misija OEBS-a u Srbiji), Martinu Deksborgu (Martin Dexborg) (Sekretarijat OEBS-a, Kancelarija Generalnog sekretara / rodna pitanja), Dijani Digol (Diana Digol) (službenici na programu OEBS-a u Nur Sultanu), Oleksandru Gladkiju (Oleksandr Gladkyy) (koordinatoru na projektu OEBS-a u Ukrajini), Juriju Fenotepovu (Yuri Fenopetov) (Kancelarija za programe OEBS-a u Biškeku), Sanji Ficdžerald (Sanja Fitzgerald) (Misija OEBS-a u Bosni i Hercegovini), Eldini Halapi-Stensfield (Edina Halapi-Stansfield) (Sekreterijjat OEBS-a, Centar za sprečavanje konflikata / Jedinica za podršku programiranju i evaluaciji), Birger Helt (Birger Heldt) (Sekretarijat OEBS-a, Kancelarija za unutrašnji nadzor), Kristin Holge (Kristin Hoeltge) (Sekretarijat OEBS-a, Centar za sprečavanje konflikata / Služba za podršku politikama), Evanu Karu (Evan Karr) (Sekretarijat OEBS-a, Kancelarija specijalnog predstavnika i koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima), Miroslavu Kragiću (Misija OEBS-a u Srbiji), Nataliji Mirimanovoj (Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine), Beti Milošoskoj (Beti Miloshoska) (Misija OEBS-a u Skoplju), Lauri Miler (Laura Mueller) (Sekretarijat OEBS-a, Centar za sprečavanje konflikata / Forum za podršku saradnji u oblasti bezbednosti), Zuzani Naltakjan (Susanna Naltakyan) (Prisustvo OEBS-a u Albaniji), Gračijeli Pavone (Graziella Pavone) (Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava), Majklu Rejtu (Michael Raith) (Sekretarijat OEBS-a, Centar za sprečavanje konflikata / Služba za operacije), Florijanu Ravezbergeru (Florian Razesberger) (Kancelarija za programe OEBS-a u Dušanbeu), Gunči Nepezovoj (Guncha Nepesova) (Centar OEBS-a u Aškabadu), Bjornu Saltvik (Bjorn Saltvik) (Sekretarijat OEBS-a, Odeljenje za transnacionalne pretnje / Jedinica za strateška policijska pitanja), Senadu Šajkovciju (Senad Shajkovci) (Misija OEBS-a na Kosovu).

Izrada ovih Smernica finansirana je putem vanbudžetskog projekta OEBS-a „Podrška, izgradnja kapaciteta i podizanje svesti za upravljanje i reformu sektora bezbednosti u OEBS-u: Faza II“. OEBS izražava zahvalnost vladama Austrije, Finske, Nemačke, Norveške, Slovačke, Švajcarske i Švedske na velikodušnom finansijskom i/ili nematerijalnom doprinosu ovom projektu.



Vodič za zaposlene u OEBS-u

**Razumevanje upravljanja
i reforme sektora
bezbednosti u kontekstu
OEBS-a**



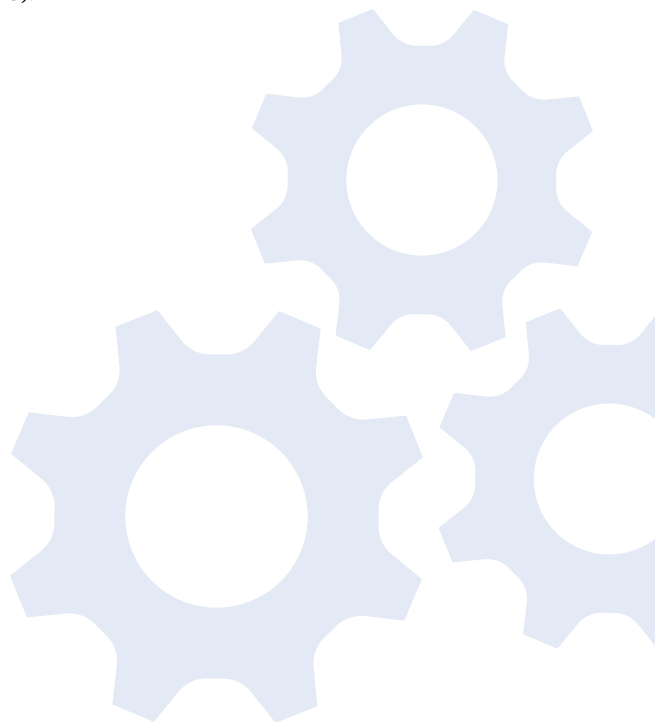
Izvršni rezime

Ovo poglavlje sadrži radnu definiciju upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a, pojašnjava njene ključne komponente i daje pregled vodećih principa pristupa OEBS-a pružanju pomoći u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Zatim se razmatraju relevantnost i koristi koherentnijeg i koordinisanijeg pristupa OEBS-a. Posebna pažnja je posvećena ulozi upravljanja i reforme sektora bezbednosti u okviru sveobuhvatnog koncepta OEBS-a koji se tiče bezbednosti u svim fazama konfliktnog ciklusa, uz ukazivanje na višedimenzionalnu prirodu upravljanja i reforme sektora bezbednosti i ulogu tog koncepta u sprečavanju i rešavanju konflikata, upravljanju krizama, postkonfliktnoj rehabilitaciji i izgradnji mira. Konačno, tamo gde to relevantno za OEBS, ukratko je predstavljen rad drugih ključnih multilateralnih aktera u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Ključne stavke ovog poglavlja:

- **Upravljanje i reforma sektora bezbednosti predstavljaju politički i tehnički proces putem koga zemlja nastoji da unapredi dobro upravljanje svojim sektorom bezbednosti:** Iako ne postoji iscrpna i opšteprihvaćena definicija sektora bezbednosti, generalno se smatra da taj sektor obuhvata sve državne i nedržavne bezbednosne aktere, kao i sve strukture, institucije i zaposlene zadužene za upravljanje i nadzor nad njima. Dobro upravljanje sektorom bezbednosti znači da taj sektor podleže istim standardima dobrog upravljanja kao i svaki drugi javni sektor. Generalno prihvaćeni principi dobrog upravljanja sektorom bezbednosti podrazumevaju poštovanje ljudskih prava i vladavinu prava, kao i odgovornost, delotvornost, efikasnost, rodnu ravnopravnost, učešće, inkluzivnost i responzivnost. Aktivnosti čiji je cilj poboljšanje i jačanje upravljanja sektorom bezbednosti nazivaju se reformom sektora bezbednosti.
- **Pomoć OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti zasnovana je na nekoliko ključnih principa:** OEBS pomaže državama učesnicama da jačaju upravljanje svojim sektorima bezbednosti u skladu sa obavezama preuzetim u okviru OEBS-a. Rad OEBS-a na polju upravljanja i reforme sektora bezbednosti naslanja se na nekoliko ključnih principa budući da:
 - prihvaćen je od strane države (predstavlja „nacionalno vlasništvo”);
 - podstiče dobro i demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti;
 - unapređuje rodnu jednakost;
 - je sveobuhvatan i inkluzivan;
 - odgovara na bezbednosne potrebe celokupne populacije;
 - je koordinisan i kooperativan.

- **Primena pristupa upravljanja i reforme sektora bezbednosti na rad OEBS-a sa institucijama sektora bezbednosti donosi koristi i za države učesnice i za izvršne strukture:** Pristup upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji je u većoj meri strateški jača višedimenzionalnu koordinaciju i saradnju na polju rada OEBS-a sa institucijama sektora bezbednosti. U tu svrhu, upravljanje i reforma sektora bezbednosti daju konceptualni okvir za operacionalizaciju i ostvarenje brojnih obaveza preuzetih u okviru OEBS-a u sve tri dimenzije bezbednosti, i obezbeđuje osnov za programiranje OEBS-a koje je orijentisano na rezultate, koje je održivo i efikasno. Povećanjem responzivnosti i efikasnosti sektora bezbednosti, upravljanje i reforma sektora bezbednosti takođe pomažu u efikasnijem eliminisanju savremenih bezbednosnih pretnji. Štaviše, sektor bezbednosti igra važnu ulogu u svim fazama konfliktnog ciklusa, uključujući sprečavanje i rešavanje konflikata, upravljanje krizama, postkonfliktnu rehabilitaciju i izgradnju mira. U tom smislu, dobro upravljanje sektorom bezbednosti unapređuje javno poverenje u institucije sektora bezbednosti, jačajući stabilnost i umanjujući strukturne rizike nestabilnosti i konflikta. Sektor bezbednosti kojim se dobro upravlja takođe će biti efikasniji u upravljanju i rešavanju kriza i hitnih slučajeva, u slučaju da nastanu. Stoga je dobro upravljanje sektorom bezbednosti važno za održiv mir i bezbednost i doprinosi ostvarenju Ciljeva održivog razvoja UN-a.
- **Drugi multilateralni akteri rade na upravljanju i reformi sektora bezbednosti:** Niz međunarodnih i regionalnih organizacija igra aktivnu ulogu u upravljanju i reformi sektora bezbednosti utvrđivanjem politika, normi i standarda, i sprovođenjem projekata i programa. Takve organizacije uključuju, na primer, Ujedinjene nacije (UN), Evropsku uniju (EU), Svetску banku, Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Afričku uniju i Ekonomsku zajednicu zapadnoafričkih država (ECOWAS).



1. Obrazloženje

1.1 Sveobuhvatan pristup bezbednosti

Promene u okruženju međunarodne bezbednosti od kraja hladnog rata, kao i promene u prirodi konflikata – od uglavnom međudržavnih do unutardržavnih ili hibridnih konflikata, dovele su do izmene paradigme u razumevanju bezbednosti. Konvencionalni državocentrični model koji je pre svega isticao vojne aspekte bezbednosti postepeno je dopunjivan novim konceptom koji takođe prepoznaje nevojne aspekte bezbednosti i primenjuje pristup usmeren na ljude, s obzirom da je težište stavljeno na bezbednosne potrebe svih pojedinaca i zajednica. Završni akt iz Helsinkija iz 1975. može se smatrati pretečom te promene, budući da je doneo šire razumevanje bezbednosti i na državnom i na pojedinačnom nivou. Takvo sveobuhvatno razumevanje kasnije je preraslo u OEBS-ov sveobuhvatni koncept bezbednosti sa tri dimenzije: političko-vojnom, ekonomskom i ekološkom i ljudskom dimenzijom.

Bezbednost je počela da se posmatra kao važno pitanje za sve institucije – od zakonodavnih tela i pravosudnih sistema do svih građana, i kao pojedinaca i kao pripadnika civilnog društva. Takođe je počela da se percipira kao javno dobro, koje treba da bude obezbeđeno prema istim standardima i principima kao i svaka druga javna usluga. Skovan je termin „sektor bezbednosti“, a s njim i koncept „upravljanja sektorom bezbednosti“ i „reforme sektora bezbednosti“.

1.2 Relevantne obaveze u okviru OEBS-a

OEBS ima dugo iskustvo u pružanju podrške državama učesnicama da ojačaju upravljanje svojim sektorima bezbednosti i sprovedu reforme u skladu sa obavezama preuzetim u okviru OEBS-a. Brojni principi koji stoje u osnovi koncepta upravljanja i reforme sektora bezbednosti sadržani su u normativnom okviru OEBS-a, kao što je „Kodeks postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti“ iz 1994. Kodeks definiše jasne standarde za efikasnu demokratsku i civilnu kontrolu vojnih, paravojnih, policijskih, obaveštajnih i drugih snaga unutrašnje bezbednosti u domaćem i međunarodnom pravu, obezbeđivanjem poštovanja ljudskih prava i sprečavanjem preterane upotrebe sile. Stoga obaveze preuzete u okviru Kodeksa obezbeđuju važnu osnovu i polazne tačke za OEBS u pomaganju državama učesnicama da obezbede dobro upravljanje sektorom bezbednosti.

Više informacija 1



Ključni aspekti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u Kodeksu postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti

Član VII:

20. Države učesnice smatraju demokratsku političku kontrolu vojnih i paravojnih snaga i snaga unutrašnje bezbednosti, kao i kontrolu obaveštajnih službi i policije neophodnim elementom stabilnosti i bezbednosti.

21. Svaka država učesnica povremeno će obezbeđivati i delotvorno upravljati i kontrolisati svoje vojne, paravojne i bezbednosne snage, putem organa osnovanih u skladu sa ustavom koji imaju demokratski legitimitet.

22. Svaka država učesnica osiguraće zakonodavno odobrenje troškova odbrane. Imajući u vidu zahteve nacionalne bezbednosti, svaka država učesnica biće uzdržana u vojnoj potrošnji i obezbediće transparentnost i javni pristup informacijama u vezi sa oružanim snagama.

25. Države učesnice neće tolerisati ili podržavati snage koje nisu odgovorne ili koje ne kontrolišu njihovi organi osnovani u skladu sa ustavom.

Član VIII:

35. Svaka država učesnica obezbediće da njena politika odbrane i doktrina budu u skladu sa međunarodnim pravom u vezi sa angažovanjem oružanih snaga, uključujući u oružanom konfliktu, i u skladu sa relevantnim obavezama iz ovog Kodeksa.

36. Svaka država učesnica obezbediće da svaka odluka o upućivanju svojih oružanih snaga u misije unutrašnje bezbednosti bude donesena u skladu sa ustavnim procedurama. Takve odluke definišu misije oružanih snaga, vodeći računa o tome da se one sprovedu pod efikasnom kontrolom organa osnovanih u skladu sa ustavom i u skladu sa vladavinom prava. Ukoliko nije moguće izbeći pribegavanje sili u sprovođenju misija unutrašnje bezbednosti, svaka država učesnica obezbediće da primena sile bude srazmerna potrebama sprovođenja zakona. Oružane snage vodiće računa o tome da se izbegne povreda civila ili njihove imovine.

Štaviše, principi upravljanja i reforme sektora bezbednosti mogu se naći u brojnim drugim postojećim obavezama u okviru OEBS-a, kao što su principi o demokratskom radu policije, zaštiti ljudskih prava, uvođenju pitanja roda, vladavini prava, borbi protiv korupcije, dobrom upravljanju i brojni drugi. Stoga se upravljanje i reforma sektora bezbednosti mogu smatrati sastavim delom OEBS-ovog sveobuhvatnog koncepta bezbednosti i mogu se razumeti kao pristup za praktičnu primenu brojnih postojećih obaveza u okviru OEBS-a u radu sa institucijama sektora bezbednosti.

Slika 1: Dokumenti OEBS-a od značaja za upravljanje i reformu sektora bezbednosti (spisak nije konačan)



1.3 Oslanjanje na aktivnosti čiji je cilj usvajanje koherentnijeg i koordinisanijeg pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti

Ne postoji zvanična definicija OEBS-a za upravljanje i reformu sektora bezbednosti. Pored toga, postoje različita gledišta među državama učesnicama u vezi s tim šta pomoć OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba da podrazumeva. Ipak, kao koncept, upravljanje i reforma sektora bezbednosti postaju sve više priznati tokom poslednjih godina. Razgovori o „konceptu OEBS-a o upravljanju sektora bezbednosti“ sežu najmanje u 2005. godinu i kasnije su preuzeti tokom belgijskog predsedavanja 2006. godine. Godine 2007, španski predsedavajući izdao je dokument o percepciji upravljanja i reforme sektora bezbednosti, ističući da „reforma i upravljanje sektorom bezbednosti mogu igrati ključnu ulogu u dugoročnom procesu izgradnje mira, ranog upozoravanja, sprečavanja i rešavanja konflikata, upravljanju krizama i post-konfliktnoj rehabilitaciji, te predstavljaju važnu meru za izgradnju poverenja i bezbednosti“.¹ Nakon sveobuhvatne studije mapiranja koju je sproveo Ženevski centar za upravljanje sektorom bezbednosti (DCAF) na zahtev švajcarskog predsedavajućeg, od 2014. godine preduzet je niz koraka radi unapređenja i primene koherentnijeg i koordinisanijeg pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti.

Prva glavna prekretnica bilo je osnivanje Grupe prijatelja za upravljanje i reformu sektora bezbednosti u junu 2014, od strane Slovačke, Švajcarske i Srbije, koju su činile delegacije država učesnica OEBS-a u Beču. U toku te godine, Centar OEBS-a za sprečavanje konflikata (CPC) pokrenuo je poseban vanbudžetski projekat radi pružanja podrške, podizanja svesti i izgradnje kapaciteta za upravljanje i reformu sektora bezbednosti u okviru OEBS-a. Iste godine, CPC je uspostavio mrežu kontakt osoba za upravljanje i reformu sektora bezbednosti u svim izvršnim strukturama OEBS-a. Drugi važan događaj bilo je objavljivanje „Smernica za upravljanje i reformu sektora bezbednosti za zaposlene u OEBS-u“ 2016. godine. Godine 2018, Parlamentarna skupština OEBS-a usvojila je u Berlinu rezoluciju o „Jačanju pristupa OEBS-a u vezi sa pružanjem podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti u državama učesnicama i partnerskim državama“. Dodatni napredak je ostvaren tokom 2019. godine, kada je slovački predsedavajući upravljanje i reformu sektora bezbednosti stavio u vrh prioriteta političke agende organizacije. Tadašnji generalni sekretar, Tomas Greminger (Thomas Greminger) objavio je prvi izveštaj o pristupu OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti, a u zajedničkoj izjavi sa sastanka Ministarskog saveta održanog 2019. godine

1 O razgovorima vođenim još 2005. i 2006. godine, videti Victor-Yves Ghebali, „Norme i aktivnosti OEBS-a u vezi sa reformom sektora bezbednosti: nekompletna slagalica (The OSCE Norms and Activities Related to the Security Sector Reform: An Incomplete Puzzle), *Security and Human Rights*, 4, 2008, str. 280–282.

u Bratislavi, 44 države učesnice potvrdile su relevantnost upravljanja i reforme sektora bezbednosti u sveobuhvatnom pristupu OEBS-a bezbednosti.² Sličnu odluku sa sastanka Ministarskog saveta u Stokholmu održanog 2021. godine podržalo je 46 država učesnica.



- ▶ Španski predsedavajući OEBS-u (2007), „Dokument predsedavajućeg o percepciji osnovnih normi i principa OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“ (*Chairmanship’s Perception Paper on OSCE Basic Norms and Principles in the Field of Security Sector Governance/Reform*)
- ▶ DCAF (2013), „Izvršni rezime: Studija mapiranja o ulozi OEBS-a u upravljanju i reformi sektora bezbednosti“ (*Executive Summary: Mapping study on the Role of the OSCE in Security Sector Governance and Reform*)
- ▶ OEBS (2016), „Smernice OEBS-a o upravljanju i reformi sektora bezbednosti“ (prvo izdanje) (*Guidelines on SSG/R for OSCE Staff (First Edition)*)
- ▶ Parlamentarna skupština OEBS-a (2018), „Rezolucija o jačanju pristupa OEBS-a u pružanju podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti u državama učesnicama i partnerskim državama“ (*Resolution on ‘Strengthening the OSCE’s Approach to Supporting Security Sector Governance and Reform in Participating and Partner States’*)
- ▶ Sekretarijat OEBS-a (2019), „Pristup OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti: Izveštaj generalnog sekretara OEBS-a“ (*The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE*)
- ▶ Grupa prijatelja OEBS-a za upravljanje i reformu sektora bezbednosti“ (2019), „Izjava o ulozi OEBS-a u pružanju podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti kao delu sveobuhvatnog pristupa OEBS-a bezbednosti“ (*Statement on the OSCE’s role in supporting security sector governance and reform as part of the OSCE’s comprehensive approach to security*)
- ▶ Grupa prijatelja OEBS-a za upravljanje i reformu sektora bezbednosti (2021), „Zajednička izjava o ulozi OEBS-a u pružanju podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti kao delu sveobuhvatnog pristupa OEBS-a bezbednosti“ (*Joint statement on the OSCE’s role in supporting security sector governance and reform as part of the OSCE’s comprehensive approach to security*)

2 Grupa prijatelja za upravljanje i reformu sektora bezbednosti izdala je zajedničke izjave na sastancima Ministarskog saveta 2014. (MC.DEL/72/14), 2015. (MC.DEL/55/15), 2016. (MC.DEL/52/16), 2017. (MC.DEL/54/17) i 2018. (MC.DEL/65/18).

2. Radna definicija upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a

U izveštaju generalnog sekretara iz 2019. godine istaknuto je da iako ne postoji zvanična definicija upravljanja i reforme sektora bezbednosti u OEBS-u, tokom vremena iskristalisala se radna definicija:

Dobro upravljanje sektorom bezbednosti znači da sektor bezbednosti podleže istim standardima dobrog upravljanja kao i svaki drugi javni sektor.

Standardi i principi dobrog upravljanja znače da sektor bezbednosti treba da pruža bezbednost državi i narodu na **odgovoran i efikasan način, u okviru demokratske civilne kontrole, vladavine prava, poštovanja ljudskih prava i unapređenja rodne ravnopravnosti**.

Aktivnosti usmerene na pobošljanje upravljanja sektorom bezbednosti definišu se kao **reforma sektora bezbednosti** čak i kada se tako eksplicitno ne nazivaju.

Shodno tome, **upravljanje i reforma sektora bezbednosti** predstavljaju politički i tehnički proces putem koga zemlja nastoji da unapredi dobro upravljanje svojim sektorom bezbednosti.³

Radi boljeg razumevanja ove radne definicije, potrebno je analizirati njene pojedinačne komponente. One uključuju **sektor bezbednosti, upravljanje sektorom bezbednosti i reformu sektora bezbednosti**. Sve te komponente imaju u osnovi pristup bezbednosti usmeren na ljude, koji dopunjuje tradicionalni državocentrični pristup.

3 Videti: OEBS, „Pristup OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti: Izveštaj generalnog sekretara OEBS-a“ (*The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE*) (Beč, 2019), SEC.GAL/42/19, str. 5.

2.1 Sektor bezbednosti

Obezbeđenje bezbednosti muškarcima, ženama, dečacima i devojčicama predstavlja jednu od ključnih funkcija svake države. Iako ne postoji iscrpna i opšteprihvaćena definicija **sektora bezbednosti**, generalno se smatra da obuhvata državne i nedržavne bezbednosne aktere, kao i sve strukture, institucije i zaposlene koji su zaduženi za pružanje, upravljanje i nadzor nad bezbednošću.⁴ Važno je prepoznati da su komponente sektora bezbednosti uvek specifične za svaku zemlju i da se razlikuju od zavisnosti od nacionalnog konteksta. Primeri nekih od glavnih aktera u sektoru bezbednosti sadržani su u slici 2.

2.2 Upravljanje sektorom bezbednosti

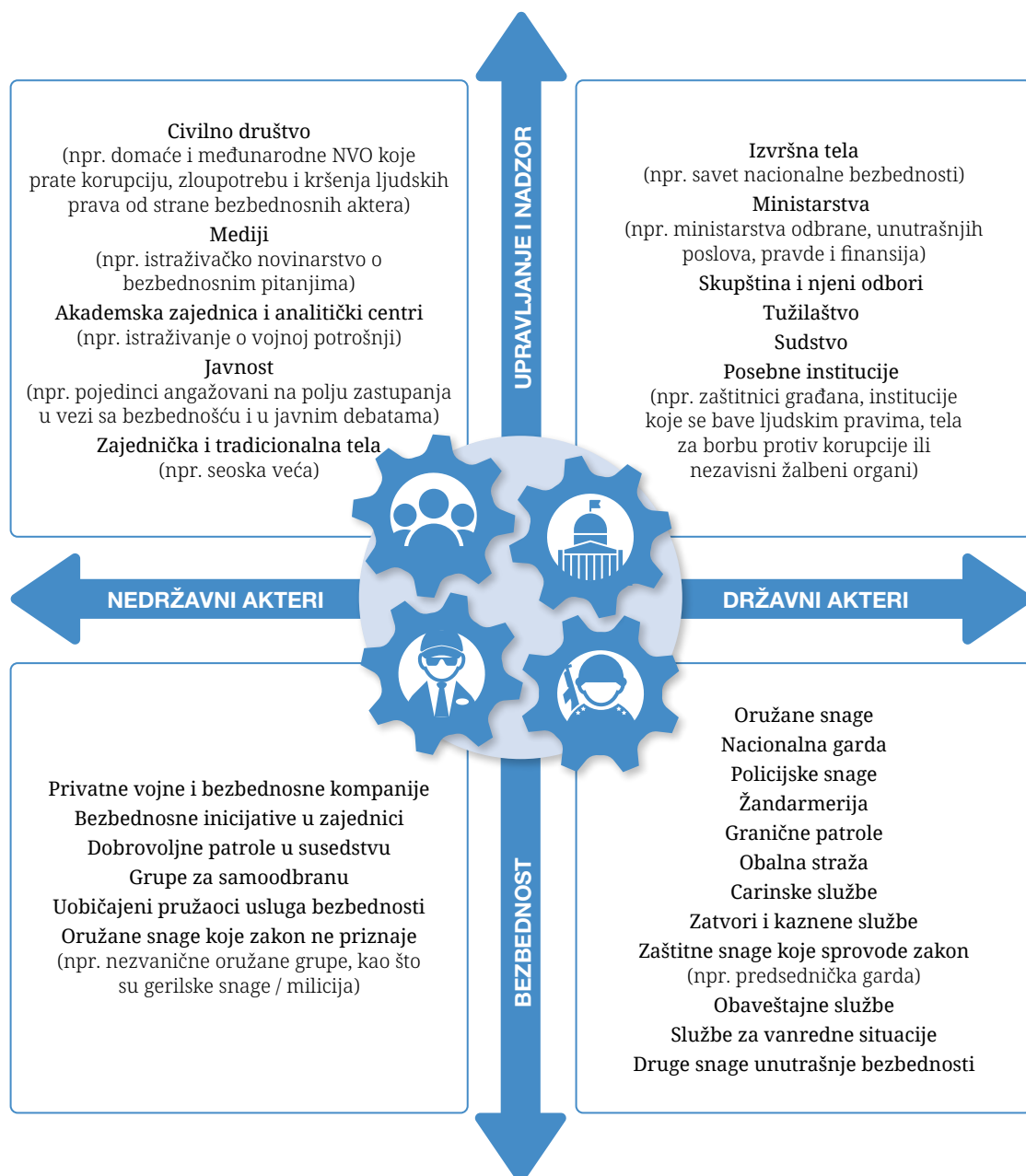
Upravljanje sektorom bezbednosti odnosi se na principe dobrog upravljanja i na to kako se oni primenjuju na pružanje bezbednosti – npr. upotrebu sile, upravljanje i nadzor – s ciljem zadovoljavanja bezbednosnih potreba svih pojedinaca u društvu i najefikasnije i najodrživije upotrebe postojećih resursa. Opšteprihvaćeni principi dobrog upravljanja obuhvataju sledeće:⁵

- **Odgovornost i transparentnost:** Odgovornost je na nosiocima dužnosti (državi i njenim institucijama sektora bezbednosti, koji drže monopol na legitimnu upotrebu sile) u odnosu na nosioce prava (pojedince i zajednice) u smislu zadovoljavanja njihovih bezbednosnih potreba i postojanja u potpunosti operativnih nadzornih mehanizama radi obezbeđenja adekvatne uzajamne kontrole. Odgovornost u sektoru bezbednosti sprovodi se kroz interne i eksterne mehanizme kontrole i nadzora radi obezbeđenja usaglašenosti sa standardima ponašanja, integriteta i zakonskih obaveza u vršenju bezbednosnih funkcija. Formalni interni kontrolni mehanizmi mogu da se sastoje iz disciplinskih i drugih postupaka koji

4 OECD, „Priručnik OECD DAC o reformi sistema bezbednosti“ (*OECD DAC Handbook on Security System Reform*) (Pariz, 2007). Uključivanje nedržavnih aktera, posebno oružanih snaga koje zakon ne priznaje (npr. gerilskih snaga, milicije) među bezbednosne aktere predstavlja kontroverzno pitanje zbog bojazni da prepoznavanje njihovog uticaja može posredno doprineti njihovom političkom legitimitetu. U ovom tekstu samo je istaknuto da ti akteri mogu uticati na javnu i nacionalnu bezbednost. Stoga, prilikom mapiranja sektora bezbednosti određene zemlje, potrebno je uzeti u obzir nedržavne (naoružane) aktere. To ne znači da njih treba smatrati zainteresovanim stranama ili partnerima u aktivnostima OEBS-a. Angažovanje drugih vrsta nedržavnih aktera, poput privatnih bezbednosnih i vojnih kompanija, može biti veoma relevantno za aktivnosti u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti, budući da je njihovo uređenje važan element dobrog upravljanja sektorom bezbednosti. Radi doslednosti, u ovim Smernicama, termin „institucije sektora bezbednosti“ biće korišćen kada je reč o državnim akterima iz sektora bezbednosti (npr. policiji, oružanim snagama itd.), a termin „akteri sektora bezbednosti“ kada je reč i o državnim i o nedržavnim akterima.

5 Ono što sledi ne treba smatrati zvaničnim definicijama principa. Zapravo, brojni koncepti sadržani u ovom pregledu nemaju zvanično dogovorene definicije. Svrha jeste objasniti njihovo značenje u kontekstu upravljanja i reforme sektora bezbednosti i dati primere toga kako oni funkcionišu u praksi.

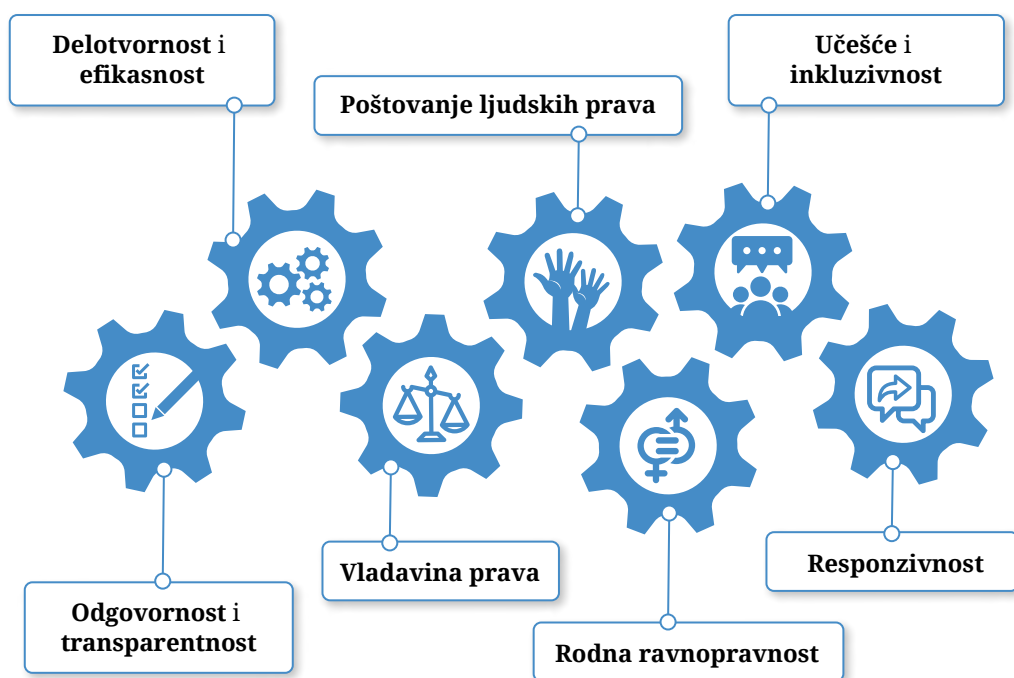
Slika 2: Akteri u sektoru bezbednosti



podrazumevaju sankcije u odnosu na poštovanje kodeksa postupanja i drugih pravila i procedura od strane zaposlenih u vezi sa pružanjem bezbednosnih usluga. Eksterni nadzor je obično usredređen na usklađenost sa standardima vladavine prava i ljudskih prava i sprovodi se putem formalne demokratske civilne kontrole (npr. od strane parlamenata i nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava) i neformalne kontrole i praćenja (npr. od strane civilnog društva, medija i akademske zajednice).

Transparentnost je ključni element odgovornosti. U transparentnom sektoru bezbednosti potrebne informacije su slobodno dostupne onima na koje će uticati odluke i njihovo sprovođenje. Štaviše, proces planiranja, programiranja, budžetiranja i sprovođenja od strane institucija sektora bezbednosti javno je dostupan i adekvatan. Postoje slučajevi kada su ograničenja transparentnosti legitimna, pri čemu je uglavnom reč o zaštiti državnih tajni ili lične privatnosti.

Slika 3: Principi dobrog upravljanja sektorom bezbednosti



- **Delotvornost i efikasnost:** Institucije sektora bezbednosti ispunjavaju svoje mandate u skladu sa visokim profesionalnim standardima shodno različitim potrebama svih segmenata društva. Institucije funkcionišu na efikasan način, koristeći javne resurse na najbolji način – na primer, obezbeđenjem adekvatnih organizacionih i upravljačkih kapaciteta, profesionalnog vođstva, integriteta zaposlenih, ispravnog upravljanja finansijama i planiranja, između ostalog.

- **Vladavina prava⁶:** Sve institucije sektora bezbednosti su odgovorne i podležu zakonima koji se javno donose, pravično i nezavisno sprovode i koji su u skladu sa međunarodnim normama i standardima ljudskih prava. Vladavina prava takođe iziskuje mere radi obezbeđenja poštovanja principa primata zakona, jednakosti pred zakonom, potčinjenosti zakonu, pravičnosti u sprovođenju zakona, podele vlasti, učešća u donošenju odluka, pravne sigurnosti, izbegavanja proizvoljnosti, i proceduralne i pravne transparentnosti. U praksi to znači da su primena sile i mandati različitih institucija sektora bezbednosti jasno definisani zakonom i da su njihove aktivnosti usklađene sa standardima ljudskih prava. Vladavina prava je relevantna za upravljanje sektorom bezbednosti budući da obezbeđuje zaštitu od proizvoljnosti institucija sektora bezbednosti i, istovremeno, obezbeđuje pravičnost u slučaju kršenja ljudskih prava od strane pripadnika sektora bezbednosti.
- **Ljudska prava:** Poštovanje i zaštita ljudskih prava predstavljaju osnovnu funkciju institucija sektora bezbednosti, te stoga treba da oblikuju pristup relevantnih aktera prilikom osiguranja bezbednosti zajednicama kojima služe. Pravo na pošteno suđenje, potpuna zabrana mučenja, pravo na nediskriminaciju i pravo na slobodu mirnog okupljanja, između ostalog, direktno su relevantni za rad institucija sektora bezbednosti. Institucije sektora bezbednosti koje poštuju i štite ljudska prava uživaju poverenje javnosti, što njihov rad čini efikasnijim i podsticajnim za stabilnost u određenom društvu. Poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda predstavlja neodvojivi deo Konačnog akta iz Helsinkija i OEBS-ovog okvira regionalne bezbednosti. Kako je navedeno u Povelji iz Pariza⁷, zaštita i unapređenje ljudskih prava predstavljaju prevashodnu nadležnost vlade; njihovo poštovanje predstavlja suštinsku zaštitu od države koja previše moćna.
- **Rodna ravnopravnost:** Rod igra važnu ulogu u društvenoj nejednakosti budući da žene, muškarce, dečake i devojčice stavlja u različite pozicije moći, rizika, bezbednosti i nebezbednosti. Na primer, žene, muškarci, dečaci i devojčice imaju različite potrebe i iskustva prilikom pristupanja uslugama bezbednosti i pravde. Institucije sektora bezbednosti stoga treba da integrišu rodnu perspektivu u svoj celokupan rad kako bi efikasno odgovorile na različite potrebe i izbegle ponavljanje diskriminacije. Postizanje rodne ravnopravnosti podrazumeva pozitivnu obavezu za transformacijom nejednakih odnosa moći – radi rešavanja osnovnih uzroka i struktura rodne neravnopravnosti, uključujući diskriminatorne norme, predrasude i stereotipe, i radi transformisanja institucija koje ponavljaju diskriminaciju i nejednakost. Institucije sektora bezbednosti moraju poštovati rodnu ravnopravnost unutar svojih struktura putem inkluzivnih politika i praksi koje podstiču angažovanje, zadržavanje i unapređivanje žena i nedovoljno zastupljenih grupa. Isto tako, te institucije moraju obezbediti prikladna okruženja u kojima nema uznemiravanja i zlostavljanja i koje rešavaju problem rodnih stereotipa koji onemogućavaju efikasno pružanje bezbednosti.

6 Takođe postoji šire razumevanje vladavine prava kao celokupnog sistema upravljanja, a ne samo kao jednog od principa dobrog upravljanja ili skupa zakona.

7 OEBS, „Povelja iz Pariza za novu Evropu“ (*Charter of Paris for a New Europe*) (Pariz, 1990).

- **Učešće i inkluzivnost:** Sve osobe iz svih okruženja imaju priliku da učestvuju u donošenju odluka i pružanju bezbednosti na slobodan, pravičan i inkluzivan način, direktno ili putem legitimnih predstavničkih institucija. Institucije sektora bezbednosti takođe treba da predstavljaju zajednice kojima služe i treba da obezbede jednako učešće i zastupljenost – na svim nivoima, uključujući i više upravljačke pozicije – žena i drugih nedovoljno zastupljenih grupa (npr. etničkih i drugih manjina).
- **Responzivnost:** Institucije oslušuju različite bezbednosne potrebe svih segmenata stanovništva i sprovode svoju misiju u duhu javne službe, bez diskriminacije. Prepoznaju da se bezbednosne potrebe muškaraca, žena, dečaka i devojčica razlikuju i aktivno primenjuju rodnu perspektivu i perspektivu mladih prilikom vršenja svojih mandata.

2.3 Reforma sektora bezbednosti

Aktivnosti unapređenja i jačanja upravljanja sektorom bezbednosti nazivaju se **reformom sektora bezbednosti**. Tu reformu je moguće razumeti kao stalan politički i tehnički proces putem koga zemlja nastoji da unapredi dobro upravljanje svojim sektorom bezbednosti. Ukratko, cilj reforme sektora bezbednosti jeste dobro upravljanje njime. Međutim, ne nazivaju se eksplicitno reformom sve aktivnosti čiji je cilj unapređenje upravljanja sektorom bezbednosti, iako imaju istu svrhu i principe. Sve zemlje, uključujući i one u kojima institucije sektora bezbednosti dobro funkcionišu i njima se dobro upravlja moraju da sprovode stalne procese reformi kako bi ostale otporne na krize, procenile delotvornost i prilagodile svoje kapacitete tako da odgovore na nove trendove i nove bezbednosne potrebe. Štaviše, brojne sveobuhvatnije reforme javne uprave mogu takođe uticati na upravljanje sektorom bezbednosti – na primer, reforme državne službe ili reforme politika ljudskih resursa za državne službenike ili izmene u budžetiranju i nabavkama.

Aktivnosti reforme sektora bezbednosti mogu da se odvijaju (i da se povremeno preklapaju) na različitim nivoima:

- Strateškom (npr. u vezi sa zakonskim i političkim okvirom i okvirom mera politike)
- Organizacionom (npr. u vezi sa organizacionim strukturama, smernicama, propisima)
- Operativnom (npr. u vezi sa posebnim procedurama i procesima)

Aktivnosti reforme sektora bezbednosti obuhvataju širok spektar političkih i tehničkih aspekata bezbednosti i usredsređene su na procese koji utiču na sledeće:

- Celokupan sektor bezbednosti (npr. uključivanje rodnih pitanja)
- Poseban segment ili nivo vlasti u sektoru bezbednosti (npr. pružanje bezbednosti na opštinskom nivou)
- Jedan podsektor politike bezbednosti ili pružanja bezbednosti (npr. reforma policije)
- Ulogu određene institucije koja se bavi pružanjem bezbednosti, upravljanjem ili nadzorom nad sektorom bezbednosti (npr. institucije ombudsmana)



Koncepti u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti

Žene, mir i bezbednost: Rezolucija Saveta bezbednosti UN 1325 (2000), koja je donela značajnu promenu, prepoznala je važnost potpunog i jednakog učešća žena u izgradnji mira i rešavanju konflikata. Prepoznajući da konflikti utiču na žene na drugačiji način nego na muškarce, Rezolucija poziva na uvođenje mera za rešavanje posebnih potreba žena i devojčica pre i nakon konflikta. Do 2020. godine, Savet bezbednosti UN usvojio je devet dodatnih rezolucija, koje zajedno čine Agendu žene, mir i bezbednost.⁸ Pet od tih rezolucija koje se odnose na žene, mir i bezbednost eksplicitno se pozivaju na reformu sektora bezbednosti, povezujući je sa sprečavanjem i reagovanjem na seksualno nasilje povezano sa konfliktom. Kao prioritet na polju reforme sektora bezbednosti u rešavanju seksualnog nasilja, rezolucije prepoznaju potrebu da više žena bude uključeno u sektor bezbednosti, kao i potrebu za proverom postojećih i potencijalnih pripadnika sektora bezbednosti kako bi se isključili počinioci seksualnog nasilja. U više holističkom smislu, rezolucije Žene, mir i bezbednost prepoznaju da reforma sektora bezbednosti treba da obezbedi zaštitu žena od nasilja tokom i nakon konflikta, jednako i delotvorno učešće žena u procesima reforme sektora bezbednosti i pristup žena pravdi. Takođe, kada je Savet bezbednosti UN usvojio rezolucije 2151 i 2553 o reformi sektora bezbednosti 2014. i 2020. godine, istakao je značaj jednakog i delotvornog učešća žena u procesima reforme sektora bezbednosti, uključivanja više žena u sektor bezbednosti i procesa provere kako bi se isključili počinioci seksualnog nasilja.⁹ Agenda žene, mir i bezbednost takođe poziva na integrisanje rodne perspektive u sve međunarodne mirovne i bezbednosne misije.

Tranziciona pravda: Tranziciona pravda se sastoji od širokog spektra procesa i mehanizama povezanih sa pokušajima društva da se izbori sa nasleđem ozbiljnih ranijih zloupotreba kako bi se osigurala odgovornost, zadovoljila pravda i postiglo pomirenje. Tradicionalna pravda može uključivati sudske i nesudske mehanizme, sa različitim stepenima međunarodnog učešća (ili bez njega), kao i pojedinačna krivična gonjenja, odštetu, traženje istine, institucionalnu reformu, provere i otpuštanja, ili kombinaciju tih elemenata.¹⁰

Razoružavanje, demobilizacija i reintegracija: reč je o procesu putem koga se pripadnicima oružanih snaga i grupa pruža podrška da polože oružje i vrate se u građanski život. Razoružavanje predstavlja prikupljanje, dokumentovanje, kontrolu i odlaganje malokalibarskog oružja, municije, eksploziva i lakog i teškog naoružanja boraca. Demobilizacija predstavlja formalni i kontrolisani otpust aktivnih boraca iz oružanih snaga ili drugih grupa. Reintegracija je proces

-
- 8 DCAF, OEBS/ODIHR, UN Women, „Upravljanje sektorom bezbednosti, reforma sektora bezbednosti i rod“ (Security Sector Governance, Security Sector Reform and Gender), u: Gender and Security Toolkit (Ženeva, 2019), str. 2.
- 9 DCAF, OEBS/ODIHR, UN Women, „Pregled politike: pristup upravljanja sektora bezbednosti koji se odnosi na žene, mir i bezbednost“ (*Policy Brief: A Security Sector Governance Approach to Women, Peace and Security*) (Ženeva, 2019).
- 10 Radna grupa Ujedinjenih nacija za reformu sektora bezbednosti, „Integrisane tehničke beleške UN sa smernicama za reformu sektora bezbednosti“ (*UN Integrated Technical Guidance Notes on Security Sector Reform*) (Njujork, 2012), str. xi.

putem koga bivši borci stiču status civila, održivo zaposlenje i prihode.¹¹ Iako imaju različite ciljeve, razoružavanje, demobilizacija i reintegracija i koncept upravljanja i reforme sektora bezbednosti preklapaju se u brojnim oblastima. Pojedini bezbednosni akteri biće predmet procesa razoružavanja, demobilizacije i reintegracije, dok drugi mogu biti neposredno uključeni u sprovođenje i nadzor nad razoružavanjem, demobilizacijom i reintegracijom.

Malokalibarsko i lako oružje: Države učesnice OEBS-a prepoznaju da su akumulacija i nekontrolisano širenje malokalibarskog i lakog oružja doprineli intenzitetu i trajanju najnovijih oružanih sukoba. Nedelotvoran, korumpiran i preterano centralizovan sektor bezbednosti može stvoriti tražnju za malokalibarskim i lakim oružjem među pojedincima i grupama, zbog sve prisutnijeg osećanja nesigurnosti. Kada sektor bezbednosti nije u stanju da obezbedi zaštitu, pojedinci i grupe traže alternativne načine da osiguraju bezbednost, uključujući i putem nabavke malokalibarskog i lakog oružja.¹² Mere kontrole malokalibarskog i lakog oružja posledično su povezane sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti na strateškom i operativnom nivou. Na strateškom nivou, one mogu obezbediti okvir za kontrolu malokalibarskog i lakog oružja u političkim pregovorima i dogovorima, kao što su politike nacionalne bezbednosti, reforme, strategije, planovi i zakonodavstvo; nacionalni dijalozi; i nacionalni kapaciteti za upravljanje i nadzor. Na operativnom nivou, mere kontrole malokalibarskog i lakog oružja mogu obezbediti praktičnu primenu principa upravljanja i reforme sektora bezbednosti, na primer, putem programa za obuku i opremanje, unapređenja infrastrukture malokalibarskog i lakog oružja, izrade i/ili unapređenja propisa i jačanja unutarresorske i međuresorske koordinacije i saradnje. Štaviše, sektor bezbednosti koji dobro funkcioniše doprinosi obnavljanju i širenju legitimiteta državne vlasti, čime se umanjuju podsticaji za pojedince i grupe da pribave malokalibarsko i lako oružje.

11 Meduresorna radna grupa za razoružanje, demobilizaciju i reintegraciju, „Izveštaj za više rukovodstvo o standardima Ujedinjenih nacija o integrisanom razoružanju, demobilizaciji i reintegraciji“ (*Briefing Note for Senior Managers on the United Nations Integrated Disarmament, Demobilization, and Reintegration Standards*) (2019).

12 Ujedinjene nacije, „Lako i malokalibarsko oružje u kontekstu reforme sektora bezbednosti“ (*Small arms and light weapons in the context of Security Sector Reform*) (2020).

3. Vodeći principi pomoći OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

OEBS pomaže državama učesnicama u jačanju upravljanja njihovim sektorima bezbednosti u skladu sa obavezama preuzetim u okviru te organizacije. Pružanje takve pomoći oslanja se na nekoliko ključnih principa, kako je navedeno u izjavama o ulozi OEBS-a u upravljanju i reformi sektora bezbednosti koju su sačinile države učesnice na sastancima Ministarskog saveta održanim 2019. i 2021. godine¹³ i izveštaju generalnog sekretara OEBS-a iz 2019. godine o pristupu OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti.¹⁴ U tom smislu, pomoć OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti:

- **Prihvaćena je od strane države:** Podrška koju pruža OEBS treba da bude zasnovana na zahtevu za pomoć države učesnice i treba da bude usaglašena sa nacionalnim prioritetima za reformu. Koncept upravljanja i reforme sektora bezbednosti prepoznaje prihvatanje procesa od strane države („nacionalno vlasništvo”) kao neophodni element uspeha. Stoga su procesi upravljanja i reforme sektora bezbednosti u suštini vođeni zahtevima i sprovode se na nacionalnom nivou.
- **Podstiče dobro i demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti:** Podrška OEBS-a treba da podstiče demokratsku civilnu kontrolu, vladavinu prava i puno poštovanje ljudskih prava.
- **Unapređuje rodnu ravnopravnost:** Ključni element upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste puno, jednako i aktivno učešće žena u upravljanju i reformi sektora bezbednosti, kao i podsticanje smislenog učešća žena u sektoru bezbednosti na strateškom i operativnom nivou.

13 Grupa prijatelja OEBS-a za upravljanje i reformu sektora bezbednosti, „Izjava o ulozi OEBS-u pružanju podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti kao delu OEBS-ovog sveobuhvatnog pristupa bezbednosti“ (*Statement on the OSCE’s role in supporting security sector governance and reform as part of the OSCE’s comprehensive approach to security*) (Bratislava, 2019), MC.DEL/63/19. Grupa prijatelja OEBS-a za upravljanje i reformu sektora bezbednosti, „Zajednička izjava o ulozi OEBS-a u pružanju podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti kao delu sveobuhvatnog pristupa OEBS-a bezbednosti“ (*Joint statement on the OSCE’s role in supporting security sector governance and reform as part of the OSCE’s comprehensive approach to security*) (Stokholm, 2021), MC.DEL/44/21.

14 OEBS, „Pristup OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti: Izveštaj generalnog sekretara OEBS-a“ (*The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE*) (Beč, 2019), SEC.GAL/42/19.

- **Sveobuhvatna je i inkluzivna:** Pristup podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba da bude višedimenzionalan i zasnovan na OEBS-ovom sveobuhvatnom konceptu bezbednosti, kako bi se uzela u obzir holistička priroda nacionalnih procesa upravljanja i reforme sektora bezbednosti i podstaklo smisljeno učešće svih segmenata društva, uključujući i civilno društvo.
- **Odgovara na bezbednosne potrebe celokupne populacije:** Podrška u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba da uzme u obzir potrebe svih segmenata društva, uključujući mlade, i da zauzme pristup koji je rodno responzivan i poštuje ljudska prava. Celokupna podrška u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba da bude zasnovana na temeljnom razumevanju datog konteksta i sveobuhvatnoj proceni potreba.¹⁵
- **Koordinisana je i kooperativna:** Aktivnosti OEBS-a treba da budu koordinisane sa relevantnim akterima na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Takva saradnja treba da se naslanja na dodatnu vrednost OEBS-a i komparativne prednosti.

4. Relevantnost i koristi koherentnog i koordinisanog pristupa OEBS-a pomoći u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti veoma su relevantni za interakciju OEBS-a sa institucijama sektora bezbednosti, budući da donose brojne koristi i državama učesnicama i izvršnim strukturama OEBS-a.

4.1 Upravljanje i reforma sektora bezbednosti kao sastavni deo sveobuhvatnog pristupa OEBS-a bezbednosti

Principi koji stoje u osnovi upravljanja i reforme sektora bezbednosti u velikoj meri su usklađeni sa OEBS-ovim sveobuhvatnim konceptom bezbednosti, koji obuhvata političko-vojnu, ekonomsku i ekološku i ljudsku dimenziju. Upravljanje i reforma sektora bezbednosti podstiču potrebu za sveobuhvatnim pristupom prilikom rada sa sektorom bezbednosti koji uzima u obzir međusobne veze

15 Za više informacija, videti poglavlje „Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

između različitih aktera i tematskih pitanja.¹⁶ Potrebno je uzeti u obzir različite procese reformi koji se međusobno podupiru (reforma policije, sudstva itd.), umesto bavljenja takvim procesima pojedinačno. Upravljanje i reforma sektora bezbednosti takođe podrazumevaju da se uspešna reforma sektora bezbednosti ne tiče samo promena pojedinačnih komponenti sektora, koje obično samo unapređuju kapacitete, delotvornost i profesionalizam pojedinačnih institucija sektora bezbednosti. Aktivnosti u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti stoga obično zadiru u sve dimenzije OEBS-a i podrazumevaju holističko razumevanje bezbednosti i aktera uključenih u pružanje, upravljanje i nadzor nad bezbednošću. Upravljanje i reformu sektora bezbednosti stoga je moguće razumeti kao pristup kojim se operacionalizuje OEBS-ov sveobuhvatni koncept bezbednosti prilikom rada sa institucijama sektora bezbednosti.

Pristup upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji je u većoj meri strateški, koherentan i koordinisan stoga može pomoći u jačanju višedimenzionalne koordinacije i saradnje. Primenom takvog pristupa, fragmentaciju svojih programskih aktivnosti OEBS može nadomestiti sveobuhvatnijim integrisanjem obaveza i mandata koji su ranije bili obuhvaćeni na pojedinačnom nivou. Na taj način je moguće obezbediti efikasniju podršku nacionalnim procesima reforme. S obzirom na to da se sektor bezbednosti uglavnom posmatra kroz političko-vojnu prizmu, važno je istaći da su brojni aspekti ljudske, ekonomske i ekološke dimenzije neophodni elementi celokupnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti. Uz takav sveobuhvatan pristup upravljanju i reformi sektora bezbednosti moguće je postići visok nivo sinergije prilikom rada sa bezbednosnim institucijama.¹⁷

4.2 Upravljanje i reforma sektora bezbednosti kao okvir za programiranje OEBS-a koje je usmereno na rezultate, održivo i efikasno

U vremenu sve kompleksnijeg bezbednosnog okruženja, koje stavlja brojne različite zahteve pred države i njihove institucije sektora bezbednosti, od ključne je važnosti najefikasnije moguće korišćenje svih dostupnih resursa i ekspertize. Jačanje višedimenzionalne koordinacije i saradnje takođe podrazumeva korišćenje resursa na način koji je u većoj meri strateški, efikasan i koherentan, kako bi se dobila bolja vrednost za novac. Kad je reč o aktivnostima upravljanja i reforme sektora bezbednosti, moguće je postići efikasnost zajedničkim radom sa relevantnim akterima pre nego sa pojedincima. To može da znači, na primer, sprovođenje zajedničkih aktivnosti sa svim akterima u krivičnopravnom sistemu umesto sprovođenja pojedinačnih aktivnosti sa policijom, tužiocima, sudijama ili zatvorskim službenicima. Štaviše, rad OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti integrisan je u dugoročan proces transformacije koji

16 Za konkretne primere, videti sliku u poglavlju 1 „Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti“.

17 Za više informacija, videti poglavlje „Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti“.

je usredsređen na sveobuhvatniju izgradnju institucija, s ciljem obezbeđenja dobrog upravljanja i finansijske održivosti reformskih napora. Upravljanje i reforma sektora bezbednosti kao okvir za programiranje podrazumevaju pomeranje fokusa sa ad hok projekata na primenu stava prema promeni koji je u većoj meri strateški, holistički i dugoročan.¹⁸

4.3 Upravljanje i reforma sektora bezbednosti kao važan doprinos nacionalnim procesima reforme

Principi upravljanja i reforme sektora bezbednosti predstavljaju deo obaveza preuzetih u okviru OEBS-a koje se odnose na funkcionisanje institucija sektora bezbednosti u oblastima kao što su demokratski i civilni nadzor, demokratski rad policije, zaštita ljudskih prava, uključivanje rodnih pitanja, vladavina prava, borba protiv korupcije, dobro upravljanje, borba protiv terorizma, upravljanje granicama, smanjenje upotrebe malokalibarskog i lakog oružja i brojne druge oblasti. Upravljanje i reforma sektora bezbednosti stoga **obezbeđuju konceptualni okvir za operacionalizaciju i izvršenje brojnih obaveza preuzetih u okviru OEBS-a u praksi.**¹⁹

Štaviše, stavljanjem akcenta na povećanje delotvornosti i profesionalizma institucija sektora bezbednosti, upravljanje i reforma sektora bezbednosti doprinose odgovornom sektoru bezbednosti kojim se dobro upravlja i koji primenjuje pristup koji je orijentisan na ljude i može da služi i kao pružalac i kao čuvar bezbednosti za sve ljude. Time se doprinosi povećanju poverenja javnosti budući da odgovoran sektor bezbednosti jača poverenje između javnosti i države, jača legitimitet državnih institucija i smanjuje potencijal za tenzije i konflikte u određenom društvu.

Dobro upravljanje sektorom bezbednosti takođe doprinosi delotvornijoj borbi protiv postojećih i novih bezbednosnih pretnji, a posebno transnacionalnih pretnji. Bezbednosne pretnje i rizici postaju sve kompleksniji i međusobno povezaniji nego što su ikada do sada bili i često su produbljeni ekonomskim asimetrijama, društvenim podelama, lošim upravljanjem i slabim institucijama. Brojne od današnjih bezbednosnih pretnji – poput organizovanog kriminala, terorizma, visokotehnološkog kriminala, trgovine ljudima i nezakonitom robom, kao i bezbednosni rizici koji proističu iz pandemija – iziskuju višedimenzionalne odgovore. Nijedno od tih pitanja ne može delotvorno rešavati jedna institucija ili samo država. Za njihovo rešavanje neophodna je bliska saradnja različitih aktera na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou. Kao okvir koji podstiče sveobuhvatan pristup bezbednosti, uz pokušaje uklanjanja

18 Za više informacija, videti poglavlje „Programiranje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti usmereno na rezultate“.

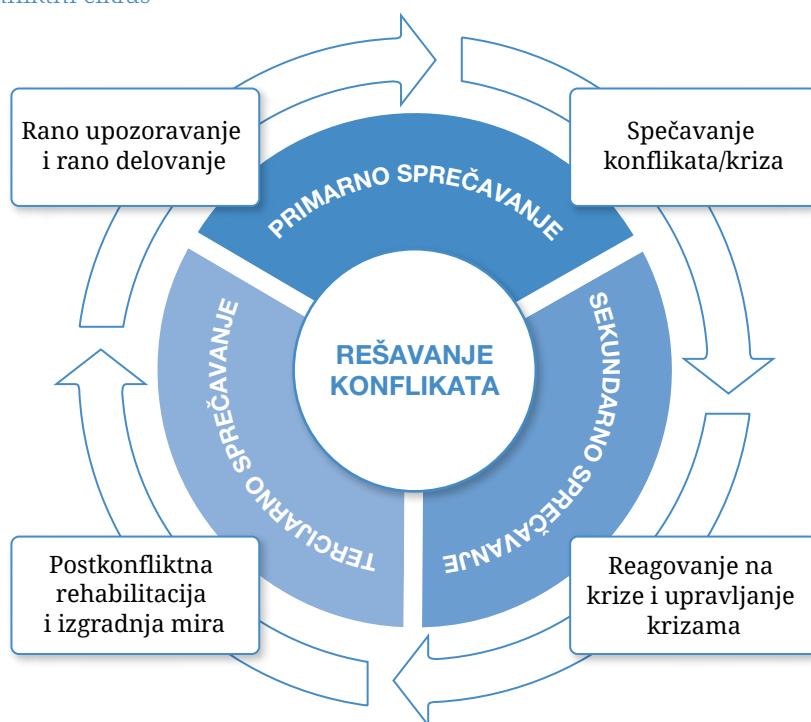
19 Na primer, videti poglavlje „Podrška pristupima vođenim upravljanjem izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti“.

podela i podsticanja regionalne saradnje, upravljanje i reforma sektora bezbednosti mogu doprineti sprečavanju i borbi protiv transnacionalnih pretnji.²⁰ Primenom principa dobrog upravljanja, moguće je ojačati otpornost i vitalnost institucija sektora bezbednosti, čime se povećava njihova sposobnost da se prilagode brzo promenjivim bezbednosnim potrebama pojedinaca i zajednica kojima služe.

4.4 Upravljanje i reforma sektora bezbednosti i konfliktni ciklus

Odluka Ministarskog saveta br. 3/11 o „elementima konfliktnog ciklusa“ prepoznaje potrebu za sveobuhvatnim i višedimenzionalnim odgovorom na višestruke uzroke kriza i konflikata.

Slika 4: Konfliktni ciklus



Brojni nasilni konflikti širom sveta povezani su sa strukturnim nedostacima sektora bezbednosti. Institucije sektora bezbednosti kojima se loše upravlja, koje su korumpirane, politizirane, nedelotvorne, nisu inkluzivne niti predstavljaju stanovništvo kome služe, krše ljudska prava i nisu dovoljno odgovorne, predstavljaju osnovni uzrok konflikata. Štaviše, imaju potencijal da destabilizuju

20 Za više informacija, videti poglavlja „Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti“ i „Jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

već nestabilne okolnosti i mogu postati pokretači konflikata umesto da doprinose njihovom sprečavanju. Empirijski dokazi pokazuju da zemlje čijim se sektorima bezbednosti slabo upravlja snose od 30% do 45% veći rizik od nasilja i građanskih sukoba.²¹ S druge strane, sektor bezbednosti koji dobro funkcioniše i kojim se upravlja u skladu sa obavezama i principima OEBS-a, jača otpornost na krize i doprinosi stabilnosti. Odgovoran sektor bezbednosti koji odgovara na potrebe celokupne populacije stoga je ključan za delotvorno sprečavanje konflikata.

Brojne države učesnice prepoznale su važnost delotvornih i odgovornih institucija sektora bezbednosti i njihov značajan doprinos ranom upozoravanju, sprečavanju konflikata, upravljanju krizama i njihovom rešavanju, postkonfliktnoj rehabilitaciji i održivoj izgradnji mira. To je takođe podstaklo generalnog sekretara da u svom izveštaju preporuči „dalje integrisanje upravljanja i reforme sektora bezbednosti u komplet alatki OEBS-a koji se odnosi na konfliktni ciklus radi jačanja rada OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu globalnih napora sprečavanja konflikata i održavanja mira“.²²

Iz tih razloga, svaka analiza konflikta treba da prepozna ulogu sektora bezbednosti, kao i ulogu upravljanja i reforme sektora bezbednosti u sprečavanju konflikata. U tom smislu, prilikom pružanja pomoći u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti potrebno je uvek uzeti u obzir rizik od konflikata i različite faze konfliktnog ciklusa, kao i odgovarajuću ulogu koju upravljanje i reforma sektora bezbednosti mogu da igraju u tim fazama. Time će se obezbediti dugoročna održivost i delotvornost reformskih napora, uzimanjem u obzir, na odgovarajući način, dinamike konflikata i primenjivanjem pristupa nenanošenja štete, posebno prema grupama koje su u položaju ranjivosti, prilikom interakcije sa institucijama sektora bezbednosti.²³

Ključni konceptualni osnov kompleta alatki OEBS-a za konfliktni ciklus jeste „slojeviti pristup“ različitim fazama konfliktnog ciklusa. Taj pristup obuhvata primarno, sekundarno i tercijarno sprečavanje.²⁴

21 Dorith Kool i Tim Sweijs, „Dobro, loše i ružno: okvir za procenu potencijalnog doprinosa stabilnosti sektora bezbednosti“ (*The Good, the Bad, and the Ugly: A Framework to Assess Security Sectors' Potential Contribution to Stability*) (Hag: Haški centar za strateške studije, 2020), str. 20.

22 OEBS, „Pristup OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti: Izveštaj generalnog sekretara OEBS-a“ (*The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE*) (Beč, 2019), SEC.GAL/42/19, str. 14.

23 Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine, „Preporuke o radu policije u multietničkim društvima“ (*Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*) (The Hague, 2006) (Hag, 2006) i „Preporuke iz Graca o pristupu pravdi i nacionalnim manjinama“ (*Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities*) (Hag, 2017) sadrže praktične smernice u tom smislu.

24 Michael Raith, „Rešavanje ciklusa konflikta – komplet alatki OEBS-a koje se unapređuju“ (*Addressing the Conflict Cycle – The OSCE's Evolving Toolbox*), u: OSCE Insights (Hamburg: IFSH, 2020).

4.4.1 Primarno sprečavanje: sprečavanje konflikata, rano upozoravanje i rano delovanje

Primarno sprečavanje odnosi se na sprečavanje nasilnih konflikata uspešnim primenjivanjem instrumenata ranog upozoravanja i ranog delovanja i primenom dugoročnih mera usmerenih na osnovne uzroke konflikta. Cilj je održavanje mira putem podsticanja mirnih mehanizama za upravljanje i rešavanje konflikata, čime se sprečava eskalacija konflikata u nasilje.

Budući da institucije sektora bezbednosti drže monopol nad legitimnom upotrebom sile, one su po pravilu jedan od ključnih igrača i u **dugoročnom strukturnom** i u **kratkoročnom operativnom sprečavanju**. Za razliku od civilnog društva, doprinos institucija sektora bezbednosti strukturnom sprečavanju nije uvek vidljiv. Taj doprinos tiče se načina na koji one pružaju bezbednost (npr. upotreba sile) i kako se njima upravlja i kako se nadziru. Dobro upravljanje sektorom bezbednosti u skladu sa obavezama i principima OEBS-a pomaže da se izbegne rizik da institucije sektora bezbednosti postanu primarni uzroci ili čak pokretači konflikata i nestabilnosti. Stoga je pomoć u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti radi pune primene obaveza i principa OEBS-a ključna u smislu strukturnog sprečavanja.

S druge strane, u slučaju operativnog sprečavanja, posebno u kriznim situacijama, velika pažnja posvećuje se institucijama sektora bezbednosti, a njihov doprinos deeskalaciji ili daljoj eskalaciji zavisi od toga kako se nose sa situacijom. Stoga je podjednako važno, u kontekstu operativnog sprečavanja, da institucije sektora bezbednosti deluju u skladu sa obavezama i principima OEBS-a i doprinose deeskalaciji, a ne eskalaciji krizne situacije. Pomoć OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti stoga podržava i strukturno i operativno sprečavanje.

Pored toga, upravljanje i reforma sektora bezbednosti unapređuju pristupe koji podstiču učešće žena i drugih marginalizovanih grupa (npr. etničkih manjina) u institucijama sektora bezbednosti, što je takođe ključno za strukturno sprečavanje. Jedino inkluzivan sektor bezbednosti može obezbediti efikasno pružanje usluga, vodeći računa o tome da se bezbednosne potrebe stanovništva efikasno zadovolje i da se izbegnu pritužbe koje mogu podstaći konflikt.

Iz svih tih razloga, upravljanje i reforma sektora bezbednosti relevantni su za rano upozoravanje i rano delovanje. Mogući nedostaci sektora bezbednosti jedne zemlje i njihov uticaj na sposobnost zemlje da odgovori na bezbednosne potrebe i izazove predstavljaju važne signale **ranog upozoravanja**. Jedino odgovorne institucije sektora bezbednosti koje poštuju vladavinu prava i ljudska prava mogu steći potpuno poverenje javnosti i biti u stanju da efikasno odgovore na bezbednosne potrebe celokupnog stanovništva, obezbeđujući jednak pristup bezbednosti i pravdi i doprinoseći strukturnom sprečavanju konflikata i miru. Nasuprot tome, nejednak ili nepostojeći pristup bezbednosti i pravdi zbog toga što su institucije sektora bezbednosti neefikasne, korumpirane ili bez demokratskog nadzora, što krše ljudska prava ili su diskriminatorne prema određenim grupama, dovodi do kolektivnih žalbi koje mogu imati za rezultat društvene nemire i nasilje ili pospešiti već postojeće sukobe.

Kad je reč o ranom delovanju, OEBS ima paket zvaničnih instrumenata za umanjivanje tenzija pre nego što eskaliraju u nasilje.²⁵ Institucije sektora bezbednosti predstavljaju najrelevantnije sagovornike u toj fazi budući da će upravo one često biti te koje operativno doprinose sprečavanju daljih tenzija i nasilja (ili njihove eskalacije). Štaviše, OEBS ima dugo iskustvo primene vojnih mera izgradnje poverenja i bezbednosti, kao i nevojnih mera izgradnje poverenja. Vojne mere izgradnje poverenja i bezbednosti uključuju brojne mere transparentnosti i verifikacije, mehanizme smanjenja rizika ili razmenu vojnih informacija. Upravljanje i reforma sektora bezbednosti mogu obezbediti niz tematskih polaznih tačaka za razvoj i primenu vojnih mera izgradnje poverenja i bezbednosti i nevojnih mera izgradnje poverenja i obrnuto.

4.4.2 Sekundarno sprečavanje: odgovor na krize i upravljanje krizama

Kad sukobi eskaliraju u nasilje, sekundarnim sprečavanjem nastoji se suzbiti nasilje i sukob vratiti na nenasilan nivo, čime se utire put nenasilnim načinima rešavanja sukoba. Iako delovanje institucija sektora bezbednosti u ovoj fazi u velikoj meri zavisi od prethodnih aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, potrebno je prepoznati da te aktivnosti mogu često igrati samo ograničenu ulogu tokom reagovanja na krizu i upravljanja njome, budući da se obično sastoje od dugoročnijih procesa. Međutim, postoje određene polazne tačke za upravljanje i reformu sektora bezbednosti takođe u oblasti sekundarnog sprečavanja.

Kada nasilje eskalira, potrebno je uložiti napore da se neprijateljstva zaustave. U tom smislu, podsticanje dijaloga, posredovanje i prekidi vatre obezbeđuju ključni prostor za strane u sukobu da povedu razgovore. Ti razgovori mogu odrediti ton daljih mirovnih pregovora, uključujući i o pitanjima koja su relevantna za upravljanje i reformu sektora bezbednosti i koja mogu predstavljati važan element mirovnog sporazuma. Aktivan rad sa akterima iz sektora bezbednosti takođe je važan za dogovaranje i obezbeđivanje bezbednosnih rešenja neophodnih za mirovne procese. Brojni konačni mirovni sporazumi sadrže elemente upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kao što su odredbe o reformi odbrane, policije, pravosuđa i obaveštajnih službi. Moguće je osmisliti posebne smernice za unošenje odredaba u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti u mirovne sporazume.²⁶

Druga polazna tačka u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u sekundarnom sprečavanju jeste potreba za saradnjom sa bezbednosnim akterima i pre potpunog prestanka vojnih

25 Sažet pregled glavnih mehanizama i procedura dostupnih u okviru OEBS-a dat je u dokumentu: OEBS, „Mehanizmi i procedure OEBS-a: sažetak/zbornik“ (*OSCE Mechanisms and Procedures: Summary/Compendium*) (Beč, 2011).

26 Na primer, posebne odredbe u Sporazumu iz Ohrida u vezi sa formiranjem Ustavnog suda eksplicitno su konfliktno senzitivne i institucionalizuju sprečavanje konflikata. Kao deo zakonskih mera modernizacije, navedeni su posebni parametri reforme policije. Odeljak o prestanku vojnih neprijateljstava odnosi se na raspuštanje paravojnih oružanih odreda i usvajanje pravila i uslova NATO.

neprijateljstava. Takva saradnja je često važna ne samo radi operativnog osiguranja bezbednosti na terenu, već i kao osnov za buduće reformske procese.

Uspeh procesa rešavanja sukoba i povezanih procesa u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kao što je zaštita civila i primena humanitarnog prava, zavisi ne samo od političke volje strana, već i od stepena inkluzivnosti procesa. Prilikom rešavanja sukoba, žene su često ključni akteri za promenu na nivou lokalnih zajednica. Međutim, one imaju ograničen pristup zvaničnim mirovnim pregovorima. Da bi mirovni procesi bili održivi, žene treba da budu na svrsishodan način uključene i u zvanične i nezvanične pregovore, kao i u procese koji se odnose na upravljanje i reformu sektora bezbednosti. U postkonfliktnim situacijama, žene imaju posebne bezbednosne potrebe koje treba da budu uzete u obzir već za pregovaračkim stolom. To iziskuje da žene učestvuju u procesima pregovaranja i dijaloga na smislen način. Potrebno je takođe podsticati nezvanični dijalog i aktivnosti rešavanja sukoba, kao i aktivnosti na nivou lokalnih zajednica, kao što su partnerstva između civilnog društva i sektora bezbednosti.

4.4.3 Tercijarno sprečavanje: postkonfliktna rehabilitacija i izgradnja mira

Cilj tercijarnog sprečavanja jeste izbegavanje ponavljanja nasilnog sukoba. To podrazumeva delotvorno sprovođenje mirovnih sporazuma, napore da se dođe do pomirenja i aktivnosti kojima se podstiče primena mehanizama mirnog rešavanja sukoba i rešavanje starih ili novih osnovnih uzroka i pokretača sukoba, uključujući mere izgradnje poverenja. Programiranje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti može značajno doprineti postkonfliktnoj rehabilitaciji i održivoj izgradnji mira, budući da su institucije sektora bezbednosti još jednom među ključnim akterima u ovoj fazi konfliktnog ciklusa.

U postkonfliktnom periodu, međunarodna pomoć može biti primarno usmerena na vojnu pomoć, obuku i opremu („tvrda bezbednost“) kako bi se izbeglo direktno ponovno izazivanje nasilja. Međutim, radi izgradnje održivog mira, takve aktivnosti treba da budu praćene sveobuhvatnijim i dugoročnijim naporima usmerenim na suptilnije i sistematičnije pokretače konflikata. U tom kontekstu, programi i projekti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti mogu da igraju ključnu ulogu – na primer, podsticanjem poštovanja ljudskih prava, tranzicione pravde i pomirenja, pristupa vođenih upravljanjem radi efikasnog pružanja usluga i sprovođenja procesa razoružanja, demobilizacije i reintegracije koji su dobro povezani sa ukupnim procesima reformi. Ilustrativni primeri mera izgradnje poverenja koje se primenjuju u tercijarnom sprečavanju jesu napori izgradnje poverenja u vezi sa raspoređivanjem policije u nekadašnjim oblastima jugoistočne Evrope ili Inicijativa za bezbednost zajednice u Kirgistanu.²⁷

27 Za više informacija o tim primerima, videti: OEBS, „Vodič OEBS-a za nevojne mere izgradnje poverenja“ (*OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures (CBMs)*) (Beč, 2013).

Procesi upravljanja i reforme sektora bezbednosti u oblastima u kojima se desio nasilni konflikt moraju biti sveobuhvatni i moraju uzeti u obzir kompleksnost postkonfliktnih situacija, kao što su širenje malokalibarskog i lakog oružja i neuspeh javnih službi, uključujući i u sektoru bezbednosti. U takvim kontekstima, svi segmenti stanovništva, posebno najranjiviji i oni koji su u najvećoj meri bili izloženi nasilju u prethodnom periodu, treba da osete da se njihove bezbednosne potrebe zadovoljavaju na efikasan način. Postojanje jakih demokratskih institucija ključno je u tom smislu i predstavlja ključnu komponentu održivog mira. Rad u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti na jačanju demokratskog nadzora, odgovornosti, inkluzivnosti i responzivnosti sektora bezbednosti stoga može predstavljati ključni doprinos tim naporima.

Potrebno je imati na umu da promene u upravljanju sektorom bezbednosti i dugoročna izgradnja kapaciteta i institucija iziskuju vreme. Stoga, pristupi upravljanja i reforme sektora bezbednosti koji doprinose postkonfliktnoj rehabilitaciji i izgradnji mira treba da budu sprovedeni uz dugoročnu perspektivu i u okviru sveobuhvatnih strategija.

4.5 Doprinos upravljanja i reforme sektora bezbednosti Ciljevima održivog razvoja UN

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti igraju važnu ulogu u održivom miru i bezbednosti i ključni su za **održivi razvoj**. Ključni element održivog razvoja jeste stabilnost, koju jača sektor bezbednosti koji dobro funkcioniše. U izjavi Ministarskog saveta iz 2019. godine o ulozi OEBS-a u upravljanju i reformi sektora bezbednosti, 44 države učesnice prepoznale su da „inkluzivan, odgovoran i demokratski kontrolisan sektor bezbednosti koji u potpunosti poštuje ljudska prava i vladavinu prava može unaprediti poverenje između društva i države i ojačati stabilnost u celom regionu OEBS-a“.²⁸

Stoga, dobro upravljanje sektorom bezbednosti direktno podržava Ciljeve održivog razvoja UN – posebno Cilj 5 o rodnoj ravnopravnosti i Cilj 16 o miru, pravdi i jakim institucijama. Saradnja OEBS-a sa drugim multilateralnim organizacijama, naročito UN-om i EU, u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, takođe podržava Cilj 17 o partnerstvu za ciljeve.

28 Grupa prijatelja OEBS-a za upravljanje i reformu sektora bezbednosti, „Izjava o ulozi OEBS-a u pružanju podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti kao delu sveobuhvatnog pristupa OEBS-a bezbednosti“ (*Statement on the OSCE's role in supporting security sector governance and reform as part of the OSCE's comprehensive approach to security*) (Bratislava, 2019), MC.DEL/63/19.

Više informacija 3



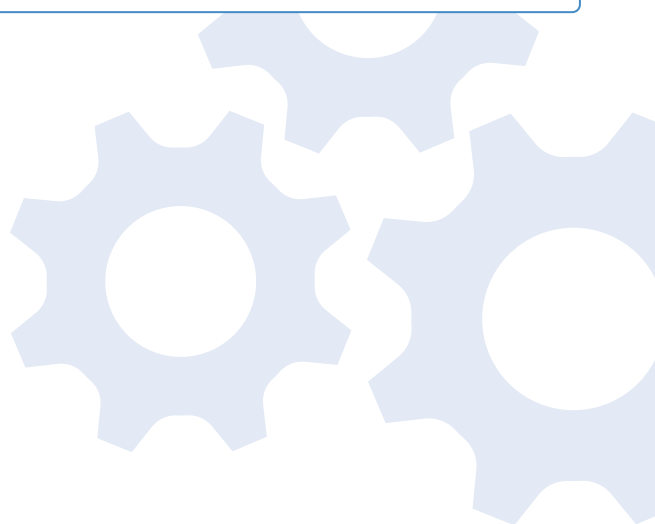
Održivi ciljevi razvoja UN koji su najrelevantniji za upravljanje i reformu sektora bezbednosti

Cilj 5: Postizanje rodne ravnopravnosti i osnaživanje svih žena i djevojčica.

- ▶ Potcilj 5.5: Obezbediti puno i efikasno učešće žena i jednake mogućnosti za liderstvo na svim nivoima donošenja odluka u političkom, ekonomskom i javnom životu.
- ▶ Potcilj 5c: Usvojiti i ojačati valjane politike i važeće zakonodavstvo radi unapređivanja rodne ravnopravnosti i osnaživanja svih žena i djevojčica na svim nivoima.

Cilj 16: Unapređivanje mirnih i inkluzivnih društava za održivi razvoj, obezbeđivanje pristupa pravdi za sve i izgradnja efikasnih, odgovornih i inkluzivnih institucija na svim nivoima.

- ▶ Potcilj 16.3: Unaprediti vladavinu prava na nacionalnom i međunarodnom nivou i obezbediti jednak pristup pravdi za sve.
- ▶ Potcilj 16.4: Do 2030, značajno umanjiti nezakonite tokove novca i oružja, ojačati povraćaj ukradene imovine i boriti se protiv svih vidova organizovanog kriminala.
- ▶ Potcilj 16.5: Značajno smanjiti korupciju i podmićivanje u svim vidovima.
- ▶ Potcilj 16.6: Razviti efikasne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima.
- ▶ Potcilj 16.7: Obezbediti responzivno, inkluzivno, participatorno i predstavničko donošenje odluka na svim nivoima.
- ▶ Potcilj 16a: Ojačati relevantne nacionalne institucije, uključujući putem međunarodne saradnje, radi izgradnje kapaciteta na svim nivoima, posebno u zemljama u razvoju, s ciljem sprečavanja nasilja i borbe protiv terorizma i kriminala.



5. Upravljanje i reforma sektora bezbednosti u multilateralnom kontekstu

Brojne međunarodne, regionalne i nacionalne organizacije igraju aktivnu ulogu u upravljanju i reformi sektora bezbednosti. Pružaju ekspertizu i savete, podižu svest i razvijaju nacionalne kapacitete za dobro upravljanje sektorom bezbednosti, uključujući demokratski nadzor, ljudska prava i vladavinu prava. Međunarodne i regionalne organizacije takođe igraju centralnu ulogu u definisanju politika, normi i standarda, obezbeđivanju odgovornosti i unapređivanju vladavine prava.²⁹

Ujedinjene nacije: Na nivou politike, Savet bezbednosti UN usvojio je dve ključne rezolucije o reformi sektora bezbednosti (2008. i 2013), a generalni sekretar UN objavio je dva izveštaja o toj temi 2008. i 2013. godine. Na operativnom nivou, UN je organizovao sektorske strukture za reformu sektora bezbednosti u svojim brojnim terenskim kancelarijama. Jedinica za reformu sektora bezbednosti, pri Kancelariji za vladavinu prava i institucije bezbednosti pri Odeljenju za mirovne operacije, služi kao središnja tačka i pruža kapacitet za tehničke resurse za reformu sektora bezbednosti za sistem UN i nacionalne i međunarodne partnere. Takođe nastupa kao Sekretarijat za Međuresorsku radnu grupu UN za reformu sektora bezbednosti, koja predstavlja mehanizam koordinacije za pružanje koherentne podrške u reformi sektora bezbednosti, koji se trenutno sastoji od 14 tela UN.³⁰ Prvi tom Integrisanih tehničkih beleški UN sa smernicama za reformu sektora bezbednosti objavljen je 2012, drugi tom 2016, a treći tom tek treba da bude objavljen.

Veliki broj tela UN radi na pitanjima upravljanja i reforme sektora bezbednosti, pri čemu je **Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droga i kriminala** (UNODC) posebno aktivna u toj oblasti. Izradila je niz publikacija i alatki o temama koje se tiču upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kao što su sprečavanje kriminala, krivična pravda, reforma policije i zatvora. Saraduje sa akterima iz sektora bezbednosti širom sveta i nastupa kao strateški partner OEBS-a, sa kojim saraduje na osnovu zajedničkih akcionih planova od 2011. godine.

Svetska banka ističe ključnu ulogu koju upravljanje sektorom bezbednosti može da igra u razumevanju i sprečavanju nasilnih konflikata. U izveštaju iz 2018. godine, koji je objavljen zajedno sa UN, Svetska banka priznaje da reforma sektora bezbednosti može igrati ključnu ulogu u izgradnji kredibiliteta, legitimiteta i delotvornosti društva. U „Strategiji za ranjivost,

29 Sve publikacije pomenute u narednim pasusima sadržane su u „Dodatnim informacijama 4“.

30 Za više informacija, videti Grupu prijatelja UN za reformu sektora bezbednosti, „Izveštaj sa panela i diskusije na visokom nivou o Ujedinjenim nacijama i reformi sektora bezbednosti: između politike i prakse“ (*Report of the High-Level Panel and Discussion on the United Nations and Security Sector Reform: Between Policy and Practice*) (2020).

konflikt i nasilje 2020–2025”, Svetska banka ističe saradnju sa sektorom bezbednosti kao jednu od svojih šest prioriternih oblasti za sprečavanje i umanjivanje izazova ranjivosti, sukoba i nasilja.

Drugi ključni multilateralni akter jeste **Evropska unija** (EU). Od početka 2000-ih godina, institucije EU postepeno jačaju svoju podršku aktivnostima u vezi sa reformom sektora bezbednosti putem finansijskih i nefinansijskih instrumenata. Oni pre svega uključuju razvojne programe, instrumente za mir i stabilnost³¹ i aktivnosti misija zajedničke bezbednosne i odbrambene politike koje su angažovane u državama koje nisu članice EU. Strateški okvir na nivou EU u oblasti reforme sektora bezbednosti izrađen je 2016. godine. To je dovelo do pojačanje podrške reformi sektora bezbednosti od svih aktera EU i uspostavljanja tela EU za upravljanje sektorom bezbednosti – ekspertske grupe koja pruža stalnu tehničku pomoć akterima EU radi bolje podrške inicijativama upravljanja i reforme sektora bezbednosti partnerskih zemalja.

Ostale regionalne organizacije koje su usvojile dokumente politike u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti jesu **Afrička unija**, **Ekonomska zajednica zapadnoafričkih država (ECOWAS)** i **OECD**, koje su 2007. godine bile među prvima koje su izradile sveobuhvatne smernice o ključnim konceptima, normama i principima upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Takođe postoji nekoliko nacionalnih organizacija koje se bave upravljanjem i reformom sektora bezbednosti i deluju na globalnom nivou, kao što su: **Ženevski centar za upravljanje sektorom bezbednosti (DCAF)** i švedska **Akademija „Folke Bernadotte“**. Obe organizacije nastupaju kao strateški partneri OEBS-a koji su doprineli izradi ovog internog paketa Smernica i različitim aktivnostima OEBS-a koje se tiču izgradnje kapaciteta u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

31 Npr. Instrument EU koji doprinosi stabilnosti i miru, ili Afrički mirovni instrument.

Više informacija 4



Ključni multilateralni dokumenti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

- ▶ Savet EU: „Koncept podrške evropske bezbednosne i odbrambene politike reformi sektora bezbednosti“ (Council of the EU: Concept for ESDP support to SSR) (2005)
- ▶ Komisija EU: „Koncept podrške Evropske zajednice reformi sektora bezbednosti“ (EU Commission: Concept for European Community Support for SSR) (2006)
- ▶ Predsednička izjava Saveta bezbednosti UN (UN Security Council Presidential Statement) (2007)
- ▶ „Priručnik OECD DAC o reformi sistema bezbednosti“ (OECD DAC Handbook on Security System Reform) (2007)
- ▶ Prvi izveštaj generalnog sekretara UN (First UN Secretary-General Report) (2008)
- ▶ „Integrisane tehničke beleške UN sa smernicama za reformu sektora bezbednosti“ (UN Integrated Technical Guidance Notes on SSR) (2012)
- ▶ „Okvir politike Afričke unije o reformi sektora bezbednosti“ (African Union Policy Framework on SSR) (2013)
- ▶ Drugi izveštaj generalnog sekretara UN (Second United Nations Secretary-General Report) (2013)
- ▶ Rezolucija 2151 Saveta bezbednosti UN (UN Security Council Resolution 2151) (2014)
- ▶ EU-wide strategic framework to support SSR (2016)
- ▶ „Integrisane tehničke beleške UN sa smernicama o transnacionalnom organizovanom kriminalu i reformi sektora bezbednosti“ (UN Integrated Technical Guidance Notes on Transnational Organized Crime and SSR) (2016)
- ▶ „Okvir politike ECOWAS za reformu i upravljanje sektorom bezbednosti“ (ECOWAS Policy Framework for Security Sector Reform and Governance) (2018)
- ▶ Izveštaj UN i Svetske banke „Putevi mira: inkluzivni pristupi sprečavanju nasilnog sukoba“ (UN and World Bank Report “Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict”) (2018)
- ▶ Rezolucija 2553 Saveta bezbednosti UN (UN Security Council Resolution 2553) (2020)
- ▶ „Strategija Grupe Svetske banke za ranjivost, konflikt i nasilje 2020–2025“ (World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020–2025) (2020)



6. Izvori

- ▶ Afrička unija, *Okvir politike o reformi sektora bezbednosti* (Adis Abeba, 2013).
Dostupno: <https://www.peaceau.org/uploads/au-policy-framework-on-security-sector-reform-ae-ssr.pdf>.
- ▶ Komisija evropskih zajednica, *Koncept podrške Evropske zajednice reformi sektora bezbednosti* (Brisel, 2006),
Dostupno: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0253:FIN:EN:PDF>.
- ▶ Savet Evropske unije, *Koncept EU za podršku evropske politike bezbednosti i odbrane reformi sektora bezbednosti* (Brisel, 2005).
Dostupno: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12566-2005-REV-4/en/pdf>.
- ▶ DCAF (2013), *Izvršni rezime: studija mapiranja uloge OEBS-a u upravljanju i reformi sektora bezbednosti* (Ženeva, 2013).
Dostupno: <https://www.dcaf.ch/executive-summary-mapping-study-role-organization-security-and-co-operation-europe-osce-security>.
- ▶ DCAF, OEBS/ODIHR, UN Women, „Upravljanje sektorom bezbednosti, reforma tog sektora i rod“, u: *Komplet alatki u vezi sa rodom i bezbednošću* (Ženeva, 2019). Dostupno: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSToolkit_Tool-1%20EN%20FINAL_2.pdf.
- ▶ DCAF, OEBS/ODIHR, UN Women, *Pregled politike: Pristup upravljanja sektorom bezbednosti u odnosu na žene, mir i bezbednost* (Ženeva, 2019).
Dostupno: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSPolicyBrief_1%20EN%20FINAL_1.pdf.
- ▶ Dorith Kool i Tim Sweijs, *Dobro, loše i ružno: okvir za procenu mogućeg doprinosa sektora bezbednosti stabilnosti (The Good, the Bad, and the Ugly: A Framework to Assess Security Sectors' Potential Contribution to Stability)* (Hag: Haški centar za strateške studije, 2020).
Dostupno: <https://hcass.nl/wp-content/uploads/2021/01/The-Good-The-Bad-and-The-Ugly-2nd-edition.pdf>.
- ▶ ECOWAS (Ekonomska zajednica zapadnoafričkih zemalja), *Okvir politike ECOWAS za reformu i upravljanje sektorom bezbednosti* (Dakar, 2018).
Dostupno: <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2018/08/ecowas-policy-framework-on-srsg-english-adopted.pdf>.
- ▶ Evropska komisija, *Elementi strateškog okvira EU za podršku reformi sektora bezbednosti* (Brisel, 2016). Dostupno: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JCO031&from=EN>.
- ▶ Međuresorna radna grupa o razoružavanju, demobilizaciji i reintegraciji, *Izveštaj za visoko rukovodstvo o standardima Ujedinjenih nacija o integrisanom razoružavanju, demobilizaciji i reintegraciji* (2019).
Dostupno: <https://www.unddr.org/wp-content/uploads/2019/11/Briefing-Note-for-Senior-Managers-on-the-IDDRS-2-FINAL.pdf>.
- ▶ Michael Raith, „Rešavanje ciklusa konflikta – komplet alatki OEBS-a koje se unapređuju“ („Addressing the Conflict Cycle – The OSCE’s Evolving Toolbox“) u: *OSCE Insights* (Hamburg: IFSH, 2020). Dostupno: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748922339-03/addressing-the-conflict-cycle-the-osce-s-evolving-toolbox>.

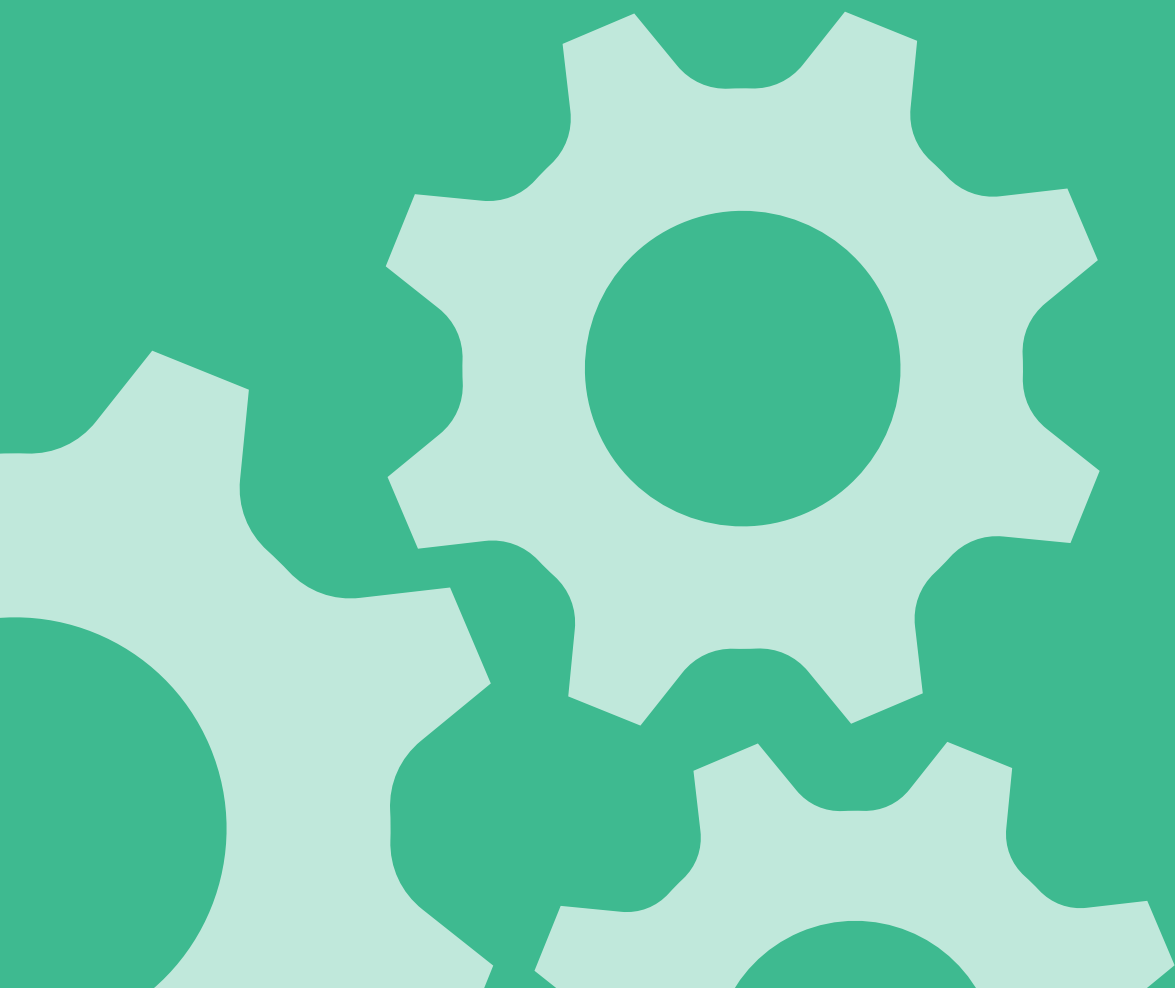
- ▶ OECD, *Priručnik Komiteta za razvojnu pomoć* (DAC) OECD-a o reformi sektora bezbednosti (Pariz, 2007).
Dostupno: https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-oecd-dac-handbook-on-security-system-reform_9789264027862-en.
- ▶ OEBS, *Pariska povelja za novu Evropu* (Pariz, 1990).
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>.
- ▶ OEBS, *Smernice o upravljanju i reformi sektora bezbednosti za zaposlene u OEBS-u* (prvo izdanje) (Beč, 2016).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/231176>.
- ▶ OEBS, *Vodič OEBS-a za nevojne mere izgradnje poverenja* (Beč, 2013).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/91082>.
- ▶ OEBS, *Mehanizmi i procedure OEBS-a: kratak pregled / zbornik* (Beč, 2011).
Dostupno: <https://www.osce.org/cpc/34427>.
- ▶ OEBS, *Pristup OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti: izveštaj generalnog sekretara OEBS-a* (Beč, 2019).
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/414725.pdf>.
- ▶ Grupa prijatelja OEBS-a za upravljanje i reformu sektora bezbednosti, *Izjava o ulozi OEBS-a u pružanju podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti kao delu sveobuhvatnog pristupa OEBS-a bezbednosti* (Bratislava, 2019), MC.DEL/63/19.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/c/442288.pdf>.
- ▶ Grupa prijatelja OEBS-a za upravljanje i reformu sektora bezbednosti, *Zajednička izjava o ulozi OEBS-a u pružanju podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti kao delu sveobuhvatnog pristupa OEBS-a bezbednosti* (Stokholm, 2021), MC.DEL/44/21.
Dostupno: <https://www.osce.org/chairmanship/506717>.
- ▶ OEBS/HCNM (Visoki komesar za nacionalne manjine), *Preporuke iz Graca o pristupu pravdi i nacionalnim manjinama* (Hag, 2017).
Dostupno: <https://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations>.
- ▶ OEBS/HCNM (Visoki komesar za nacionalne manjine), *Preporuke o radu policije u multietničkim društvima* (Hag, 2006).
Dostupno: <https://www.osce.org/hcnm/policing-recommendations>.
- ▶ Parlamentarna skupština OEBS-a, „Rezolucija o jačanju pristupa OEBS-a podršci upravljanju i reformi sektora bezbednosti u državama učesnicama i državama partnerima“ u: *Berlinska deklaracija i rezolucije usvojene na 27. godišnjem zasedanju Parlamentarne skupštine OEBS-a* (Berlin, 2018).
Dostupno: <https://www.oscepa.org/en/documents/annual-sessions/2018-berlin/declaration-26/3742-berlin-declaration-eng/file>.
- ▶ Predsedavanje Španije OEBS-u, *Izveštaj predsedavajućeg o osnovnim normama i principima OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti* (Madrid, 2007).
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/29386.pdf>.
- ▶ Ujedinjenje nacije, *Malokalibarsko i lako oružje u kontekstu reforme sektora bezbednosti* (2020).
Dostupno: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/09/MOSAIC-02.20EV1.0.pdf>.
- ▶ Ujedinjene nacije i Svetska banka, *Putevi ka miru: inkluzivni pristupi sprečavanju nasilnog konflikta* (Vašington, 2018).
Dostupno: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.
- ▶ Generalna skupština Ujedinjenih nacija / Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, *Obezbeđivanje država i društava: jačanje sveobuhvatne podrške Ujedinjenih nacija reformi sektora bezbednosti – izveštaj generalnog sekretara* (Njujork, 2013), A/67/970–S/2013/480.
Dostupno: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/480.

- ▶ Generalna skupština Ujedinjenih nacija/Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, *Obezbeđivanje mira i razvoja: uloga Ujedinjenih nacija u pružanju podrške reformi sektora bezbednosti – Izveštaj generalnog sekretara* (Njujork, 2008), A/62/659–S/2008/39.
Dostupno: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/659.
- ▶ Grupa prijatelja Ujedinjenih nacija u oblasti reforme sektora bezbednosti, *Izveštaj sa panela i diskusije na visokom nivou o Ujedinjenim nacijama i reformi sektora bezbednosti: između politike i prakse* (2020).
Dostupno: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2020-05-11_-_report_hl_panel_and_discussion_ssr_policy_final2.pdf.
- ▶ Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, *Rezolucija 2151* (2014) (Njujork, 2014), S/RES/2151.
Dostupno: <https://digitallibrary.un.org/record/769811>.
- ▶ Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, *Rezolucija 2553* (2020) (Njujork, 2014), S/RES/2553.
Dostupno: <https://digitallibrary.un.org/record/3893781>.
- ▶ Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, *Izjava predsednika Saveta bezbednosti* (Njujork, 2007), S/PRST/2007/3.
<https://undocs.org/S/PRST/2007/3>
- ▶ Radna grupa Ujedinjenih nacija za reformu sektora bezbednosti, *Integrisane tehničke beleške sa smernicama za reformu sektora bezbednosti: transnacionalni organizovani kriminal i reforma sektora bezbednosti* (Njujork, 2016).
Dostupno: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/integrated_technical_guidance_notes_on_transnational_organized_crime_and_security_sector_reform.pdf.
- ▶ Radna grupa Ujedinjenih nacija za reformu sektora bezbednosti, *Integrisane tehničke beleške UN-a sa smernicama za reformu sektora bezbednosti* (Njujork, 2012).
Dostupno: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_integrated_technical_guidance_notes_on_ssr_1.pdf.
- ▶ Victor-Yves Ghebali, „Norme i aktivnosti OEBS-a u vezi sa reformom sektora bezbednosti: nepotpuna slagalica“ („The OSCE Norms and Activities Related to the Security Sector Reform: An Incomplete Puzzle”), *Security and Human Rights*, 4 (2008), str. 273-283.
Dostupno: <https://www.shrmonitor.org/osce-norms-activities-related-security-sector-reform-incomplete-puzzle/>.
- ▶ Svetska banka, *Strategija Grupe Svetske banke za ranjivost, konflikt i nasilje 2020–2025* (Vašington, 2020).
Dostupno: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/844591582815510521/world-bank-group-strategy-for-fragility-conflict-and-violence-2020-2025>.



Vodič za zaposlene u OEBS-u

**Višedimenzionalni pristupi
upravljanju i reformi
sektora bezbednosti**



Izvršni rezime

Podrška u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba uvek da bude zasnovana na višedimenzionalnom pristupu, koji podrazumeva OEBS-ov sveobuhvatan koncept bezbednosti, kako bi se uzela u obzir holistička priroda nacionalnih procesa upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Svrha ovog poglavlja jeste da se zaposlenima u OEBS-u pruže saveti o tome kako podržati višedimenzionalne pristupe upravljanju i reformi sektora bezbednosti. Cilj tih pristupa jeste podsticanje napuštanja fragmentisane podrške koja može imati ograničen uticaj na ostvarenje višedimenzionalnih sinergija, i na strateškom i na operativnom nivou. Ovo poglavlje sadrži smernice o intrinzičnoj vrednosti višedimenzionalnog pristupa (odeljak 1), mogućim sinergijama podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u tri dimenzije OEBS-a (odeljak 2) i praktičnoj primeni višedimenzionalnog pristupa (odeljak 3). Praktična kontrolna lista služi kao ispomoć zaposlenima u procesu (odeljak 4).

Utvrđen je niz ključnih tačaka u vezi sa jačanjem višedimenzionalnih pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti:

- **Sveobuhvatni, višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti neophodni su za bavljenje holističkom prirodom tog procesa:** Jedan od ključnih aspekata upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste njegova holistička priroda, koja prepoznaje međusobne veze između različitih komponenti i aktera sektora bezbednosti. Reforme u jednom delu sektora bezbednosti možda neće biti uspešne ukoliko se ne uzmu u obzir efekti na reforme ili potreba za reformama u drugim delovima sektora bezbednosti. Sprovođenje takvih reformi i rad na upravljanju sektorom bezbednosti stoga zahtevaju efikasnu koordinaciju aktera sektora bezbednosti. Radi holističkog razumevanja procesa upravljanja i reforme sektora bezbednosti, OEBS mora da izvuče punu korist od svog višedimenzionalnog pristupa bezbednosti, uključujući i jačanjem interne koordinacije.
- **Utvrđivanje zajedničkih ciljeva upravljanja i reforme sektora bezbednosti i rad na njima na višedimenzionalan način:** Postoji rizik da „sabiranje“ svake vrste pomoći u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u bilo kojoj od tri dimenzije može biti smatrano višedimenzionalnim pristupom. Suprotno tome, integrisanim pristupom potrebno je povećati uticaj podrške OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Zahvaljujući takvom integrisanom pristupu, akteri OEBS-a u sve tri dimenzije doprinose ostvarenju zajedničkog cilja. Višedimenzionalnim pristupom podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti ne stvaraju se namerno dodatni poslovi radi njih samih, već se stvara sinergija podrške koju pružaju različiti akteri OEBS-a, posebno ukoliko se nalaze u različitim dimenzijama.

Potrebno je prepoznati da podrška u jednoj oblasti sektora bezbednosti može uticati na drugu oblasti te je, stoga, podrška najdelotvornija kada se pruža na komplementaran način koji ima koristi od sinergije u različitim dimenzijama.

- **Podrška višedimenzionalnim pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti putem planiranja i sprovođenja:** Kako bi se obezbedio delotvoran višedimenzionalni pristup upravljanju i reformi sektora bezbednosti, potrebno je najpre utvrditi zajedničke dugoročne programske ciljeve, kao i oblasti mogućih sinergija koje podstiču ostvarenje tih ciljeva. Takve sinergije moguće je utvrditi putem procene potreba, a tematske polazne tačke mogu da povezuju reforme policije i pravosuđa i podstiču demokratski nadzor, jačanje integriteta, integrisanja i unapređivanja rodne ravnopravnosti i ljudskih prava i rad sa civilnim društvom. U slučajevima kada aktivnosti zadiru u tri dimenzije bezbednosti OEBS-a, potrebno je jasno definisati uloge i odgovornosti kako bi se obezbedilo jasno razumevanje organizacionog vođstva. Dogovoreno rešenje treba da bude prikazano i u svakom predlogu projekta. Mehanizmi podsticaja mogu biti ustanovljeni kako bi se podstakla višedimenzionalna saradnja već u fazi izrade projekta. U tu svrhu je moguće koristiti postojeće mehanizme koordinacije ili je moguće izraditi nove mehanizme kako bi se podržala interna koordinacija i kako bi se obezbedilo da se sprovođenje odvija u skladu sa planom, i kako bi akteri iz različitih jedinica/odeljenja/izvršnih struktura mogli da informišu jedni druge o napretku i da daju doprinos u skladu sa onim šta je dogovoreno.



1. Obrazloženje

Višedimenzionalni pristup upravljanju i reformi sektora bezbednosti važan je za primenu OEBS-ovog sveobuhvatnog koncepta bezbednosti u skladu sa obavezama u okviru OEBS-a i za pružanje delotvorne pomoći radi podsticanja dobrog upravljanja sektorom bezbednosti.

1.1 Duh Helsinkija: bavljenje bezbednošću na sveobuhvatan i višedimenzionalan način

Rad OEBS-a kao regionalne organizacije zasnovan je na širokom razumevanju bezbednosti. Još u Konačnom aktu iz Helsinkija iz 1975. godine, države učesnice prepoznale su značaj bavljenja bezbednošću na holističan način, kroz tri neodvojive dimenzije: političko-vojnu (prvu) dimenziju, ekonomsko-ekološku (drugu) dimenziju i ljudsku (treću) dimenziju. Bezbednost nije više usko percipirana kao rezultat sprečavanja konflikata između država ili kroz upotrebu naprednih obavestajnih i odbrambenih sistema, već je počela da se posmatra kao pitanje od značaja za sve institucije – od zakonodavnih tela do pravosudnih sistema – za sve građane, pojedinačno i kao pripadnike civilnog društva.¹ U tom smislu, pristup OEBS-a bezbednosti jeste višedimenzionalan.

U kontekstu OEBS-a, prema radnoj definiciji, upravljanje i reforma sektora bezbednosti predstavljaju politički i tehnički proces putem koga zemlja nastoji da unapredi dobro upravljanje svojim sektorom bezbednosti.² Da bi se delotvorno podržale države učesnice u obezbeđivanju dobrog upravljanja sektorom bezbednosti, izvršne strukture i njihova odeljenja i jedinice u tri dimenzije treba da daju doprinos i da poseduju odgovarajuću stručnost za to.

Potreba za višedimenzionalnim pristupom prepoznata je u brojnim obavezama u okviru OEBS-a, koje su od direktnog značaja za upravljanje i reformu sektora bezbednosti i ističu njihov značaj. Na primer, u Konsolidovanom okviru OEBS-a za borbu protiv terorizma iz 2012. godine navedeno je da Organizacija „podstiče sveobuhvatan pristup bezbednosti, povezujući političko-vojnu, ekonomsko-ekološku i ljudsku dimenziju i na taj način obezbeđujući okvir za koherentne i održive aktivnosti sprečavanja i borbe protiv terorizma“.³

1 Konačni akt iz Helsinkija definiše tri oblasti bezbednosti koje su od tada postale poznate kao dimenzije. KEPS, „Konačni akt Konferencije za bezbednost i saradnju u Evropi“ (*Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe*) (Helsinki, 1975).

2 Za dodatne informacije, videti poglavlje „Razumevanje upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a“.

3 OEBS, „Konsolidovani okvir OEBS-a za borbu protiv terorizma“ (*OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism*) (Beč, 2012), PC.DEC/1063, str. 3.

Nekoliko odluka Ministarskog saveta prepoznaje da rodna ravnopravnost, zaštita ljudskih prava i sprečavanje diskriminacije treba da budu integrisani u sve tri dimenzije, što naravno uključuje organe sudstva, tužilaštva i sprovođenja zakona u okviru sektora bezbednosti.⁴

Višedimenzionalni pristup stoga integriše rad različitih aktera i komponenata sektora bezbednosti u sve tri dimenzije, čime se primenjuje OEBS-ov sveobuhvatan koncept bezbednosti.

1.2 Pružanje efikasne programske podrške unapređenju dobrog upravljanja u sektoru bezbednosti

Da bi OEBS primenio višedimenzionalni pristup u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti i da bi efikasno podržao nacionalne reformske procese na sveobuhvatan način, potrebni su udruženi napori aktera u sve tri dimenzije i potrebno ih je proaktivno podsticati u svim povezanim aktivnostima, bez obzira na to da li aktivnosti „institucionalno“ potpadaju pod jednu ili drugu dimenziju.

U pojedinim oblastima, kao što je rad na sprečavanju terorizma i organizovanog kriminala, to je već slučaj. Međutim, postoji rizik da se višedimenzionalni pristup može razumeti u smislu da akteri iz svake dimenzije pružaju podršku u sopstvenoj oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti bez nastojanja da se razume ili kolektivno doprinese ostvarenju zajedničkog cilja ili iskoriste povezane sinergije. Stoga je potrebno prevazići takav „jednodimenzionalan“ pristup i obezbediti utvrđivanje i pružanje podrške odgovarajućim vezama između dimenzija. U kontekstu specifičnom za određenu zemlju, višedimenzionalni pristup podrazumeva definisanje zajedničkih ciljeva, kojima će doprineti akteri u svim dimenzijama kako bi se maksimizirao ukupni uticaj. Podrška višeg rukovodstva utvrđivanju strateških okvira biće potrebna za primenu takvog pristupa, počev od faze programskog planiranja.⁵

Konačno, svrha podrške višedimenzionalnim pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti jeste unapređenje efikasnosti, delotvornosti, transparentnosti i uticaja podrške OEBS-a. Štaviše, višedimenzionalni pristupi obezbeđuju legitimitet OEBS-u prilikom podizanja svesti među nacionalnim akterima o potrebi usvajanja sveobuhvatnog nacionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti.

4 OEBS, „Odluka Ministarskog saveta o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama“ (*Ministerial Council Decision on Preventing and Combating Violence against Women*) (Ljubljana, 2005), MC.DEC/15/05; OEBS, „Odluka Ministarskog saveta o ženama u sprečavanju konflikata, upravljanju krizama i postkonfliktnoj rehabilitaciji“ (*Ministerial Council Decision on Women in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-conflict Rehabilitation*) (Ljubljana, 2005), MC.DEC/14/05.

5 Videti poglavlje „Programiranje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti usmereno na rezultate“ i odeljak 4 dalje u tekstu.

Iako brojne obaveze u okviru OEBS-a iziskuju višedimenzionalni pristup, takav pristup nije moguće uvek ostvariti u praksi. Brojne aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti mogu biti sprovedene u okviru prve dimenzije, čime se zanemaruju važni doprinosi ljudske dimenzije. Međutim, aktivnosti u sve tri dimenzije OEBS-a mogu doprineti unapređenju upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Na primer, aktivnosti kojima se jača usklađenost sa ljudskim pravima od strane policije ili oružanih snaga obično bi bile vođene trećom dimenzijom. Aktivnost iz prve dimenzije, kao što je obezbeđenje opreme za kontrolu mase (npr. oprema za suzbijanje nemira) za policijske službenike treba da bude praćena obukom i protokolima u oblasti ljudskih prava i treba da je vode eksperti iz treće dimenzije.⁶ Aktivnosti kojima se pruža podrška dobrom upravljanju i integritetu institucija sektora bezbednosti obično sprovode akteri iz druge dimenzije.

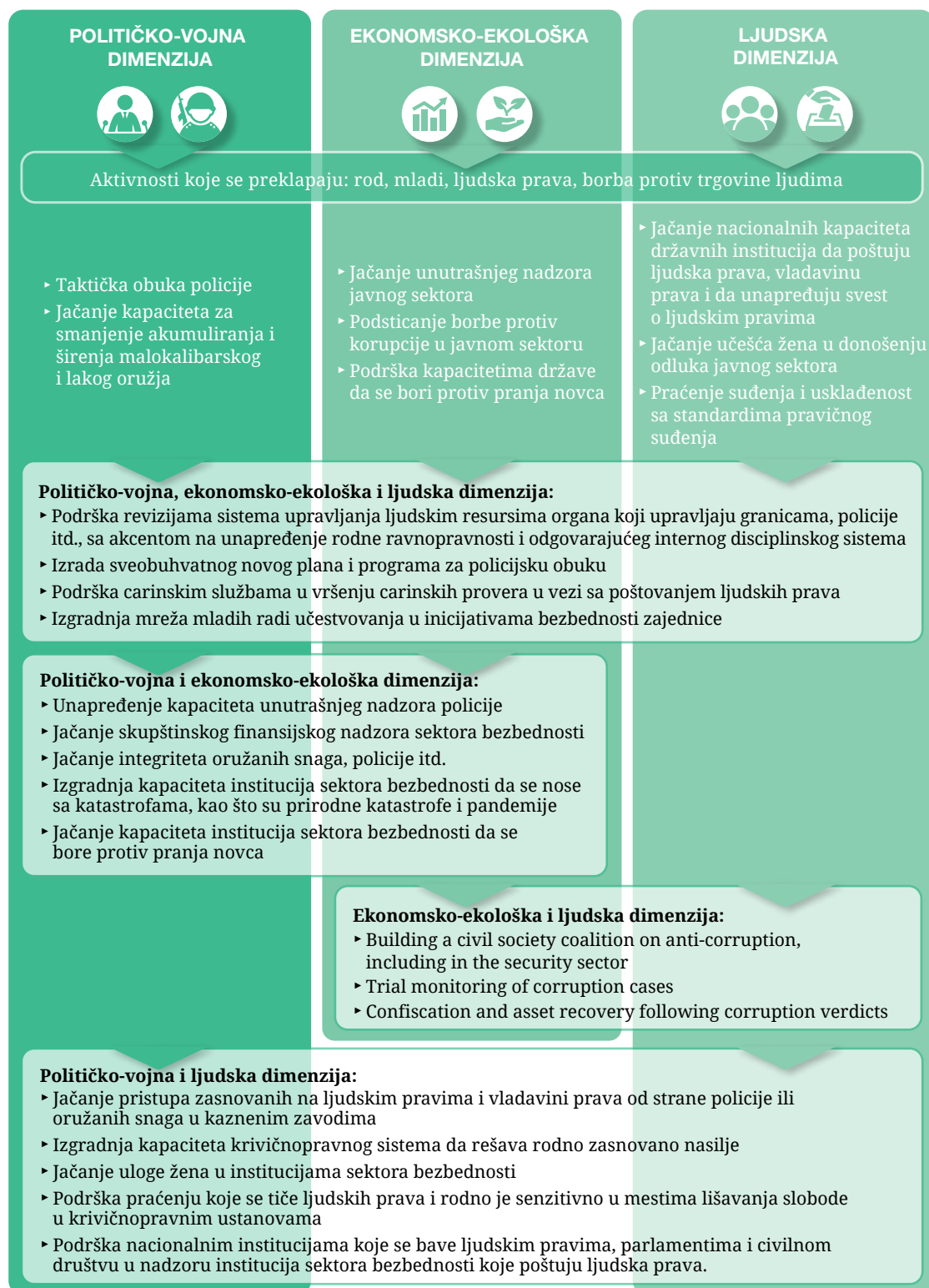
Pored toga, pojedine aktivnosti nisu uvek institucionalno utemeljene u jednoj dimenziji već mogu obuhvatiti nekoliko dimenzija, te se stoga nazivaju aktivnostima koje se preklapaju. To je slučaj, na primer, sa aktivnostima OEBS-a u oblastima borbe protiv trgovine ljudima, borbe protiv terorizma ili unapređenja rodne ravnopravnosti i ljudskih prava u sektoru bezbednosti, za šta je potrebna ekspertiza iz sve tri dimenzije. Iako su neka od tih pitanja koja se preklapaju, kao što su rod ili ljudska prava, obuhvaćena aktivnostima iz prve dimenzije, ona se nekad ostave za kraj procesa, odnosno ne integrišu se u tok procesa, počev od faze planiranja. Isto tako, ponekad se ne iskoriste mogućnosti jačanja dobrog upravljanja sektorom bezbednosti budući da se određeno pitanje percipira kao relevantno samo za drugu dimenziju.⁷

Sledeća tabela ilustruje način na koji se aktivnosti upravljanja i reforme sektora bezbednosti uklapaju u višedimenzionalni okvir OEBS-a.⁸

6 Za dodatne informacije videti, na primer, OEBS/ODIHR, „Vodič za opremu za sprovođenje zakona koja se najčešće koristi u policijskom radu na skupovima“ (*Guide on Law Enforcement Equipment Most Commonly Used for Policing Assemblies*) (Varšava, 2021).

7 Za posebne smernice za prevazilaženje tog izazova, videti [odeljke 2](#) i [odeljke 3](#) dalje u tekstu.

8 Slika ilustruje mesta gde se različiti elementi upravljanja i reforme sektora bezbednosti uklapaju u tri dimenzije. Njen cilj nije da bude sveobuhvatna. Aktivnosti koje su povezane sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti, ali se ne smatraju aktivnostima u toj oblasti nisu uključene. Na primer, iako je prepoznato da podrška demokratskim izborima predstavlja ključni stub dugoročne bezbednosti i stabilnosti i u pojedinim slučajevima može biti polazna tačka za aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, ona ne predstavlja aktivnost u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Slika 1: Aktivnosti u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti u tri dimenzije OEBS-a

2. Prepoznavanje višedimenzionalnih sinergija

Za podsticanje efikasnog upravljanja i reforme sektora bezbednosti potreban je doprinos programiranja u sve tri dimenzije kako bi se dobio sektor bezbednosti koji poštuje ljudska prava i vladavinu prava, obezbeđuje rodnu ravnopravnost i primenjuje principe odgovornosti, transparentnosti, delotvornosti i efikasnosti, učešća, inkluzivnosti i respozivnosti.

Jedan od prvih koraka jeste prepoznavanje mogućih sinergija koje treba podržati. Iako nije iscrpan, sledeći spisak daje polazne tačke koje se mogu koristiti u programskoj podršci OEBS-a radi podsticanja sprovođenja principa dobrog upravljanja sektorom bezbednosti.⁹ Da bi se to sprovelo u praksi, potrebna je komplementarna podrška u sve tri dimenzije. Neke principe kao što su, na primer, rodna i ljudska prava, potrebno je uvek uzeti u obzir prilikom korišćenja sinergija.¹⁰

Svrha višedimenzionalnog pristupa podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti nije da stvori dodatne poslove radi njih samih, niti znači da svaki projekat mora sadržati aktivnosti iz sve tri dimenzije. Njegova svrha jeste da prepozna i iskoristi sinergije u programskim aktivnostima, koje mogu doprineti ostvarenju strateških ciljeva OEBS-a na višem nivou u datom kontekstu.

2.1 Povezivanje reforme policije i pravosuđa

Značaj pružanja podrške vezama između reforme policije i reforme sudstva prepoznat je u nizu dokumenata OEBS-a, pre svega u Strateškom okviru OEBS-a za aktivnosti vezane za policiju iz 2012. godine.¹¹ Uspeh reforme policije u velikoj meri zavisi od paralelnog napretka u pravosuđu. Pružanje podrške tim vezama na sveobuhvatan način iziskuje višedimenzionalni pristup. Na primer, izgradnja kapaciteta policije u oblasti forenzičke analize treba da bude praćena procesom da li sudovi imaju kapacitete i pravni osnov da prihvataju forenzičke dokaze u postupcima. Unapređenje kapaciteta policije da vrši hapšenja takođe iziskuje analizu da li postoji dovoljan broj adekvatno obučених branilaca. Pored toga, potrebno je podržati koordinaciju između policije i sudstva. Štaviše, da bi se obezbedila efikasna obrada krivičnih slučajeva, važno je podržati koordinaciju između policije i aktera u sudstvu. Neprepoznavanje takvih sinergija između reforme policije i reforme sudstva može dovesti do disfunkcionalnih reakcija na kriminal, frustrirati stanovništvo i dovesti do nepoverenja u te institucije.

9 Za dodatne informacije, videti poglavlje „Razumevanje upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a“.

10 Videti takođe [odjeljak 2.7](#) dalje u tekstu.

11 OEBS, „Strateški okvir OEBS-a o aktivnostima u vezi s policijom” (*OSCE Strategic Framework on Police-Related Activities*) (Beč, 2012), PC.DEC/1049.

Polazne tačke za jačanje višedimenzionalne saradnje u sektorima bezbednosti i pravde mogu da uključuju:

- Unapređenje koordinacije između policije, tužilaca i sudija – na primer, radi pružanja podrške procenama rizika koje izrađuje nekoliko tela i podrške izradi planova upravljanja rizicima;
- Jačanje saradnje između policije i tužilaštva u slučajevima kada postoje sistemi istrage koje vode tužiocima;
- Jačanje mehanizama za skladištenje i razmenu informacija, tamo gde je to relevantno, uključujući izradu memoranduma o razumevanju u vezi sa upravljanjem informacijama.



Za detaljne smernice o podršci vezama između reforme policije i sudstva, videti:

- OEBS (2013), „Reforma policije u okviru reforme krivičnog sistema“
(*Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform*)



Studija slučaja 1



Izgradnja kapaciteta za policiju i tužioce u zajedničkom uviđaju na licu mesta u Srbiji

Godine 2011, novi Zakon o krivičnom postupku uveo je u Srbiju koncept uviđaja koji vodi tužilaštvo, dodeljujući tužiocima ovlašćenje da vode uviđaje i preduzimaju inicijative prikupljanja primarnih dokaza. To je donelo značajne promene u ulogama različitih aktera u krivičnom postupku, kao što su javni tužioci, sudije, branioci i policija. To takođe zahteva novu ulogu suda u utvrđivanju činjenica, kao i ukidanje inkvizitornog sistema. Novi Zakon pozvao je na poboljšanja u jačanju kapaciteta tužilaštva, posebno tokom uviđaja, obezbeđivanjem efikasne saradnje tužilaca i policije.

U saradnji sa Nacionalnim centrom za kriminalističku forenziku MUP-a i Pravosudnom akademijom, Misija je izradila i sprovela program obuke radi jačanja veština tužilaca i forenzičara u prikupljanju dokaza na licu mesta. Program se tiče pravilnog i zakonitog prikupljanja dokaza i upravljanja njima kako bi se umanjilo odbacivanje slučajeva zbog narušenih ili kompromitovanih dokaza.

Program obuke takođe je podstakao razmenu najbolje prakse, metodologija i tehnika između tužilaca i policije o putevima komunikacije, lancima komande, forenzičkim tehnikama, istražnoj taktici i izveštajima svedoka eksperata. U vidu podrške programu, Misija je objavila Priručnik o uviđaju na licu mesta, koji sadrži pet tematskih odeljaka posvećenih različitim pravnim i praktičnim aspektima vođenja uviđaja na licu mesta kao prilično kompleksne radnje prikupljanja dokaza. Autori priručnika su tužioci, eksperti iz Instituta za sudsku medicinu i sudski veštaci, koji su takođe policijski službenici, iz Nacionalnog centra za kriminalističku forenziku pri MUP-u. Pored toga, eksperti iz Nacionalnog centra za kriminalističku forenziku sačinili su zbirku radnih zadataka za forenzičke službenike, koja je objavljena uz podršku Misije. U saradnji sa Nacionalnim centrom za kriminalističku forenziku i Pravosudnom akademijom, Misija je takođe izradila napredne interaktivne module obuke za forenzičke tehničare i tužioce, sa akcentom na praktičnoj primeni kriminalističkih tehnika putem simulacije uviđaja na licu mesta. Od 2019. godine, više od 300 službenika, uključujući forenzičke tehničare i tužioce zadužene za uviđaje, steklo je veštine putem programa obuke.

Naučene lekcije:

- ▶ Sprovođenje obuke za samo jednu grupu stručnjaka otežava bavljenje važnim aspektima zajedničkog rada sa drugim relevantnim akterima kao delom krivičnog postupka.
- ▶ Zajednička obuka i razmena mišljenja o praktičnim problemima mogu dati vredan doprinos jačanju saradnje između policije i tužilaca, kao i zakonitosti njihovog rada.
- ▶ Pokazalo se da su interaktivne sesije obuke zasnovane na simulaciji uviđaja na licu mesta koju zajedno vode tužioci i forenzički tehničari, veoma efikasne, pri čemu su ih polaznici obuke pohvalili kao sesije koje su zasnovane na odličnoj metodologiji učenja, i koje se bave izazovima koji se zaista mogu pojaviti u praksi.

2.2 Unapređenje demokratskog nadzora

Kao i svaki drugi javni sektor, sektor bezbednosti mora biti predmet demokratskog nadzora. Taj princip predstavlja kamen temeljac efikasnog upravljanja sektorom bezbednosti i istaknut je u različitim dokumentima OEBS-a, naročito u Kodeksu postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti iz 1994. godine.¹² Demokratski nadzor mogu vršiti parlamenti, sudstvo ili nezavisna tela, kao što su institucije koje se bave ljudskim pravima. Efikasna podrška nadzoru, kao način pružanja doprinosa dobrom upravljanju sektorom bezbednosti, iziskuje ekspertizu iz različitih dimenzija. U okviru OEBS-a, pružaju se različite vrste pomoći kako bi se unapredio nadzor sektora bezbednosti. Pojedine izvršne strukture OEBS-a imaju uspeha u pojedinim oblastima, kao što je podrška uspostavljanju pravnog osnova za pojačan nadzor, ili podrška osnivanju parlamentarnih odbora za bezbednost i odbranu. U drugim oblastima, kao što je obaveštajni nadzor, podrška je ograničena zbog političkih senzitivnosti. Uobičajeni izazovi za podršku OEBS-a odnose se na stavove da je demokratski nadzor sektora bezbednosti suviše osetljiv u datom kontekstu, ili nedostatak jasnog institucionalnog vođstva u okviru dimenzija OEBS-a te stoga i nedostatka adekvatnog planiranja za definisanje konkretnih uloga i odgovornosti aktera OEBS-a.

Polazne tačke za višedimenzionalno jačanje demokratskog nadzora sektora bezbednosti mogu da uključe:

- Razmatranje od strane OEBS-a potrebe da se kombinuje podrška spoljnom nadzoru sa aktivnostima kojima se jačaju mehanizmi unutrašnjeg nadzora institucija sektora bezbednosti budući da spoljni nadzor zavisi od efikasnih mehanizama unutrašnje kontrole;
- Podizanje svesti nacionalnih aktera – na primer, putem (regionalnih) radionica o značaju nezavisnog nadzora, na osnovu obaveza iz Kodeksa postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti;¹³
- Unapređenje zakonskog okvira za nezavisna nadzorna tela koji im obezbeđuje odgovarajući mandat da vrše svoje dužnosti, uz izgradnju kapaciteta u tu svrhu;
- Podizanje svesti civilnog društva i medija o ulozi nezavisnih nadzornih organa i o pristupu njima.

12 Parlamentarna skupština OEBS-a takođe je prepoznala značaj demokratskog nadzora sektora bezbednosti. Videti: Parlamentarna skupština OEBS-a, „Rezolucija o demokratskoj kontroli privatnog i javnog sektora bezbednosti“, u: Deklaracija i rezolucije iz Bakua usvojene na 23. redovnom zasedanju Parlamentarne skupštine OEBS-a“ (*Baku Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the 23rd Annual Session*) (Baku, 2014), str. 58–62.

13 Za dodatne informacije videti poglavlje „Jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

Studija slučaja 2



Podizanje svesti o skupštinskom nadzoru sektora bezbednosti u Uzbekistanu

Godine 2020, Centar za sprečavanje konflikata, koordinator na projektu u Uzbekistanu, Parlamentarna skupština OEBS-a i ODIHR održali su uvodni seminar o upravljanju sektorom bezbednosti i skupštinskom nadzoru sektora bezbednosti za novoizabrane poslanike u oba doma parlamenta. Tokom seminara, relevantne izvršne strukture predstavile su svoj rad na tu temu, kao i o nadzoru nad primenom ljudskih prava i značaju rodne ravnopravnosti. Parlamentarna skupština OEBS-a dala je praktične primere skupštinskog nadzora, kao i primere anketnih odbora. Izlazeći u susret zahtevu Uzbekistana za dodatnu pomoć, 2021. godine održan je tehnički seminar o skupštinskom finansijskom nadzoru sektora bezbednosti. Serije seminara biće proširene i nastavljene u 2022. godini.

Naučene lekcije:

- ▶ Doprinos različitih izvršnih struktura pomogao je u obezbeđivanju sveobuhvatnog pristupa na nivou celog OEBS-a i omogućio da se isti predmet pokrije iz različitih uglova, te da se učini zanimljivijim za učesnike.
- ▶ Angažovanje predavača sa velikim poznavanjem lokalnog konteksta omogućilo je bavljenje prioritetima Uzbekistana, kao i pažljivo osmišljene interaktivne vežbe i grupne diskusije prilagođene lokalnom kontekstu.



Za više smernica o inicijativama podrške u ovoj oblasti, videti:

- ▶ Radna grupa UN za reformu sektora bezbednosti (2012), „Integrirane tehničke beleške sa smernicama za reformu sektora bezbednosti“ (*Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes*) (odeljak 7.3 o jačanju nezavisnih nadzornih institucija i mehanizama)

Za više informacija o skupštinskom nadzoru, videti:

- ▶ Hans Born, Philipp Fluri i Anders Johnsson (2003), „Skupštinski nadzor sektora bezbednosti“ (*Parliamentary Oversight of the Security Sector*) (Priručnici DCAF-a)

Za više informacija o institucijama ombudsmana za oružane snage, videti:

- ▶ Benjamin S. Buckland i William McDermott (2012), „Institucije ombudsmana za oružane snage: priručnik“ (*Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook*) (Priručnici DCAF-a)

Za više informacija o načinu integrisanja roda kao pitanja koje se tiče više dimenzija u nezavisnom nadzoru, videti:

- ▶ OEBS/ODIHR, DCAF (2014), „Integrisanje roda u unutrašnji nadzor policije“ (*Integrating Gender into Internal Police Oversight*)
- ▶ OEBS /ODIHR, DCAF (2014), „Integrisanje rodne perspektive u unutrašnji nadzor oružanih snaga“ (*Integrating a Gender Perspective into Internal Oversight within Armed Forces*)

- ▶ OEBS /ODIHR, DCAF (2014), „Integrisanje roda u nadzor sektora bezbednosti od strane institucija ombudsmana i nacionalnih institucija koje se bave ljudskim pravima” (*Integrating Gender into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*)
- ▶ DCAF, OEBS /ODIHR i UN Women (2019), „Skupštinski nadzor sektora bezbednosti i rod“ (*Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender*)

2.3 Jačanje integriteta i borbe protiv korupcije

Kao u svakom drugom javnom sektoru, odgovornost, transparentnost i delotvornost predstavljaju ključne principe dobrog upravljanja sektorom bezbednosti. Stoga, podrška u oblasti upravljanja sektorom bezbednosti treba da uključi napore izgradnje integriteta i borbe protiv korupcije. OEBS prepoznaje da javni sektor „zasnovan na integritetu, otvorenosti, transparentnosti, odgovornosti i vladavini prava“ predstavlja „glavni faktor održivog privrednog rasta [...] i doprinosi unapređenju poverenja građana u državne institucije i vladu“.¹⁴ Štaviše, niz obaveza preuzetih u okviru OEBS-a poziva na efikasno upravljanje javnim resursima putem jakih institucija koje dobro funkcionišu i prepoznaje ulogu sektora bezbednosti u borbi protiv korupcije.

Dobro upravljanje sektorom bezbednosti iziskuje da nacionalne izvršne strukture poseduju valjano uspostavljene, dobre i funkcionalne mehanizme unutrašnje kontrole i prakse upravljanja, uključujući upravljanje ljudskim, finansijskim i informacionim resursima, kao i propise o nabavkama. U okviru OEBS-a, programi u drugoj dimenziji često predvode napore na jačanju upravljanja finansijskim resursima. Međutim, ta podrška često je u širokom smislu usredsređena na jačanje budžetskog upravljanja, bez posebnog fokusa na sektor bezbednosti. Budući da je unapređenje mehanizama unutrašnje odgovornosti i upravljanja ključno za povećanje delotvornosti sektora bezbednosti, zajednički i komplementarni doprinosi izvršnih struktura OEBS-a u različitim dimenzijama mogu biti korisni u tom smislu.¹⁵

Polazne tačke za višedimenzionalnu izgradnju integriteta i borbu protiv korupcije mogu da uključuje:

- Podršku usvajanju i sprovođenju zakona, politika, strategija, akcionih planova i drugih mera za borbu protiv korupcije i zaštitu nezavisnosti sudstva u tom smislu;
- Mere podrške za unapređenje upravljanja sektorom bezbednosti, uključujući podsticanjem revizije ili izrade institucionalnih pravila i procedura za upravljanje ljudskim resursima (npr.

14 OEBS, „Deklaracija Ministarskog saveta o jačanju dobre uprave i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma” (*Ministerial Council Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism*) (Dablin, 2012), MC.DOC/2/12, str. 2.

15 Za dodatne informacije, videti poglavlje „Podrška pristupima vodenim upravljanjem izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti“.

procedure o regrutovanju, napredovanju, zadržavanju i disciplinskim merama itd.) radi usaglašavanja sa međunarodnim standardima i dobrom praksom;

- Podršku uspostavljanju mehanizama interne kontrole, uključujući izradu i delovanje u skladu sa kodeksima postupanja kojima se definišu etički standardi za državne službenike;
- Utvrđivanje postojećih inicijativa loše prakse i podsticanje njihovog iskorenjivanja – na primer, stope rešavanja ne moraju biti najbolji pokazatelj učinka policije, budući da pritisak na policijske službenike da reše slučajeve može dovesti do neprikladnog postupanja, kao što je primena torture ili lošeg tretmana kako bi se izvukla priznanja.
- Deljenje iskustava i najbolje prakse o dobrom upravljanju na regionalnom nivou kako bi se pronašli načini razmatranja oblasti reforme koja se u pojedinim kontekstima može smatrati osetljivom.¹⁶

Studija slučaja 3



Planiranje i sprovođenje aktivnosti izgradnje integriteta u Turkmenistanu

U julu 2018, Centar OEBS-a u Aškabadu organizovao je nacionalni seminar o profesionalnom integritetu i etičkim standardima u oblasti sprovođenja zakona za 25 državnih službenika. Učesnici su bili predstavnici ministarstava nacionalne bezbednosti, unutrašnjih poslova, pravde i odbrane, Vrhovnog suda, Državne službe za borbu protiv privrednog kriminala i dva organa za sprovođenje zakona Turkmenistana. Akcenat dvodnevnog seminara bio je međunarodnim standardima i inicijativama za borbu protiv korupcije i sprečavanja korupcije, kodeksima postupanja, integrisanju rodni pitanja za strukture sprovođenja zakona, utvrđivanju prevara i korupcije u oblasti sprovođenja zakona, i sukobi interesa u državnim strukturama. Seminar su držali eksperti iz Kancelarije koordinatora OEBS-a u oblasti ekonomije i ekologije (OCEEA) i Odeljenja za rod OEBS-a, koji su stručni za pitanja korupcije i roda. Takođe, ekspert iz Misije OEBS-a u Srbiji predstavio je iskustvo Srbije u primeni i preventivnih i represivnih mera u borbi protiv korupcije. Svi eksperti su doprineli izradi seminara i celishodno razmatrali važne teme.

Naučene lekcije:

- Saradnja u okviru izvršnih struktura OEBS-a, posebno sa drugim operacijama na terenu, omogućila je utvrđivanje odgovarajućih eksperata, koji su pitanje integriteta predstavili iz različitih uglova, kao i razmenu dobre prakse u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

16 Za dodatne informacije, videti poglavlje „Jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

**Za detaljnije smernice o ovom pitanju, videti:**

- Radna grupa UN za reformu sektora bezbednosti (2012), „Integrisane tehničke beleške sa smernicama za reformu sektora bezbednosti“ (*Security Sector Reform Integrated (Technical Guidance Notes)*) (odjeljak 7.5 o jačanju sistema upravljanja i unutrašnjeg nadzora)

Za pitanja korupcije u policiji, policijske etike, odgovornosti policije i kontrole, videti:

- OEBS (2008), „Priručnik za demokratski rad policije“ (2. izdanje) (*Guidebook on Democratic Policing*)
- OEBS (2012), „Najbolje prakse u borbi protiv korupcije“ (2. izdanje) (*Best Practices in Combating Corruption*)

O podršci državama da odgovore na pretnju terorizma, videti:

- OEBS (2012), „Priručnik OEBS-a o prikupljanju podataka kao vidu podrške nacionalnim procenama rizika od pranja novca i finansiranja terorizma“ (*OSCE Handbook on Data Collection in Support of Money Laundering and Terrorism Financing National Risk Assessments*)

2.4 Angažovanje civilnog društva

Kodeks postupanja OEBS-a u političko-vojn timer aspektima bezbednosti prepoznaje ulogu civilnog društva u demokratskom nadzoru sektora bezbednosti.¹⁷ Pored toga, Parlamentarna skupština OEBS-a prepoznala je ulogu civilnog društva u „pružanju podrške unapređenju demokratije, ljudskih prava i vladavine prava“.¹⁸ Odluka Ministarskog saveta 3/11 o elementima konfliktnog ciklusa takođe prepoznaje ulogu civilnog društva u sprečavanju i rešavanju sukoba i izgradnji mira.¹⁹ Civilno društvo može imati višestruke važne uloge u upravljanju i reformi sektora bezbednosti, posebno u vezi sa odgovornošću, transparentnošću, ljudskim pravima, učešću, inkluzivnosti i respozivnosti, što je važno razmotriti u svim dimenzijama OEBS-a.

Na primer, kad je reč o pristupu bezbednosti koji je usredsređen na ljude, organizacije civilnog društva obično poseduju važno znanje o bezbednosnim potrebama žena, muškaraca, dečaka i

17 OEBS, „Kodeks postupanja OEBS-a u političko-vojn timer aspektima bezbednosti“ (*Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*) (Budimpešta, 1994), DOC.FSC/1/95, str. 3.

18 Parlamentarna skupština OEBS-a, „Rezolucija o jačanju institucija civilnog društva u regionu OEBS-a“, u: Deklaracija i rezolucije iz Istanbula usvojene na 22. godišnjoj skupštini Parlamentarne skupštine OEBS-a“ (*Istanbul Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the 22nd Annual Session*) (Istanbul, 2013), str. 60–61

19 OEBS, „Odluka Ministarskog saveta o elementima konfliktnog ciklusa, u vezi sa jačanjem sposobnosti OEBS-a u pružanju podrške u vezi s ranim upozoravanjem, ranim delovanjem, podsticanjem dijaloga i posredovanjem, kao i u postkonfliktnoj rehabilitaciji“ (*Ministerial Council Decision on Elements of the Conflict Cycle, Related to Enhancing the OSCE’s Capabilities in Early Warning, Early Action, Dialogue Facilitation and Mediation Support, and Post Conflict Rehabilitation*) (Vilnius, 2011), MC.DEC/3/11.

devojčica i/ili znanje o posebnim lokalnim ili regionalnim pitanjima koja se tiču sektora bezbednosti. Ženske organizacije civilnog društva nalaze se u naročito dobroj poziciji da podele uvide u posebne bezbednosne potrebe žena i devojčica. Budući da civilno društvo može igrati važnu ulogu u komuniciranju bezbednosnih potreba stanovništva kreatorima politike, ono treba da bude uključeno u dijalog o prioritetima reforme.

Civilno društvo može takođe biti ključni izvor informacija prilikom sprovođenja procena potreba, te stoga može doprineti programiranju OEBS-a. Zbog toga ga je potrebno konsultovati u takvim procesima. Civilno društvo može takođe igrati neformalnu nadzornu ulogu pozivanjem na odgovornost vlasti zbog njihovih aktivnosti putem lobiranja i kampanja zastupanja. Akademski zajednica i analitički centri takođe igraju ulogu putem istraživanja i analize koji mogu doprineti kampanjama zagovaranja u vezi sa određenim procesima reforme. Mediji, kao deo civilnog društva, mogu obezbediti pristup javnosti informacijama i platformu za izražavanje bojazni. Zaštita medijske slobode ključna je u demokratskim društvima te je stoga postala sastavni deo rada OEBS-a – posebno putem Predstavnik OEBS-a za slobodu medija.

Saradnja između nacionalnih organa, policije i civilnog društva ključna je za pitanja kao što su praćenje zločina iz mržnje, borba protiv trgovine ljudima, sprečavanje i borba protiv transnacionalnih pretnji (kao što je terorizam), praćenje mirnih skupova i izgradnja razumevanja i poverenja između policije, manjina i marginalizovanih zajednica.²⁰ Na primer, kada civilno društvo nije na pravi način uključeno u borbu države protiv trgovine ljudima, otkrije se i pomogne manjem broju žrtava, što ograničava kapacitet aktera u krivičnom pravnom sistemu da pribave informacije ili dokaze, krivično gone članove kriminalnih mreža, da pronađu i zamrznju njihovu imovinu i da obeštete žrtve. Bez sveobuhvatnog pristupa koji uključuje civilno društvo, nije moguće doći do uspeha u bavljenju ključnim aspektima upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Polazne tačke za višedimenzionalno jačanje učešća, inkluzivnosti, odgovornosti i transparentnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti uključivanjem civilnog društva mogu da podrazumevaju:

- Angažovanje civilnog društva kako bi se saznala percepcija korisnika i kako bi podrška OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti bila zasnovana na stvarnim

20 U aprilu 2014, ODIHR je organizovao ekspertski sastanak „Policija i Romi i Sinti – tekući izazovi i dobra praksa u izgradnji poverenja i razumevanja“. Sastanku su prisustvovali policijski službenici i aktivisti civilnog društva Roma i Sinti, koji su razgovarali o saradnji u praćenju rada institucija koje sprovode zakon od strane civilnog društva. Za više informacija, videti: OEBS/ODIHR, „Sažeti izveštaj sa ekspertske sastanka: Policija i Romi i Sinti – tekući izazovi i dobra praksa u izgradnji poverenja i razumevanja“ (*Summary Report of the Expert Meeting: Police and Roma and Sinti - Current Challenges and Good Practices in Building Trust and Understanding*) (Varšava, 2014).

potrebama stanovništva. To treba sprovesti putem procena potreba, kao i na redovnijoj osnovi – na primer, tokom ciklusa planiranja programa.

- Izgradnju kapaciteta organizacija civilnog društva, uključujući one koje predstavljaju marginalizovane grupe i manjine, putem obuke ili mentorstva.
- Angažovanje analitičkih centara i istraživačkih udruženja kako bi se sprovele analize koje je moguće koristiti za izradu zakona i politika.
- Angažovanje zvaničnika iz sektora bezbednosti i aktera iz civilnog društva, uključujući medije, u zajedničke razgovore – na primer, o zakonima i politikama u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti.
- Konsultovanje organizacija civilnog društva koje predstavljaju žene, manjine i mlade kako bi se vodilo računa o tome da su informisane i da su njihova gledišta uvažena, pre usvajanja zakona i politika u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti.
- Izgradnju kapaciteta medija da izveštavaju o sektoru bezbednosti, na primer, putem radionica ili obuka o istraživačkom novinarstvu u vezi sa korupcijom. Ili podizanje svesti o zakonima o slobodi informisanja i okupljanje novinara i službenika zaduženih za odnose s javnošću iz bezbednosnih institucija na zajedničkim događajima kako bi se informisali o ulogama jednih i drugih, izgradili poverenje i tako postavili osnov za produktivnu saradnju.
- Angažovanje nevladinih organizacija koje se bave ljudskim pravima kako bi se dobio komplementaran i stoga sveobuhvatniji uvid u rad institucija sektora bezbednosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, uključujući usaglašenost sa standardima ljudskih prava.
- Angažovanje mreža mladih – na primer, na lokalnom nivou – kako bi glasovi mladih doprinesli inicijativama bezbednosti u zajednici, kao i na nacionalnom nivou, kako bi se uzela u obzir viđenja mladih u vezi sa izradom zakona i politika.



Za informacije o integrisanju civilnog društva, videti:

- OEBS (2008), „Dobre prakse izgradnje policijsko-javnih partnerstava”
(*Good Practices in Building Police-Public Partnerships*)

Za smernice o medijima i upravljanju i reformi sektora bezbednosti, uključujući smernice za novinare da izveštavaju o sektoru bezbednosti, videti:

- DCAF (2021), „Alatke za izveštavanje o sektoru bezbednosti – mediji, novinarstvo i reforma sektora bezbednosti” (*Toolkit for Security Sector Reporting – Media, Journalism and Security Sector Reform*)

Za smernice izradene posebno za organizacije civilnog društva o ulozi koju mogu da imaju u demokratskom nadzoru sektora bezbednosti, videti:

- DCAF i UNDP (2008), „Javni nadzor sektora bezbednosti: priručnik za organizacije civilnog društva” (*Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations*)

Studija slučaja 4



Podrška angažovanju civilnog društva u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u Srbiji

Misija OEBS-a u Srbiji usvojila je inovativan pristup podrške angažovanju civilnog društva u upravljanju i reformi sektora bezbednosti. Od 2010. godine, objavljuje godišnje pozive za organizacije civilnog društva za male projekte u toj oblasti. Do sada je sprovedeno 70 projekata u oblastima kao što su rod i bezbednost; upravljanje vanrednim situacijama; zaštita podataka, bezbednost grupa u situaciji ranjivosti, uključujući osobe sa invaliditetom; oblikovanje održive bezbednosne kulture za mlade; i borba protiv nasilja nad ženama. Putem istraživanja, analize, socijalne mobilizacije i zastupanja, organizacije civilnog društva koje je podržala Misija bile su u stanju da podignu svest o ranije zanemarenim bezbednosnim pitanjima.

Putem ciljanog praćenja i uz mali iznos finansijske pomoći Misije, projekti su ostvarili uticaj na lokalnom nivou. Na primer, projekat u Tutinu imao je za rezultat usvajanje opštinskog protokola o multisektorskoj saradnji radi sprečavanja i reagovanja na seksualno i rodno zasnovano nasilje. Organizacija civilnog društva iz Požarevca pomogla je da se osnuje održiva služba socijalne zaštite za mlade u sukobu sa zakonom i izgradi bezbednosna kultura za mlade na lokalnom nivou. Taj projekat je ponovljen u Novom Pazaru, tako što je oformljena mreža stručnjaka iz centara za socijalni rad u Požarevcu i Novom Pazaru.

Nacionalna organizacija osoba sa invaliditetom sprovela je projekat podizanja svesti o posebnim potrebama osoba sa invaliditetom tokom vanrednih situacija i radi unapređenja ove oblasti. Projekat je podrazumevao izradu kratkog videa za opštu populaciju, panel diskusiju posvećenu utvrđivanju poboljšanja i objavljivanje vodiča o spremnosti za vanredne situacije i reagovanju na njih, na Brajevom pismu i u audio formatu.

Misija je takođe podržala izradu nacionalne mreže organizacija civilnog društva o Rezoluciji Saveta bezbednosti UN 1325, koja pruža mogućnosti organizacijama civilnog društva da pomognu u sprovođenju i praćenju sprovođenja Agende žene, mir i bezbednost. Mreža uključuje 20 organizacija civilnog društva, brojne od kojih je Misija podržala u zastupanju i istraživanju. Godine 2021, jedan član mreže analizirao je uticaj pandemije kovida na žene, mir i bezbednost na lokalnom nivou, dajući preporuke o tome kako na bolji način uvrstiti ženske perspektive u lokalne politike postupanja u vanrednim okolnostima.

Naučene lekcije:

- ▶ Podrška organizacijama civilnog društva usmerena na njihovo aktivno učešće u upravljanju i reformi sektora bezbednosti imala je za rezultat više krajnjih ishoda, uključujući pojačanu saradnju između organizacija civilnog društva i lokalnih vlasti, što je dovelo do niza opipljivih rezultata.
- ▶ Projekti grantova sprovedeni su širom Srbije, što je takođe bilo korisno u smislu vidljivosti Misije OEBS-a u Srbiji, kao i u smislu jačanja kredibiliteta njenog rada van Beograda.

- Projekti grantova takođe su imali pozitivan uticaj na povećanje operativnih i finansijskih kapaciteta, kao i mogućnosti umrežavanja organizacija civilnog društva koje su aktivne u sektoru bezbednosti. Ta podrška predstavlja jednu od nekoliko intervencija (ukoliko nije jedina) koja je usredsređena na finansijsku podršku organizacijama civilnog društva u sektoru bezbednosti, što je veoma važno u smislu održivosti učešća civilnog društva u upravljanju i reformi sektora bezbednosti.

2.5 Integrisanje i unapređenje rodne ravnopravnosti

Rodna ravnopravnost, ženska prava i osnaživanje žena predstavljaju ključne elemente OEBS-ovog koncepta sveobuhvatne bezbednosti. Standardi OEBS-a o rodnoj ravnopravnosti sadržani su u Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine²¹ i Dokumentu iz Moskve iz 1991. godine²² koji obavezuju države učesnice da unapređuju jednakost između žena i muškaraca. Dokument iz Moskve, na primer, prepoznaje da „puna i istinska jednakost muškaraca i žena predstavlja osnovni aspekt pravičnog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava“. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, obaveze preuzete u okviru OEBS-a podrazumevaju potrebu za „stvaranjem jednakih mogućnosti u kontekstu usluga bezbednosti, uključujući oružane snage, gde je to relevantno, kako bi se omogućilo uravnoteženo regrutovanje, zadržavanje i napredovanje muškaraca i žena“.²³ Prepoznata je i potreba za unapređenjem angažovanja žena u sudstvu, tužilaštvu i institucijama za sprovođenje zakona²⁴ kao i za podsticanjem učešća žena u skupštinskom nadzoru nad sektorom bezbednosti.²⁵ OEBS je takođe pozvao na pružanje

21 KEPS/OEBS, „Dokument sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KEPS-a“ (*Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*) (Kopenhagen, 1990).

22 KEPS/OEBS, „Dokument sa sastanka u Moskvi Konferencije o ljudskoj dimenziji KEPS-a“ (*Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*) (Moskva, 1991).

23 OEBS, „Odluka Ministarskog saveta o učešću žena u političkom i javnom životu“ (*Ministerial Council Decision on Women's Participation in Political and Public Life*) (Atina, 2009), MC.DEC/7/09.

24 OEBS, „Odluka Ministarskog saveta o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama“ (*Ministerial Council Decision on Preventing and Combating Violence against Women*) (Ljubljana, 2005), MC.DEC/15/05.

25 Na primer, Parlamentarna skupština OEBS-a, „Rezolucija o demokratskoj kontroli privatnog i javnog sektora bezbednosti“ u: Deklaracija i rezolucije iz Bakua usvojene na 23. redovnom zasedanju Parlamentarne skupštine OEBS-a (*Baku Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the 23rd Annual Session*) (Baku, 2014), str. 58–62.

podrške policiji u borbi protiv seksualnog i rodno-zasnovanog nasilja,²⁶ i prepoznao je važnu ulogu žena u sprečavanju konflikata i izgradnji mira.²⁷

Radi izvršenja tih obaveza, postoji posebna potreba za boljim razumevanjem rodne dinamike u pitanjima kojima se bave institucije sektora bezbednosti, kao što su sprečavanje i borba protiv terorizma, ili u vezi s tim kako isključivanje žena iz institucija sektora bezbednosti ograničava njihovo efikasno funkcionisanje. Integrisanje rodne perspektive u svaku fazu programiranja i izrade projekta – uključujući izradu, sprovođenje i praćenje – može pomoći u boljem razumevanju prisutne rodne dinamike.

Polazne tačke za višedimenzionalno jačanje rodne ravnopravnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti mogu da uključe:

- Sprovođenje procena rodno osetljivih potreba radi boljeg razumevanja potreba i prioriteta različitih grupa žena, muškaraca, devojčica i dečaka;
- Utvrđivanje prepreka koje sprečavaju žene, uključujući žene u manjinskim grupama, da rade u sektoru bezbednosti i pružaju pravne savete i savete u vezi sa politikom relevantnim nacionalnim institucijama o načinu prevazilaženja tih prepreka;
- Pružanje podrške nadzornim mehanizmima, kao što su jedinice unutrašnje kontrole ili savetnici za nezavisni nadzor i rod, radi bavljenja rodno zasnovanom diskriminacijom i nejednakošću i jačanja odgovornosti institucija sektora bezbednosti u vezi sa rodnom ravnopravnošću;
- Pružanje podrške državama učesnicama da izrade i/ili sprovedu nacionalne akcione planove o Rezoluciji Saveta bezbednosti UN 1325;
- Podizanje svesti i izgradnja kapaciteta zaposlenih u sektoru bezbednosti da se bave seksualnim i rodno zasnovanim nasiljem, uključujući u vezi sa pružanjem bezbednosti i u okviru sektora bezbednosti, kao i radi zaštite i pružanja podrške žrtvama;
- Osnaživanje ženskih udruženja i foruma u sektoru bezbednosti, sudstvu i tužilaštvu, pružanjem podrške njihovom osnivanju, funkcionalnosti i radu;

26 OEBS, „Akcioni plan OEBS-a iz 2004. godine o unapređenju rodne ravnopravnosti” (2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality) (Sofija, 2004), MC.DEC/14/04.

27 OEBS, Odluka Ministarskog saveta o ženama u sprečavanju konflikata, upravljanju krizama i postkonfliktnoj rehabilitaciji (Ministerial Council Decision on Women in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-conflict Rehabilitation) (Ljubljana, 2005), MC.DEC/14/05; MC.DEC/14/05; OEBS, Odluka Ministarskog saveta o elementima konfliktnog ciklusa, u vezi sa jačanjem sposobnosti OEBS-a u pružanju podrške u vezi s ranim upozoravanjem, ranim delovanjem, podsticanjem dijaloga i posredovanjem, kao i u postkonfliktnoj rehabilitaciji (Ministerial Council Decision on Elements of the Conflict Cycle, Related to Enhancing the OSCE’s Capabilities in Early Warning, Early Action, Dialogue Facilitation and Mediation Support, and Post Conflict Rehabilitation) (Vilnius, 2011), MC.DEC/3/11.

- Vođenje računa o tome da zakonodavstvo i procedure u vezi sa pretragom, hapšenjem i pritvorom, uključujući istrage i sudske postupke, budu rodno osetljivi, čime se pomaže u sprečavanju seksualnog i rodno zasnovanog nasilja u krivičnom pravnom sistemu;
- Pružanje podrške policiji i drugim akterima u krivičnom pravnom sistemu u prikupljanju podataka prema polu u krivičnim delima;
- Dodeljivanje donacija organizacijama civilnog društva koje se bave rodnim pitanjima u sektoru bezbednosti – na primer, za istraživanje učešća žena u sektoru bezbednosti ili za organizovanje obuke o postupanju sa žrtvama seksualnog ili rodno-zasnovanog nasilja.
- Podsticanje regionalne razmene naučenih lekcija i najbolje prakse u vezi sa unapređivanjem rodne ravnopravnosti i sprečavanjem seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja.



Za detaljne smernice o rodu i upravljanju i reformi sektora bezbednosti, videti:

- DCAF, OEBS/ODIHR i UN WOMEN (2019), „Komplet alatki za rod i bezbednost“
(*Gender & Security Toolkit*)

Za detaljne smernice o unapređenju rodne ravnopravnosti od strane OEBS-a, videti:

- OEBS (2004), „Akcioni plan o unapređenju rodne ravnopravnosti“
(*Action Plan for the Promotion of Gender Equality*)



Studija slučaja 5



Unapređenje rodne ravnopravnosti u oružanim snagama Ukrajine

Koordinator na projektu OEBS-a u Ukrajini sprovodi projekat zajedno sa Ministarstvom odbrane Ukrajine o jačanju demokratske kontrole ukrajinskih oružanih snaga, što je postala korisna polazna osnova za unapređenje rodne ravnopravnosti u ukrajinskim oružanim snagama.

U okviru projekta iz 2020, koordinator na projektu u Ukrajini sproveo je obuku o jednakim pravima i mogućnostima za žene i muškarce u oružanim snagama, tokom koje je obučeno 28 predstavnika (15 muškaraca i 13 žena) iz Ministarstva odbrane, Generalštaba ukrajinskih oružanih snaga, Univerziteta nacionalne odbrane i civilnog društva. Kao rezultat obuke, 92% učesnika unapredilo je svoje znanje o rodnoj ravnopravnosti u oružanim snagama. Nakon toga je tim od deset obučanih trenera (četiri muškarca i šest žena), uz podršku tri nacionalna eksperta (dvojice muškaraca i jedne žene), održao osam regionalnih radionica o jednakim pravima i mogućnostima za muškarce i žene u ukrajinskim oružanim snagama. Zahvaljujući tome, 154 vojna službenika (78 muškaraca i 76 žena) u regionima podiglo je svest o rodnoj ravnopravnosti u oružanim snagama za 80%. Obuka je upotpunjena izradom dva priručnika, od kojih se jedan tiče integrisanja rodniha pitanja u ukrajinske oružane snage, kao i ažuriranim kursom obuke za Univerzitet nacionalne odbrane.

Otpor prema radu u ovoj oblasti prevaziđen je ukazivanjem na to da rodna ravnopravnost uključuje prava i mogućnosti i žena i muškaraca u oružanim snagama i da uklanjanje rodne diskriminacije u oružanim snagama donosi koristi i za muškarce i za žene u vojnoj službi. Pri menom interaktivne metodologije, uključujući igranje uloga, grupne vežbe i grupne prezentacije, dodatno su povećani otvorenost i prihvatanje učesnika na radionicama. Još jedan primer dobre prakse bio je taj što nisu samo žene vojni službenici držali prezentacije i interaktivne sesije o rodniha pitanjima u svojstvu predavača, nego su to činili i muškarci. Svakako, uspešno održavanje radionica na ovaj način iziskivalo je pažljivu pripremu i sprovođenje, kao i pažljivo vođenje i praćenje.

Naučene lekcije:

- ▶ Pri unapređenju rodne ravnopravnosti potrebno je ukazati na prednosti i za žene i za muškarce.
- ▶ Interaktivna metodologija pomaže učesnicima da promene način razmišljanja i prevaziđu otpor putem aktivnog učešća u obuci.
- ▶ Teme prema kojima postoji otpor u idealnom slučaju treba da budu obrađene na događajima gde su učesnici prisutni uživo, a ne onlajn.
- ▶ I žene i muškarci treba da budu uključeni kao učesnici i govornici, u idealnom slučaju na rodno izbalansiran način.
- ▶ Održavanje radionica sa obučanim predavačima iz različitih institucija u sektoru bezbednosti, kao što su Ministarstvo odbrane Ukrajine, Generalštab ukrajinskih oružanih snaga i Univerzitet nacionalne odbrane Ukrajine, doprinelo je konstruktivnoj diskusiji o toj temi i prevazilaženju otpora među učesnicima obogaćivanjem atmosfere različitim iskustvima u vezi sa rodnom ravnopравnošću i pristupima rodnoj ravnopravnosti.

2.6 Integrisanje i unapređenje ljudskih prava

Unapređenje ljudskih prava predstavlja osnovno načelo OEBS-a. Prema Dokumentu iz Kopenhaga iz 1990, „sva lica su jednaka pred zakonom i imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije“.²⁸ U kontekstu sektora bezbednosti, to načelo iziskuje da sektor bezbednosti poštuje, štiti i ostvaruje ljudska prava²⁹ i da se ljudska prava zaposlenih u sektoru bezbednosti poštuju.³⁰

Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti iziskuju unapređivanje poštovanja, zaštite i ostvarenja ljudskih prava u okviru svih aktivnosti koje OEBS sprovodi sa sektorom bezbednosti. To može podrazumevati preduzimanje preventivnih mera, kao što su podrška u vezi sa zakonodavstvom, preventivne posete mestima za lišavanje slobode ili izgradnja kapaciteta institucija sektora bezbednosti ili nadzornih organa. Integrisanje ljudskih prava može uključiti i reaktivne mere, kao što je podsticanje istraga prijavljenih slučajeva tortura.

Polazne tačke za višedimenzionalno jačanje ljudskih prava u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti mogu da uključuje:

- Unapređivanje pravnog okvira koji je rodno-osetljiv i usaglašen s ljudskim pravima. Aktivnosti mogu uključivati obezbeđivanje modaliteta za odgovaranje na žalbe povodom navodnog kršenja ljudskih prava (uključujući diskriminaciju, uznemiravanje i seksualno uznemiravanje) ili zloupotrebu ovlašćenja od strane policijskih službenika ne samo u odnosu na stanovništvo već i u okviru policije. Takođe mogu podrazumevati podršku uvođenju pravnih odredaba kojima se obezbeđuje pristup orijentisan na žrtve u svim fazama intervencije policije, istraga, sudskog gonjenja i sudskih postupaka.
- Angažovanje nacionalnih institucija koje se bave ljudskim pravima i civilnog društva u dijalog o reformama.
- Unapređenje kapaciteta nosilaca dužnosti (npr. sektora bezbednosti) da ispunjavaju svoje obaveze i nosilaca prava (npr. opšte populacije, uključujući one koji pripadaju marginalizovanim grupama) kako bi se obezbedilo poštovanje njihovih prava.
- Obuka institucija sektora bezbednosti o ljudskim pravima, kao i o praktičnoj relevantnosti ljudskih prava za njihov svakodnevni rad, kao i o načinu reagovanja na kršenja ljudskih prava. Teme mogu da uključuju međunarodne standarde i dobru praksu kad je reč o policijskom radu na skupovima i praksu sprovođenja zakona zasnovanu na ljudskim pravima koja se tiče borbe protiv trgovine ljudima.

28 KEPS/OEBS, „Dokument sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KEPS-a“ (*Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*) (Kopenhagen, 1990).

29 OEBS, „Deklaracija Ministarskog saveta o krivičnopravnim sistemima“ (*Ministerial Council Declaration on Criminal Justice Systems*) (Brisel, 2006), MC.DOC/4/06.

30 OEBS, „Kodeks postupanja OEBS-a u političko-vojn timer aspektima bezbednosti“ (*Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*) (Budimpešta, 1994), DOC.FSC/1/95, str. 4–5.

- Organizovanje obuke o unapređenju poverenja i razumevanja između policije i ranjivih zajednica, kao što su Romi i Sinti.
- Podsticanje saradnje između službenika u sektoru bezbednosti i organizacija civilnog društva (npr. branilaca ljudskih prava) kako bi se pratila usklađenost politika i prakse sektora bezbednosti sa ljudskim pravima i zajednički radilo u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, uključujući nadzor ili nediskriminaciju, održavanjem zajedničkih sastanaka, stvaranjem prostora za dijalog itd.
- Pružanje podrške praćenju mesta za lišavanje slobode i izradi izveštaja o nalazima tih poseta.

Studija slučaja 6



Vežba simulacije kao alatka za podučavanje o pristupima borbi protiv trgovine ljudima koji su zasnovani na ljudskim pravima

Godine 2016, Kancelarija specijalnog predstavnika i koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima pokrenula je projekat „Borba protiv trgovine ljudima duž puteva migracije“, koji je praćen projektom „Borba protiv trgovine ljudima duž puteva migracije na Mediteranu“. Cilj oba projekta bilo je unapređenje međuresorske saradnje i sprovođenje pristupa koji su usredsređeni na žrtve i ljudska prava tokom istraga i procesuiranja slučajeva trgovine ljudima, kao i unapređenje prepoznavanja i zaštite žrtava, posebno među migrantima i izbeglicama duž puteva migracije. Radi ostvarenja tih ciljeva, sprovedena je simulacija vežbi obuke za multidisciplinarnе timove, koja obuhvata ceo životni ciklus slučaja trgovine ljudima.

Radi osnivanja multidisciplinarnog tima, okupljeni su stručnjaci iz različitih sektora, uključujući sektor za sprovođenje zakona, tužioce, pružaoce usluga socijalne zaštite i organe za azil. Simulacije su obuhvatile prepoznavanje žrtava i prvi kontakt sa njima, hapšenje i krivično gonjenje izvršilaca i pružanje usluga podrške žrtvama.

Zahvaljujući toj obuci uživo, učesnici su naučili kako da se nose sa kompleksnim situacijama prilikom utvrđivanja slučajeva trgovine ljudima u mešovitim migracijskim tokovima, sprovođenja strategija krivičnog gonjenja počilaca bez saradnje sa žrtvom, pokretanja zajedničkih istraga za slučajeve prekogranične trgovine ljudima i reagovanja na trgovinu koja je podržana tehnologijom. Pritom, obukom su unapređene veštine i kompetencije stručnjaka koji deluju u okviru multidisciplinarnih timova. Takođe su izmenjeni pojedinačni stavovi i uverenja, uključujući stereotipe, kulturne norme i vrednosti u vezi sa drugim profesionalnim grupama i (pretpostavljenim) žrtvama trgovine, čime se akcenat stavlja na zaštitu i povraćaj ljudskih prava žrtvama trgovine.



Za smernice o bavljenju pitanjem ljudskih prava u sektoru bezbednosti i od strane njega, videti:

- ▶ OEBS/ODIHR (2012), „Smernice o edukaciji službenika za sprovođenje zakona o ljudskim pravima” (*Guidelines on Human Rights Education for Law Enforcement Officials*)
- ▶ OEBS/ODIHR (2016), „Sprečavanje i borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja u mestima za lišavanje slobode: standardi, pristupi i primeri iz regiona OEBS-a” (*Preventing and Addressing Sexual and Gender Based Violence in Places of Deprivation of Liberty: Standards, Approaches and Examples from the OSCE Region*)
- ▶ OEBS/ODIHR i DCAF (2021), „Priručnik o ljudskim pravima i osnovnim slobodama pripadnika oružanih snaga” (*Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel: Compendium of Standards, Good Practices and Recommendations*)

O ljudskim pravima i policijskom radu na skupovima, videti:

- ▶ OEBS/ODIHR (2010), „Smernice o slobodi mirnog okupljanja (2. izdanje) (*Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*)
- ▶ OEBS/ODIHR (2016), „Priručnik o ljudskim pravima za obezbeđivanje skupova od strane policije” (*Human Rights Handbook on Policing Assemblies*)
- ▶ OEBS/ODIHR (2021), „Vodič za opremu za sprovođenje zakona koja se najčešće koristi tokom policijskog rada na skupovima“ (*Guide on Law Enforcement Equipment Most Commonly Used in the Policing of Assemblies*)

Za više informacija o pravima manjina i krivičnoj pravdi, videti:

- ▶ OEBS /HCNM (2006), „Preporuke o radu policije u multietničkim društvima” (*Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*)
- ▶ OEBS /ODIHR (2010), „Policija i Romi i Sinti: dobre prakse u izgradnji poverenja i razumevanja” (*Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding*)
- ▶ OEBS /ODIHR (2016), „Rad policije koji je delotvoran i kojim se poštuju ljudska prava u zajednicama Roma i Sinta: Obuka OEBS-a/ODIHR-a za službenike koji sprovode zakon“ (*Effective and Human Rights-Compliant Policing in Roma and Sinti Communities: OSCE/ODIHR Training for Law Enforcement Officers*)
- ▶ OEBS /HCNM (2017), „Preporuke iz Graca o pristupu pravdi i nacionalnim manjinama i obrazloženje” (*The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities & Explanatory Note*)

Za smernice o zločinima iz mržnje, videti:

- ▶ OEBS /ODIHR (2012), „Obuka za borbu protiv zločina iz mržnje za organe za sprovođenje zakona (TAHCLE): opis programa“ (*Training Against Hate Crimes for Law Enforcement (TAHCLE): Programme Description*)
- ▶ OEBS /ODIHR (2014), „Krivično gonjenje zločina iz mržnje: praktični vodič” (*Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide and Hate Crime*)) i „Prikupljanje podataka o zločinima iz mržnje i praćenje: praktični priručnik” (*Hate Crime Data Collection and Monitoring: A Practical Guide*)

- ▶ OEBS/ODIHR (2019), „Izgradnja sveobuhvatnog krivičnog odgovora na zločine mržnje: zbirka resursa” (*Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crimes: A Resource Toolkit*)

Za smernice o poštovanju ljudskih prava u borbi protiv terorizma, videti:

- ▶ OEBS /ODIHR (2007), „Borba protiv terorizma, zaštita ljudskih prava: priručnik” (*Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*)
- ▶ OEBS /ODIHR (2013), „Ljudska prava u antiterorističkim istragama. Praktični priručnik za službenike za sprovođenje zakona” (*Human Rights in Counter-Terrorism Investigations. A Practical Manual for Law Enforcement Officers*)
- ▶ OEBS /ODIHR (2014), „Sprečavanje terorizma i borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam: pristup rada policije u zajednici” (*Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community Policing Approach*)
- ▶ OEBS /ODIHR (2018), „Smernice za rešavanje pretnji i izazova „stranih terorističkih boraca“ kao deo Okvira ljudskih prava” (*Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of “Foreign Terrorist Fighters” within a Human Rights Framework*)
- ▶ OEBS /ODIHR (2021), „Zaštita ljudskih prava u zatvorima, uz sprečavanje radikalizacije koja vodi u terorizam ili nasilje: vodič za organe za praćenje izvršenja kazne pritvora” (*Protecting Human Rights in Prisons while Preventing Radicalization Leading to Terrorism or Violence: A Guide for Detention Monitors*)

Za pristupe zasnovane na ljudskim pravima u istragama slučajeva trgovine ljudima, videti:

- ▶ OEBS (2013), „Vodič sa resursima za obuku policije: trgovina ljudima” (*Resource Police Training Guide: Trafficking in Human Beings*)

2.7 Korišćenje prednosti sinergija: višedimenzionalni pristup podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Povezivanje reforme policije i pravosuđa, unapređivanje nezavisnog nadzora, jačanje integriteta i borbe protiv korupcije i angažovanje civilnog društva, kao i integrisanje i unapređivanje rodne jednakosti i ljudskih prava, predstavljaju oblasti podrške koje su, u praksi, međusobno komplementarne i često ih je teško jasno odvojiti. Na primer, prilikom jačanja rodne ravnopravnosti i odgovornosti sektora bezbednosti, civilno društvo može igrati važnu ulogu u obezbeđivanju spoljnog nadzora. Takođe, uloga civilnog društva u spoljnom nadzoru može predstavljati važan doprinos reformi i policije i pravosuđa.

Ključne polazne tačke od opšteg značaja za višedimenzionalnu podršku upravljanju i reformi sektora bezbednosti mogu da uključuju:

- Korišćenje Kodeksa postupanja OEBS-a u političko-vojn timer aspektima bezbednosti radi angažovanja država učesnica OEBS-a u aktivnostima kojima se jača demokratski nadzor sektora bezbednosti ili koje se mogu primenjivati za bavljenje drugim ključnim principima upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kao što su odgovornost, rodna jednakost, ljudska prava ili učešće.
- Vođenje računa o tome da su procene potreba koordinisane u sve tri dimenzije OEBS-a i da uključuju druge relevantne tematske sektore kako bi se iskoristile sinergije između njih.³¹
- Prepoznavanje da široko zasnovani projekti upravljanja za javni sektor – na primer, upravljanje finansijama ili ljudskim resursima – treba da budu sprovedeni i u sektoru bezbednosti. Raznovrsni projekti tog tipa mogu predstavljati važnu polaznu tačku za primenu u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.
- Prepoznavanje da široko definisani memorandum i o razumevanju između OEBS-a i (dela) sektora bezbednosti mogu dati opšti okvir za rad sa institucijama sektora bezbednosti u vezi sa rodom i ljudskim pravima. Zaposleni koji rade u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti i drugi relevantni zaposleni na projektima treba stoga da sarađuju na zajedničkim inicijativama.
- Prepoznavanje da u nekim kontekstima aktivnosti jačanja rodne ravnopravnosti i rešavanja rodno zasnovanog nasilja mogu pružiti polazne tačke za iniciranje dijaloga o upravljanju i reformi sektora bezbednosti. To može biti slučaj onda kada su se države obavezale da ojačaju rodnu ravnopravnost u celom javnom sektoru – na primer, usvajanjem nacionalnog akcionog plana o Rezoluciji Saveta bezbednosti UN 1325.
- Podsticanje regionalnih pristupa u vezi sa, na primer, nezavisnim nadzorom, pitanjima roda ili ljudskih prava, putem regionalnih radionica podizanja svesti o značaju datog pitanja i razmenom iskustava o tome kako se ta pitanja rešavaju u drugim državama, uključujući u slučajevima kada može postojati nedostatak razumevanja i inicijative među nacionalnim zainteresovanim stranama.³²

31 Za više informacija, videti poglavlje „Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

32 Za više informacija, videti poglavlje „Jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

Studija slučaja 7



Izgradnja kapaciteta civilnog društva i podsticanje saradnje u pitanjima žena, mira i bezbednosti, rodno zasnovanog nasilja i nadzora sektora bezbednosti u Kirgistanu

Godine 2018. i 2019. inicijative ODIHR-a u Kirgistanu bile su usredsređene na (1) izgradnju kapaciteta za nadzor sektora bezbednosti u sprovođenju Nacionalnog akcionog plana o Rezoluciji Saveta bezbednosti UN 1325, (2) podršku organizacijama civilnog društva u sprovođenju Nacionalnog akcionog plana o Rezoluciji Saveta bezbednosti UN 1325 i (3) sprovođenje rodno osetljive analize o konfliktnom ciklusu i procesima donošenja odluka u vezi sa bezbednošću.

Nakon procesa konsultacija sa organizacijama civilnog društva, kao i sa Kancelarijom za programe OEBS-a u Biškeku, osmišljene su dve grupe aktivnosti u vezi sa upravljanjem sektorom bezbednosti i ženama, mirom i bezbednošću.

Prva grupa aktivnosti ticala se obuke koja je održana u Biškeku i Ošu, uz učešće organizacija civilnog društva iz svih regiona. Cilj događaja bilo je jačanje uticaja civilnog društva u sprovođenju Nacionalnog akcionog plana o Rezoluciji Saveta bezbednosti UN 1325. Naime, simulirano je angažovanje organizacija za ljudska prava u oblasti upravljanja sektorom bezbednosti u vezi sa Agendom žene, mir i bezbednost.

Druga grupa aktivnosti odnosila se na izgradnju mostova između organizacija civilnog društva i institucije ombudsmana, kao i sa javnim savetima u okviru organa sektora bezbednosti, koji su zaduženi za unutrašnji nadzor. S tim ciljem je ODIHR održao dvodnevnu radionicu za nacionalne institucije za ljudska prava i civilno društvo o integrisanju rodne perspektive u nadzor sektora bezbednosti. Učesnici su bili predstavnici institucije ombudsmana i civilnog društva, kao i javnih saveta Ministarstva unutrašnjih poslova, Odbora za odbranu, Ministarstva za vanredne situacije i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija.

Cilj radionice bilo je angažovanje tela koja nadziru sektor bezbednosti i civilnog društva u sprovođenju Nacionalnog akcionog plana, uz unapređenje konkretne međusektorske saradnje između ključnih organa i civilnog društva. Fokus drugog dela događaja bio je na izradi praktičnih smernica za primenu Nacionalnog akcionog plana. Na taj način, nadzorni mehanizmi mogu igrati ključnu ulogu pružanjem ekspertize i podrške državnim organima koji su zaduženi za njegovo sprovođenje, uz praćenje njihove delotvornosti u usaglašavanju sa odredbama Nacionalnog akcionog plana.

Naučene lekcije:

- ▶ Događaji su dali priliku akterima koji inače ne rade na pitanjima žena, mira i bezbednosti da se uključe i razmisle o svom potencijalu da nadziru rad sektora bezbednosti, koristeći nacionalni Akcioni plan o Rezoluciji Saveta bezbednosti UN 1325 kao okvir.
- ▶ Učesnici su saznali ne samo za nacionalni Akcioni plan, već i za mehanizme saradnje između nacionalnih institucija koje se bave ljudskim pravima, javnih saveta i civilnog društva. Takođe su unapredili znanje o načinima unapređivanja nadzora nad sektorom bezbednosti putem tematskog praćenja, kao i načinu integrisanja rodne perspektive u nadzor nad sektorom bezbednosti.

3. Praktična primena višedimenzionalnog pristupa programiranju u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Prilikom planiranja podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti, višedimenzionalna pitanja često se retko razmatraju u celini. Razlozi mogu uključivati nepostojanje strateškog pristupa, višedimenzionalne ekspertize, koordinacije ili resursa, birokratske prepreke ili, prosto, konkurenciju. Da bi se ti izazovi prevazišli, potrebno je obezbediti strukture koje podstiču višedimenzionalnu koordinaciju od početka programskog planiranja. Pojedini koraci uspostavljanja podsticajnih struktura opisani su u ovom odeljku. Za sve njih ključna je podrška višeg rukovodstva da bi se obezbedilo da višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti budu prepoznati i podstaknuti kao ključni element podrške OEBS-a.

U idealnom slučaju, više rukovodstvo i supervizori mogu takođe razmotriti primenu procene radnog učinka zaposlenih kako bi se podstakla višedimenzionalna saradnja, za zaposlene zadužene za programske i administrativne poslove.

3.1 Podsticanje strateške vizije višedimenzionalne podrške OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti

Višedimenzionalni pristup podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti iziskuje stratešku viziju podrške koju pruža OEBS (i drugi međunarodni akteri) u određenom kontekstu. Razvoj strateške vizije podrške treba da bude idealno zasnovan na proceni potreba kojom se utvrđuju nacionalne potrebe i prioriteti za podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.³³ Strateška vizija treba da se sastoji od posebnih ciljeva kojima programi u svim dimenzijama OEBS-a zajednički doprinose. Kada je OEBS angažovan na terenu, šef Misije OEBS-a, više rukovodstvo, kao i jedinice za koordinaciju i podršku za politike i planiranje i/ili programe imaju važnu ulogu u podsticanju višedimenzionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti³⁴.

33 Za više informacija, videti poglavlje „Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

34 Za više informacija, videti poglavlje „Programiranje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti usmereno na rezultate“.

Studija slučaja 8



Pristup Centra OEBS-a u Biškeku višedimenzionalnoj koordinaciji

Godine 2013, šef tadašnjeg Centra OEBS-a u Biškeku uveo je inovativan pristup kojim se podstiče višedimenzionalno planiranje. Pristup se sastojao od identifikovanja pet strateških tačaka koje se smatraju prioritetima misije: integrisanja rodnih pitanja, dobrog upravljanja, vladavine prava, međusobnih veza i transnacionalnih pretnji. Strateške tačke bile su blisko povezane sa nekoliko prioriteta u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Zatim, svako odeljenje imalo je za zadatak da izradi matricu, u kojoj je naveden njihov doprinos svakoj strateškoj oblasti, i da koordinira sa drugim odeljenjima radi postizanja konkretnih ciljeva.

Naučene lekcije:

- ▶ Razmatranje pitanja u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti u strateškim tačkama podstaklo je saradnju u toj oblasti. Ova inicijativa može biti ponovljena u drugim operacijama na terenu radi unapređenja koherentnosti i koordinacije između aktivnosti u različitim dimenzijama.

3.2 Primena višedimenzionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti za angažovanje nacionalnih aktera o značaju holističkog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti

Ključni izazov u procesima upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste omogućavanje holističkog pristupa reformi koji uzima u obzir veze između različitih aktera i komponenata sektora bezbednosti. Takav pristup prepoznaje da reforme u jednom delu sektora bezbednosti možda neće biti uspešne ukoliko se njihovi efekti na ostatak sektora bezbednosti pravilno ne razmotre. Stoga, aktivnosti OEBS-a da obezbedi višedimenzionalan pristup upravljanju i reformi sektora bezbednosti pružaju mogućnost angažovanja nacionalnih zainteresovanih strana u vezi sa značajem holističkih reformi.

Saradnja sa više aktera u sektoru bezbednosti stoga je ključna, ali sama po sebi ne omogućava da pristup bude višedimenzionalan. OEBS je možda u boljem položaju da pruži kredibilne savete u toj oblasti ukoliko se to takođe smatra unapređenjem sveobuhvatnog, višedimenzionalnog pristupa na internom nivou. Zaposleni u OEBS-u stoga treba da razgovaraju sa nacionalnim zainteresovanim stranama o OEBS-ovom internom višedimenzionalnom pristupu podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti. To može obezbediti polazni osnov za podizanje svesti među nacionalnim akterima o značaju sveobuhvatnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti. To može čak utrti put ka sprovođenju sveobuhvatne procene potreba u oblasti upravljanja i refor-

me sektora bezbednosti u određenoj državi. Glavna svrha takve procene može biti oblikovanje višedimenzionalne podrške OEBS-a, pri čemu njeni nalazi mogu biti takođe korisni za nacionalne zainteresovane strane.³⁵

3.3 Definisanje uloga i odgovornosti

Uloge i odgovornosti obično su zamagljene kada nekoliko izvršnih struktura i/ili odeljenja unutar njih, radi na temi koja se tiče svih dimenzija, ali bez jasnog definisanja vodeće uloge. Nakon utvrđivanja prioriteta u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, potrebno je jasno definisati koja će izvršna struktura / odeljenje imati vođstvo u pružanju podrške. Vodeći akter zatim treba da utvrdi na koji način druge jedinice/odeljenja u drugim dimenzijama mogu da pružaju podršku na komplementaran način, uključujući i prilikom dodele budžeta. To je naročito važno da bi se izbegli propusti u prioritetnim oblastima zbog nepostojanja jasnosti o tome koji projekat ili program u tri dimenzije treba da preuzme vođstvo. Definisanje uloga i odgovornosti od početka programskog planiranja takođe je blisko povezano sa unutrašnjom koordinacijom u naknadnoj fazi sprovođenja.³⁶ SViše rukovodstvo igra važnu ulogu u podsticanju takve višedimenzionalne saradnje i u uspostavljanju podsticajnih struktura u tu svrhu.

3.4 Podsticanje višedimenzionalnog pristupa podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti prilikom izrade projekata

Nakon što su strateški prioriteti i zajednički ciljevi definisani, a uloge i odgovornosti pojašnjene, potrebno ih je razmotriti i na odgovarajući način uzeti u obzir prilikom izrade predloga projekata. Proces izrade predloga projekata može se takođe koristiti za aktivno unapređivanje višedimenzionalnosti podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. U tu svrhu su pojedine operacije na terenu ažurirale svoje obrasce za predloge projekata koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta.

35 Za više informacija, videti poglavlje „Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

36 Videti i odeljak 3.5 dalje u tekstu.

Studija slučaja 9



Standardizovanje pristupa višedimenzionalnoj podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u predlozima projekata koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta Misije OEBS-a u Bosni i Hercegovini

Prilikom izrade projekata koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta Misije u Bosni i Hercegovini, rukovodioci projekata podstaknuti su da razmotre aspekte projektnih aktivnosti koji se tiču upravljanja i reforme sektora bezbednosti, uključujući potencijal za saradnju odeljenja u sve tri dimenzije.

Misija je ažurirala svoj obrazac za predloge projekata koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta kako bi standardizovala razmatranje tematskih oblasti, uključujući rodna pitanja, mlade, upravljanje i reformu sektora bezbednosti, civilno društvo i partnerstva. Stoga obrazac sadrži odeljak o integrisanju upravljanja i reforme sektora bezbednosti, rodni pitanja i mladih.

Obrazac takođe sadrži spisak odeljenja i jedinica Misije, radi standardizovanja oblasti u kojima je potrebno razmotriti višedimenzionalnu saradnju.

Takva odeljenja i jedinice uključuju: zamenika šefa Misije, koji je zadužen za pitanja druge dimenzije u Misiji u BiH; Odeljenje za projekte bezbednosne saradnje u oblasti borbe protiv terorizma, kontrole oružja i upravljanja bezbednošću; odseke Odeljenja ljudske dimenzije o demokratskom upravljanju, edukaciji, ljudskim pravima, vladavini prava; kao i odeljenje za odnose sa javnošću i informisanje javnosti, jedinica za rodna pitanja i mlade Odseka za politiku i planiranje i Odsek za politiku i planiranje.

Rod Mladi Upravljanje i reforma sektora bezbednosti Civilno društvo Partnerstvo

Potencijal za saradnju između odeljenja sa:

- Zamenik šefa Misije Odeljenje za bezbednosnu saradnju – kontrola oružja
 Odeljenje za bezbednosnu saradnju – terorizam Odeljenje za bezbednosnu saradnju – upravljanje bezbednošću
 Odeljenje ljudske dimenzije – demokratsko upravljanje Odeljenje ljudske dimenzije – edukacija
 Odeljenje ljudske dimenzije – ljudska prava Odeljenje ljudske dimenzije – vladavina prava
 Odnosi sa javnošću Odsek za politiku i planiranje – rod i mladi Odsek za politiku i planiranje

Kad je reč o integrisanju upravljanja i reforme sektora bezbednosti, obrazac projekata sadrži pojašnjenje za lica koja rade na izradi projekta da aktivnosti treba da „doprinesu procesu unapređenja pružanja bezbednosti, upravljanju i/ili nadzoru (npr. upravljanje sektorom bezbednosti), u skladu sa principima dobrog upravljanja (npr. demokratskog nadzora, vladavine prava, ljudskih prava, transparentnosti, odgovornosti, integriteta itd.). U kontekstu Misije, te aktivnosti bi u idealnom slučaju bile sinergetski sprovedene u programskim odeljenjima kako bi se obezbedila koherentnost u sve tri dimenzije bezbednosti OEBS-a“.

U obrascu je takođe izložen zahtev da lica koja rade na izradi projekta treba da „ukratko opišu kako projekat može da doprinese unapređenju upravljanja sektorom bezbednosti [i] naznače da li su i kako su planovi usklađeni sa komplementarnim aktivnostima u okviru drugih projekata Misije“.

Pružajući podršku tim aktivnostima, kontakt osoba za upravljanje i reformu sektora bezbednosti revidira sve predloge projekata koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta i daje povratne informacije i savete, pored jedinice Misije za planiranje i koordinaciju.

U pojedinim operacijama na terenu, jedinice za koordinaciju projektima osnovane su u Kancelariji šefa Misije radi podsticanja konsultacija među odeljenjima o celokupnom planiranju projekata. Takve jedinice mogu igrati važnu ulogu u podsticanju višedimenzionalnog pristupa podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Potrebno je takođe uložiti napore na nivou odeljenja radi utvrđivanja stepena u kome su višedimenzionalne veze u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti razmotrene na adekvatan način prilikom izrade relevantnih projekata.

Nakon što su uloge i odgovornosti pojašnjene u vezi s tim ko treba da vodi projekat i kako su raspoređene odgovornosti u vezi sa sprovođenjem, te uloge i odgovornosti takođe treba da budu izložene u organizaciji projekta. Višedimenzionalni projekat može imati različite oblike, koji zavise i od toga da li su sredstva deo jedinstvenog budžeta ili je reč o vanbudžetskom projektu.

Studija slučaja 10



Praktični primeri saradnje izvršnih struktura u tri dimenzije

Saradnja između dve izvršne strukture, koje obezbeđuju ekspertizu iz različitih dimenzija: Vanbudžetski projekat „Jačanje upravljanja sektorom bezbednosti u Republici Jermeniji“ podstiče inkluzivan dijalog o politikama, jačanje svesti i razvoj kapaciteta u oblasti upravljanja sektorom bezbednosti. Tim Sekretarijata zadužen za oblast upravljanja i reforme sektora bezbednosti pri Službi za operacije Centra za sprečavanje konflikata predvodi upravljanje i koordinaciju celokupnim projektom. U okviru ovog projekta, ODIHR predvodi i sprovodi aktivnosti jačanja nacionalnih institucija koje se bave ljudskim pravima, i obezbeđuje ekspertizu u okviru ljudske dimenzije. ODIHR komunicira sa nacionalnim institucijama koje se bave ljudskim pravima i planira programski rad u bliskoj saradnji sa rukovodiocem projekta u Centru za sprečavanje konflikata. Taj zadatak je takođe formalno dodeljen ODIHR-u u okviru sistema IRMA.

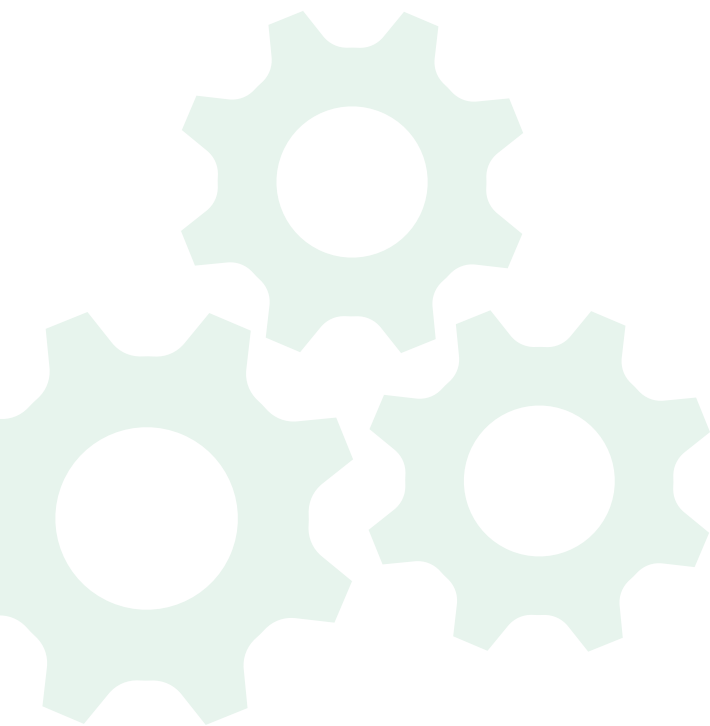
Saradnja između dva odeljenja u jednoj izvršnoj strukturi u zajedničkom sprovođenju projekta: Višedimenzionalnim vanbudžetskim projektom „Jačanje borbe protiv transnacionalnog organizovanog kriminala u jugoistočnoj Evropi putem unapređene regionalne saradnje u privremenom i trajnom oduzimanju imovine, upravljanju imovinom i njenom ponovnom korišćenju“ zajednički upravljaju dva odeljenja Sekretarijata: Odeljenje za transnacionalne pretnje i Kancelarija koordinatora OEBS-a u oblasti ekonomije i ekologije (OCEEA). Cilj projekta je unapređenje efikasnosti u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala unapređenjem regionalne saradnje i nacionalnih kapaciteta Albanije, Bosne i Hercegovine, Severne Makedonije, Crne Gore i Srbije. Projekat se sprovodi u bliskoj saradnji sa operacijama na terenu u jugoistočnoj Evropi.

Uloga upravljanja projektima u sistemu IRMA formalno je dodeljena Odeljenju za transnacionalne pretnje. Međutim, višedimenzionalna saradnja navedena je kao deo zajedničkog predloga projekta. Stoga se, u praksi, sve odluke u vezi sa programskim planiranjem i sprovođenjem zajednički donose. Višedimenzionalni pristup omogućava rukovodiocima projekata da bolje identifikuju nacionalne i regionalne manjkavosti i ponude prilagođena rešenja.

3.5 Podrška unutrašnjoj koordinaciji

Uspostavljanje ili puno korišćenje mehanizama unutrašnje koordinacije ključ je podrške višedimenzionalnim pristupima. Jedan takav mehanizam uključuje redovnu razmenu između rukovodilaca programa ili relevantnih rukovodilaca projekata. Drugi mehanizmi uključuju razvoj matrica o zajedničkim prioritetima ili razmenu informacija o pitanjima u različitim dimenzijama koja se redovno rešavaju sa nacionalnim zainteresovanim stranama. Više rukovodstvo igra ključnu ulogu u unapređivanju unutrašnje koordinacije.

Kontakt osobe za upravljanje i reformu sektora bezbednosti takođe igraju ključnu ulogu u koordinisanju višedimenzionalnim pitanjima u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Kontakt osobe u povezanim oblastima mogu takođe doprineti integrisanju upravljanja i reforme sektora bezbednosti u njihovim oblastima rada. Na primer, kontakt osobe za rodna pitanja u izvršnim strukturama unapređuju integrisanje rodniha pitanja u rad OEBS-a, uključujući u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Isto tako, kontakt osobe za borbu protiv trgovine ljudima ili Rome i Sinte mogu stvoriti sinergije između svog rada i aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. U tom smislu, kontakt osobama potrebni su odgovarajuće vreme i resursi da bile uspešne u koordinaciji napora, budući da se uloge kontakt osoba vrše pored redovnih zadataka i dužnosti zaposlenih u OEBS-u. Takođe je važno da aktivnosti koordinacije kontakt osoba budu takve da se u potpunosti poštuju mandati njihovih izvršnih struktura.



Studija slučaja 11



Unutrašnji mehanizmi Misije OEBS-a na Kosovu za unapređenje višedimenzionalne koordinacije

Budući da različita odeljenja mogu da paralelno sarađuju sa istim lokalnim zainteresovanim stranama, Misija OEBS-a na Kosovu uvela je višedimenzionalne mehanizme za koordinaciju, kako bi se ostvarile sinergije i izbegla dupliranja posla. Ti mehanizmi pomažu u obezbeđivanju razmenjivanja poruka između Misije i saradnika, čime se podržavaju napori na koherentnosti i izbegava se preterano opterećivanje lokalnih aktera putem pozivanja tih partnera u veliki broj paralelnih radionica i obuke.

U praksi, Misija obezbeđuje koordinaciju pohranjivanjem svih relevantnih informacija u zajedničke foldere na teme koje se provlače kroz sve dimenzije, kao što su borba protiv nasilnog ekstremizma koji vodi u terorizam, nasilje u porodici i zločini iz mržnje, kao i informacija o uključenosti mladih i integrisanje pitanja roda. Dokumenti pohranjeni u zajedničke foldere sadrže interne i eksterne izveštaje i istraživačke radove, projektnu dokumentaciju, matrice mapiranja donatora, aktivnosti i akcione planove, između ostalog. Pored zajedničkih foldera, postoji i zajednička imejl adresa koju koriste određene kontakt osobe i radne grupe. Radne grupe se često koriste za koordinaciju napora i izbegavanje preklapanja između planiranih i sprovedenih aktivnosti u okviru jedinica koje rade u različitim dimenzijama. Imaju jasan projektni zadatak, redovno se sastaju i obično ih vodi više rukovodstvo na nivou šefa ili zamenika šefa misije.

Naučene lekcije:

- ▶ Upotreba matrica kojima se mapiraju glavni partneri svakog odeljenja predstavlja dobru praksu – na primer, omogućavanjem praćenja događaja kojima prisustvuju određene kolege. Redovna razmena takvih matrica između odeljenja i njihovo ažuriranje daje praktičnu alatku za upravljanje, angažovanjem lokalnih zainteresovanih strana na strukturiran način. Takve matrice mogu takođe biti korisne u utvrđivanju polaznih tačaka za dodatnu višedimenzionalnu saradnju.



4. Kontrolna lista

Svrha ove kontrole liste jeste da pomogne rukovodiocima programa/projekta da:

- Utvrde višedimenzionalne sinergije u programiranju u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti;
- Praktično primene višedimenzionalni pristup programiranju u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Svrha nije da se „štriklira“ svaka stavka, već da se da podsetnik za razmatranje ključnih aspekata i predloga koji mogu biti relevantni za vaš svakodnevni posao.

Utvrđivanje višedimenzionalnih sinergija u programiranju upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Povezivanje reforme policije i sudstva

- Da li su uloženi naponi u jačanje koordinacije između različitih aktera u sektoru bezbednosti (npr. između policije, tužilaca i sudija)?
- Da li su uloženi naponi u unapređenje mehanizama za pohranjivanje i razmenu informacija?

Podsticanje demokratskog nadzora

- Da li je razmotrena potreba kombinovanja napora jačanja spoljnog nadzora i mehanizama unutrašnjeg nadzora?
- Da li je podignuta svest među nacionalnim akterima o značaju nezavisnog nadzora?
- Da li su uloženi naponi da se podrži unapređenje pravnog okvira koji institucijama bezbednosti, kao i nezavisnim nadzornim telima, obezbeđuje neophodni mandat za vršenje njihovih dužnosti?
- Da li je podignuta svest civilnog društva i medija o ulozi nezavisnih nadzornih tela i o pristupu njima?

Jačanje integriteta i borbe protiv korupcije

- Da li su uloženi naponi da se podrže usvajanje i primena zakona, politika, strategija, akcionih planova i drugih mera za borbu protiv korupcije i zaštitu nezavisnosti sudstva?
- Da li su preduzete mere da se unapredi upravljanje sektorom bezbednosti, uključujući i reviziju i izradu institucionalnih pravila i procedura (npr. o upravljanju ljudskim resursima)?
- Da li je razmotrena podrška uspostavljanju mehanizama unutrašnje kontrole (npr. kodeksa postupanja kojima se definišu etički standardi za državne službenike)?
- Da li su razmotreni postojeći pokretači neadekvatnog postupanja i podrška za njihovo uklanjanje?

Angažovanje civilnog društva

- Da li je civilno društvo konsultovano o percepcijama korisnika kako bi podrška u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti koju pruža OEBS bila utemeljena u stvarnim potrebama?
- Da li su uloženi naponi da se unaprede kapaciteti nosilaca prava (npr. opšte populacije, uključujući one koji pripadaju marginalizovanim grupama) kako bi se osiguralo poštovanje njihovih prava?
- Da li su uloženi naponi u izgradnju kapaciteta organizacija civilnog društva?
- Da li je razmotrena saradnja sa analitičkim centrima i istraživačkim udruženjima radi sačinjavanja analize koja može biti korisna za izradu zakona i politika?
- Da li su razmotrene zajedničke diskusije između službenika u sektoru bezbednosti i predstavnika organizacija civilnog društva, uključujući i medije – na primer u vezi sa zakonima i politikama u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- Da li su posebno razmotrene organizacije civilnog društva koje predstavljaju žene, manjine i druge marginalizovane grupe?
- Da li je razmotrena izgradnja kapaciteta medija da izveštavaju o sektoru bezbednosti?
- Da li su konsultovane mreže mladih u vezi sa procesima planiranja u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti kako bi se adekvatno razmotrile perspektive mladih?

Integrisanje i unapređivanje rodne ravnopravnosti i ljudskih prava

- Da li su sprovedene rodno senzitivne procene potreba, uključujući i u vezi sa preprekama koje sprečavaju žene da rade u sektoru bezbednosti?
- Da li je pružena pomoć u unapređenju zakonskog okvira koji je rodno senzitivan i poštuje ljudska prava?
- Da li su države učesnice podržane u izradi i sprovođenju nacionalnih akcionih planova – na primer o Rezoluciji Saveta bezbednosti UN 1325?
- Da li je razmotrena podrška jedinicama unutrašnje kontrole ili savetnicima za rodna pitanja kako bi se odgovorilo na rodno zasnovanu diskriminaciju i nejednakost?
- Da li su podržana ženska udruženja u sektoru bezbednosti?
- Da li su uloženi naponi da se unaprede kapaciteti nosilaca dužnosti (npr. sektora bezbednosti) da ispunjavaju svoje obaveze – na primer, kako da odgovore na kršenja ljudskih prava?
- Da li je podignuta svest i da li su izgrađeni kapaciteti zaposlenih u sektoru bezbednosti za rešavanje seksualnog i rodno zasnovanog nasilja?
- Da li je razmotrena podrška u prikupljanju podataka razvrstanih po polu u vezi sa sektorom bezbednosti?
- Da li su obezbeđeni grantovi organizacijama civilnog društva da sprovedu istraživanje o rodnim pitanjima ili obezbeđuju obuku o, na primer, odgovarajućem postupanju prema žrtvama?
- Da li su nacionalne institucije koje se bave ljudskim pravima i civilno društvo uključeni u dijalog o reformama?
- Da li su uloženi naponi u izgradnju poverenja i razumevanja između zaposlenih u sektoru bezbednosti, kao što je policija, i marginalizovanih zajednica?
- Da li je uspostavljena saradnja između službenika u sektoru bezbednosti i organizacija civilnog društva, kao i nacionalnih institucija koje se bave ljudskim pravima, radi praćenja usklađenosti sa ljudskim pravima?

- Da li je podržano rodno osetljivo praćenje mesta za lišavanje slobode i izveštavanje o nalazima takvih poseta?

Korišćenje prednosti sinergija

- Da li je Kodeks postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti razmotren kao polazna tačka za bavljenje ključnim principima upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kao što su odgovornost, rodna ravnopravnost, ljudska prava i učešće?
- Da li su procene potreba koordinirane kroz sve tri dimenzije OEBS-a i da li uključuju druge relevantne tematske sektore?
- Da li je razmotreno da široko zasnovani projekti upravljanja za javni sektor takođe obuhvate sektor bezbednosti i da predstavljaju dobru polaznu tačku?
- Da li su razmotreni široko definisani memorandumi o razumevanju radi angažovanja institucija sektora bezbednosti na polju upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- Da li su razmotreni regionalni pristupi za podsticanje razmene naučenih lekcija i dobre prakse?

Praktična primena višedimenzionalnog pristupa programiranju u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Unapređenje strateške vizije podrške OEBS-a u određenoj državi

- Da li postoji strateška vizija podrške OEBS-a (i drugih međunarodnih aktera) u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- Da li je strateška vizija zasnovana na (sveobuhvatnoj) proceni potreba, uključujući nacionalne prioritete za podršku upravljanju i reformi sektora bezbednosti?
- Da li se strateška vizija u vezi sa podrškom upravljanju i reformi sektora bezbednosti sastoji od konkretnih ciljeva, što zahteva doprinose sve tri dimenzije OEBS-a?
- Da li više rukovodstvo podstiče višedimenzionalni pristup upravljanju i reformi sektora bezbednosti? Ako ne, da li se podrška višeg rukovodstva može generisati?

Primena višedimenzionalnog pristupa u angažovanju nacionalnih aktera u vezi sa značajem holističkog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti

- Da li je OEBS-ov višedimenzionalni pristup upravljanju i reformi sektora bezbednosti saopšten zemlji domaćinu radi podizanja svesti nacionalnih aktera o značaju holističkog pristupa njihovim aktivnostima u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?

Definisanje uloga i odgovornosti

- Koja će izvršna struktura / program / jedinica predvoditi pružanje podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, posebno kada je pomoć koja treba da bude pružena višedimenzionalna?
- Da li je dogovorena dodela budžeta za zajedničke aktivnosti različitih izvršnih struktura/programa/jedinica?

Podsticanje višedimenzionalnog pristupa podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti prilikom izrade projekata

- Da li je višedimenzionalna saradnja ugrađena u projekte i programe OEBS-a?
- Da li su razmotreni standardizovani pristupi za podsticanje višedimenzionalnih pristupa podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?

Podrška unutrašnjoj koordinaciji

- Da li je jedinica za koordinaciju projekata upoznata za potrebom integrisanja višedimenzionalnog pristupa?
- Da li postoje mehanizmi unutrašnje koordinacije kao podrška višedimenzionalnim pristupima (npr. redovne razmene informacija, matrice zajedničkih prioriteta, mreže kontakt osoba itd.)?
- Da li postoje drugi mehanizmi koji mogu biti uspostavljeni kao podrška unutrašnjoj koordinaciji?
- Da li mehanizmi saradnje obezbeđuju puno poštovanje mandata izvršnih struktura OEBS-a?

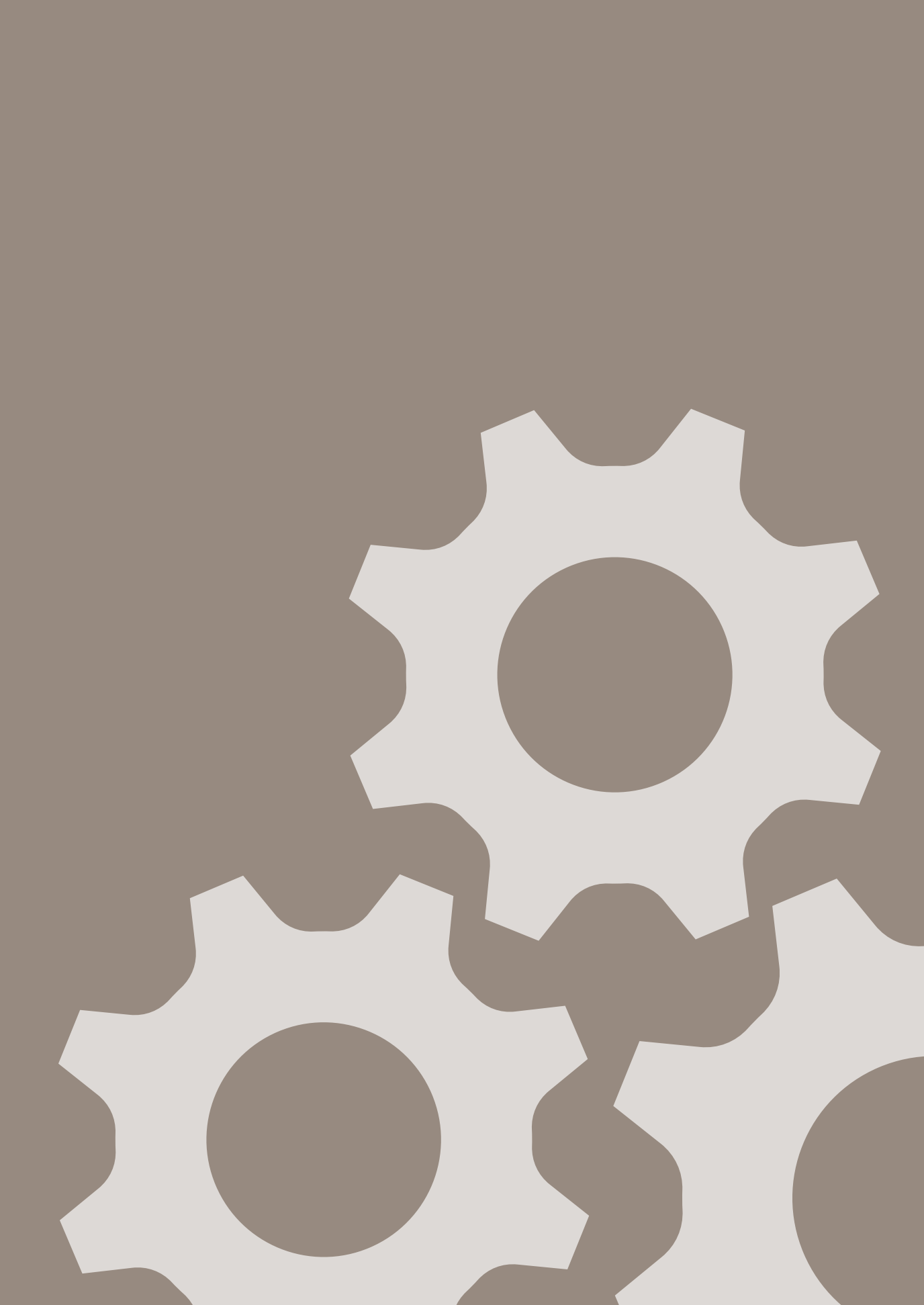


5. Izvori

- ▶ Benjamin S. Buckland i William McDermott, *Institucije ombudsmana za oružane snage: priručnik* (Ženeva: DCAF, 2012). Dostupno: <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>.
- ▶ KEPS, *Konačni akt Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju* (Helsinki, 1975). Dostupno: <https://www.osce.org/helsinki-final-act>.
- ▶ KEPS/OEBS, *Dokument sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KEPS-a* (Kopenhagen, 1990). Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.
- ▶ KEPS/OEBS, *Dokument sa sastanka u Moskvi Konferencije o ljudskoj dimenziji KEPS-a* (Moskva, 1991). Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/elections/14310>.
- ▶ DCAF i UNDP, *Javni nadzor sektora bezbednosti: priručnik za organizacije civilnog društva* (Ženeva, 2008). Dostupno: <https://www.undp.org/publications/public-oversight-security-sector-handbook-civil-society-organizations>.
- ▶ DCAF, OSCE/ODIHR i UN Women, *Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti i rod* (Ženeva, 2019). Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/8/447055.pdf>.
- ▶ DCAF, OEBS/ODIHR i UN WOMEN, *Komplet alatki za rod i bezbednost* (Ženeva, 2019). Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/440831>.
- ▶ DCAF, *Uloga OEBS-a u pružanju podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti* (Ženeva, 2013). Dostupno: <https://www.dcaf.ch/node/13330> (Napomena: jedino je Izvršni rezime javno dostupan).
- ▶ DCAF, *Alatke za izveštavanje o sektoru bezbednosti – mediji, novinarstvo i reforma sektora bezbednosti* (Ženeva, 2021). Dostupno: <https://www.dcaf.ch/toolkit-security-sector-reporting-media-journalism-and-security-sector-reform>.
- ▶ DCAF, *Skupštinski nadzor sektora bezbednosti* (Ženeva, 2003). Dostupno: <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>.
- ▶ Parlamentarna skupština OEBS-a, „Rezolucija o jačanju institucija civilnog društva u regionu OEBS-a“ u: *Istanbulska deklaracija i rezolucije usvojene na 22. godišnjem zasjedanju Parlamentarne skupštine OEBS-a* (Istanbul, 2013), str. 60–61. Dostupno: <https://www.oscepa.org/en/documents/all-documents/annual-sessions/2013-istanbul/declaration/1801-istanbul-declaration-eng-1/file>.
- ▶ Parlamentarna skupština OEBS-a, „Rezolucija o demokratskoj kontroli privatnog i javnog sektora bezbednosti“ u: *Deklaracija i rezolucije iz Bakua usvojene na 23. redovnom zasjedanju Parlamentarne skupštine OEBS-a* (Baku, 2014), str. 58–62. Dostupno: <https://www.oscepa.org/en/documents/all-documents/annual-sessions/2014-baku/declaration-2/2540-2014-baku-declaration-eng/file>.
- ▶ OEBS, *Akcioni plan OEBS-a iz 2004. godine o unapređenju rodne ravnopravnosti* (Sofija, 2004), MC.DEC/14/04. Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/23295.pdf>.
- ▶ OEBS, *Najbolje prakse u borbi protiv korupcije* (2. izdanje) (Beč, 2012). Dostupno: <http://www.osce.org/eea/13738>.
- ▶ OEBS, *Kodeks postupanja u političko-vojnim aspektima bezbednosti* (Budimpešta, 1994), DOC. FSC/1/95. Dostupno: <https://www.osce.org/fsc/41355>.

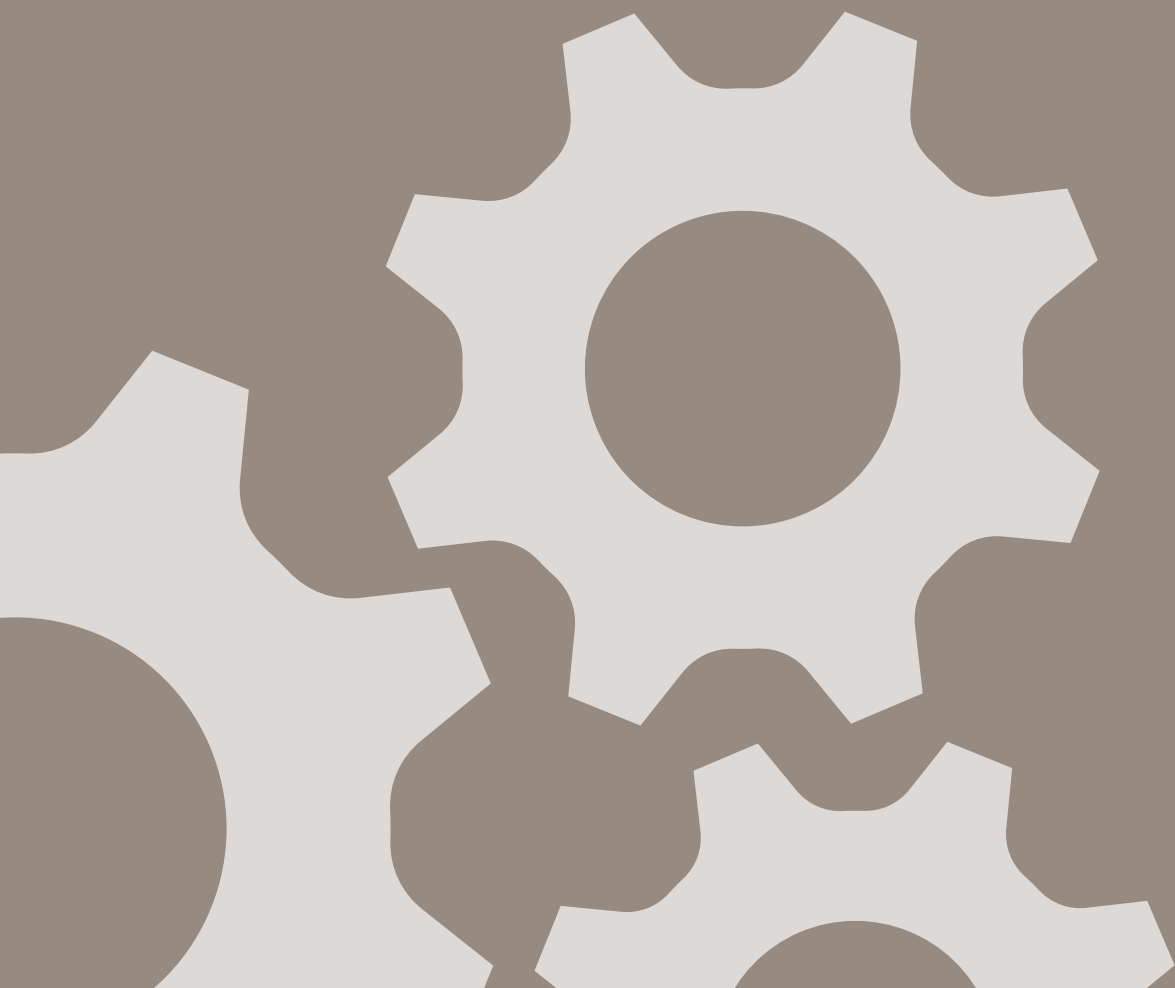
- ▶ OEBS, *Dobre prakse izgradnje policijsko-javnih partnerstava* (Beč, 2008).
Dostupno: <http://www.osce.org/spmu/32547>.
- ▶ OEBS, *Priručnik za demokratski rad policije* (2. izdanje) (Beč, 2008).
Dostupno: <http://www.osce.org/spmu/23804>.
- ▶ OEBS, *Odluka Ministarskog saveta o elementima konfliktnog ciklusa, u vezi sa jačanjem sposobnosti OEBS-a u pružanju podrške u vezi s ranim upozoravanjem, ranim delovanjem, podsticanjem dijaloga i posredovanjem, kao i u postkonfliktnoj rehabilitaciji* (Vilnius, 2011), MC.DEC/3/11.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/b/86621.pdf>.
- ▶ OEBS, *Odluka Ministarskog saveta o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama* (Ljubljana, 2005), MC.DEC/15/05.
Dostupno: <https://www.osce.org/mc/17451>.
- ▶ OEBS, *Odluka Ministarskog saveta o ženama u sprečavanju konflikata, upravljanju krizama i postkonfliktnoj rehabilitaciji* (Ljubljana, 2005), MC.DEC/14/05.
Dostupno: <https://www.osce.org/mc/17450>.
- ▶ OEBS, *Odluka Ministarskog saveta o učešću žena u političkom i javnom životu* (Atina, 2009), MC.DEC/7/09.
Dostupno <https://www.osce.org/mc/40710>.
- ▶ OEBS, *Deklaracija Saveta Evrope o krivičnopravnim sistemima* (Brisel, 2006), MC.DOC/4/06.
Dostupno: <http://www.osce.org/mc/23017>.
- ▶ OEBS, *Deklaracija Ministarskog saveta o jačanju dobre uprave i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma* (Dablin, 2012), MC.DOC/2/12.
Dostupno: <http://www.osce.org/cio/97968>.
- ▶ OEBS, *Konsolidovani okvir OEBS-a za borbu protiv terorizma* (Beč, 2012), PC.DEC/1063.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/98008.pdf>.
- ▶ OEBS, *Priručnik OEBS-a o prikupljanju podataka kao vidu podrške nacionalnim procenama rizika od pranja novca i finansiranja terorizma* (Beč, 2012).
Dostupno: <http://www.osce.org/eea/96398>.
- ▶ OEBS, *Strateški okvir OEBS-a o aktivnostima u vezi s policijom* (Beč, 2012), PC.DEC/1049.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/92559.pdf>.
- ▶ OEBS, *Reforma policije u okviru reforme krivičnopravnog sistema* (Beč, 2013).
Dostupno: <http://www.osce.org/secretariat/109917>.
- ▶ OEBS, *Vodič sa resursima za obuku policije: trgovina ljudima* (Beč, 2013).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/109935>.
- ▶ OEBS/HCNM (Visoki komesar za nacionalne manjine), *Preporuke iz Graca o pristupu pravdi i nacionalnim manjinama i eksplanatorni izveštaj* (Hag, 2017).
Dostupno: <https://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations>.
- ▶ OEBS/HCNM (Visoki komesar za nacionalne manjine), *Preporuke o radu policije u multietničkim društvima* (Hag, 2006).
Dostupno: <https://www.osce.org/hcnm/policing-recommendations>.
- ▶ OEBS/ODIHR i DCAF, *Priručnik o ljudskim pravima i osnovnim slobodama pripadnika oružanih snaga: zbornik standarda, dobrih praksi i preporuka* (Varšava, 2021).
Dostupno: https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/480143_0.pdf.
- ▶ OEBS/ODIHR i DCAF, *Integrisanje rodne perspektive u unutrašnji nadzor oružanih snaga* (Ženeva, 2014).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/118325>.
- ▶ OEBS/ODIHR i DCAF, *Integrisanje roda u unutrašnji nadzor policije* (Ženeva, 2014).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/118326>.
- ▶ OEBS/ODIHR i DCAF, *Integrisanje roda u nadzor sektora bezbednosti od strane institucija ombudsmana i nacionalnih institucija koje se bave ljudskim pravima* (Ženeva, 2014).

- Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/118327>.
- ▶ OEBS/ODIHR, *Izgradnja sveobuhvatnog krivičnog odgovora na zločine mržnje: zbirka resursa* (Varšava, 2019).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/411074>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Borba protiv terorizma, zaštita ljudskih prava: priručnik* (Varšava, 2007). Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/29103.pdf>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Rad policije koji je delotvoran i kojim se poštuju ljudska prava u zajednicama Roma i Sinti: Obuka OEBS-a/ODIHR-a za službenike koji sprovode zakon* (Varšava, 2016).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/280556>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Vodič sa alatima sprovođenja zakona koje se najčešće koriste za obezbeđivanje skupova od strane policije* (Varšava, 2021).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/491551>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Smernice za rešavanje pretnji i izazova „stranih terorističkih boraca“ kao deo Okvira ljudskih prava* (Varšava, 2018). Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/393503>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Smernice o slobodi mirnog okupljanja* (2. izdanje) (Varšava, 2010).
Dostupno: <http://www.osce.org/odihr/73405>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Smernice o edukaciji službenika za sprovođenje zakona o ljudskim pravima* (Varšava, 2012).
Dostupno: <http://www.osce.org/odihr/93968>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Prikupljanje podataka o zločinima iz mržnje i praćenje: praktični priručnik* (Varšava, 2014).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/datacollectionguide>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Priručnik o ljudskim pravima za obezbeđivanje skupova od strane policije* (Varšava, 2016).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/226981>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Ljudska prava u antiterorističkim istragama. Praktični priručnik za službenike za sprovođenje zakona* (Varšava, 2013).
Dostupno: <http://www.osce.org/odihr/108930>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Policija i Romi i Sinti: dobre prakse u izgradnji poverenja i razumevanja* (Beč/Varšava, 2010).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/67843>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Sprečavanje i borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja u mestima za lišavanje slobode: standardi, pristupi i primeri iz regiona OEBS-a* (Varšava, 2016).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/427448>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Sprečavanje terorizma i borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam: pristup rada policije u zajednici* (Beč/Varšava, 2014).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/111438>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Krivično gonjenje zločina iz mržnje: praktični vodič* (Varšava, 2014).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/prosecutorsguide>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Zaštita ljudskih prava u zatvorima, uz sprečavanje radikalizacije koja vodi u terorizam ili nasilje: vodič za organe za praćenje izvršenja kazne pritvora* (Varšava, 2021).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/492934>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Sumarni izveštaj sa ekspertskog sastanka: policija, Romi i Sinti – tekući izazovi i dobre prakse u izgradnji poverenja i razumevanja* (Varšava, 2014).
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/c/119653.pdf>.
 - ▶ OEBS/ODIHR, *Obuka za borbu protiv zločina iz mržnje za organe za sprovođenje zakona (TAHCLE): opis programa* (Varšava, 2012).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/tahcle>.
 - ▶ Radna grupa Ujedinjenih nacija za reformu sektora bezbednosti, *Integrirane tehničke beleške UN sa smernicama za reformu sektora bezbednosti* (Njujork, 2012).
Dostupno: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_integrated_technical_guidance_notes_on_ssr_1.pdf.



Vodič za zaposlene u OEBS-u

**Jačanje regionalne saradnje
u oblasti upravljanja i
reforme sektora bezbednosti**



Izvršni rezime

U ovom poglavlju razmatraju se razlozi primene regionalnog pristupa u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti (odjeljak 1), utvrđuju se mogući načini jačanja regionalne saradnje u toj oblasti (odjeljak 2) i daju smernice za primenu tog pristupa (odjeljak 3). Praktična kontrola lista služi kao ispomoć zaposlenima u procesu (odjeljak 4).

Ključne stavke ovog poglavlja:

- **Korišćenje mogućih koristi regionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti:** Premda su procesi upravljanja i reforme sektora bezbednosti pre svega nacionalni u svom obuhvatu i fokusu zbog institucionalne organizacije sektora bezbednosti koja je specifična za svaku zemlju, regionalni pristup može doneti brojne koristi i može učiniti podršku OEBS-a efikasnijom i delotvornijom. Na primer, regionalni pristup može obezbediti nove polazne osnove za podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti na nacionalnom nivou budući da može uneti novu dinamiku u procese reformi i desenzitivizovati pitanja koja su teža za rešavanje samo u okviru nacionalnog konteksta. Regionalne inicijative mogu takođe doprineti sposobnosti institucija sektora bezbednosti da delotvorno odgovaraju na bezbednosne izazove, posebno one koji iziskuju transnacionalnu saradnju, te mogu obezbediti platformu za podsticanje razmene dobre prakse i naučenih lekcija između zemalja. Štaviše, regionalni pristupi ponekad mogu biti preduslov za druge aktivnosti. Na primer, izgradnja poverenja na širem nivou među institucijama sektora bezbednosti putem regionalnih događaja može biti neophodna za uspeh naknadnih aktivnosti jačanja operativne prekogranične saradnje. Konačno, regionalni pristupi mogu ojačati doprinos upravljanja i reforme sektora bezbednosti sprečavanju konflikata u širem smislu. Istovremeno, aktivnosti OEBS-a koje se tiču podrške regionalnoj saradnji u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti ne treba sprovoditi kao ad hoc aktivnosti, već treba da budu deo opštijih nacionalnih prioriteta i ciljeva za upravljanje i reformu sektora bezbednosti u datoj državi.
- **Utvrđivanje polaznih tačaka za jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti:** Postoji nekoliko mogućih polaznih tačaka za programske aktivnosti OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti koje mogu imati koristi od regionalnog pristupa. Uključuju unapređivanje razvoja i primenu relevantnih međunarodnih normi i standarda za sektor bezbednosti, izgradnju kapaciteta (npr. putem zajedničke obuke i vežbi simulacije), podsticanje operativne saradnje i razmene informacija (npr. putem studijskih poseta, zajedničkih poseta ili izrade zajedničkih akcionih planova i strategija), podršku odgovarajućim mehanizmima koordinacije i razmene informacija, kao i profesionalne mreže i udruženja i, naposljetku, ali ne i najmanje važno, sprovođenje istraživanja i prikupljanje

podataka. Kada je to moguće, podsticanje učešća velikog broja zainteresovanih strana, uključujući organizacije civilnog društva i privatni sektor, u regionalnim aktivnostima može doprineti izgradnji poverenja između uključenih aktera.

- **Podrška efikasnoj primeni regionalnih napora u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti:** Delotvorno sprovođenje počinje adekvatnim razmatranjem regionalnih pristupa tokom faze planiranja. Naime, prilikom sprovođenja procene potreba, potrebno je uzeti u obzir regionalnu dimenziju i moguću vrednost regionalne saradnje. Ukoliko su regionalni pristupi važni u datom kontekstu, postoji potreba da se proceni stepen u kome su nacionalni akteri zainteresovani za učešće u takvim aktivnostima. OEBS treba da nastoji da podstiče, a ne da predvodi regionalne inicijative. U slučaju nedostatka interesovanja, OEBS može razmotriti postepen pristup stvaranju interesovanja za regionalnu saradnju putem mera kao što su podrška učešću eksperata na regionalnim događajima ili podsticanje bilateralne razmene informacija i iskustava. Istovremeno, potrebno je prepoznati da regionalni pristupi možda nisu relevantni za svaki kontekst i da imaju svojih ograničenja.



1. Obrazloženje

U poslednjoj rezoluciji Saveta bezbednosti UN o reformi sektora bezbednosti, prepoznata je važna uloga regionalnih i subregionalnih organizacija u pomaganju državama članicama UN u preduzimanju reformi svojih sektora bezbednosti.¹ Takođe je istaknut značaj partnerstava i saradnje sa regionalnim i subregionalnim organizacijama.

Kao najveća svetska bezbednosna organizacija koja deluje u skladu sa Poglavljem VIII Povelje UN, OEBS igra važnu ulogu. Zahvaljujući svom geografskom obuhvatu, mreži operacija na terenu i velikom iskustvu u nastupanju u vidu platforme za inkluzivni dijalog o bezbednosti i saradnji, OEBS je dobro pozicioniran da podrži regionalne pristupe upravljanju i reformi sektora bezbednosti. Ta komparativna prednost daje OEBS-u ključnu dodatnu vrednost. Kako je navedeno u izveštaju generalnog sekretara OEBS-a iz 2019, „regionalna ekspertiza koja je stečena tokom godina i razgranata mreža operacija na terenu OEBS-a omogućavaju toj organizaciji da pruži vredan doprinos globalnim naporima održavanja mira i bezbednosti, te da ojača svoju ulogu regionalnog aktera prema Poglavlju VIII Povelje UN. Oslanjanjem na partnerstva, možemo optimizovati te prednosti“.²

Nekoliko obaveza u okviru OEBS-a, posebno u oblasti transnacionalnih pretnji, prepoznaju važnost jačanja regionalne bezbednosne saradnje. Mandati pojedinih operacija na terenu OEBS-a takođe ističu potrebu za podrškom regionalnim inicijativama. Iako su sektori bezbednosti specifični za svaku zemlju, a upravljanje i reforma sektora bezbednosti predstavljaju pre svega nacionalni proces, postoji nekoliko razloga zašto regionalni pristup podrži u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti može biti koristan:

- **Regionalni pristupi mogu obezbediti polazne osnove za podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti na nacionalnom nivou:** Pojedina pitanja u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti mogu biti percipirana kao previše osetljiva za razmatranje na nacionalnom nivou (npr. seksualno uznemiravanje ili korupcija u sektoru bezbednosti). Diskusije na regionalnom nivou mogu desenzitivizovati i podići svest o tim pitanjima, unoseći novu dinamiku u procese reformi i otvarajući vrata za dalji napredak. Štaviše, podrška razvoju ili sprovođenju regionalnih obaveza može olakšati zagovaranje bavljenja određenim pitanjima na nacionalnom nivou. Obezbeđivanje regionalne platforme takođe omogućava okupljanje različitih aktera koji možda ne mogu ili ne žele da se sastanu

1 Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, Rezolucija 2553 (HYPERLINK “<https://digitallibrary.un.org/record/3893781>” *Resolution 2553 (2020)* (Njujork, 2020), S/RES/2553.

2 OEBS, „Pristup OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti: Izveštaj generalnog sekretara OEBS-a“ (*The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE*) (Beč, 2019), SEC.GAL/42/19, str. 12.

na nacionalnom nivou. To može doprineti izgradnji poverenja među različitim grupama zainteresovanih strana.

- **Regionalni pristupi su neophodni da bi se odgovorilo na transnacionalne izazove:** Brojne današnje bezbednosne pretnje i rizici (npr. organizovani kriminal, trgovina ljudima, terorizam, visokotehnološki kriminal) transnacionalne su prirode. Stoga efikasan odgovor na njih zahteva regionalnu saradnju, kao što je prepoznato u nekoliko obaveza preuzetih u okviru OEBS-a. Podrška regionalnim razmenama između nacionalnih institucija sektora bezbednosti takođe je važna u podsticanju izgradnje poverenja kao preduslova saradnje u odgovaranju na transnacionalne izazove.
- **Regionalni pristupi podstiču razmenu dobre prakse i lekcija naučenih u procesima reformi:** Procesu upravljanja i reforme sektora bezbednosti mogu biti izazovni u svakoj zemlji. Države učesnice stoga mogu imati velike koristi od razmene iskustava, pozitivnih ili negativnih, o sprovođenju reformi u svojim sektorima bezbednosti. Regionalni događaji i aktivnosti mogu podstaći prepoznavanje i razmenu takvih iskustava. Na primer, OEBS pomaže državama učesnicima u iniciranju izrade ili unapređivanju nacionalnih akcionih planova koji su izrađeni u kontekstu rezolucija Saveta bezbednosti UN 1325 i 1540. Regionalne razmene dobre prakse i lekcija naučenih u sprovođenju takvih planova mogu doprineti jačanju obaveza u nekim zemljama i podržati tekuće aktivnosti reformi na nacionalnom planu.
- **Regionalni pristupi mogu osnažiti doprinos upravljanja i reforme sektora bezbednosti sprečavanju konflikata u širem smislu:** Podrška inicijativama u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti na regionalnom nivou može obezbediti platformu za podsticanje dijaloga i transnacionalne saradnje. To može doprineti izgradnji poverenja i sprečavanju konflikata u širem smislu između država.

Primeri obaveza preuzetih u okviru OEBS-a koje predstavljaju osnov za podršku regionalnoj saradnji između institucija sektora bezbednosti

- ▶ **Političko-vojna saradnja:** „Potvrđujući poštovanje za suverenu jednakost i individualnost jedni drugih, kao i prava koja su inherentna i obuhvaćena njihovim suverenitetom, države učesnice zasnivaće svoje uzajamne odnose u oblasti bezbednosti na pristupu saradnje. [...] Nastaviće da grade komplementarne institucije koje se međusobno osnažuju i koje uključuju evropske i transatlantske organizacije, multilateralne i bilateralne inicijative i različite vidove regionalne i subregionalne saradnje.“³
- ▶ **Policajska saradnja:** Jedan od vodećih principa za OEBS u ovoj oblasti jeste „unapređena saradnja između država učesnica i međunarodnih i regionalnih organizacija“. Shodno tome, OEBS „podržava subregionalnu koordinaciju i mehanizme saradnje“.⁴
- ▶ **Organizovani kriminal:** OEBS „unapređuje institucionalni kapacitet relevantnih zainteresovanih strana i jača saradnju u oblasti sprovođenja zakona na međunarodnom, regionalnom i nacionalnom nivou“.⁵
- ▶ **Visokotehnoški kriminal:** OEBS „podstiče, na regionalnom i nacionalnom nivou, izgradnju kapaciteta i razmenu informacija i najbolje prakse u istraživanju visokotehnoškog kriminala i postupanja sa dokazima u oblasti visokotehnoškog kriminala“.⁶
- ▶ **Upravljanje graničnom bezbednošću:** OEBS „može ponuditi svoj organizacioni okvir za interakciju o pitanjima u vezi sa granicama sa međunarodnim regionalnim i subregionalnim organizacijama“ [...]; „unapređena koordinacija u oblasti granične bezbednosti i upravljanja na subregionalnom nivou može predstavljati korak ka uspostavljanju otvorenih i bezbednih granica u regionu OEBS-a“.⁷
- ▶ **Terorizam:** Sveobuhvatni pristup OEBS-a smatra se „prikladnim za rešavanje, na regionalnom nivou, izazova terorizma, obezbeđivanje poštovanja vladavine prava, ljudskih prava i osnovnih sloboda; utvrđivanje i bavljenje faktorima koji vode u terorizam; i ispitivanje sinergija u odgovoru na nove transnacionalne pretnje i izazove po bezbednost i stabilnost“; OEBS će „sprovoditi aktivnosti da unapredi saradnju i izgradi kapacitete na nacionalnom, regionalnom i subregionalnom nivou radi sprečavanja i borbe protiv terorizma [...], u okviru koji je zasnovan na vladavini prava i poštovanju ljudskih prava“.⁸

3 OEBS, „Kodeks postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti“ (*OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*) (Beč, 1994), DOC.FSC/1/95, str. 3.

4 OSCE, „Strateški okvir OEBS-a o aktivnostima u vezi sa policijom“ (*OSCE Strategic Framework for Police-Related Activities*) (Beč, 2012), PC.DEC/1049, str. 3, 7.

5 Ibid, str. 5.

6 Ibid, str. 7.

7 OEBS, „Koncept OEBS-a za upravljanje granicama i bezbednost“ (*OSCE Border Management and Security Concept*) (Ljubljana, 2005), MC.DOC/2/05, str. 4.

8 OEBS, „Konsolidovani okvir OEBS-a za borbu protiv terorizma“ (*OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism*) (Beč, 2012), PC.DEC/1063, str. 3, 4.

- ▶ **Trgovina ljudima:** Specijalni predstavnik za borbu protiv trgovine ljudima „dodatno će podsticati, u okviru postojećih resursa, sve vidove saradnje između država učesnica OEBS-a, uključujući na bilateralnom i regionalnom nivou, gde je prikladno, kao i saradnju sa glavnim međunarodnim telima i licima koji se bave borbom protiv trgovine ljudima, kao i sa relevantnim nevladinim organizacijama”.⁹
- ▶ **Borba protiv korupcije:** Ministarski savet ohrabruje države učesnice da „podstaknu povraćaj ukradene imovine kao dela nacionalnih mera, kao i u okviru međunarodne i, gde je moguće, regionalne saradnje, i da obezbede transparentnost stvarnog vlasništva“ i „zadužuje Kancelariju koordinatora OEBS-a u oblasti ekonomije i ekologije (OCEEA) da ispita [...] mogućnosti saradnje sa nacionalnim, regionalnim i međunarodnim inicijativama, unapređujući principe transparentnosti, učešća građana i odgovornosti“.¹⁰ Države učesnice OEBS-a prepoznaju „potrebu za sprečavanjem i borbom protiv korupcije na međunarodnom i nacionalnom nivou na sveobuhvatan način, uključujući bavljenjem vezama između korupcije i pranja novca, i putem delotvorne primene mera povraćaja imovine i unapređene međunarodne i regionalne saradnje“.¹¹
- ▶ **Pranje novca:** Države učesnice OEBS-a „pozdravljaju činjenicu da OEBS [...] nastavlja da pomaže državama učesnicama, na njihov zahtev, u izradi i/ili usklađivanju njihovog zakonodavstva koje uređuje borbu protiv korupcije, u skladu sa njihovim međunarodnim obavezama, kao i obezbeđivanju praktične primene i efikasnog izvršavanja putem razmene iskustava i dobre prakse na regionalnom, subregionalnom i nacionalnom nivou“ i „izražava podršku radu [...] regionalnih tela i [...] ratifikovanju ili pristupanju i punoj primeni relevantnih regionalnih i međunarodnih instrumenata za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma [...]”¹²

9 OEBS, „Odluka br. 1107, Dodatak uz Akcioni plan OEBS-a za borbu protiv trgovine ljudima: jednu deceniju kasnije“ (*Decision No. 1107 Addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings: One Decade Later*) (Beč, 2013), PC.DEC/1107/Corr.1, str. 8.

10 OEBS, „Odluka Ministarskog saveta br. 5/14 o sprečavanju korupcije“ (*Ministerial Council Decision No. 5/14 on the Prevention of Corruption*) (Bazel, 2014), MC.DEC/5/14, str. 3, 4.

11 OEBS, „Odluka Ministarskog saveta br. 6/20 o sprečavanju i borbi protiv korupcije putem digitalizacije i povećane transparentnosti“ (*Ministerial Council Decision No.6/20 on Preventing and Combating Corruption through Digitalization and Increased Transparency*) (Tirana, 2020), MC.DEC/6/20, str. 1.

12 OSCE, „Deklaracija Ministarskog saveta o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma“ (*Ministerial Council Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism*) (Dablin, 2012), MC.DOC/2/12, str. 3, 4.

2. Utvrđivanje polaznih osnova za jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Slika 1: Polazne osnove za jačanje regionalne saradnje



2.1 Izrada i primena međunarodnih normi i standarda

Međunarodne norme i standardi definisani za institucije sektora bezbednosti na regionalnom ili globalnom nivou (nivou UN-a) mogu obezbediti važne polazne osnove za programske aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Unapređivanje i analiza napretka u sprovođenju takvih normi i standarda na regionalnom nivou omogućuju da države ne budu izolovane, već da budu deo šireg multilateralnog procesa. Takođe se pomaže u utvrđivanju dodatnih obaveza tako što, na primer, jedna ili nekoliko sličnih država podstiču jednu ili nekoliko sličnih država da ubrzaju sprovođenje. Zatim, ratifikacija istih normi i standarda od strane nekoliko država učesnica OEBS-a može obezbediti osnov za regionalnu podršku izgradnji kapaciteta koje se tiče sprovođenja preuzetih obaveza. Primeri takvih međunarodnih normi i standarda u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti uključuju Kodeks postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti, Konvenciju Ujedinjenih nacija o borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (UNTOC), Rezoluciju Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1540 (2004) i Konvenciju Ujedinjenih nacija o borbi protiv korupcije (UNCAC).

Prilikom pružanja podrške izradi i sprovođenju međunarodnih normi i standarda u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti na regionalnom nivou, potrebno je razmotriti sledeće:

- Utvrđivanje postojećih međunarodnih obaveza relevantnih za sektor bezbednosti koje države tek treba da ratifikuju ili sprovedu kako bi se utvrdile mogućnosti za pružanje programske podrške;
- Utvrđivanje mogućnosti za izradu novih međunarodnih normi i standarda za sektor bezbednosti na regionalnom nivou;
- Podizanje svesti o značaju poštovanja međunarodnih normi i standarda u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti, i pružanje podrške za njihovu primenu na nacionalnom nivou;
- Pružanje podrške inicijativama izgradnje kapaciteta i izrade regionalnih strategija i akcionih planova o načinu sprovođenja delova međunarodnih obaveza država koji se odnose na upravljanje i reformu sektora bezbednosti;
- Organizovanje regionalnih radionica, seminara i studijskih putovanja radi razmatranja napretka i razmene iskustava u sprovođenju relevantnih obaveza.



Regionalni seminari o Kodeksu postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti

Kodeks postupanja u političko-vojnim aspektima bezbednosti predstavlja ključni dokument koji uređuje princip demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti. Od 2008. godine, u celoj oblasti OEBS-a održavaju se godišnji seminari o Kodeksu postupanja (npr. centralna Azija, istočna Evropa, južni Kavkaz, Crnomorski region, region Baltičkog mora, Sredozemlje i Severna Amerika). Cilj seminarâ bio je da se izloži zašto je Kodeks postupanja relevantan za sve države učesnice – predstavljene su politički osetljive obaveze i vođeno je računa o tome da nijedna država ne bude isključena iz procesa. Seminari su takođe omogućili drugim državama učesnicama sa sličnim okolnostima i generalnom situacijom da razmenjuju iskustva i naučene lekcije. Pored šest zvaničnih jezika OEBS-a, Kodeks je preveden na nekoliko drugih jezika radi olakšavanja regionalnih diskusija i podrške širenju informacija i podizanju svesti u okviru oblasti OEBS-a i šire.

Godine 2019, na 25. godišnjicu usvajanja Kodeksa, države učesnice potvrdile su svoju čvrstu rešenost da primenjuju Kodeks usvajanjem ministarske Komemorativne deklaracije.¹³ Države su potvrdile da su znanje, veštine i iskustvo i žena i muškaraca ključni za napore koji su usmereni na unapređenje mira, bezbednosti i stabilnosti u regionu OEBS-a, uključujući primenu Kodeksa postupanja, i obavezale su se da će obezbeđivati i unapređivati jednake mogućnosti za puno i celishodno učešće u tom procesu. Takođe su pozdravili nastavak aktivnosti širenja dometa Kodeksa postupanja u korist partnera sa kojima OEBS saraduje.

2.2 Izgradnja kapaciteta na regionalnom nivou

Izgradnja kapaciteta na regionalnom nivou često se sprovodi okupljanjem nacionalnih zainteresovanih strana iz različitih zemalja na radionicama, seminarima ili obukama. Razmena iskustava u sprovođenju reformi među državama koje se suočavaju sa sličnim izazovima može doprineti izgradnji poverenja. Štaviše, izgradnja kapaciteta na regionalnom nivou može unaprediti učenje kroz posete kolega koji se bave istim pitanjima i podstaći zajedničko prepoznavanje problema i naučenih lekcija. Takođe može doprineti usaglašavanju procesa i praksi stručnjaka iz sektora bezbednosti u datom regionu. Na primer, Koledž OEBS-a za službenike granične policije u Dušanbeu nudi mogućnosti za unapređenje znanja i uspostavljanje kontakata graničnih službenika na višim položajima iz regiona OEBS-a, čime se doprinosi uzajamnom poverenju koje je neophodno za buduću saradnju. Istovremeno, potrebno je imati u vidu da se kapaciteti i pristupi mogu razlikovati unutar određenog regiona, zbog čega je regionalne inicijative za izgradnju kapaciteta potrebno prilagoditi.

13 OEBS, „Komemorativna deklaracija povodom 25. godišnjice Kodeksa postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti“ (*Commemorative Declaration on the Occasion of the 25th Anniversary of the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*) (Bratislava, 2019), MC.DOC/1/19.

Prilikom pružanja podrške regionalnoj izgradnji kapaciteta, potrebno je razmotriti sledeće polazne tačke:

- Utvrđivanje izazova koje dele zemlje učesnice u regionu i utvrđivanje da li države mogu imati koristi od regionalne izgradnje kapaciteta;
- Pružanje podrške izgradnji kapaciteta putem regionalne obuke, vežbi simulacije, radionica i seminara za kolege;
- Razmatranje načina na koje podrška izgradnji kapaciteta koja se pruža na regionalnom nivou može biti prilagođena različitim nacionalnim kontekstima i potrebama;
- Integrisanje razmene nacionalnih iskustava, dobre prakse i naučenih lekcija kao elementa regionalne izgradnje kapaciteta i ostavljanje dovoljno vremena za njihovu razmenu i razmatranje u manjim formatima (npr. radnim grupama);
- Obezbeđivanje da, kada je to moguće, različiti državni i nedržavni akteri, uključujući učesnike iz civilnog društva i privatnog sektora, budu pozvani da učestvuju u regionalnim događajima izgradnje kapaciteta radi unapređenja izgradnje poverenja i podsticanja saradnje među svim zainteresovanim stranama.

Studija slučaja 2



Regionalna izgradnja kapaciteta radi borbe protiv visokotehnološkog kriminala

Tokom 2017–2019. godine, Odeljenje za transnacionalne pretnje (TNTD) Sekretarijata OEBS-a, u tesnoj saradnji sa Operacijama OEBS-a na terenu u jugoistočnoj Evropi, sprovelo je regionalni pilot-projekat izgradnje kapaciteta u vezi sa borbom protiv visokotehnološkog kriminala i kriminala koji je potpomognut visokom tehnologijom. Cilj projekta bilo je unapređenje kapaciteta policijske obuke na tu temu putem niza tematskih kurseva obuke, uz program obuke predavača. Svaka zemlja korisnica imenovala je dva stručnjaka kao buduće „nacionalne predavače“ koji su, zajedno sa drugim stručnjacima za krivično pravo, pohađali šest regionalnih kurseva obuke. U drugoj fazi projekta, nacionalni predavači izradili su i organizovali sopstvene kurseve na nacionalnim jezicima, prilagođene potrebama i realnostima svake zemlje korisnice, uz praćenje i podršku OEBS-a. Nakon prvog kruga nacionalnih kurseva obuke, organizovana je regionalna radionica za predavače radi razmene iskustava, dobrih praksi i naučenih lekcija. To je praćeno drugim krugom nacionalnih kurseva obuke, uz izradu nastavnog plana i programa za policijske akademije. Projekat je okončan regionalnom konferencijom. Na osnovu rezultata i naučenih lekcija, Odeljenje za transnacionalne pretnje pokrenulo je sličan projekat izgradnje kapaciteta u centralnoj Aziji 2021. godine.

2.3 Operativna saradnja i razmena informacija

Brojni izazovi koji se tiču bezbednosti iziskuju prekogranične zajedničke napore i razmenu informacija između institucija sektora bezbednosti. Reč je, na primer, o transnacionalnom organizovanom kriminalu, terorizmu, trgovini ljudima i nedozvoljenom robom, migracijama ili visokotehnološkoj bezbednosti. Zahvaljujući svom geografskom obuhvatu i širokoj mreži prisustva na terenu i institucija, OEBS može efikasno podržati napore za unapređenje operativne saradnje i razmene informacija na regionalnom nivou. Na primer, zajedničke vežbe simulacije obuke, koje okupljaju organe iz različitih zemalja, mogu unaprediti saradnju i izgraditi poverenje. Takva transnacionalna saradnja može takođe unaprediti uzajamno razumevanje propisa i procedura koji se primenjuju u različitim zemljama, što može unaprediti sposobnost institucija sektora bezbednosti u regionu da odgovore na zajedničke bezbednosne izazove. Putem prekogranične saradnje i razmene informacija, institucije sektora bezbednosti, uključujući one koje su zadužene za upravljanje i nadzor, takođe mogu imati koristi od iskustava i ekspertize institucija sektora bezbednosti u drugim zemljama prilikom unapređenja sopstvenih operativnih kapaciteta. Sve ovo je važno za sektor bezbednosti koji dobro funkcioniše, budući da može poboljšati delotvornost, efikasnost i responzivnost.

Podrška operativnoj saradnji i razmeni informacija na regionalnom nivou može ponekad početi od malih koraka, naročito u slučajevima kada regionalni mehanizmi koordinacije ne postoje ili ne postoji politička volja za tešnom prekograničnom saradnjom. Takvi koraci mogu podrazumevati podršku zainteresovanim državama za učešće u važnim događajima u svom regionu, što može doprineti sveobuhvatnijoj izgradnji poverenja ili podizanju svesti o pitanjima u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti koja postaju dominantna u susednim zemljama. Drugi takav mali korak može biti podrška unapređenju bilateralne saradnje između dve države. Jačanje bilateralne saradnje između dve države koje se suočavaju sa sličnim izazovima ili imaju sličnu kulturu može biti delotvorna strategija za unapređenje šire regionalne saradnje u budućnosti.

Prilikom pružanja podrške operativnoj saradnji i razmeni informacija na regionalnom nivou, moguće je razmotriti sledeće polazne tačke:

- Utvrđivanje bezbednosnih izazova koji iziskuju operativnu saradnju i razmenu informacija na regionalnom nivou;
- Podsticanje umrežavanja institucija sektora bezbednosti susednih država putem zajedničkih aktivnosti (npr. putem zajedničkih događaja, kao što su konferencije, radionice, seminari ili simulacije);
- Unapređenje koristi regionalne operativne saradnje i razmene informacija (npr. razmenom najbolje prakse o studijskim posetama);
- Pružanje podrške usklađivanju standarda i prakse na regionalnom nivou (npr. putem izrade regionalnog priručnika);

- Pružanje podrške izradi regionalnih strategija i akcionih planova kako bi se odgovorilo na zajedničke izazove;
- Organizovanje studijskih poseta predstavnika sektora bezbednosti drugim državama u regionu, koje su prošle kroz slične reforme;
- Podsticanje učešća službenika iz sektora bezbednosti u relevantnim regionalnim događajima, koji mogu da podstaknu izgradnju poverenja ili podignu svest o upravljanju i reformi sektora bezbednosti.

Studija slučaja 3



Bilateralna saradnja između Ukrajine i Litvanije u borbi protiv terorizma

Tokom 2018–2019. godine, koordinator na projektima OEBS-a u Ukrajini podstakao je bilateralnu saradnju u borbi protiv terorizma između Državne granične službe Ukrajine i Državne granične službe Litvanije. Godine 2018, litvanski službenici organizovali su obuku o profilisanju rizika od terorizma i prekograničnog kriminala za 25 ukrajinskih kolega u Odesi. Budući da je Litvanija već uvela automatizovani sistem profilisanja rizika na svojim granicama, predstavnici njene Državne granične službe takođe su učestvovali u radnoj grupi koja je izrađivala projektni zadatak za sistem automatskog profilisanja rizika u Ukrajini. Godine 2019, predstavnici ukrajinske Državne granične službe bili su u studijskoj poseti u Litvaniji, gde su, zajedno sa litvanskim službenicima, izradili IT rešenja za sistem automatskog profilisanja rizika za Ukrajinu, kao i tri elektronska profila za sistemsko prepoznavanje pretnji od terorizma, trgovine ljudima i krijumčarenja oružja, municije i eksploziva. Zahvaljujući iskustvu sa sistemima automatskog profilisanja, Litvanija je pružila smernice, ekspertizu i savete za uvođenje sličnog sistema u Ukrajinu.

2.4 Mehanizmi koordinacije i razmene informacija

U pojedinim regionima, saradnja i razmena informacija između institucija sektora bezbednosti, uključujući one koje su zadužene za upravljanje i nadzor, iz različitih zemalja, već su institucionalizovane kroz posebne mehanizme koordinacije i razmene informacija. Uključuju, na primer, Integrativno upravljanje sektorom bezbednosti Regionalnog saveta za saradnju (Regional Cooperation Council's Integrative Security Sector Governance), Klirinšku kuću za kontrolu malokalibarskog i lakog oružja za jugoistočnu i istočnu Evropu (South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons) (SEESAC), uključujući Regionalnu platformu SEESAC-a za reformu sektora bezbednosti, Centar za konvenciju o bezbednosnoj i policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi RACVIAC (RACVIAC Centre for Security Cooperation), Centralnoazijsku inicijativu za upravljanje granicama iz 2020. (CABMI) ili Udruženje evropskih policijskih koledža (Association of European Police Colleges) (AEPC). Takvi mehanizmi mogu da

obezbede polazne osnove za razne programske aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Umesto udvajanja napora takvih struktura, OEBS može doneti dodatnu vrednost pružanjem potrebne ekspertize i podrške njihovim aktivnostima koje su u skladu sa programskim prioritetima OEBS-a. OEBS može povremeno podržati uspostavljanje novih regionalnih mehanizama regionalne koordinacije i razmene informacija između institucija sektora bezbednosti iz različitih država kako bi se odgovorilo na novonastalu potrebu.

Prilikom pružanja podrške mehanizmima koordinacije i razmene informacija na regionalnom nivou, moguće je razmotriti sledeće polazne tačke:

- Mapiranje postojećih mehanizama regionalne koordinacije i razmene informacija u oblasti sektora bezbednosti i prepoznavanje mogućnosti za interakciju sa njima. To može biti obuhvaćeno sveobuhvatnijom procenom potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti;
- Podizanje svesti među nacionalnim institucijama sektora bezbednosti i stručnjacima o postojećim mehanizmima regionalne koordinacije i razmene informacija, uključujući na relevantnim nacionalnim i regionalnim događajima;
- Pružanje podrške relevantnim mehanizmima koordinacije i razmene informacija putem tehničke podrške i izgradnje kapaciteta;
- Pružanje podrške uspostavljanju novih mehanizama regionalne koordinacije i razmene informacija između institucija sektora bezbednosti radi odgovaranja na nove potrebe ukoliko postoji ozbiljno interesovanje i posvećenost samih država.



Studija slučaja 4



Protokoli hitne potrage u jugoistočnoj Evropi

Prisustvo OEBS-a u Albaniji, u bliskoj saradnji sa drugim operacijama OEBS-a na terenu u regionu, podržalo je zaključivanje Protokola hitne potrage između Albanije, Kosova,¹⁴ Severne Makedonije i Crne Gore. Prisustvo je podstaklo formiranje ekspertske radne grupe čiji je zadatak bila izrada i pregovaranje o Protokolima hitne potrage i organizovalo je vežbe simulacije u vezi sa njihovom operacionalizacijom na terenu. Protokoli su bili prvi te vrste u regionu i značajno su doprineli unapređenju saradnje i poverenja između albanske granične policije i njihovih kolega u regionu. Njima se ne samo intenzivira i poboljšava prekogranična razmena informacija i saradnja, već se i povećava delotvornost borbe protiv organizovanog kriminala i nezakonite trgovine budući da se omogućava policijskim organima da gone i privode kriminalce van svojih administrativnih granica, bez potrebe za zahtevanjem prethodnog ovlašćenja. Učešće OEBS-a kao nepristrasnog posrednika pomoglo je u izgradnji uzajamnog poverenja među svim zainteresovanim stranama iz regiona, što je bilo neophodno prilikom uvođenja takvog novog instrumenta.

Studija slučaja 5



Regionalna platforma za razmenu dobrih praksi

Regionalna antikorupciona platforma za sektore unutrašnje kontrole graničnih organa i organa za sprovođenje zakona država učesnica OEBS-a iz jugoistočne Evrope, Ukrajine i Moldavije pokrenuta je u septembru 2019.¹⁵ Uspostavljena je u okviru zajedničkog projekta Odeljenja za transnacionalne pretnje Sekretarijata OEBS-a i Kancelarije koordinatora za ekonomske i ekološke aktivnosti. Sa sveobuhvatnijim ciljem nastavka jačanja dobrog upravljanja sektorom bezbednosti, ova interaktivna regionalna platforma podstakla je razmenu antikorupcionih praksi i dodatno je ojačala primenu efikasnih antikorupcionih politika i mera na nacionalnom i regionalnom nivou.

14 Sva pozivanja u ovom tekstu na Kosovo, njegovu teritoriju, institucije ili stanovništvo treba razumeti u punoj saglasnosti sa rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244.

15 OEBS, Regionalna antikorupciona platforma koju je podržao OEBS za jugoistočnu Evropu, Ukrajinu i Moldaviju pokrenuta u Beču (23. septembar 2019), <https://www.osce.org/secretariat/431906>.

2.5 Profesionalne mreže i udruženja

Unapređenje i podrška regionalnim mrežama i udruženjima eksperata mogu takođe biti delotvorno sredstvo za unapređenje održivosti regionalne saradnje. Profesionalne mreže i udruženja mogu doprineti razmeni iskustava, podsticanju saradnje i usaglašavanju praksi i procesa. Postoji niz regionalnih profesionalnih mreža relevantnih za upravljanje i reformu sektora bezbednosti u oblasti OEBS-a (npr. Evropska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava (European Network of National Human Rights Institutions), Balkanska međuresorska mreža za upravljanje imovinom (Balkan Asset Management Interagency Network)). Pojedine profesionalne mreže uspostavio je OEBS – na primer, Mrežu nacionalnih kontakt osoba za bezbednost i upravljanje granicom (OSCE Border Security and Management National Focal Points Network), Mrežu za borbu protiv terorizma ili Mrežu policijskih akademija.

Prilikom unapređenja i podrške regionalnim profesionalnim mrežama i udruženjima, moguće je razmotriti sledeće polazne tačke:

- Mapiranje postojećih regionalnih profesionalnih mreža i udruženja u oblasti sektora bezbednosti i utvrđivanje mogućnosti za saradnju sa njima (to može biti sprovedeno putem vežbe za utvrđivanje aktera, koja je u idealnom slučaju integrisana u širu procenu potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti);
- Podizanje svesti među nacionalnim institucijama sektora bezbednosti i stručnjacima o relevantnim profesionalnim mrežama i udruženjima kojima možda žele da se priključe;
- Pružanje podrške regionalnim profesionalnim mrežama i udruženjima za sektor bezbednosti u vidu tehničke pomoći i izgradnje kapaciteta;
- Uključivanje regionalnih profesionalnih mreža i udruženja prilikom sprovođenja programskih aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednost, uključujući lica koja pružaju nematerijalnu pomoć i partnere u sprovođenju;
- Podrška uspostavljanju novih regionalnih profesionalnih mreža i udruženja za aktere u sektoru bezbednosti.

Studija slučaja 6



Regionalna mreža tužilaca za organizovani kriminal

Stalna konferencija tužilaca za organizovani kriminal predstavlja mrežu tužilaca koja povezuje 13 tužilaštava za organizovani kriminal iz regiona Zapadnog Balkana i Evropske unije (Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Grčka, Mađarska, Italija, Severna Makedonija, Crna Gora, Rumunija, Srbija i Slovenija). Mreža je uspostavljena uz podršku Misije OEBS-a 2016. godine, s ciljem unapređenja regionalne saradnje i razmene informacija, te i povećanja efikasnosti istraga u transnacionalnom organizovanom kriminalu. Mreža je pokrenuta na međunarodnoj konferenciji o složenim istragama u oblasti organizovanog kriminala i korupcije, koju je organizovala Misija OEBS-a u Srbiji u maju 2016, kada su tužioci iz regiona i nekoliko zemalja EU potpisali zajedničku Deklaraciju o namerama. U novembru 2016, drugi sastanak zaključen je proglašavanjem inicijative za Stalnu konferenciju tužilaca za organizovani kriminal. U oktobru 2017, na trećem sastanku Stalne konferencije, u saradnji sa italijanskim Ministarstvom za spoljne poslove i međunarodnu saradnju, institucionalizovana je Stalna konferencija i obrazovan je Sekretarijat na rotacionoj osnovi. Srbija, kao inicijator inicijative uz podršku Misije OEBS-a, postala je prvi predsedavajući Sekretarijatu u naredne četiri godine. Takođe je osnovan Izvršni odbor koji upravlja radom Stalne konferencije i trenutno ga čine Srbija, Rumunija, Severna Makedonija i Crna Gora. Odbor učestvuje u godišnjim sastancima radi razmene informacija, unapređenja kapaciteta i razmene najbolje prakse. Mreža nastavlja da raste – Grčka se priključila u junu 2019, a Austrija je prihvatila poziv da se priključi Mreži i potpisala je Deklaraciju 2021. godine.

2.6 Istraživanje i prikupljanje podataka

Istraživanje i prikupljanje podataka predstavljaju deo posla OEBS-a u brojnim tematskim oblastima, uključujući upravljanje i reformu sektora bezbednosti. OEBS često razvija proizvode znanja zasnovane na istraživanju za sektor bezbednosti u vidu smernica i priručnika za podizanje svesti o određenim temama ili pružanje podrške nacionalnim akterima u sprovođenju reformi.

Istraživanje i prikupljanje podataka o sektoru bezbednosti na regionalnom nivou donose nekoliko koristi. Pomažu u merenju i poređenju napretka u nacionalnom sprovođenju reformi sektora bezbednosti u nekoliko država, što može doprineti jačanju posvećenosti i rešenosti država koje možda zaostaju. Štaviše, poređenje iskustava različitih zemalja može pomoći u utvrđivanju zajedničkih propusta i izazova, što može obezbediti osnov za buduću izgradnju kapaciteta na nacionalnom ili regionalnom nivou. To takođe može doprineti utvrđivanju dobrih praksi i naučenih lekcija koje mogu biti uključene u buduće programske aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, čineći podršku OEBS-a delotvornijom i efikasnijom. Naposljetku, ali ne i najmanje važno, krajnji ishodi i nalazi takvog komparativnog istraživanja mogu podstaći

regionalnu koordinaciju i saradnju u procesima upravljanja i reforme sektora bezbednosti među državama, doprinoseći zajedničkom razumevanju i izgradnji poverenja.

Prilikom istraživanja i prikupljanja podataka na regionalnom nivou, moguće je razmotriti sledeće polazne tačke:

- Utvrđivanje zajedničkih tema i pitanja u vezi sa upravljanjem i reformom kojima se bave institucije sektora bezbednosti iz nekoliko država učesnica OEBS-a i koje mogu imati koristi od uporednog istraživanja;
- Organizovanje istraživanja tako da nalazi i zaključci služe kao osnov za buduću programsku podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, na nacionalnom ili regionalnom nivou;
- Angažovanje nacionalnih aktera iz sektora bezbednosti, uključujući onih koji su zaduženi za upravljanje, unutrašnji i spoljni nadzor, kao i odgovarajućih profesionalnih mreža i udruženja (i nacionalnih i regionalnih) prilikom planiranja, osmišljavanja i sprovođenja istraživanja;
- Predstavljanje i saopštavanje nalaza i krajnjih ishoda istraživanja institucijama sektora bezbednosti iz država o kojima je reč na odgovarajućim nacionalnim i međunarodnim događajima.

Studija slučaja 7



Sprovođenje Agende žene, mir i bezbednost u regionu OEBS-a

Godine 2020, Odsek za rodna pitanja pri Sekretarijatu OEBS-a, uz podršku spoljnih istraživača, sproveo je studiju o nacionalnim akcionim planovima za sprovođenje Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1325 – žene, mir i bezbednost. Studija se naslanja na slično istraživanje sprovedeno 2014. godine i pruža dokaze zasnovane na istraživanju o primeni Agende žene, mir i bezbednost širom regiona OEBS-a. Sprovedena je interna analiza nacionalnih akcionih planova iz 36 država učesnica OEBS-a, kao i detaljnija terenska procena, zasnovana na istraživanju, pet nacionalnih akcionih planova iz Bosne i Hercegovine, Kirgistana, Moldavije, Srbije i Ukrajine. Analiza pokazuje da opseg pitanja koje nacionalni akcioni plan pokriva raste, iako se pažnja i dalje posvećuje tradicionalnim „stubovima“ aktivnosti u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću, posebno učešću i sprečavanju. Od 2014. godine sve veće težište stavlja se na sprečavanje i nacionalni akcioni planovi počinju da reflektuju nova pitanja u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću, kao što su katastrofe i nasilni ekstremizam. Dosta prostora za unapređenje ostaje u oblasti budžetiranja i specifikacije finansijskih aranžmana, budući da većina nacionalnih akcionih planova ne sadrži čak ni „široko definisan“ budžet, a kamoli konkretne alokacije određenim organima ili inicijativama. Različite dobre prakse nastale su kao rezultat internog i terenskog istraživanja, i oblikovale su preporuke iz studije u sledećim oblastima: (1) koncipiranje i izrada nacionalnih akcionih planova, (2) primena nacionalnih akcionih planova, (3) praćenje i evaluacija nacionalnih akcionih planova i (4) podrška OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija u izradi i primeni nacionalnih akcionih planova.

3. Primena regionalnih pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti

U ovom odeljku istaknuti su neki od glavnih faktora koje je potrebno uzeti u obzir prilikom primene regionalnog pristupa sveobuhvatnijim programskim aktivnostima u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

3.1 Vođenje računa o tome da se regionalna saradnja u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti odvija u širem okviru podrške

Podrška regionalnoj saradnji u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba da se odvija u okviru šire podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti u datoj državi. Jačanje regionalne saradnje na polju upravljanja i reforme sektora bezbednosti stoga ne treba da bude u vidu ad hoc aktivnosti. Treba da bude jasno povezano sa nacionalnim prioritetima upravljanja i reforme sektora bezbednosti i sveobuhvatnim ciljevima podrške u toj oblasti od strane OEBS-a u određenoj državi.¹⁶

Na primer, jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti može biti prepoznato kao prioritet podrške OEBS-a ukoliko nacionalni prioritet podrazumeva unapređenje borbe protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Potrebno je pažljivo razmotriti način unapređenja održivosti regionalne podrške, s posebnim akcentom na izgradnji kapaciteta nacionalnih aktera da vode takvu saradnju, planiranja aktivnosti nakon sprovođenja regionalnih inicijativa na samom početku, i stavljanju takve podrške u širi okvir angažovanja u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Na primer, u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji, često korišćen instrument za podsticanje bilateralne saradnje jesu „twinning projekti“, u okviru kojih jedna država članica EU nudi drugoj državi članici svoju ekspertizu i iskustvo u primeni propisa EU.¹⁷ Iako se to ne odnosi direktno na OEBS, pristup povezivanja („twinning“) može predstavljati korisnu strategiju za uključivanje studijskih poseta u okvir dugoročnije saradnje i razmene iskustava radi pružanja podrške državama učesnicama da primene norme i principe OEBS-a.

16 Za više informacija, videti poglavlje „Programiranje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti usmereno na rezultate“.

17 Videti: Evropska komisija (bez datuma), *Twinning* [pristupljeno: 28. oktobra 2021].

3.2 Uključivanje regionalne dimenzije u planiranje i sprovođenje aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Zaposleni u OEBS-u koji se bave aktivnostima upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba da vode računa o tome da se izazovi i mogućnosti primene regionalnog pristupa razmotre već u fazi planiranja. Procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti stoga treba da uključe analizu regionalne dimenzije kako bi se utvrdile moguće koristi i izvodljivost regionalnog pristupa, što naknadno treba da utiče na izradu i strukturu projekta. Između ostalog, to podrazumeva razumevanje regionalne političke dinamike i procenu zajedničkih izazova u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti u datom regionu. Procenama je takođe potrebno razmotriti postojeće regionalne inicijative i obaveze, što može obezbediti polazne osnove za aktivnosti upravljanja i reforme sektora bezbednosti na nacionalnom nivou, i utvrditi postojeća regionalna tela (mreže, udruženja itd.) koja rade sa institucijama sektora bezbednosti. Konačno, procene takođe treba da uzmu obzir lekcije naučene na osnovu iskustava drugih država u regionu u sprovođenju sličnih reformi.¹⁸

Prilikom razmatranja mogućnosti i izazova primene regionalnog pristupa aktivnostima upravljanja i reforme sektora bezbednosti tokom faze planiranja, zaposleni u OEBS-u mogu koristiti iskustva i znanje svojih kolega iz drugih izvršnih struktura OEBS-a, posebno onih koje su aktivne u određenom regionu. Redovni sastanci planiranja i koordinacije između različitih izvršnih struktura (npr. regionalni sastanci šefova odeljenja ili šefova misija), kao i različite mreže kontakt osoba mogu biti korišćeni u tu svrhu. Između ostalog, kontakt osobe mogu podržati napore utvrđivanja zajedničkih regionalnih potreba, razmene ekspertskih saveta, traženje mogućnosti za udruživanje resursa i stvaranje neformalnih mreža. Različite mreže kontakt osoba u izvršnim strukturama takođe pružaju mogućnost razmene iskustava i znanja sa susednim operacijama na terenu. U manje formalnim okruženjima, ad hok konsultacije sa kolegama koji rade na istim tematskim pitanjima u susednim zemljama mogu obezbediti vredne informacije za planiranje i osmišljavanje aktivnosti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Te kolege takođe mogu pomoći u fazi sprovođenja. Mogu razmenjivati iskustva, dobru praksu i lekcije naučene iz njihovih programskih aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Konsultacije sa kolegama mogu takođe pomoći u utvrđivanju mogućnosti za udruživanje resursa i izradu novih zajedničkih regionalnih inicijativa u različitim izvršnim strukturama OEBS-a.

18 Za više informacija, videti poglavlje „Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

3.3 Unapređenje razumevanja da regionalna saradnja u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti može biti isplativa

Ulaganje u unapređenje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti između država učesnica može imati dugoročan uticaj koji će kompenzovati moguće inicijalne troškove u smislu resursa ili vremena potrebnog za izgradnju uzajamnog poverenja. Važno je prepoznati da regionalna saradnja u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti može biti ekonomična uprkos izvesnom početnom ulaganju. Stoga može biti korisno da OEBS saraduje sa postojećim strukturama i mehanizmima koji podstiču regionalnu saradnju kako bi ojačao njihove kapacitete i povećao dugoročnu održivost podrške za reformske napore u regionu. Štaviše, u pojedinim slučajevima moguće je napraviti uštede ukoliko se troškovi ili resursi za sprovođenje aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti udruže. Konačno, OEBS treba da podigne svest o činjenici da bi, iz nacionalne perspektive, bilo često isplativije baviti se zajedničkim izazovima kao što su transnacionalni organizovani kriminal ili trgovina ljudima kroz regionalnu saradnju.

3.4 Korišćenje postojećih regionalnih resursa znanja i mehanizama za koordinaciju i razmenu informacija

Podrška regionalnim inicijativama i obezbeđenje saradnje u okviru struktura OEBS-a koje su angažovane u određenom regionu, korišćenje postojećih resursa znanja i mehanizama za razmenu informacija može biti korisno kako bi se utvrdile mogućnosti, zajednički izazovi, najbolja praksa i naučene lekcije. Onlajn alatke za razmenu informacija mogu takođe predstavljati važnu platformu za unapređenje regionalne saradnje među zaposlenima u OEBS-u i mogu služiti kao koristan resurs za stručnjake iz sektora bezbednosti i civilno društvo.



Onlajn alatke OEBS-a za koordinaciju i razmenu informacija

- ▶ **POLIS platforma znanja i učenja:** Sveobuhvatna platforma upravljanja znanjem za informacije u vezi sa transnacionalnim pretnjama i bezbednošću, koju je postavilo Odeljenje za transnacionalne pretnje Sekretarijata OEBS-a. Sadrži Digitalnu biblioteku, Kalendar događaja i Profile zemalja. Da bi se pristupilo većini materijala, registracija je obavezna. Pored toga, pristup pojedinim materijalima ograničen je samo na organe sprovođenja zakona.
- ▶ **Informacioni sistem za toleranciju i nediskriminaciju (TANDIS):** Platformu je izradilo Odeljenje ODIHR-a za toleranciju i nediskriminaciju radi razmene i unapređenja praktičnih inicijativa i pružanja informacija o pitanjima u vezi sa tolerantnošću i nediskriminacijom u celom regionu OEBS-a. Sadrži informacije dobijene od država učesnica OEBS-a, specijalizovanih institucija i drugih relevantnih organizacija; stranice za svaku zemlju sa informacijama o nacionalnim inicijativama, zakonodavstvu, specijalizovanim organima, statistici itd.; tematske strane sa informacijama vezanim za različita ključna pitanja, kao što su rasizam i zločini iz mržnje; međunarodne standarde i instrumente; i informacije od međudržavnih organizacija, uključujući izveštaje o stanju u zemlji i godišnje izveštaje. Sistem je dostupan na engleskom i ruskom, ali su materijali u zborniku takođe dostupni na drugim jezicima.
- ▶ **Legislationline:** Besplatna onlajn zakonodavna baza podataka koju je izradila Jedinica za zakonodavnu podršku ODIHR-a radi pomoći državama učesnicama OEBS-a da svoje zakonodavstvo usaglase sa relevantnim međunarodnim standardima ljudskih prava. Obezbeđuje direktan pristup međunarodnim normama i standardima u vezi sa posebnim pitanjima ljudske dimenzije i domaćem zakonodavstvu i drugim dokumentima koji su relevantni za ta pitanja. Baza podataka je dostupna na engleskom i ruskom.
- ▶ **Platforma OEBS-a za onlajn učenje:** Platforma za onlajn kurseve koju je postavio OEBS. Neki kursevi su otvoreni za javnost, dok su drugi ograničeni samo na odabrane učesnike. Radi upisa na kurs, prethodna registracija je obavezna.
- ▶ **Zajednice OEBS-a:** Onlajn rešenje koje obezbeđuje virtualno mesto za rad timova radi saradnje i koordinacije na projektima OEBS-a. Može biti korisna alatka posebno za projekte koje zajednički sprovode zaposleni OEBS-a iz više od jedne jedinice, odeljenja ili izvršne strukture, ili u saradnji sa spoljnim partnerima. Obezbeđuje ne samo laku i bezbednu razmenu svih potrebnih materijala na jednom mestu, već i zajedničko revidiranje dokumenata, koordinaciju uz zajednički kalendar(e) i raspored(e) i saradnju na izradi različitih vrsta sadržaja. Svako radno mesto dostupno je samo korisnicima kojima je posebno dodeljeno.

3.5 Primena postepenog pristupa

Prihvatanje procesa od strane određene zemlje predstavlja ključni preduslov za podršku OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti. Kako je pomenuto, jačanje regionalne saradnje u vezi sa određenim pitanjima vezanim za upravljanje i reformu sektora bezbednosti treba da bude usklađeno sa nacionalnim prioritetima. Ukoliko u nekoj državi ne postoji potrebna volja za učešće u regionalnim inicijativama, OEBS mora prepoznati tu činjenicu. Kako bi podstakao interes za regionalne inicijative, moguće je razmotriti usvajanje postepenog pristupa – najpre pružanjem podrške regionalnoj saradnji na tehničkom nivou podsticanjem, na primer, učešća nacionalnih eksperata u regionalnoj obuci. To može doprineti izgradnji poverenja između država učesnica i isticanju prednosti regionalnog pristupa, utirući put sveobuhvatnijem vidu regionalne saradnje u budućnosti.

3.6 Prepoznavanje da regionalni pristupi imaju svoja ograničenja

Iako države u određenom regionu mogu imati slične izazove, ne smeju se zanemariti posebni nacionalni zahtevi. Regionalne prioritete stoga treba uvek pažljivo razmotriti u svetlu nacionalnih prioriteta kako bi se obezbedila komplementarnost i, stoga, razlog da im OEBS pruži podršku u okviru određene države.

U pojedinim okolnostima regionalni pristupi možda neće biti korisni – na primer, kada se države nalaze u različitim fazama određenog procesa reformi ili kada država učesnica nema (ili ne smatra da ima) slične izazove kao i susedne države. Štaviše, mandati operacija OEBS-a na terenu u određenom regionu ponekad se razlikuju toliko da nije moguće obezbediti koherentan regionalni pristup. Pojedine operacije na terenu nemaju mandate za regionalne programske aktivnosti i potrebna im je pomoć jedne institucije OEBS-a ili Sekretarijata OEBS-a kako bi pružile delotvornu podršku takvim inicijativama. Odgovarajuće procene, uključujući blagovremenu komunikaciju sa organima domaćinima i ispitivanje mogućnosti sa drugim izvršnim strukturama OEBS-a, ključne su kako bi se dobro razumeli koristi i izazovi regionalnog pristupa.



4. Kontrolna lista

Svrha ove kontrolne liste jeste pružanje pomoći rukovodiocima programa i projekata da:

- Utvrde mogućnosti i polazne osnove u različitim vrstama programskih aktivnosti OEBS-a koje mogu imati koristi od regionalnog pristupa;
- Primene regionalni pristup planiranju i sprovođenju aktivnosti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Svrha nije da se „štriklira“ svaka stavka, već da se da podsetnik za razmatranje ključnih aspekata i predloga koji mogu biti relevantni za vaš svakodnevni posao.

Utvrđivanje pristupa jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Izrada i primena međunarodnih normi i standarda

- Beleženje postojećih međunarodnih normi i standarda relevantnih za sektor bezbednosti, koje države tek treba da ratifikuju ili primene, radi utvrđivanja mogućnosti za programsku podršku;
- Podizanje svesti o značaju poštovanja međunarodnih normi i standarda u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti;
- Podrška nacionalnoj primeni međunarodnih normi i standarda u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti putem izgradnje kapaciteta;
- Podrška regionalnim inicijativama izgradnje kapaciteta i izrade regionalnih strategija i akcionih planova o načinu integrisanja elemenata vezanih za upravljanje i reformu sektora bezbednosti u međunarodne obaveze država;
- Organizovanje regionalnih radionica, seminara i studijskih poseta radi razmatranja napretka i razmene iskustava u primeni relevantnih normi i standarda;
- Utvrđivanje mogućnosti za izradu novih međunarodnih normi i standarda za sektor bezbednosti na regionalnom nivou.

Regionalna izgradnja kapaciteta

- Identifikovanje izazova koji su isti za države učesnice u određenom regionu i utvrđivanje da li države mogu imati koristi od regionalne izgradnje kapaciteta;
- Podrška izgradnji kapaciteta putem regionalne obuke, vežbi simulacije, radionica i seminara za kolege;
- Razmatranje načina na koji podrška izgradnji kapaciteta koja se pruža na regionalnom nivou može biti prilagođena nacionalnim kontekstima i potrebama;
- Integrisanje razmene nacionalnih iskustava, dobre prakse i naučenih lekcija u regionalnu izgradnju kapaciteta i ostavljanje dovoljno vremena za njihovu razmenu i razmatranje u manjim formatima (npr. radnim grupama);
- Obezbediti, kada je to moguće, da širok odabir državnih i nedržavnih aktera, uključujući civilno društvo i privatni sektor, bude uključen u regionalne događaje izgradnje kapaciteta kako bi se podstakla izgradnja poverenja i saradnja između svih relevantnih zainteresovanih strana.

Operativna saradnja i razmena informacija

- Utvrđivanje bezbednosnih izazova koji iziskuju operativnu saradnju i razmenu informacija na regionalnom nivou;
- Podsticanje umrežavanja institucija sektora bezbednosti susednih država putem zajedničkih aktivnosti (npr. putem zajedničkih događaja, kao što su konferencije, radionice, seminari ili vežbe simulacije);
- Podsticanje koristi regionalne operativne saradnje i razmene informacija (npr. putem razmene najbolje prakse studijskih poseta);
- Podrška usaglašavanju standarda i praksi na regionalnom nivou (npr. putem izrade regionalnog priručnika);
- Podrška izradi regionalnih strategija i akcionih planova radi odgovora na zajedničke izazove;
- Organizovanje studijskih poseta predstavnika sektora bezbednosti drugim državama u regionu, koje su prošle kroz slične reforme sektora bezbednosti;

- Podsticanje učešća službenika sektora bezbednosti u relevantnim regionalnim događajima, koji mogu da podstaknu izgradnju poverenja ili podignu svest o upravljanju i reformi sektora bezbednosti.

Mehanizmi koordinacije i razmene informacija

- Mapiranje postojećih regionalnih mehanizama koordinacije i razmene informacija u oblasti sektora bezbednosti, i utvrđivanje mogućnosti za njihovo angažovanje;
- Podizanje svesti među nacionalnim institucijama sektora bezbednosti i stručnjacima o postojećim regionalnim mehanizmima koordinacije i razmene informacija, uključujući na odgovarajućim nacionalnim i regionalnim događajima;
- Pružanje podrške relevantnim mehanizmima koordinacije i razmene informacije putem tehničke podrške i izgradnje kapaciteta;
- Podrška uspostavljanju novih regionalnih mehanizama koordinacije i razmene informacija između institucija sektora bezbednosti radi odgovora na nove potrebe ukoliko postoje ozbiljno interesovanje i posvećenost u ime država o kojima je reč.

Profesionalne mreže i udruženja

- Mapiranje postojećih regionalnih mreža i udruženja u oblasti sektora bezbednosti i utvrđivanje mogućnosti njihovog angažovanja;
- Podizanje svesti među nacionalnim institucijama sektora bezbednosti i stručnjacima o relevantnim regionalnim profesionalnim mrežama i udruženjima kojima žele da se pridruže;
- Pružanje podrške profesionalnim mrežama i udruženjima za sektor bezbednosti u vidu tehničke pomoći i izgradnje kapaciteta;
- Uključivanje regionalnih profesionalnih mreža i udruženja prilikom sprovođenja programskih aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, uključujući u svojstvu lica koja pružaju nematerijalnu pomoć ili partnera u sprovođenju;
- Podrška osnivanju novih regionalnih profesionalnih mreža i udruženja za aktere iz sektora bezbednosti.

Istraživanje i prikupljanje podataka

- Utvrđivanje zajedničkih tema i pitanja u vezi sa upravljanjem i reformom kojima se bave institucije sektora bezbednosti iz nekoliko država učesnica OEBS-a i koje mogu imati koristi od uporednog istraživanja;
- Organizovanje istraživanja tako da nalazi i zaključci služe kao osnov za buduću programsku podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, na nacionalnom ili regionalnom nivou;
- Angažovanje nacionalnih aktera iz sektora bezbednosti, kao i odgovarajućih profesionalnih mreža i udruženja (i nacionalnih i regionalnih) prilikom planiranja, osmišljavanja i sprovođenja istraživanja;
- Predstavljanje i saopštavanje nalaza i krajnjih ishoda istraživanja institucijama sektora bezbednosti iz država o kojima je reč na odgovarajućim nacionalnim i međunarodnim događajima.

Primena pristupa jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Vođenje računa o tome da se regionalna saradnja u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti odvija u širem okviru podrške

- Da li je jačanje saradnje između institucija sektora bezbednosti u regionu deo nacionalnih prioriteta za reformu sektora bezbednosti u određenoj državi?
- Da li nacionalna bezbednosna strategija sadrži cilj jačanja transnacionalne saradnje sa drugim zemljama?
- Da li nacionalni akteri imaju kapaciteta da se uključe u regionalnu saradnju u vezi sa zajedničkim bezbednosnim pretnjama i rizicima?

Integrisanje regionalne dimenzije u planiranje i sprovođenje aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

- Da li su izazovi i mogućnosti regionalnih pristupa uzeti u obzir u fazi izrade projekta/programa? Da li je regionalna dimenzija uključena u procenu potreba projekta/programa?

- Da li su postojeće regionalne inicijative i obaveze, koje mogu obezbediti polazne osnove za reformske napore na nacionalnom nivou, uzete u obzir prilikom planiranja programskih aktivnosti u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti?
- Da li su lekcije na osnovu iskustava drugih država u regionu pri sprovođenju sličnih reformskih napora uzete u obzir prilikom planiranja podrške u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti u određenoj državi?
- Koji redovni sastanci OEBS-a i mreže kontakt osoba mogu biti korišćeni za planiranje i koordiniranje aktivnosti u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti na regionalnom nivou?
- Da li su konsultovane kolege iz drugih izvršnih struktura OEBS-a koji rade u datom regionu?

Unapređivanje razumevanja da regionalna saradnja u upravljanju i reformi sektora bezbednosti može biti ekonomična

- Da li je podignuta svest o činjenici da će dugoročne koristi regionalne saradnje verovatno nadomestiti početne troškove?
- Da li postoje regionalne strukture sa kojima OEBS može da saraduje ili koje može da podrži, uključujući putem udruživanja resursa?
- Da li je podignuta svest o činjenici da je češće ekonomičnije nositi se sa zajedničkim izazovima putem regionalne saradnje?

Korišćenje postojećih regionalnih resursa znanja i mehanizama za koordinaciju i razmenu informacija

- Koje postojeće alatke OEBS-a za koordinaciju i razmenu informacija mogu biti korišćene za pružanje podrške regionalnim inicijativama?

Primena postepenog pristupa

- Ukoliko je nacionalna volja za regionalne pristupe u upravljanju i reformi sektora bezbednosti slaba ili nedostaje, da li je razmotren postepeni pristup?
- Da li postoje mogućnosti podrške regionalnoj saradnji na tehničkom nivou (npr. podržavanjem učešća stručnjaka iz određene države u relevantnim regionalnim događajima), što može podstaći izgradnju poverenja ili podizanje svesti o normama i standardima u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti?
- Da li postoje mogućnosti organizovanja studijske posete službenika iz sektora bezbednosti jedne države drugoj državi u regionu koja je prošla kroz slične reforme sektora bezbednosti?

Prepoznavanje ograničenja regionalnih pristupa:

- Da li su regionalni prioriteti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u skladu sa nacionalnim prioritetima u datoj državi i da li stoga predstavljaju razlog za podršku OEBS-a?
- Da li je sprovedena odgovarajuća procena koristi i izazova regionalnog pristupa podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- Da li su moguće koristi regionalnog pristupa aktivnostima u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti saopštene organima domaćinima?

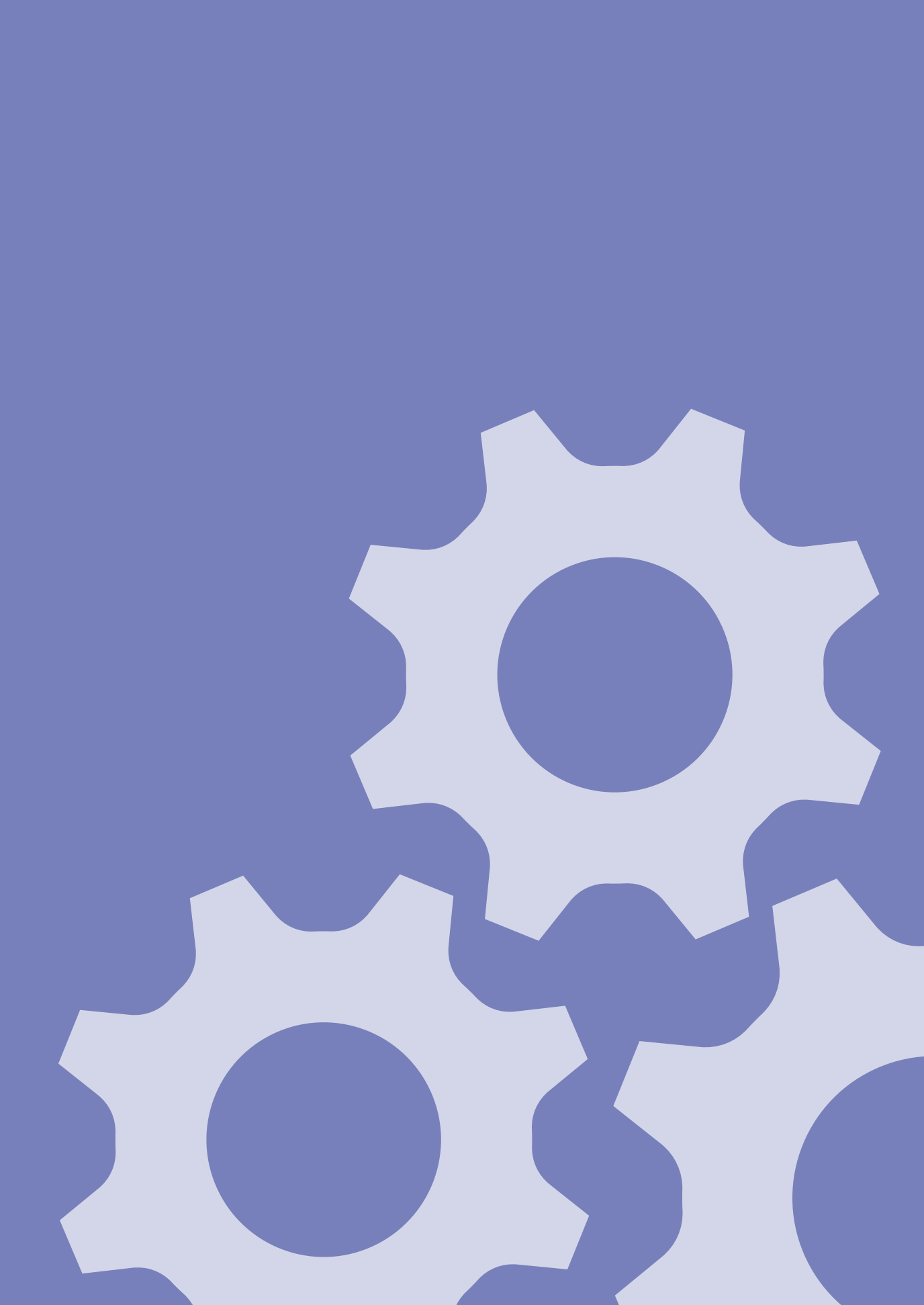


5. Izvori

- ▶ OEBS, *Kodeks postupanja u političko-vojnim aspektima bezbednosti* (Budimpešta, 1994), DOC.FSC/1/95.
Dostupno: <https://www.osce.org/fsc/41355>.
- ▶ OEBS, *Komemorativna deklaracija povodom 25. godišnjice Kodeksa postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti* (Bratislava, 2019), MC.DOC/1/19.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/2/441521.pdf>.
- ▶ OEBS, Odluka br. 1107, *Dodatak uz Akcioni plan OEBS-a za borbu protiv trgovine ljudima: jednu deceniju kasnije* (Beč, 2013), PC.DEC/1107/Corr.1.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/6/109532.pdf>.
- ▶ OEBS, *Primena Agende žene, mir i bezbednost u regionu OEBS-a* (Beč, 2020).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/444577>.
- ▶ OEBS, *Odluka Ministarskog saveta br. 5/14 o sprečavanju korupcije* (Basel, 2014), MC.DEC/5/14.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/b/130411.pdf>.
- ▶ OEBS, *Odluka Ministarskog saveta br. 6/20 o sprečavanju i borbi protiv korupcije putem digitalizacije i povećane transparentnosti* (Tirana, 2020), MC.DEC/6/20.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/479759.pdf>.
- ▶ OEBS, *Deklaracija Ministarskog saveta o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma* (Dablin, 2012), MC.DOC/2/12.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/98203.pdf>.
- ▶ OEBS, *Regionalna platforma protiv korupcije koju podržava OEBS za jugoistočnu Evropu, Ukrajinu i Moldaviju, pokrenuta u Beču* (23. septembar 2019). Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/431906>.
- ▶ OEBS, *Koncept OEBS-a za upravljanje granicama i bezbednost* (Ljubljana, 2005), MC.DOC/2/05.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/0/17452.pdf>.
- ▶ OEBS, *Konsolidovani okvir OEBS-a za borbu protiv terorizma* (Beč, 2012), PC.DEC/1063.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/98008.pdf>.
- ▶ OEBS, *Strateški okvir OEBS-a o aktivnostima u vezi sa policijom* (Beč, 2012), PC.DEC/1049.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/92559.pdf>.
- ▶ OEBS, *Pristup OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti: Izveštaj generalnog sekretara OEBS-a* (Beč, 2019).
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/414725.pdf>.
- ▶ Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, *Rezolucija 2553* (2020) (Njujork, 2014), S/RES/2553.
Dostupno: <https://digitallibrary.un.org/record/3893781>.

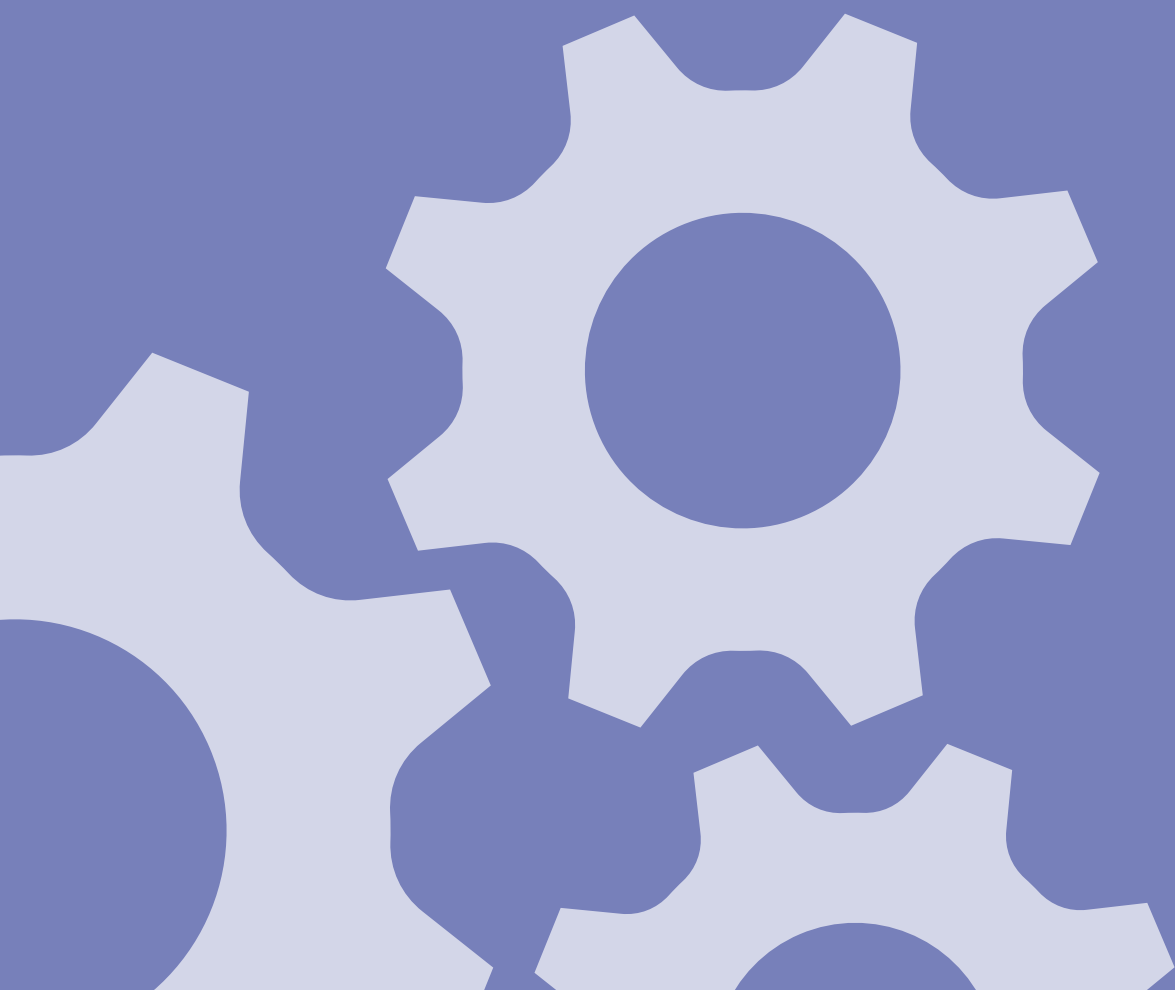
Veb-sajtovi

- ▶ Twinning: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/twinning_en
- ▶ Platforma znanja i učenja POLIS: <https://polis.osce.org/>
- ▶ Informacioni sistem za toleranciju i nediskriminaciju (TANDIS): <https://tandis.odihr.pl/>
- ▶ Onlajn zakonodavstvo: <https://www.legislationline.org/>
- ▶ Platforma OEBS-a za e-učenje: <https://elearning.osce.org/>
- ▶ Zajednice OEBS-a: <https://confluence.osce.org/>



Vodič za zaposlene u OEBS-u

Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti



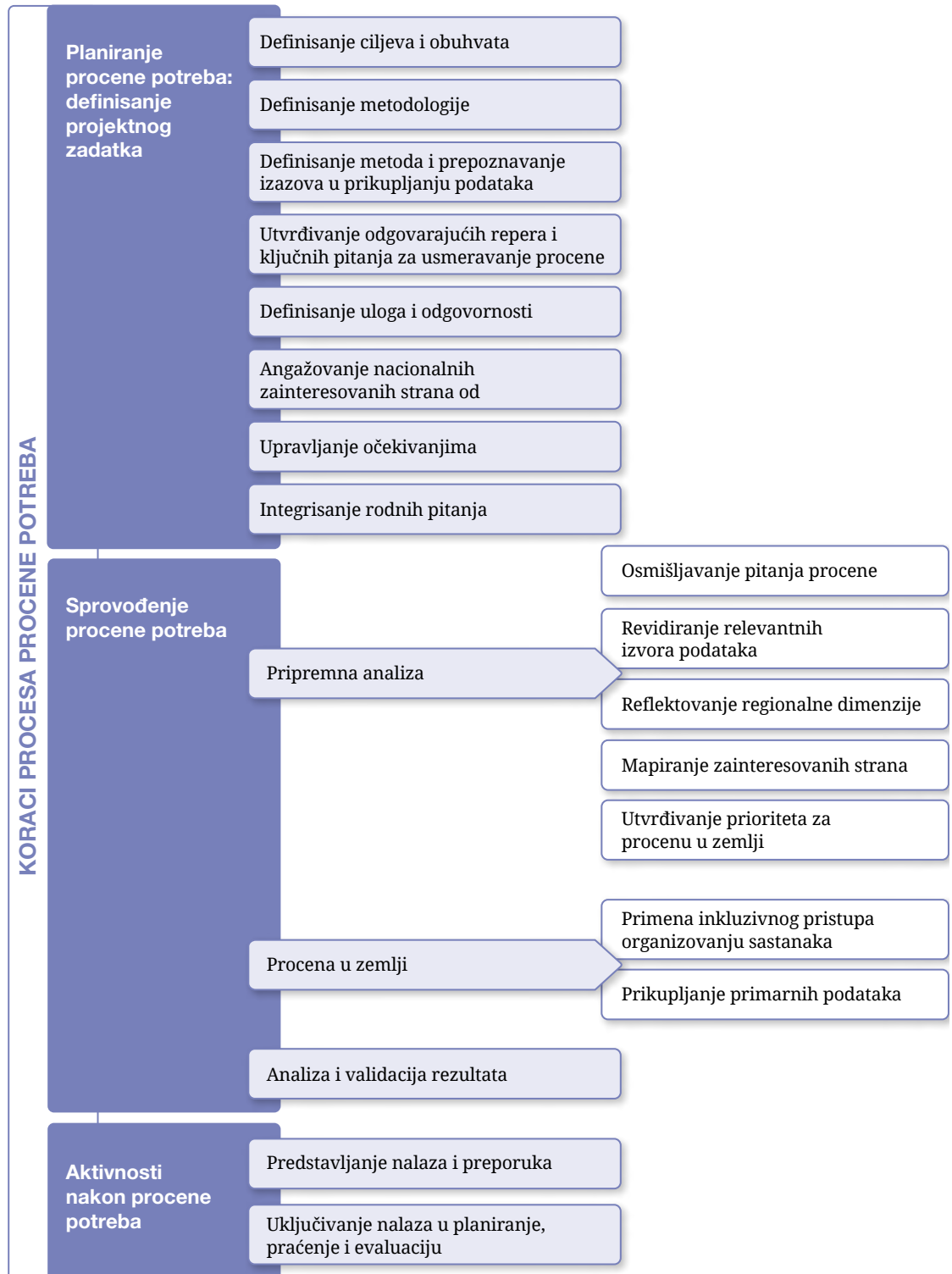
Izvršni rezime

U ovom poglavlju izloženi su obrazloženje, tipologija, funkcije i dodata vrednost procena potreba (odeljak 1); izloženi su i opisani glavni koraci planiranja (odeljak 2) i sprovođenje procena potreba (odeljak 3); i razmotren je proces koji sledi procenama potreba (odeljak 4). Praktična kontrolna lista služi kao ispomoc zaposlenima u procesu (odeljak 5).

Ključne stavke ovog poglavlja:

- **Primena sveobuhvatnog pristupa svim procenama potreba u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti.** Svaka procena potreba koja se sprovodi u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti mora biti vođena sveobuhvatnim pristupom, čak i ako je akcenat procene stavljen samo na jednu instituciju sektora bezbednosti ili jednu tematsku oblast (npr. rad policije, borba protiv korupcije itd.). Sveobuhvatan pristup u tom smislu podrazumeva ispitivanje stepena u kome je sektor bezbednosti efikasan, odgovoran, inkluzivan i responzivan; procenu stepena u kome funkcioniše u okviru demokratskog upravljanja i ljudskih prava; utvrđivanje sinergija između povezanih podsektora; i prikupljanje percepcija korisnika. Inkluzivnost je takođe potrebna uključivanjem različitih zainteresovanih strana, uključujući predstavnike relevantnih bezbednosnih institucija, nadzorne aktere, civilno društvo, međunarodne aktere i zaposlene u OEBS-u (ako je primenjivo) u sve tri dimenzije bezbednosti.
- **Obezbeđivanje prihvatanja procesa od strane države.** Da bi država prihvatila proces potrebno je angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana od samog početka u vezi sa ciljevima procene, njenim obuhvatom, procesom sprovođenja i naknadnim korišćenjem nalaza.
- **Integrisanje rodnih pitanja i ljudskih prava.** Rodna i ljudska prava treba da budu efikasno integrisana u procenu obezbeđivanjem da tim procene nije samo rodno uravnotežen već i da poseduje ekspertizu u oblasti roda i ljudskih prava, pri čemu procena sadrži rodnu analizu. Štaviše, prikupljeni podaci treba da budu razvrstani prema rodu, godištu i grupama stanovništva (npr. manjine) i potrebno je uložiti napore da se razumeju različite okolnosti, potrebe i percepcije žena, muškaraca, dečaka i devojčica. U širem smislu, procenom je potrebno ispitati uloge nosilaca dužnosti (sektor bezbednosti) i nosilaca prava (korisnici).
- **Uvećavanje delotvornosti procene potreba.** Adekvatno planiranje i sprovođenje ključni su za uspeh. Kad je reč o procenama potreba, potrebno je pojasniti metodologiju, uloge i odgovornosti tima procene i mehanizam koordinacije u sve tri dimenzije OEBS-a. Da bi se uvećala delotvornost, timovi procene moraju definisati metode prikupljanja podataka, prepoznati povezane izazove i upravljati očekivanjima. Štaviše, procena treba da bude zasnovana na analizi situacije, zainteresovanih strana i problema, koja treba da se naslanja na interno istraživanje i prikupljanje podataka u zemlji i intervjuu. Nalazi procene treba takođe da budu potvrđeni sa nacionalnim partnerima i na odgovarajući način iskorišćeni za planiranje projekata i programa OEBS-a.

Slika 1: Proces procene potreba



1. Obrazloženje

Sveobuhvatna procena potreba od ključne je važnosti i predstavlja suštinsku dodatnu vrednost za programsko angažovanje i projektne aktivnosti OEBS-a, i treba da bude deo strateškog planiranja. Stoga, ovo poglavlje sadrži praktične smernice za sprovođenje procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti kao elementa izrade projekta, na osnovu Priručnika OEBS-a za upravljanje projektima.¹

Procene potreba su deo strateškog planiranja, koje se koristi za utvrđivanje prioriteta, radi unapređenja izrade programa i projekata i donošenja odluka i, posledično, radi unapređenja praćenja i evaluacije. Predstavljaju sastavni element identifikacione faze projektnog ciklusa.

Slika 2: Pet faza projektnog ciklusa OEBS-a²

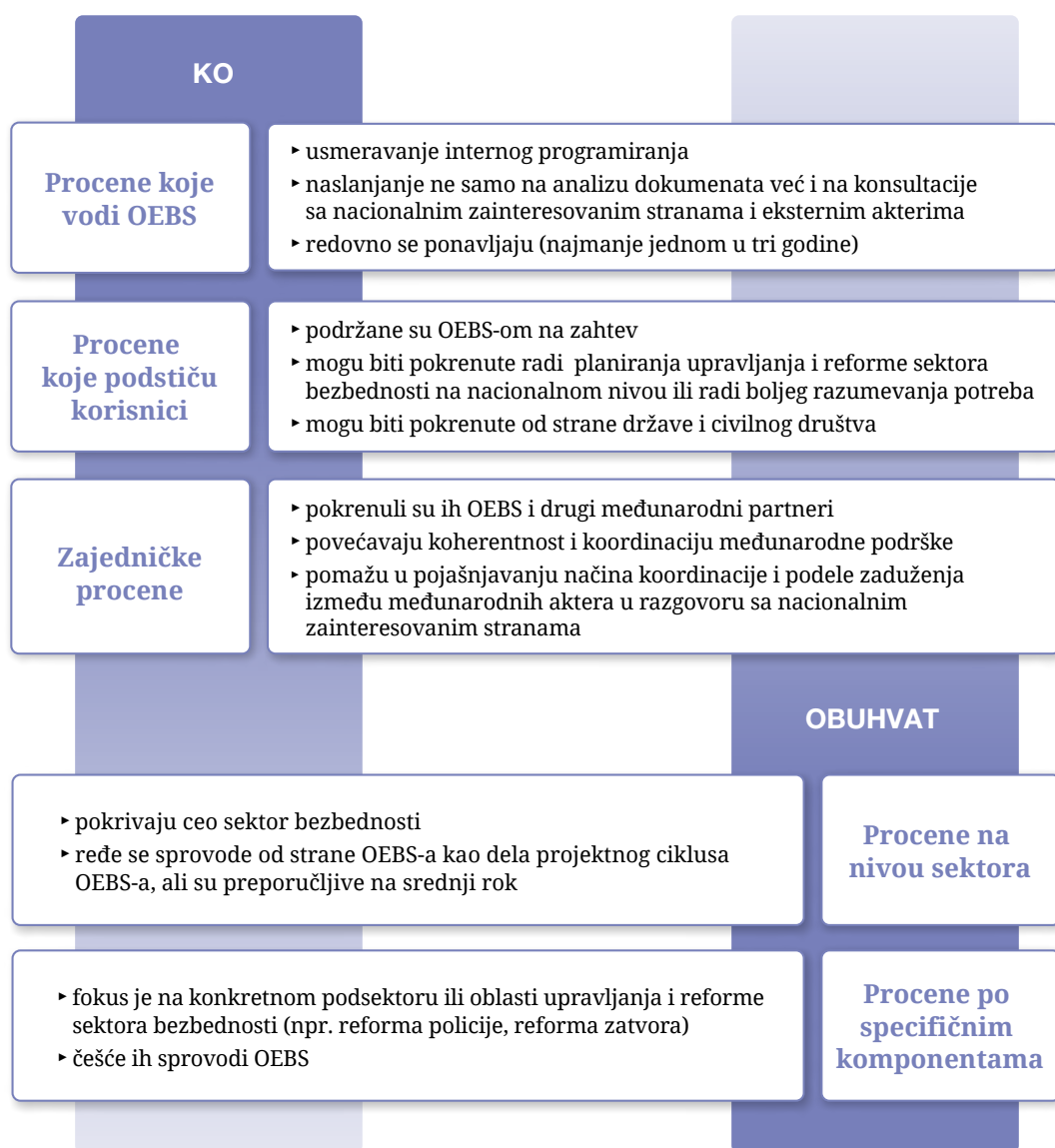


1 OEBS, „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (Beč, 2010).

2 Ibid., str. 7.

Procene potreba pomažu rukovodiocima programa/projekata OEBS-a da razumeju niz faktora – naime, nacionalne prioritete reformskih procesa, kontekst u kome će se program/projekat sprovesti; različite zainteresovane strane; njihova interesovanja, očekivanja i izazove; strateške opcije za rešavanje izazova. Sveobuhvatna procena tih elemenata podstaci će održive pristupe podršci upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na rezultate.³

Slika 3: Vrste procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti



3 Videti poglavlje „Programiranje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti usmereno na rezultate“.

Procene potreba imaju različite funkcije i obezbeđuju važnu dodatnu vrednost različitim procesima:

- **Podrška nacionalnim procesima reformi:**

Procene potreba obezbeđuju empirijski dokaz nedostataka, čime se opravdava utvrđivanje prioriteta. Omogućavaju OEBS-u da pruži konkretne savete nacionalnim zainteresovanim stranama o reformskim prioritetima. Istovremeno, nacionalni organi mogu direktno koristiti rezultate procene potreba prilikom sopstvenog odlučivanja, naročito kada su procene potreba naručene ili ih podržavaju nacionalne zainteresovane strane.

- **Podsticanje efikasnijeg programiranja OEBS-a doprinoseći:**

- *Jačanju angažovanja nacionalnih zainteresovanih strana.* Snažno angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana, uključujući civilnog društva, olakšava održivo programiranje usmereno na rezultate koje je utemeljeno u nacionalnim potrebama.

- *Utvrdivanju polaznih tačaka za odgovarajuću podršku.* Procene potreba utvrđuju nedostatke koje je potrebno nadomestiti i na taj način obezbediti da podrška koja se pruža bude podstaknuta tražnjom, a ne ponudom. Redovno praćenje stalnog angažmana može biti korišćeno za procene potreba, uključujući neformalne procene potreba, što može pomoći u tome da se podrška OEBS-a rutinski prilagođava primenjivim okolnostima i zahtevima, čime se održava relevantnost podrške OEBS-a.

- *Utvrdivanju višedimenzionalnih pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti.* Ispitivanjem odnosa i međusobnih veza između različitih komponenti sektora bezbednosti, procene potreba mogu pomoći u planiranju sveobuhvatne i holističke podrške.⁴

- *Ranom prepoznavanju rizika i izazova.* Pogrešne pretpostavke, neočekivan otpor reformskim procesima, ograničenja kapaciteta i drugi izazovi mogu negativno uticati na očekivane rezultate. Mogu čak doprineti produbljivanju postojećih tenzija, uprkos dobrim namerama OEBS-a. Procene potreba pomažu u utvrđivanju i umanjivanju takvih rizika u ranoj fazi.

- *Jačoj saradnji sa međunarodnim akterima.* Uključene u procene potreba jesu konsultacije sa ključnim međunarodnim akterima, koji su uključeni u pružanje podrške sektoru bezbednosti, radi utvrđivanja propusta, obezbeđenja koordinacije i izbegavanja udvajanja napora. Rano angažovanje međunarodnih aktera pomaže u utvrđivanju mogućih oblasti za saradnju na blagovremen način.

- **Obezbeđivanje osnovnih podataka za naknadno planiranje, praćenje i evaluaciju:**

Uobičajeni izazov u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste nepostojanje osnovnih podataka za rezultate i krajnje ishode, na osnovu kojih se mere napredak i ostvarenje ciljeva. Osnovni podaci potrebni su za merenje rezultata i uticaja podrške koja

4 Videti poglavlje „Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti“.

se pruža, i takođe su neophodni za predloge projekata OEBS-a. Procene potreba pomažu u prikupljanju i analizi relevantnih podataka i pružaju potrebne informacije za definisanje osnovnih podataka. Te informacije mogu stoga biti korišćene za podržavanje razvoja okvira rezultata. Podaci mogu biti dobijeni na osnovu relevantnih analitičkih studija, istraživanja, nacionalnih dokumenata politike, statistike, intervjua, anketa ili relevantnih izvora civilnog društva. Ti podaci mogu kasnije biti korišćeni i za nacionalne i za međunarodne aktivnosti praćenja i evaluacije.⁵



5 Videti takođe [odeljak 4.2](#) dalje u tekstu.

2. Planiranje procene potreba: definisanje projektnih zadataka

Proces planiranja treba da započne definisanjem metodologije koju treba koristiti i utvrđivanjem opšteg okviru ciljeva procene potreba. Važno je angažovati nacionalne zainteresovane strane tokom faze planiranja kako bi se obezbedilo da oni mogu da pomognu u oblikovanju procene prema svojim potrebama. Angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana u ovoj fazi takođe povećava njihovu posvećenost sprovođenju preporuka koje proističu iz procene. Ključni rezultat faze planiranja jeste izrada **projektnih zadataka** i postizanje saglasnosti sa nacionalnim zainteresovanim stranama.

Više informacija 1



Projektni zadaci treba da obuhvate sledeće:

- Ciljeve i obuhvat procene
- Metodologiju
- Ključne repere i vodeća pitanja za procenu
- Uloge, odgovornosti i sastav tima procene
- Mehanizam koordinacije za tim tokom celog procesa
- Izvore podataka i metode prikupljanja podataka
- Rezultate i indikativne vremenske rokove
- Izveštavanje o modalitetima za saopštavanje nalaza
- Budžet (ako je primenjivo)

Dobra je praksa isticati u projektnim zadacima potrebu za sveobuhvatnim, inkluzivnim, rodno senzitivnim (uključujući rodnu analizu) pristupima koji su usmereni na ljude za vršenje procene, uz razmatranje potreba različitih grupa žena, muškaraca, devojčica i dečaka. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, takav pristup uključuje, na primer, prilagođavanje metodologije kako bi se uključile konsultacije ne samo sa zvaničnim (državnim) akterima iz sektora bezbednosti već i sa predstavnicima civilnog društva i nedržavnim akterima u oblasti bezbednosti.⁶

6 Za više informacija, videti [odeljak 3.2.1](#) dalje u tekstu.



Za dodatne smernice i savete o planiranju procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti:

- DCAF/ISSAT (2010), „Operativna smernica: planiranje procene u oblasti bezbednosti i pravosuđa“ (*Operational Guidance Note: Planning a Security & Justice Assessment*)
- FBA (2005), „Okvir procene reforme sektora bezbednosti“ (*SSR Assessment Framework*), Poglavlje 2 (Razmatranja u fazi planiranja), str. 9–15.

2.1 Definisane ciljeve i obuhvata procene

Zaposleni u OEBS-u treba najpre da definišu opšte ciljeve i obuhvat procene, budući da će to direktno uticati na vremenski okvir i potrebne resurse. Potrebno je doneti odluke u vezi sa tim da li će procena biti sveobuhvatna (npr. na nivou sektora) ili ograničena na jedan ili više podsektora. Ciljevi treba da budu jasni za sve uključene zainteresovane strane.

U kontekstu upravljanja i reforme sektora bezbednosti, jedna od ključnih svrha procene potreba jeste uzimanje u obzir veza između različitih dimenzija bezbednosti. U idealnom kontekstu, OEBS bi pružao podršku na osnovu procene potreba celokupnog sektora bezbednosti. U većini slučajeva, zbog ciljane intervencije, ograničenog vremena i resursa, procene će biti usredsređene samo na podsektor sektora bezbednosti, kao što su policijske službe ili pravosudni sistem. U takvim slučajevima, ipak je važno razmisliti o elementima šireg sektora bezbednosti, koje je potrebno uključiti u procenu kako bi se dobio potpun uvid u potrebe i prioritete.⁷

7 Za više primera, videti poglavlje „Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti“.

Studija slučaja



Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti za Misiju OEBS-a u Bosni i Hercegovini (I)

Od oktobra 2020. do februara 2021, Centar OEBS-a za sprečavanje konflikata pružio je podršku Misiju OEBS-a u Bosni i Hercegovini u sprovođenju procena potreba prema konkretnim komponentama, sa akcentom na tri tematske oblasti (**obuhvat**): (1) integritet i borba protiv korupcije u sektoru bezbednosti, (2) bezbednost i rad policije u zajednici i (3) integrisano upravljanje granicom. Procena se oslanjala na studiju mapiranja „Interno mapiranje OEBS-a u vezi sa podrškom koja se pruža u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u Bosni Hercegovini“, koja je objavljena 2019. godine.

Glavni ciljevi procene:

- ▶ Procena, u saradnji sa nadležnim organima Bosne i Hercegovine, kapaciteta, potreba i prioriteta aktivnosti nacionalne reforme radi jačanja upravljanja sektorom bezbednosti u tri odabrane prioritete oblasti;
- ▶ Uticanje na buduću podršku OEBS-a na osnovu preporuka za programsko angažovanje na nivou cele misije (posebno za programiranje iz jedinstvenog budžeta i vanbudžetsko programiranje od 2022. nadalje).

Potciljevi procene potreba:

- ▶ Utvrđivanje i procena mogućih polaznih tačaka Misije (i drugih zainteresovanih partnera) radi pružanja u većoj meri holističke podrške nacionalnom i lokalnom procesu upravljanja i reforme sektora bezbednosti;
- ▶ Utvrđivanje mogućih propusta i novih potreba u okviru procesa upravljanja i reforme sektora bezbednosti kada postoji mogućnost pružanja podrške;
- ▶ Podsticanje u većoj meri holističkih, višedimenzionalnih pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti, koji iziskuju angažman cele misije.

2.2 Definisane metodologije

Različite metodologije koriste se za sprovođenje procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Izbor metodologije zavisiće od svrhe, dostupnih finansijskih i ljudskih resursa i pristupa podacima. Neki od primera su sledeći:

- **Okvir kapaciteta, integriteta i održivosti (usredsređeno na institucije).** Ovaj okvir utvrđuje nedostatke u kapacitetu (delotvornosti), integritetu (odgovornosti) i održivosti institucija sektora bezbednosti na individualnom, organizacionom i eksternom nivou. Ova metodologija pomaže u detaljnom razumevanju potreba i mogućnosti institucija bezbednosti i u njihovom kategorizovanju u slojeve koji omogućavaju ciljanu programsku podršku. Iako procene usmerene na instituciju pomažu u razumevanju načina da se stvari urade na delotvoran i

efikasan način, one ne ukazuju na to da li su to prave stvari koje je potrebno uraditi. Stoga nalazi ne odgovaraju na ključna pitanja kao što je sledeće : *Da li pružene bezbednosne usluge odgovaraju na realne bezbednosne potrebe stanovništva?*

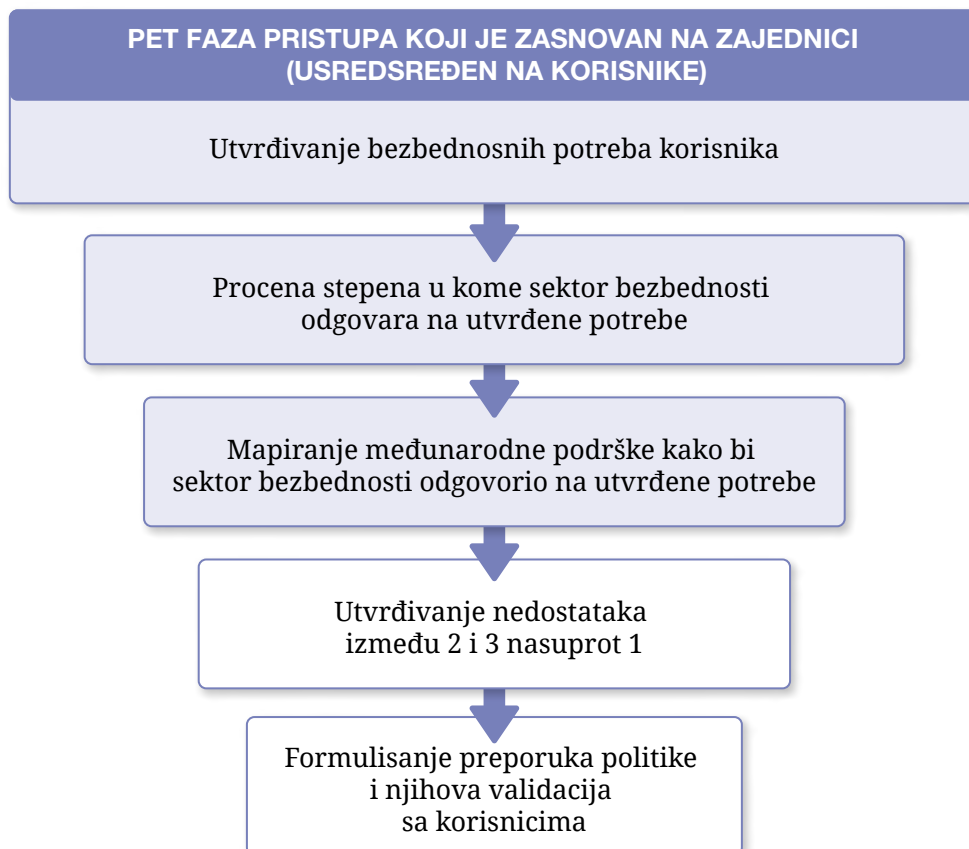
Slika 4: Okvir kapaciteta, integriteta i održivosti⁸

	KAPACITET/ DELOTVORNOST	INTEGRITET ODGOVORNOST	ODRŽIVOST
POJEDINAČNI	<p>Obrazovanje Iskustvo Sklonosti</p>	<p>Ljudska prava Postupanje Afilijacija</p>	<p>Primopredaja Mentorstvo u vezi sa učinkom Stalna obuka</p>
ORGANIZACIONI	<p>Strukture Resursi Pravila/mandat</p>	<p>Predstavljanje Disciplina Transparentnost</p>	<p>Održavanje Budžet Revizija</p>
EKSTERNI	<p>Nacionalne strategije Upravljačka tela Saradnja</p>	<p>Formalni nadzor Neformalni nadzor Nezavisnost</p>	

- **Pristup zasnovan na zajednici (usredsređen na korisnike).** Ta vrsta procene omogućava bolje razumevanje bezbednosnih potreba krajnjih korisnika, tj. ljudi i zajednica u određenoj zemlji. Takođe identifikuje bezbednosne institucije koje treba da odgovore, ali ne odgovaraju na te potrebe. Iako ta metodologija predviđa izradu rešenja koja ljude stavljaju u središte izrade projekata/programa, možda uvek ne obezbeđuje dovoljno detaljne informacije o razlozima delovanja (ili nedelovanja) sektora bezbednosti te, stoga, može zanemariti pitanja koja se tiču održivosti reformi.⁹

8 DCAF/ISSAT, „Deset najvažnijih programskih alata za reformu sektora bezbednosti i pravosuđa“ (*Top 10 Programming Tools for Security and Justice Reform*) (Ženeva, 2015), str. 12.

9 DCAF/ISSAT, „Pristup krivičnopravnim procenama koji je zasnovan na zajednici“ (*The Community-Based Approach to Criminal Justice Assessments*) (Ženeva, 2014).

Slika 5: Pet faza pristupa koji je zasnovan na zajednici (usredsređen na korisnike)

U idealnom slučaju, potrebno je primeniti kombinovanu metodologiju, čak i kada su prisutna vremenska ograničenja i kada finansijski i ljudski resursi nisu dovoljni, što onemogućava procenu svih aspekata. Međutim, čak i kada je potrebno naći kompromise, potrebno je jasno razumeti izazove i mogućnosti koje nudi izabrana metodologija.



Za detaljnije smernice o primeni ta dva pristupa, videti:

- DCAF/ISSAT (2014), „Pristup krivičnopravnim procenama koji je zasnovan na zajednici“ (*A Community-Based Approach to Criminal Justice Assessments*)
- DCAF/ISSAT (2015), „Korišćenje okvira kapaciteta, integriteta i održivosti“ (*Using the Capacity, Integrity and Sustainability Framework*)



Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti za Misiju OEBS-a u Bosni i Hercegovini (II)

Ova procena potreba zasnovana je na pristupu orijentisanom na korisnike i bavila se potrebama, problemima, pitanjima i iskustvima krajnjih korisnika – pojedinaca i zajednica, u vezi sa bezbednošću. U srži procene bila su sledeća pitanja:

- ▶ *Koje su bezbednosne potrebe stanovništva u vezi sa tri gore navedene tematske oblasti?*
- ▶ *Koje su konkretne potrebe žena, muškaraca, dečaka i devojčica u ovom smislu?*
- ▶ *Koliko delotvorno institucije sektora bezbednosti zemlje odgovaraju na te potrebe?*
- ▶ *Koja se vrsta međunarodne pomoći već pruža institucijama sektora bezbednosti da bi se odgovorilo na utvrđene potrebe?*
- ▶ *Koji propusti postoje između utvrđenih bezbednosnih potreba i kapaciteta institucija sektora bezbednosti da odgovore na te potrebe? Koji propusti postoje u pruženoj međunarodnoj podršci?*
- ▶ *Kako OEBS može na sveobuhvatan način podržati institucije sektora bezbednosti Bosne i Hercegovine kako bi se prepoznali propusti utvrđeni na održiv način?*

Prilikom ispitivanja institucionalnog kapaciteta da se odgovori na potrebe pojedinaca i zajednica, poseban akcenat stavljen je na odgovornost, nadzor, rodnu ravnopravnost i ljudska prava. Korišćena metodologija odražava pristup OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti u smislu da sektor bezbednosti treba da odgovara na bezbednosne potrebe svih ljudi i da podrška u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba da odražava potrebe svih segmenata društva, uz integrisanje rodne ravnopravnosti i ljudskih prava.

2.3 Definisane metode i prepoznavanje izazova u prikupljanju podataka

Projektni zadatak treba da definiše početne izvore i metode prikupljanja podataka, koji se, u idealnom slučaju, sastoje od kombinacije javnih i internih izvora podataka, kvalitativnih i kvantitativnih metoda prikupljanja i metoda analize koje su relevantne za sektor. Statistički podaci i informacije prikupljeni o sektoru i percepciji bezbednosti među stanovništvom treba da uvek budu razvrstani prema polu i grupi stanovništva (npr. manjine).

Slika 6: Metodi prikupljanja podataka

	KVALITATIVNI METODI Mnogo podataka o ograničenom broju predmeta:	KVANTITATIVNI METODI Ograničeni podaci o brojnim pitanjima
	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ ograničena generalizacija (niska pouzdanost) ⊕ razumevanje detalja nekog pitanja (visoka validnost) 	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ ograničeno razumevanje detalja nekog pitanja (niska validnost) ⊕ generalizacija rezultata (visoka pouzdanost)
PRIMARNI IZVORI (izvori koji sadrže izvorne podatke koji nisu protumačeni)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Intervjui jedan-na-jedan (polustrukturalni) ▶ Fokus-grupe (polustrukturalni) ▶ Posmatranja ▶ Studije slučaja 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Stručne ankete ▶ Ispitivanja javnog mnjenja ▶ Zvanična statistika ▶ Strukturalna posmatranja
SEKUNDARNI IZVORI (tumačenje, razmatranje ili analiza izvornih – primarnih podataka)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Analize dokumenata (evidencije, izveštaja, članaka, knjiga itd.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Strukturirana analiza sadržaja dokumenata (evidencije, izveštaja, članaka, knjiga itd.)

Prikupljanje podataka, interno ili na terenu, može biti izazovno, uglavnom zbog pristupačnosti i pouzdanosti podataka. Informacije o sektoru bezbednosti obično se smatraju osetljivim, zbog pitanja nacionalne bezbednosti ili zbog toga što su veoma lične – na primer, informacije o rodno zasnovanom nasilju. Stoga je važno prikupiti relevantne javno dostupne podatke pre zahtevanja internih informacija. Za izgradnju poverenja sa ispitanicima potrebna su jasna uveravanja o tome na koji će način informacije biti pohranjene i kako će nalazi procene potreba biti saopštavani. Prilikom prikupljanja podataka o osetljivim pitanjima, često su prikladniji pojedinačni intervjui nego pisani upitnici.

Empirijske prepreke u vezi sa pouzdanošću i pravilnim tumačenjem kvantitativnih podataka (npr. statistike o zločinima) takođe treba prepoznati. Kako bi se povećale pouzdanost i delotvornost procene potreba, takođe je važno utvrđivanje izvora podataka primenom kvantitativnih i kvalitativnih metoda prikupljanja podataka. Kako bi se povećao kredibilitet nalaza, izazovi ili nedostaci u prikupljanju podataka moraju biti pomenuti u konačnom izveštaju procene, radi pojašnjavanja metodoloških ograničenja.

Studija slučaja



Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti za Misiju OEBS-a u Bosni i Hercegovini (III)

U ovoj proceni korišćena su tri glavna metoda prikupljanja podataka:

1. Tokom pripremne interne analize, timovi procene primenjivali su **analizu dokumenata** za traženje relevantnih primarnih i sekundarnih podataka. Te podatke preuzeli su iz programskih dokumenata Misije (predlozi projekata koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta i vanbudžetskih projekata i izveštaja o evaluaciji/samoevaluaciji), relevantnih izveštaja i publikacija OEBS-a, relevantnih izveštaja vladinih i nevladinih tela, važećih zakona, nacionalnih strategija i dokumenata o politikama, kao i izveštaja koje su izradili civilno društvo, akademska zajednica i drugi međunarodni akteri.
2. Analiza dokumenata upotpunjena je **diskusijama u fokus-grupama** u odgovarajućim zajednicama i **neformalnim intervjuima** sa nadležnim zaposlenima u OEBS-u iz Misije i Sekretarijata.
3. Tokom procene u zemlji, prikupljeni su primarni podaci i informacije putem **polustrukturnih intervju**a sa predstavnicima relevantnih nacionalnih institucija sektora bezbednosti, akademske zajednice i civilnog društva, kao i sa međunarodnom zajednicom. Ukupno je intervjuisano 180 osoba. Zbog pandemije kovida, većina intervjuja vođena je putem video-konferencije ili telefonom



Za pregled metoda prikupljanja podataka u samoevaluaciji projekata, videti:

- OEBS (2010), „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*), odeljak 12.8 o „prikupljanju, analizi i tumačenju podataka“

2.4 Definisanje repera i pitanja za procenu

Reperi mogu biti korišćeni za utvrđivanje prioriteta koji će biti ispitani tokom procene potreba. Iako ne postoji koherentan skup međunarodno priznatih repera za oblast upravljanja i reforme sektora bezbednosti, postoji opšta saglasnost da sektor bezbednosti treba da bude i delotvoran i odgovoran.¹⁰ Stoga, nekoliko ključnih repera za upravljanje i reformu sektora bezbednosti tiču se delotvornosti (npr. odgovarajućeg pružanja usluga) i odgovornosti (npr. interne odgovornosti i spoljnog nadzora, poštovanja ljudskih prava i rodne ravnopravnosti itd.). Drugi reperi mogu se, na primer, odnositi na potrebe za razvojem kapaciteta relevantnih institucija.

U pojedinim oblastima upravljanja i reforme sektora bezbednosti mogu postojati posebni međunarodni standardi koji mogu biti korišćeni za definisanje repera – na primer, Standardna minimalna pravila UN za tretman zatvorenika, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena ili Standardna minimalna pravila UN za sprovođenje maloletničke pravde. Ključne međunarodne i nacionalne obaveze mogu takođe biti korišćene kao reperi, kao što je stepen primene Ciljeva održivog razvoja UN ili principa i obaveza preuzetih u okviru OEBS-a (npr. koji proističu iz Kodeksa postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti), kao i evaluacije i preporuke Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) ili mišljenja Venecijanske komisije. Od koristi mogu biti i drugi relevantni nacionalni planovi politika / akcioni planovi za primenu Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1325.

Da bi se upotpunili definisani reperi i detaljnije izložila pitanja na koja će procena biti usredsređena, projektni zadatak treba uvek da uključuje (preliminarna) pitanja za vođenje procene. Ta pitanja treba da proisteknu iz obuhvata procene. Mogu biti formulisana generički, ali treba da budu dovoljno konkretna da bi se artikulisalo ono što treba da bude ispitano. Mogu se razumeti kao „istraživačka pitanja“ koja će voditi rad tima procene. Prilikom formulisanja tih pitanja, takođe može biti korisno razmotriti strukturu konačnog izveštaja. U praksi, pitanja za procenu možda moraju biti prerađena tokom procene, nakon što se dobiju prvi nalazi; međutim, ona ne treba da budu suštinski izmenjena.

10 Videti odeljak 2.2 u poglavlju „Razumevanje upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a“.

2.5 Utvrđivanje uloga i odgovornosti

Potrebno je dodeliti jasne uloge i odgovornosti, ne samo kada se procena potreba sprovodi zajedno sa drugim međunarodnim akterima ili kada je iniciraju korisnici, već i kada je predvodi OEBS. Uloge i odgovornosti treba da budu dodeljene u četiri oblasti: (1) vođenje procene, (2) pružanje doprinosa proceni (ljudski i finansijski resursi), (3) prikupljanje i analiza podataka i (4) saopštavanje rezultata procene.

Kad je reč o vođenju procene, ta uloga može biti popunjena interno u okviru OEBS-a ili eksterno od strane nacionalnog ili međunarodnog eksperta. Bez obzira na to ko vodi procenu, verovatno će biti potrebni stručni doprinosi niza izvršnih struktura OEBS-a i nacionalnih zainteresovanih strana. U okviru OEBS-a, uloge i odgovornosti mogu postati zamagljeni budući da je ekspertiza često potrebna u dve ili tri dimenzije OEBS-a. Stoga je potrebna jasnost u vezi sa institucionalnim vođenjem, tj. u vezi s tim ko će koordinirati ekspertizom u okviru OEBS-a. Višedimenzionalna perspektiva može biti obezbeđena uključivanjem predstavnika iz različitih dimenzija OEBS-a u tim procene i konsultovanjem tih predstavnika u procesu procene.¹¹

Vrsta ekspertize koja je potrebna timu procene treba da bude pojašnjena tokom faze planiranja i istaknuta u projektnom zadatku. Postoji posebna potreba da se utvrde oblasti za koje je potrebno angažovati spoljne eksperte kako bi se upotpunila interna ekspertiza. Može biti potrebna ekspertiza za analizu političkog konteksta upravljanja i reforme sektora bezbednosti, razumevanje holističke prirode upravljanja i reforme sektora bezbednosti, obezbeđenja znanja specifičnog za svaku komponentu (npr. o radu policije ili upravljanju granicama), reviziju drugih povezanih procesa reforme koji utiču na upravljanje i reformu sektora bezbednosti, ili vršenje rodne analize ili analize konflikata za sektor. Tim procene treba da bude rodno balansiran i da uključi eksperte koji govore nacionalni jezik. Ako je angažovan eksterni konsultant da vodi i/ili podrži procenu, potrebno je uzeti u obzir odgovarajuću količinu vremena vođenja kako bi se identifikovao i ugovorno angažovao ekspert u skladu sa propisima OEBS-a.

11 Videti poglavlje „Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti“.

Studija slučaja



Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti za Misiju OEBS-a u Bosni i Hercegovini (IV)

Ova procena potreba bila je:

- ▶ **Koordinirana i upravljana** od strane Centra OEBS-a za sprečavanje konflikata, uz blisku saradnju sa Misijom OEBS-a u Bosni i Hercegovini;
- ▶ **Vođena** od strane šest eksternih međunarodnih i lokalnih konsultanata, u tri tima sa po dve osobe, uz jednog međunarodnog i jednog lokalnog konsultanta za svaku tematsku oblast;
- ▶ **Podržana** Međunarodnim savetodavnim timom za sektor bezbednosti Ženevskog centra za upravljanje sektorom bezbednosti (DCAF/ISSAT) i Akademijom „Folke Bernadotte“ (FBA), koji su obezbedili metodološke savete i spoljnu analizu kvaliteta;
- ▶ **Podržana** grupom kontakt osoba za svaku tematsku oblast iz svih dimenzija u okviru Misije, kao i relevantnim zaposlenima iz Sekretarijata OEBS-a, koji su obezbedili ulazne informacije za konsultante i analizirali njihov učinak.

Naučene lekcije

- ▶ Definisanje **jasne podele dužnosti od početka** doprinelo je efikasnom upravljanju i koordinaciji procesa, uz učešće velikog broja internih i eksternih aktera.
- ▶ Imenovanje **kontakt osoba iz svih dimenzija u okviru Misije** pomoglo je konsultantima da steknu sveobuhvatan uvid u rad Misije i stanje stvari u vezi sa bezbednosnim potrebama i sektorom bezbednosti Bosne i Hercegovine, i omogućilo je validaciju nalaza i preporuka.
- ▶ **Tim nacionalnih i međunarodnih konsultanata** omogućio je kombinovanje međunarodne najbolje prakse sa temeljnim razumevanjem lokalnog konteksta. Nacionalni konsultanti takođe su podstakli efikasnije intervjuje sa nacionalnim sagovornicima, što je bilo ključno u vreme kada su sastanci uživo bili ograničeni zbog pandemije kovida.
- ▶ Održavanje **redovnih koordinacionih sastanaka** uticalo je na efikasnije praćenje u skladu sa **ključnim tačkama** i vremenskim okvirom koji su utvrđeni za proces.
- ▶ Činjenica da je svako poglavlje konačnog izveštaja napisao drugi tim zahtevala je **dodatno vreme i resurse** kako bi se obezbedili doslednost i kvalitet celog teksta. Kada je u procenu uključeno više eksperata, angažovanje jedne osobe koja vodi izradu izveštaja može umanjiti teret koji se tiče resursa.
- ▶ **Kašnjenja mogu biti uzrokovana spoljnim faktorima** (npr. angažovanje i dostupnost eksperata, zvanična odobrenja intervjuja sa državnim službenicima itd.). Vremenski okvir stoga treba da sadrži dodatni prostor za takve nepredviđene okolnosti.

2.6 Angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana od početka

Prilikom planiranja procene potreba, ključno je definisanje modaliteta koordinacije među različitim partnerima. Čak i kada procenom upravlja OEBS, potrebno je uložiti napore da se uključe nacionalni organi i nevladini akteri, uključujući civilno društvo, kako bi se podržalo prihvatanje procesa od strane države („nacionalno vlasništvo“). Kad je reč o procenama koje vodi OEBS, važno je objasniti svrhu procene i konsultovati se sa nacionalnim zainteresovanim stranama, kako bi se zatražila njihova praktična podrška i kako bi oni bili obavješteni o rezultatima. OEBS stoga treba da razgovara sa nacionalnim predstavnicima o nalazima procene pre njihovog objavljivanja i da dogovori odgovarajući format za njihovo saopštavanje. Bez obzira na to da li procenu vodi OEBS ili korisnici, potrebno je pažljivo planirati odabir nacionalnih zainteresovanih strana koje će biti uključene u proces.¹²

2.7 Upravljanje očekivanjima

Budući da upravljanje i reforma sektora bezbednosti mogu biti osetljiva tema za pojedince i institucije, pojedine nacionalne zainteresovane strane mogu se protiviti proceni i mogu odbiti da daju informacije. Moguće je primeniti niz pristupa da bi se prevazišao taj izazov. Prvo, zaposleni u OEBS-u treba da objasne svrhu procene potreba, ističući prednosti koje nacionalne zainteresovane strane mogu imati od procene. Drugo, zaposleni u OEBS-u treba da utvrde modalitete saopštavanja rezultata procene i naknadnih aktivnosti; takođe može biti potrebno dogovoriti se sa nacionalnim zainteresovanim stranama da li će rezultati biti pušteni u javnost ili će ostati interne prirode, ili potvrditi da neće biti pušteni u javnost bez prethodnog odobrenja. Alternativno, moguće je dogovoriti se o izradi kratke verzije za javnost i duže interne verzije koja sadrži osetljivije informacije. Međutim, zaposleni u OEBS-u treba da vode računa da ne podignu očekivanja i nade među nacionalnim zainteresovanim stranama da će procena imati za rezultat direktno finansiranje reformi. Stoga je potrebno pažljivo razmotriti poruke koje će biti saopštavane tokom pripreme procene i nakon njenog okončanja.

2.8 Integrisanje roda u procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Rod je važan faktor u svakoj proceni potreba i stoga treba da bude integrisan u celokupan proces. Integrisanje rodni pitanja podrazumeva dosta više od samih konsultacija sa ženskim grupama; podrazumeva razumevanje roda kao sastavnog dela procene, a ne kao spoljnog faktora. Rodni aspekti treba da budu uključeni u opseg procene, kao poseban cilj (npr. radi procene stepena u

12 Za više informacija, videti [odeljak 3.2.1](#) dalje u tekstu.

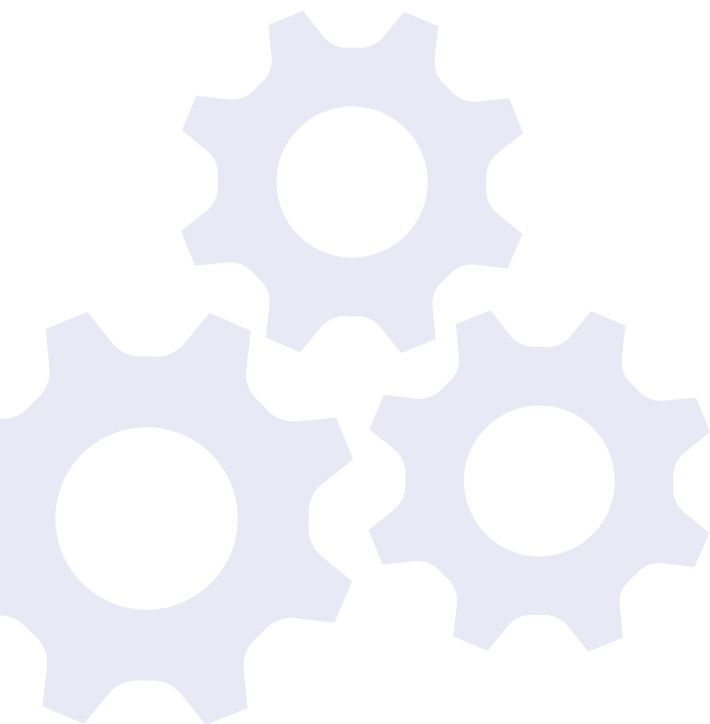
kome određena institucija poštuje rodnu ravnopravnost interno i u okviru svojih operacija ili usluga) ili kao ključni aspekt drugih definisanih ciljeva (npr. kao ključni element za razumevanje delotvornosti i odgovornosti institucije bezbednosti).

Rod je takođe važan u odabiru tima procene i podrazumeva ne samo odabir žena i muškarca kao eksperata, već i vođenje računa o tome da svi članovi tima imaju veštine da integrišu rodne perspektive ili bar da razumeju važnost toga. Drugi važni faktori uključuju potrebu za konsultovanjem žena, LGBTIQ grupacije i drugih grupa tokom procene, kao i koristi razvrstavanja podataka po polu i godištu prilikom prikupljanja podataka, intervjua i ispitivanja javnog mnjenja.



Za informacije o rodu i procenama potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti:

- ▶ DCAF, OEBS/ODIHR, UN-INSTRAW (2008), „Procena reforme sektora bezbednosti, praćenje i evaluacija i rod“ (*Security Sector Reform Assessment, Monitoring & Evaluation and Gender*) (Komplet alatki u vezi sa rodom i reformom sektora bezbednosti);
- ▶ DCAF, OEBS/ODIHR i UN Women (2019), „Integrisanje roda u izradu projekata i praćenje za sektore bezbednosti i pravosuđa“ (*Integrating Gender in Project Design and Monitoring for the Security and Justice Sector*) (Komplet alatki za rod i bezbednost).



3. Sprovođenje procene potreba

3.1 Pripremna analiza (interno istraživanje)

Pripremna analiza za procenu potreba sprovodi se putem internog istraživanja radi sistematskog prikupljanja dostupnih, primarnih i sekundarnih podataka. Beleži opšti politički, ekonomski, bezbednosni, institucionalni i zakonski kontekst u kojem funkcioniše sektor bezbednosti. Takođe se koristi u identifikovanju propusta u podacima i pitanja na koja je potrebno odgovoriti tokom procene u zemlji kako bi se nadomestili ti propusti. Sveobuhvatna pripremna analiza stoga pomaže u izradi svrsishodne procene u zemlji i posledično doprinosi uštedi resursa.



Za dodatne smernice i savete o sprovođenju procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti:

- DCAF/ISSAT (2010), „Operativni dokument sa smernicama: sprovođenje bezbednosne i pravosudne procene“ (*Operational Guidance Note: Conducting a Security & Justice Assessment*)
- FBA (2005), „Okvir procene reforme sektora bezbednosti“ (*SSR Assessment Framework*) Chapter 3 (Background Analysis), Poglavlje 3 (Opšta analiza), pp. 16–21

Premda su pojedini metodi za pripremnju analizu možda već definisani u fazi planiranja (npr. metodi prikupljanja podataka), sledeće dodatne aspekte potrebno je razmotriti tokom pripreme analize.

3.1.1 Izrada pitanja za procenu

Na osnovu glavnih pitanja koja su navedena u projektnom zadatku, tim procene sačinice detaljnija pitanja kako bi pomogao u prikupljanju i analizi podatka. Ta pitanja procene treba koristiti tokom interne analize podataka i prikupljanja podataka u zemlji (npr. putem polustrukturalnih intervjua ili fokus-grupa). Dalje u tekstu data je lista pitanja za uzorak, koja nije iscrpna, za sveobuhvatne procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Za više materijala, videti spisak resursa i dodatna pitanja na kraju ovog odeljka.

Indikativna pitanja za procene potreba

Utvrđivanje konteksta:

- ▶ Kakva je politička, ekonomska i bezbednosna situacija u zemlji i kakve su implikacije za sektor bezbednosti?
- ▶ Kakva je regionalna dinamika koja može uticati na aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- ▶ Koje su relevantne zainteresovane strane i kakva je dinamika moći između njih? Kako oni mogu podržati ili onemogućiti reformu sektora bezbednosti?
- ▶ Kakve su uloge i odnosi između žena, muškaraca, devojčica i dečaka u određenoj zemlji?
- ▶ Kakve su implikacije za takvu rodnu dinamiku za sektor bezbednosti?

Utvrđivanje potencijala za prihvatanje reformi od strane države:¹³

Vizija nacionalne bezbednosti:

- ▶ Da li postoji politika ili strategija nacionalne bezbednosti koja definiše nacionalnu viziju?
- ▶ Da li politika/strategija nacionalne bezbednosti sadrži jasne prioritete koji mogu biti podsticajni za proces upravljanja i reforme sektora bezbednosti da ostvari tu viziju?
- ▶ Da li je nacionalna vizija osmišljena kroz konsultacije i da li odražava prioritete svih nacionalnih zainteresovanih strana (uključujući civilno društvo, manjinske grupe itd.)?
- ▶ Da li postoji očigledna politička posvećenost reformi te oblasti?
- ▶ Da li postoje političke prepreke za dalju reformu?

Nacionalni kapaciteti za koordinaciju i sprovođenje procesa u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti:

- ▶ Da li vlada poseduje kapacitet za koordinaciju i sprovođenje procesa u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- ▶ Da li postoji donatorski koordinacioni mehanizam kojim upravljaju nacionalne zainteresovane strane?
- ▶ Da li su finansijski i ljudski resursi sektora bezbednosti dovoljni za sprovođenje procesa upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- ▶ Da li postoje tekuće reforme ili budžetske obaveze, koje ukazuju da je nacionalna vlada u stanju ili je voljna da sprovede dodatne reforme?

Nacionalna finansijska odgovornost:

- ▶ Da li proces reformi u potpunosti zavisi od spoljnog finansiranja ili će vlada izdvojiti sredstva za reformu?
- ▶ Da li su nacionalne odluke o finansiranju u vezi sa sektorom bezbednosti u skladu sa nacionalnom vizijom upravljanja i reforme sektora bezbednosti?

13 Ove kategorije prihvatanja procesa od strane države prilagođene su prema Radnoj grupi UN za reformu sektora bezbednosti, „Integrirane tehničke beleške UN sa smernicama za reformu sektora bezbednosti“ (*UN Integrated Technical Guidance Notes on Security Sector Reform*) (Njujork, 2012).

Nacionalni kapaciteti za praćenje i evaluaciju:

- ▶ Da li postoji nacionalni mehanizam za praćenje i evaluaciju u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- ▶ Da li je država spremna da sprovede preporuke koje su rezultat praćenja i evaluacije?

Utvrđivanje percepcija stanovništva:

- ▶ Kakve su bezbednosne potrebe ljudi?
- ▶ Šta dečaci, devojčice, žene i muškarci percipiraju kao glavne bezbednosne rizike?
- ▶ Da li dečaci, devojčice, žene i muškarci veruju institucijama sektora bezbednosti i osećaju da se njihove bezbednosne potrebe efikasno zadovoljavaju?
- ▶ Koje su bezbednosne percepcije i potrebe manjinskih zajednica (ako je primenjivo)?
- ▶ Kakve su percepcije žena, muškaraca, dečaka i devojčica u vezi sa aktivnostima sprečavanja seksualnog i rodno zasnovanog nasilja?

Utvrđivanje delotvornosti zvaničnog (državnog) i nezvaničnog (nedržavnog) sektora bezbednosti:

Uloge i odgovornosti:

- ▶ Da li postoje jasne odredbe u zakonodavnom i ustavnom okviru koje definišu mandate, uloge i odgovornosti sektora bezbednosti?
- ▶ Da li postoje preklapanja uloga i odgovornosti?
- ▶ Da li odredbe u zakonskom okviru odgovaraju realnosti na terenu?
- ▶ U kojoj meri se institucijama sektora bezbednosti efikasno upravlja na strateškom nivou, posebno kad je reč o strateškoj komunikaciji, strateškom planiranju, razvoju budžeta, izveštavanju i analizi, i internim propisima?

Ljudski resursi:

- ▶ Koji je broj zaposlenih i koji su njihov rang/pozicija (prema polu)?
- ▶ Da li su žene jednako zastupljene u sektoru bezbednosti?
- ▶ Da li su manjinske grupe (kao što su Romi i Sintii) proporcionalno zastupljene u sektoru bezbednosti?
- ▶ Koje su prepreke za regrutovanje, zadržavanje i napredovanje žena i/ili manjinskih grupa?
- ▶ Da li edukacija/obuka za zaposlene doprinose unapređenju profesionalizma institucije?
- ▶ Koje su ključne potrebe za obukom (ili deficitima obuke)?

Učinak:

- ▶ Da li tekući prioriteti reforme sektora bezbednosti efikasno odražavaju potrebe devojčica, dečaka, žena i muškaraca?
- ▶ Koji su postojeći i novonastali propusti u operativnoj sposobnosti/kapacitetu?
- ▶ Da li sektor bezbednosti ima ljudske, finansijske i materijalne resurse koji su potrebni da bi ostvarivao svoj mandat?
- ▶ U kojoj meri institucija efikasno koristi svoje resurse?

- Da li institucija ima odgovarajuće prakse upravljanja, koje joj omogućavaju da delotvorno obavlja svoje dužnosti?
- Da li sektor bezbednosti sprovodi svoj mandat u praksi?
- Koje je nedostatke potrebno nadomestiti?
- Da li se prijavljuje seksualno i rodno zasnovano nasilje, da li se na njega efikasno reaguje i da li se krivično procesuiru?
- Na koji način krivičnopравни sistem reaguje kada se počinu zločin?

Koordinacija i partnerstva:

- Kakav je odnos među institucijama sektora bezbednosti generalno?
- Kakav je odnos između policije i tužilaca?
- Kakav je odnos između pružalaca bezbednosti i onih koji su zaduženi za upravljanje i nadzor nad bezbednošću?
- Da li postoje funkcionalni mehanizmi koji omogućavaju koordinaciju između povezanih institucija, uključujući nedržavne pružaoce bezbednosnih i pravosudnih usluga?
- Kakva je veza između civilnog društva i institucija sektora bezbednosti?

Utvrđivanje odgovornosti sektora bezbednosti:

Interna odgovornost sektora bezbednosti:

- Da li postoje mehanizmi interne kontrole (npr. kodeksi ponašanja, disciplinski mehanizmi)?
- Da li se ti mehanizmi koriste?
- Da li istrage u vezi sa nepropisnim postupanjem rezultiraju preduzimanjem odgovarajućih mera?
- Da li postoje dokazi o korupciji?
- Da li sektor bezbednosti poštuje ljudska prava?

Spoljni nadzor:

- Da li postoje jasne odredbe u zakonskom i ustavnom okviru koje omogućavaju nadzornim telima da svoju ulogu efikasno sprovedu?
- Da li postoje dvosmislenosti i nedostaci u zakonima koji utiču na delotvornost i odgovornost institucija?
- Da li postoje odgovarajući mehanizmi za spoljni nadzor (npr. skupština, ombudsman)?
- Da li ti mehanizmi obavljaju svoju nadzornu ulogu? Ako ne, zašto?
- Koje su organizacije civilnog društva aktivne u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti? Da li civilno društvo i mediji doprinose praćenju sektora bezbednosti, uključujući nedržavne pružaoce bezbednosnih i pravosudnih usluga?
- Da li je sektor bezbednosti predmet istog upravljanja javnim finansijama kao i druge institucije javnog sektora?
- Da li civilno društvo učestvuje u skupštinskim sednicama? Da li ima kapacitet da obezbedi ekspertizu?



Za više primera ilustrativnih pitanja za vođenje procena u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti:

- OECD (2008), „Priručnik Komiteta za razvojnu pomoć (DAC) OECD-a o reformi sektora bezbednosti: podrška bezbednosti i pravdi“ (*OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*) (str. 52–56)
- FBA, „Dodatak okviru procene – sektorska pitanja“ (*Assessment Framework Insert – Sectorial Questions*)

Za dodatne smernice o proceni krivičnog sistema, uključujući konkretna pitanja za procenu različitih delova sektora bezbednosti, videti:

- UNODC (2006), „Komplet alatki za procenu krivičnog sistema“ (*Criminal Justice Assessment Toolkit*)

Za dodatne smernice o proceni odbrane, videti:

- RAND (2010), „Alatka rangiranja procene sektora odbrane“ (*Defense Sector Assessment Rating Tool*)

Za pitanja procene kojima se ispituje interakcija između različitih institucija krivičnog sektora, drugih državnih organa i nedržavnih aktera, videti

- OEBS (2013), „Reforma policije u okviru reforme krivičnog sistema“ (*Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform*)

Za primere pitanja za procenu kapaciteta parlamenata da sprovede nadzor sektora bezbednosti, videti:

- Fuior, T. (2011), „Parlamentarna ovlašćenja u upravljanju sektorom bezbednosti“ (*Parliamentary Powers in Security Sector Governance*), str. 35–59 (Komplet alatki za parlamentarnu samoprocenu).

3.1.2 Analiza relevantnih izvora informacija

Informacije iz različitih izvora i institucija (videti „Više informacija 3“) treba analizirati kako bi se obezbedilo opšte razumevanje političkog konteksta, pravnog okvira, ranije utvrđenih propusta i izazova, nalaza evaluacije i naučenih lekcija, i uloga i odgovornosti bezbednosnih institucija. Potrebno je uzeti u obzir rodne aspekte, kao što su bezbednosni rizici i potrebe žena, muškaraca, dečaka i devojčica i njihov pristup bezbednosnim uslugama, kao i to šta onemogućava rodnu ravnopravnost u sektoru bezbednosti. Posebna rodna analiza sektora bezbednosti, uključujući u vezi sa zastupljenošću žena na višim pozicijama i njihova uloga u donošenju odluka, može pomoći u prepoznavanju rodni propusta i potreba.

Više informacija 3



Relevantni izvori informacija

Nacionalni i međunarodni strateški i pravni dokumenti	Dokumenti OEBS-a
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mirovni sporazum(i) (ako je relevantno) ▶ Strategija nacionalne bezbednosti, dokumenti politike i akcioni planovi u vezi sa sektorom bezbednosti (vladavina prava, reforma pravosuđa, zatvorska reforma itd.) ▶ Strateški dokumenti u vezi sa horizontalnim upravljanjem (reforma javne uprave, parlamenta, reforma nadzora itd.) ▶ Nacionalni zakoni koji su relevantni za upravljanje i reformu sektora bezbednosti ▶ Međunarodne konvencije koje je potvrdila država domaćin ▶ Druge regionalne i međunarodne političke obaveze (npr. Ciljevi održivog razvoja) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mandati operacija OEBS-a na terenu ▶ Prethodne procene potreba ▶ Upitnik OEBS-a o Kodeksu postupanja u političko-vojnim aspektima bezbednosti, uključujući odgovore država ▶ Prethodne aktivnosti institucija i operacija na terenu OEBS-a, uključujući prethodne evaluacije projekata i samoevaluacije ▶ Izveštaji o političkim aspektima i praćenju (npr. od strane ODIHR-a, Visokog komesara za nacionalne manjine, ili Kancelarije predstavnika za slobodu medija) i analiza pravnog okvira ODIHR-a ▶ Tematski godišnji izveštaji (npr. o aktivnostima policije, rodnim pitanjima) i procene (npr. izveštaji procene ODIHR-a o posetama na terenu u vezi sa pitanjima Roma i Sinta) ▶ Raniji memorandumi o razumevanju sa državama domaćinima ▶ Mišljenja ODIHR-a o zakonodavstvu u vezi sa sektorom bezbednosti ▶ Izveštaji ODIHR-a o proceni izbora i praćenju
Drugi nacionalni dokumenti	Dokumenti koje su sačinili drugi akteri
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sektorske strategije (npr. strategija reforme policije) ▶ Operativna politika (npr. politika upravljanja ljudskim resursima, etički kodeks) ▶ Nacionalni akcioni planovi (npr. o rodu, borbi protiv trgovine ljudima, Romima i Sintima) ▶ Statistika o zločinima, studije o viktimizaciji, javne ankete, statistika o etničkom poreklu uhapšenih lica 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Procene aktera iz civilnog društva ▶ Studije i izveštaji akademske zajednice / analitičkih centara ▶ Medijski izveštaji ▶ Izveštaji organizacija Transparency International, Freedom House, Međunarodne krizne grupe, Human Rights Watch, Evropskog centra za prava Roma, itd. ▶ Prethodne procene, evaluacije i izveštaji o napretku od strane međunarodnih aktera (npr. Saveta Evrope, Evropske komisije, donatora).

3.1.3 Regionalna dimenzija

Tokom internog istraživanja, potrebno je takođe uzeti u obzir regionalnu dimenziju, koja predstavlja važan element situacione analize. Regionalna dimenzija može uključivati regionalnu dinamiku konflikata, izvore prekograničnih tenzija (npr. organizovanog kriminala ili trgovine drogama), i dinamiku regionalne saradnje (npr. regionalnih mreža ili platformi). Regionalni izazovi mogu iziskivati posebne aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kao što je jačanje međunarodne saradnje. Stoga, tokom internog istraživanja potrebno je odgovoriti na sledeća pitanja:

- Da li postoje tekuće inicijative ili postojeće obaveze na regionalnom ili međunarodnom nivou koje mogu postaviti osnov za reforme na nacionalnom nivou?
- Da li su druge države u regionu nedavno prošle kroz sličan proces reformi, na osnovu kojeg je moguće izvući zaključke?
- Da li će regionalni pristup podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti biti vredan?¹⁴

3.1.4 Utvrđivanje zainteresovanih strana i prioriteta za fazu procene u zemlji

Potrebno je analizirati podatke prikupljene tokom pripremne faze kako bi se utvrdili prioriteti za naknadnu procenu u zemlji. Prioriteti mogu biti utvrđeni na osnovu:

- **Nedostataka u informacijama:** Interno istraživanje može ukazati na oblasti gde informacije ne postoje. Takvim oblastima treba posvetiti posebnu pažnju tokom faze procene u zemlji kako bi se obezbedilo da intervjui upotpune sliku;
- **Mogući prioriteti za reformu:** Istraživanje može dovesti do utvrđivanja mogućih propusta i prioriternih potreba za upravljanje i reformu sektora bezbednosti. Potrebno je testirati pretpostavke o potrebama putem intervjua tokom procene u zemlji kako bi se obezbedilo da su tačne.

Na osnovu tih preliminarnih propusta i prioriteta utvrđenih tokom interne pripremne analize, moguće je utvrditi ključne zainteresovane strane. Na osnovu mapiranja zainteresovanih strana, moguće je doneti odluke o određenim zainteresovanim stranama koje treba da budu intervjuisane kako bi se prevazišli nedostaci, pored intervjuisanja širokog reprezentativnog uzorka sagovornika.



Za posebne alatke koje mogu biti korišćene u mapiranju zainteresovanih strana, videti:

- DCAF/ISSAT, „Alatka za analizu zainteresovanih strana“ (*Stakeholder Analysis Tool*)
- FBA (2005), „Okvir procene reforme sektora bezbednosti“ (*SSR Assessment Framework*), Aneks B (Primer matrice analize zainteresovanih strana), str. 35

14 Videti poglavlje „Jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

3.2 Procena u zemlji

Naredni korak u procesu procene jeste prikupljanje primarnih podataka u datoj zemlji. Procena u zemlji biće zasnovana na pripremnoj analizi i oblikovana tako da premosti nedostatke u informacijama i/ili da testira validnost pretpostavki o prioritetnim potrebama. Procena u zemlji treba da uključi sastanke sa nacionalnim i međunarodnim zainteresovanim stranama, koji predstavljaju niz oblasti relevantnih za procenu, uključujući nacionalne organe (korisnike), organizacije civilnog društva i druge nedržavne aktere (akademska zajednicu, analitičke centre, istraživačke grupe), i međunarodne aktere aktivne u sektoru. U kontekstu OEBS-a, najčešće metode prikupljanja primarnih podataka u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti uključuju polustrukturne intervjue i fokus-grupe. Povremeno, procesi i procedure takođe mogu biti posmatrani.



Za dodatne smernice i savete o proceni u zemlji, videti:

- ▶ FBA (2005), „Okvir procene reforme sektora bezbednosti“ (*SSR Assessment Framework*), Poglavlje 4 (Faza procene u zemlji), str. 16–21

3.2.1 Inkluzivni pristup angažovanju zainteresovanih strana i intervjuima

Procene u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti moraju biti zasnovane na inkluzivnom pristupu u odabiru sagovornika i potrebno je angažovati i one koji pružaju pomoć u toj oblasti i korisnike. Budući da se percepcije i bezbednosne potrebe u glavnom gradu i van njega mogu značajno razlikovati, potrebno je uložiti napore u održavanje sastanaka sa relevantnim predstavnicima iz regionalnih i ruralnih oblasti.

Prilikom organizovanja sastanaka, potrebno je uključiti sledeće kategorije sagovornika:

- **Službenici iz sektora bezbednosti:** Ukoliko je cilj da procena bude sveobuhvatna, biće potrebno organizovati sastanke sa različitim akterima iz sektora bezbednosti.¹⁵ Ukoliko je cilj procene usredsređivanje na određenu oblast sektora bezbednosti – na primer, na odbranu ili krivičnopravni sistem, biće potrebno održati sastanke sa predstavnicima blisko povezanih oblasti budući da oni mogu da pruže spoljnu perspektivu i dodatne informacije (npr. u vezi sa koordinacijom i saradnjom, delotvornošću itd.).
- **Civilno društvo i drugi nedržavni akteri:** Iako predstavljaju dragocene sagovornike, predstavnici civilnog društva i drugi nedržavni akteri budu često zanemareni u procenama potreba. Često poseduju znanje o posebnim bezbednosnim izazovima sa kojima se suočavaju stanovništvo u celini ili pojedine grupe, kao što su žene ili manjine. Stoga mogu imati uvide u posebne prioritete koje je potrebno uzeti u obzir tokom sprovođenja reformi i mogu posedovati znanje o tekućim relevantnim projektima. Konsultacije sa civilnim društvom i

15 Videti [Sliku 2](#) u poglavlju „Razumevanje upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a“.

drugim nedržavnim akterima treba da uključe žene i manjinske organizacije i/ili grupe koje se bore za zaštitu ljudskih prava, nezavisne analitičke centre, akademsku zajednicu, istraživačke institute ili čak trgovinske komore.

- **Nadzorni akteri:** Da bi se procenila odgovornost sektora bezbednosti, potrebno je konsultovati predstavnike skupštine, sudstva i drugih nadležnih nacionalnih nadzornih tela, kao što su ombudsman, poverenici ili agencije za sprečavanje korupcije.
- **Međunarodni akteri:** Da bi se utvrdile lekcije naučene iz prethodnih međunarodnih intervencija kao i postojeći nedostaci, važno je utvrditi raniju, postojeću i planiranu međunarodnu podršku i naučene relevantne lekcije. Međunarodni akteri mogu takođe dati drugačiju perspektivu kad je reč o procesu reformi i sprovesti donatorske aktivnosti koordinacije.
- **Zaposleni OEBS-a na terenu:** Operacije OEBS-a na terenu predstavljaju jednu od značajnih uporednih prednosti OEBS-a. Stoga, ukoliko su prisutni u zemlji koja je predmet procene, zaposleni OEBS-a na terenu treba da budu konsultovani o radu sektora bezbednosti, percepciji stanovništva o njemu, ranijim iskustvima i naučenim lekcijama, kao i konkretnim izazovima na terenu. Kancelarije OEBS-a na terenu ponekad prolaze kroz teškoće u obezbeđivanju informacija za procese politika na nivou glavnog grada. Stoga procene potreba pružaju idealnu mogućnost da se obezbedi uzimanje u obzir lokalizovanih informacija i da se one razmene sa relevantnim zainteresovanim stranama.

3.2.2 Prikupljanje primarnih podataka

Primarni podaci treba da budu prikupljeni na osnovu pitanja sačinjenih tokom pripremne faze. Svrha je prikupiti podatke koji nisu dostupni u sekundarnim i primarnim izvorima prikupljenim u internom istraživanju. U kontekstu OEBS-a, to se obično vrši putem polustrukturalnih intervjua i/ili fokus-grupa. Nekoliko važnih pitanja potrebno je imati u vidu prilikom primene tih metoda:

Prvo, potrebno je postaviti istu grupu pitanja svim ispitanicima koji predstavljaju iste grupe (npr. civilno društvo, pružaoci bezbednosti) tako da se prikupljeni podaci mogu uporediti i da se može izvršiti njihova triangulacija. Iako svaki intervju / fokus-grupa ima sopstveni ritam i usmerenje, potreban je određeni stepen standardizacije.

Drugo, da bi se obuhvatile sve informacije, potrebne su detaljne beleške. Ispitanici treba uvek da budu obavešteni da će se sve informacije koje pruže tretirati kao poverljive i anonimne. Ako je moguće, osoba koja vodi intervju treba da bude praćena osobom koja će voditi beleške. Intervjui mogu takođe biti snimani, premda to može biti neizvodljivo u nekim kontekstima. Čak i kada se ispitanik složi sa snimanjem, njegova spremnost da govori otvoreno može biti indirektno ugrožena. Ako se intervju snima, potrebno je zatražiti informisani pristanak ispitanika, bez obzira na to da li se snimanje vrši samo u interne svrhe.

Konačno, prilikom vođenja intervjua sa osobama u ranjivim situacijama, uvek je potrebno strogo poštovati princip nečinjenja štete. Taj princip prepoznaje potencijalne negativne efekte intervencija i potrebu da se oni uzmu u obzir unapred. U kontekstu procena potreba, princip nečinjenja štete znači da je pažnja posvećena rizicima s kojima se osobe u ranjivim situacijama koje učestvuju u proceni mogu suočavati budući uključene u sam proces, te da su preduzete odgovarajuće mere ublažavanja kako bi se obezbedila dodatna zaštita prilikom njihovog angažovanja i kako bi se izbeglo činjjenje štete.



Za više smernica o nečinjenju štete, videti:

▶ CDA (2004), „Priručnik: nečinjenje štete“ (*The Do No Harm Handbook*)

3.3 Analiza i validacija rezultata

Nakon što je tim procene prikupio dovoljno informacija, te informacije je potrebno objediniti i analizirati kako bi se utvrdili ključni nalazi i preporuke. Pitanja za vođenje procena koja su sačinjena na početku vežbe (odjeljak 3.1.1) mogu biti korišćena za strukturiranje analize i mogućnosti za dalje delovanje. Na osnovu te strukture, podatke je moguće analizirati na sledeći način:

- **Razumevanje konteksta:** Kontekst treba da uključi situacionu analizu i analizu zainteresovanih strana. Ključna pitanja su sledeća: Kako opšta politička i ekonomska situacija u datoj državi može uticati na delovanje institucija sektora bezbednosti i mogućnosti za upravljanje i reformu sektora bezbednosti? Kakva je opšta situacija u vezi sa pružanjem usluga institucija sektora bezbednosti – šta dobro funkcioniše, kakvi su izazovi? Kakva je situacija u okviru sektora bezbednosti kad je reč o ljudskim pravima i rodnoj ravnopravnosti? Kakve su bezbednosne potrebe i percepcije žena, muškaraca, dečaka i devojčica? U kakvom su sadejstvu rodni odnosi sa dinamikom moći u datom kontekstu? Da li postoje važni nacionalni procesi i regionalna dinamika koje je potrebno uzeti u obzir? U kojoj meri će situacija i dinamika moći uticati na potencijal za reformu? Koji drugi akteri (država domaćin, civilno društvo, donatori, međunarodne organizacije) igraju ulogu u sektoru i njegovom upravljanju? Kakva je dinamika moći između glavnih zainteresovanih strana? Koje strane će verovatno pozitivno i negativno reagovati na proces upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- **Razmatranje potencijala za prihvatanje reformi od strane države:** Kakva je nacionalna vizija bezbednosti? Da li su nacionalni organi spremni da se posvete reformama? Da li bi određene grupe (npr. žene, mladi, manjine ili dr.) bili u posebno ranjivoj situaciji u procesu? Kakvi su nacionalni finansijski i ljudski kapaciteti za izradu, sprovođenje i praćenje procesa reforme? U kom stepenu će postojati oslanjanje na spoljnu podršku? U kojim oblastima će postojati više političke volje za angažman (npr. zato što se oblast percipira kao prioritarna ili manje osetljiva od drugih oblasti)? Da li postoji volja da se ojačaju i delotvornost i odgovornost sektora bezbednosti?

- **Razumevanje koje se bezbednosne potrebe stanovništva zadovoljavaju a koje ne, i zašto (uključujući propuste u delotvornosti i odgovornosti):** Ovo je suština procene i analize problema. Ključna pitanja su sledeća: Koji su ključni bezbednosni problemi i potrebe žena, muškaraca, dečaka i devojčica? Šta sprečava institucije sektora bezbednosti da se pozabave tim problemima i potrebama? Da li su prepreke vezane za političku volju, institucionalne kapacitete ili zakonske propuste? Koji su pravni propusti i propusti u oblasti politike utvrđeni? Kakvi su propusti u vezi sa institucionalnim kapacitetom i razvojem kapaciteta? Da li postoje geografske razlike u pružanju bezbednosti između lokalnih vlada? Koji su preduslovi za održivost institucionalne podrške? Koja je uloga (ako postoji) aktera uključenih u spoljni nadzor sektora bezbednosti u odnosu na te izazove? Koje su slabosti i prednosti postojećih internih sistema odgovornosti?

Više informacija 3



Političko-ekonomska analiza

Nalazi dobijeni na osnovu analize situacije, problema, zainteresovanih strana, prihvatanja procesa od strane države, nacionalnog kapaciteta itd. mogu pomoći u izradi političko-ekonomske analize. Političko-ekonomska analiza može biti definisana kao „interakcija političkih i ekonomskih procesa u društvu, podele moći i bogatstva između različitih grupa i pojedinaca, i procesa koji stvaraju, održavaju i transformišu te procese tokom vremena“.¹⁶ Stoga, političko-ekonomska analiza pomoći će u stvaranju sveobuhvatne slike o kontekstu u kome institucije sektora bezbednosti funkcionišu i u utvrđivanju najboljih mogućnosti za dalje delovanje. Cilj je povećati razumevanje interakcije institucija i zainteresovanih strana, kroz političku i ekonomsku prizmu, i objasniti zašto institucije funkcionišu na jedan, a ne na drugi način. S tim znanjem, moguće je utvrditi prave podsticaje i ograničenja koji omogućavaju ili dovode u pitanje promenu u postupanju (i njenu održivost tokom vremena) u sektoru bezbednosti. To znanje može pomoći u razvoju programske pomoći i reformi specifičnih za određeni kontekst u cilju održivog napretka.



Za dodatne smernice o političko-ekonomskoj analizi, videti:

- OECD (2015), „Priručnik za stručnjake za upravljanje“ (*A Governance Practitioner's Notebook*) (poglavlje „Korišćenje političke ekonomije u politikama pomoći“)
- Institut za međunarodni razvoj (2016), „Korišćenje političko-ekonomske analize u programima bezbednosti u konfliktima i pravde“ (*Using political economy analysis in conflict security and justice programmes*)
- GSDRC (2014), „Političko-ekonomska analiza: Vodič sa temama“ (*Political Economy Analysis: Topic Guide*)

16 Ministarstvo za međunarodni razvoj, „Političko-ekonomska analiza – način vođenja evidencije“ (*Political Economy Analysis – How To Note*) (2009).

- **Utvrđivanje mogućnosti za dalje delovanje:** Kojim oblastima reforme je potrebno dati prioritet? Da li je potrebno ići na „brzu dobit“ kako bi se izgradili poverenje ili podrška za sprovođenje sveobuhvatnijih reformi? Da li prioritetne oblasti za koje je utvrđena podrška odgovaraju mandatu, oblastima ekspertize i kapacitetu OEBS-a? Ako ne, da li OEBS može saopštiti te nalaze drugim akterima koji bi mogli da pruže podršku u toj oblasti? Da li postoje oblasti u vezi s kojima je korisno tražiti blisku saradnju sa drugim međunarodnim akterima?

Nakon analize, rezultati treba da budu **validirani**. Svrha validacije jeste kategorizovanje preliminarnih nalaza i preporuka tako da mogu biti predstavljeni korisnicima i partnerima radi dobijanja povratnih informacija i potvrde. Povratne informacije mogu biti tražene na različite načine, uključujući putem radionica za validaciju, razgovora u fokus-grupama i intervju sa odabranim ispitanicima iz procene za zemlju ili pisanih upitnika. Ukoliko je svrha procene potreba davanja preporuka za programske aktivnosti OEBS-a, zaposleni u OEBS-u treba da budu uključeni u vežbu validacije. Povratne informacije iz vežbe validacije treba da budu integrisane u konačni izveštaj o proceni potreba i preporuke.



Za više informacija o načinu vršenja situacione analize, analize zainteresovanih strana ili analize problema, videti:

- ▶ OEBS (2010), „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (odeljci 5.5–5.9)

Za spisak praktičnih alata koji mogu biti korišćeni u analizi, videti:

- ▶ FBA (2005), „Okvir procene reforme sektora bezbednosti“ (*SSR Assessment Framework*), Aneks C: Matrica analitičkih alata
- ▶ DCAF/ISSAT (2015), „Deset najvažnijih programskih alata za reformu sektora bezbednosti i pravosuđa“ (*Top 10 Programming Tools for Security and Justice Reform*)

Za analizu konflikata i odnose moći, videti:

- ▶ Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (2005), „Alatke za analizu konflikata“ (*Conflict Analysis Tools*)
- ▶ Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (2006), „Analiza ovlašćenja“ (*Power Analysis*)



Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti za Misiju OEBS-a u Bosni i Hercegovini (V)

Ova procena potreba sprovedena je u pet faza:

- 1. Metodološke radionice.** Proces je započet nizom radionica koje je sprovodio DCAF/ISSAT kako bi se obezbedilo da sva tri tima međunarodnih i lokalnih konsultanata primenjuju doslednu metodologiju. Radionice su takođe korišćene za utvrđivanje korisnika (pojedina i zajednica) u svakoj od tri tematske oblasti: (1) integritet i borba protiv korupcije, (2) bezbednost i rad policije u zajednici i (3) integrisano upravljanje granicama. Kontakt osobe Misije za svaku tematsku oblast takođe su učestvovala u radionicama.
- 2. Pripremna analiza.** Radionice su praćene internim istraživanjem koje je sprovodio svaki tim radi utvrđivanja bezbednosnih potreba korisnika i utvrđivanja relevantnih nacionalnih aktera u sektoru bezbednosti i međunarodnih donatora. Timovi su upotpunili interno istraživanje u konsultacijama sa posebnim grupama korisnika predstavnika civilnog društva i programskog osoblja Misije. Pojedini timovi takođe su vodili razgovore sa određenim fokus-grupama. Ishodi u ovoj fazi uključivali su kratku situacionu analizu, utvrđivanje zainteresovanih strana i upitnike za polustrukturane intervjuje sa različitim grupama ispitanika (predstavnicima sektora bezbednosti, međunarodne zajednice, civilnog društva).
- 3. Procena u zemlji.** U narednoj fazi, timovi procene vodili su polustrukturane intervjuje sa predstavnicima relevantnih nacionalnih institucija sektora bezbednosti, civilnog društva i međunarodne zajednice. Ukupno je intervjuisano 180 osoba. Zbog pandemije kovida, većina intervjuja vođena je putem video konferencije ili telefonom. Pojedini intervjui su se odigrali uživo uz strogo poštovanje bezbednosnih mera.
- 4. Analiza.** U četvrtoj fazi, timovi procene analizirali su prikupljene podatke da bi se utvrdili propusti u vezi sa potrebama korisnika, kapacitetima sektora bezbednosti i podrškom koju je pružila međunarodna zajednica. Na osnovu analize, timovi procene formulisali su preporuke za buduću programsku podršku Misije sektoru bezbednosti u Bosni i Hercegovini.
- 5. Validacija.** Radi validacije rezultata, prelazne preporuke predstavljene su zaduženim zaposlenima iz Misije i Sekretarijata u decembru 2020. Nakon toga, radi dobijanja pisanih komentara, nacrt izveštaja dostavljen je zaposlenima iz Misije i Sekretarijata, DCAF/ISSAT-a i FBA. Zatim su održane tri radionice radi validacije sa zaposlenima u Sekretarijatu i Misiji u februaru 2021. Na osnovu radionica i dobijenih pisanih povratnih informacija, dodatni nalazi i preporuke razrađeni su u martu–aprilu 2021. Izveštaj je okončan u maju 2021.

4. Naknadne aktivnosti

Poslednja faza procene potreba podrazumeva praćenje rezultata saopštavanjem nalaza i vođenjem računa o tome da su oni pravilno upotrebljeni.

4.1 Saopštavanje nalaza i preporuka

Tokom faze planiranja potrebno je utvrditi kome će i kako će nalazi biti saopšteni. Planiranjem je takođe potrebno utvrditi način na koji će povratne informacije biti uključene i ko će biti zadužen za sprovođenje preporuka. U većini slučajeva, nalazi će biti saopšteni u pisanom obliku kao izveštaj za glavne zainteresovane strane (i OEBS i nacionalne partnere). Ukoliko je rezultate potrebno saopštiti u većem obimu, o nalazima je prvo potrebno obavestiti uključene zainteresovane strane kako bi se dobile njihove povratne informacije i kako bi se postigao dogovor o načinu primene datih preporuka.

4.2 Integrisanje nalaza u planiranje, praćenje i evaluaciju

Rezultati procene potreba treba da budu analizirani i integrisani u planiranje projekata i programa OEBS-a. Naime, nalazi treba budu korisni u izradi projekata i programa koje će OEBS utvrditi kao prioritetne za podršku, kao i za kratkoročne, srednjoročne i dugoročne rezultate kojima aktivnosti OEBS-a treba da doprinesu. Pored analize podataka i glavnih utvrđenih problema, ti nalazi treba da doprinesu razumevanju relevantnih uzročno-posledičnih veza – na primer, putem teorije promene – i utvrđivanju na koji način će aktivnosti i rezultati projekata dovesti do rešavanja ključnog identifikovanog problema ili koji će rezultati biti potrebni za srednjoročni rezultat i cilj.¹⁷

Prilikom izrade projekata i programa koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta i vanbudžetskih projekata i programa koji se bave nalazima procene potreba, pojedini prikupljeni podaci treba da budu uključeni u dokument programa koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta i projektne logičku matricu i okvire praćenja i evaluacije: (1) radi utvrđivanja i merenja projektnih pokazatelja za ciljeve, krajnje ishode i rezultate, (2) radi utvrđivanja rizika i pretpostavki i (3) radi generisanja osnovnih podataka za merenje napretka i mogućih ciljeva. Štaviše, ako su nalazi iz procene potreba relevantni za druge dimenzije OEBS-a, a nisu uključeni od početka, zaposleni treba da vode računa da se oni adekvatno saopšte kolegama tako da budu uključeni u njihovo planiranje projekata i programa.

17 Videti poglavlje „Programiranje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti usmereno na rezultate“.

Studija slučaja



Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti za Misiju OEBS-a u Bosni i Hercegovini (VI)

Rezultati procene predstavljeni su u Beču Grupi prijatelja OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti i u Sarajevu međunarodnoj zajednici. Programske preporuke iz procene takođe su razmotrene sa višim rukovodstvom OEBS-a na tri sesije, od kojih je svaka posvećena jednoj tematskoj oblasti. Ishodi razgovora zatim su integrisani u proces internog planiranja Misije za 2022. i naredne godine.



Za dodatne smernice i savete o praćenju sprovođenja procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti:

- DCAF/ISSAT (2010), „Operativni dokument sa smernicama: sprovođenje bezbednosne i pravosudne procene“ (*Operational Guidance Note: Following on from a Security & Justice Assessment*)





5. Kontrolna lista

Svrha ove kontrolne liste jeste da pomogne rukovodiocima programa/projekata da:

- Primene sveobuhvatan pristup sprovođenju procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti;
- Podstaknu prihvatanje procesa upravljanja i reforme sektora bezbednosti od strane države;
- Integrišu principe rodne ravnopravnosti i ljudskih prava u procenu;
- Maksimiziraju delotvornost procena potreba.

Svrha nije da se „štriklira“ svaka stavka, već da se da podsetnik za razmatranje ključnih aspekata i predloga koji mogu biti relevantni za vaš svakodnevni posao.

Planirane procene potreba: definisanje projektnog zadatka

Definisanje ciljeva i obuhvata procene

- Da li su dogovoreni konkretni ciljevi, uzimajući u obzir sve tri dimenzije OEBS-a?
- Da li su ciljevi jasni i da li ih razumeju sve uključene zainteresovane strane?
- Da li će procena biti sveobuhvatna (npr. na nivou sektora) ili konkretna (npr. procena jednog ili dva podsektora bezbednosti, uz podršku sveobuhvatnom pristupu)?
- Da li su obuhvat i ograničenja procene jasni?
- Koji su resursi potrebni i dostupni (vreme, zaposleni, sredstva itd.)?

Definisanje metodologije

- Koja će metodologija biti primenjena?
- Koje su mogućnosti i izazovi odabrane metodologije?

Definisanje metoda i prepoznavanje izazova u prikupljanju podataka

- Koji će metodi biti primenjeni za prikupljanje i primarnih i sekundarnih podataka?
- Da li su razmotreni i kvalitativni i kvantitativni metodi?

- Koji su glavni izvori primarnih i sekundarnih podataka dostupni?
- Koje moguće izazove u vezi sa prikupljanjem podataka može biti potrebno ublažiti i/ili prepoznati u izveštaju, posebno kad je reč o dostupnosti i pouzdanosti?

Utvrđivanje repera i izrada pitanja koja vode procenu

- Koji reperi mogu biti utvrđeni u vezi sa delotvornošću, odgovornošću, inkluzivnošću, responzivnošću, poštovanjem ljudskih prava i rodnom ravnopravnošću u sektoru bezbednosti?
- Da li postoje posebni međunarodni standardi, principi i obaveze OEBS-a, kao i nacionalne obaveze i politike koji mogu biti korišćeni za definisanje repera?
- Koja ključna pitanja procena nastoji da obuhvati?

Utvrđivanje uloga i odgovornosti

- Da li su dodeljene jasne uloge i odgovornosti za institucionalno vođenje procene (interno od strane OEBS-a ili eksterno) i koordinaciju u sve tri dimenzije OEBS-a?
- Koja je vrsta ekspertize potrebna za vršenje procene?
- Koji će spoljni akteri biti uključeni? Kojim će delovima procene doprineti? Koja će institucija(e) doprineti finansijskim sredstvima i/ili ekspertizom?
- Da li je tim rodno izbalansiran? Da li tim poseduje rodnu ekspertizu?
- Da li su predstavnici svake dimenzije OEBS-a uključeni u tim?

Angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana od početka

- Na koji način procena podstiče prihvatanje procesa na nacionalnom i lokalnom nivou?
- Koji će nacionalni partneri, institucije i organi biti uključeni u procenu?
- Da li će svi akteri koji igraju značajnu ulogu u procesu reforme biti konsultovani (službenici u sektoru bezbednosti, poslanici itd.)?
- Da li su nedržavni akteri, uključujući civilno društvo, akademsku zajednicu i medije, uključeni u procenu?

Upravljanje očekivanjima

- Da li su sve relevantne nacionalne zainteresovane strane konsultovane i/ili da li su im saopšteni svrha i koristi procene potreba?
- Da li je postignut dogovor sa relevantnim nacionalnim zainteresovanim stranama o načinu saopštavanja rezultata?

Integrisanje rodni pitanja u procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

- Da li će rodna analiza biti sprovedena kao deo procene?
Da li je procena rodne ravnopravnosti uključena kao poseban cilj?
- Ako rodna ravnopravnost nije uključena kao poseban cilj, kako su rodna pitanja integrisana u ciljeve/potciljeve procene (npr. radi razumevanja delotvornosti i odgovornosti institucije bezbednosti)?
- Da li je rod uzet u obzir prilikom odabira tima procene?
- Da li se planira konsultovanje žena i LGBTIQ grupa tokom procene?

Vršenje procene potreba: pripremna analiza

Izrada pitanja za procenu

- Da li pitanja za procenu adekvatno uzimaju u obzir potrebu za utvrđivanjem potencijala za prihvatanje procesa od strane države i percepcije različitih grupa stanovništva, uključujući žene i mlade?
- Da li pitanja za procenu adekvatno razmatraju bezbednosne potrebe stanovništva?
- Da li pitanja za procenu adekvatno razmatraju stepen u kome je sektor bezbednosti efikasan, odgovoran, inkluzivan i respozivan, delujući u okviru demokratskog upravljanja i ljudskih prava?
- Da li pitanja obezbeđuju da će procena potreba biti sveobuhvatna, bez obzira na to da li će se procenjivati ceo sektor ili samo jedna ili dve komponente?

- Da li su pitanja za procenu za ispitanike iz istih grupa (npr. stručnjake iz sektora bezbednosti, civilno društvo, međunarodne aktere itd.) standardizovana kako bi se omogućili poređenje i triangulacija prikupljenih podataka?

Analiza relevantnih izvora informacija

- Da li su analizirane informacije iz više izvora i institucija, uključujući podatke u vezi sa rodom i informacije od lokalnih organizacija civilnog društva?
- Da li je proverena pouzdanost podataka?
- Da li su podaci razvrstani po polu i grupama stanovništva (npr. manjine)?
- Koji će propusti u vezi sa analiziranim podacima morati biti nadomešćeni tokom procene u zemlji?

Regionalna dimenzija

- Da li je adekvatno razmotrena regionalna dimenzija (npr. dinamika regionalne saradnje u konfliktima ili izvori prekograničnih tenzija)?
- Da li postoje tekuće inicijative ili obaveze na regionalnom nivou koje mogu biti osnov za reforme na nacionalnom nivou?
- Da li su druge države u regionu nedavno prošle kroz sličan proces reformi, na osnovu kojeg je moguće izvući zaključke?
- Da li će regionalni pristup podržati u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti biti vredan?

Utvrđivanje zainteresovanih strana i utvrđivanje prioriteta za procenu u zemlji

- Da li su identifikovane sve relevantne zainteresovane strane?
- Koji su novi propusti i prioriteti za upravljanje i reformu sektora bezbednosti utvrđeni tokom pripremnog istraživanja?
- Koji su dodatni podaci potrebni na osnovu kojih je moguće odgovoriti na pitanja za procenu?

Vršenje procene potreba: procena u zemlji

Inkluzivni pristup angažovanju zainteresovanih strana i intervjuima

- Da li su sastanci organizovani sa širokim spektrom predstavnika iz institucija sektora bezbednosti, rukovodećih i nadzornih aktera, civilnog društva, akademske zajednice, medija, međunarodnih aktera i zaposlenih u OEBS-u?
- Da li su sastanci organizovani sa ispitanicima iz različitih delova/regiona zemlje?

Prikupljanje primarnih podataka

- Kako će biti prikupljeni podaci iz intervjua/fokus-grupa? Da li su se ispitanici saglasili sa načinom na koji će njihovi odgovori biti snimljeni („informisani pristanak“)?
- Kako će prikupljeni podaci biti pohranjeni?
- Kako se obezbeđuju poverljivost i anonimnost?
- Da li je razmotren princip nečinjenja štete prilikom odabiranja i angažovanja ispitanika?

Analiza i validacija rezultata

- Koje je strateške preporuke moguće dobiti iz procene?
- Kako će opšta politička situacija (na osnovu informacija prikupljenih tokom procene potreba) uticati na aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- Da li postoje politička volja i odgovarajući resursi za nacionalne aktere koji su voljni da se uključe u upravljanje i reformu sektora bezbednosti?
- Koje su ključne bezbednosne potrebe žena, muškaraca, dečaka i devojčica?
- Sa kojim se izazovima suočava sektor bezbednosti prilikom odgovaranja na ključne bezbednosne potrebe?
- Koje su strateške mogućnosti utvrđene za podršku OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti?

- Da li su preliminarne nalaze (i njihova moguća tumačenja) validirali korisnici i drugi relevantni partneri?
- Da li su izazovi ili manjkavosti u prikupljanju podataka prepoznati u izveštaju procene?

Naknadne aktivnosti

Saopštavanje nalaza i preporuka

- Kako će nalazi biti saopštavani i sa kim će biti deljeni?
- Na koji način će nalazi biti deljeni sa kolegama iz drugih dimenzija i izvršnih struktura OEBS-a?
- Kakve su naknadne aktivnosti sa relevantnim nacionalnim zainteresovanim stranama o tome kako tretirati nalaze i preporuke iz procene?

Integrisanje nalaza u planiranje, praćenje i evaluaciju

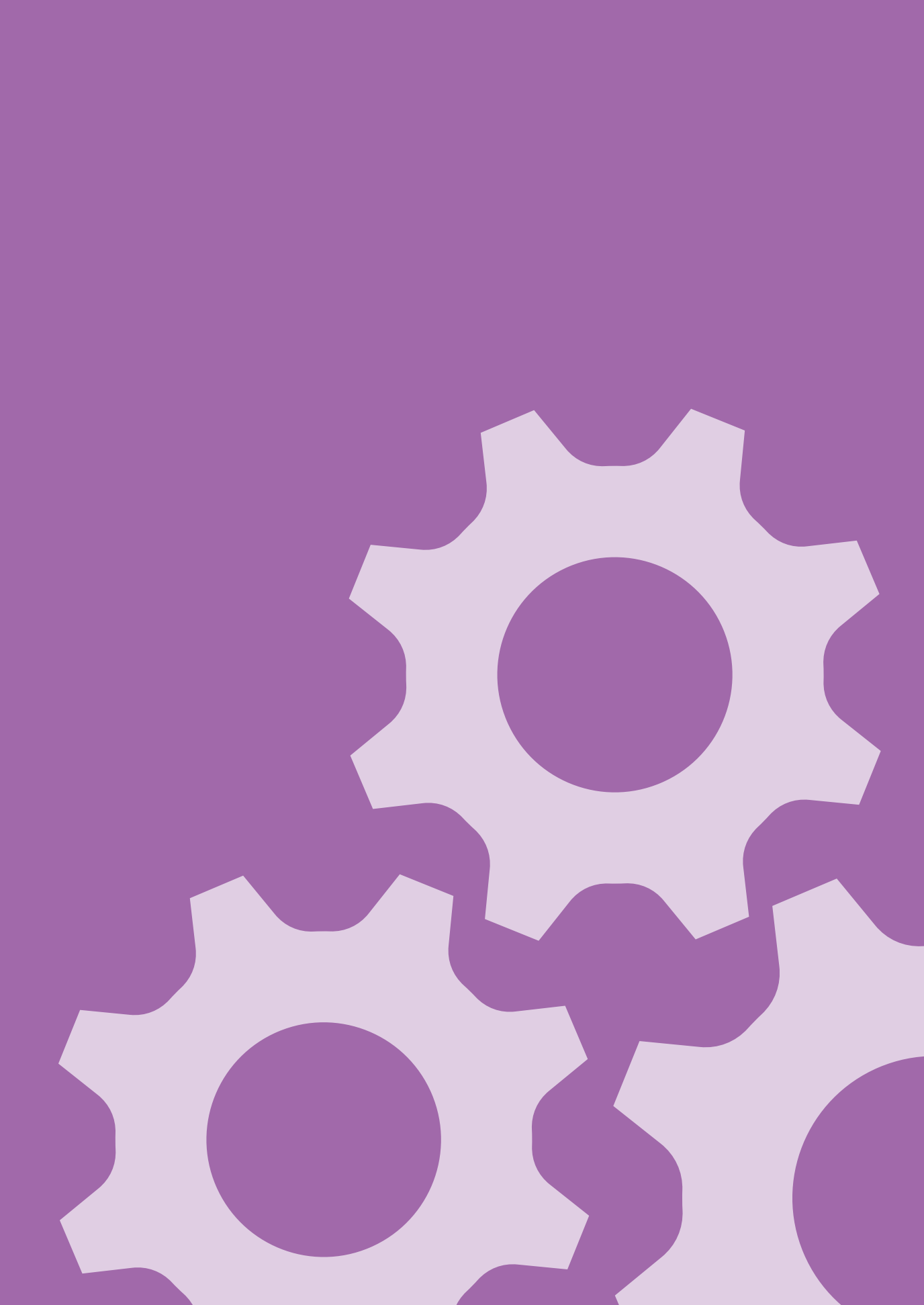
- Kako će nalazi biti integrisani u mehanizme planiranja i kako će uticati na izradu projekata i programa OEBS-a?
- Kako će procena biti integrisana u okvire praćenja i evaluacije za projekte koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta i vanbudžetske projekte?



6. Izvori

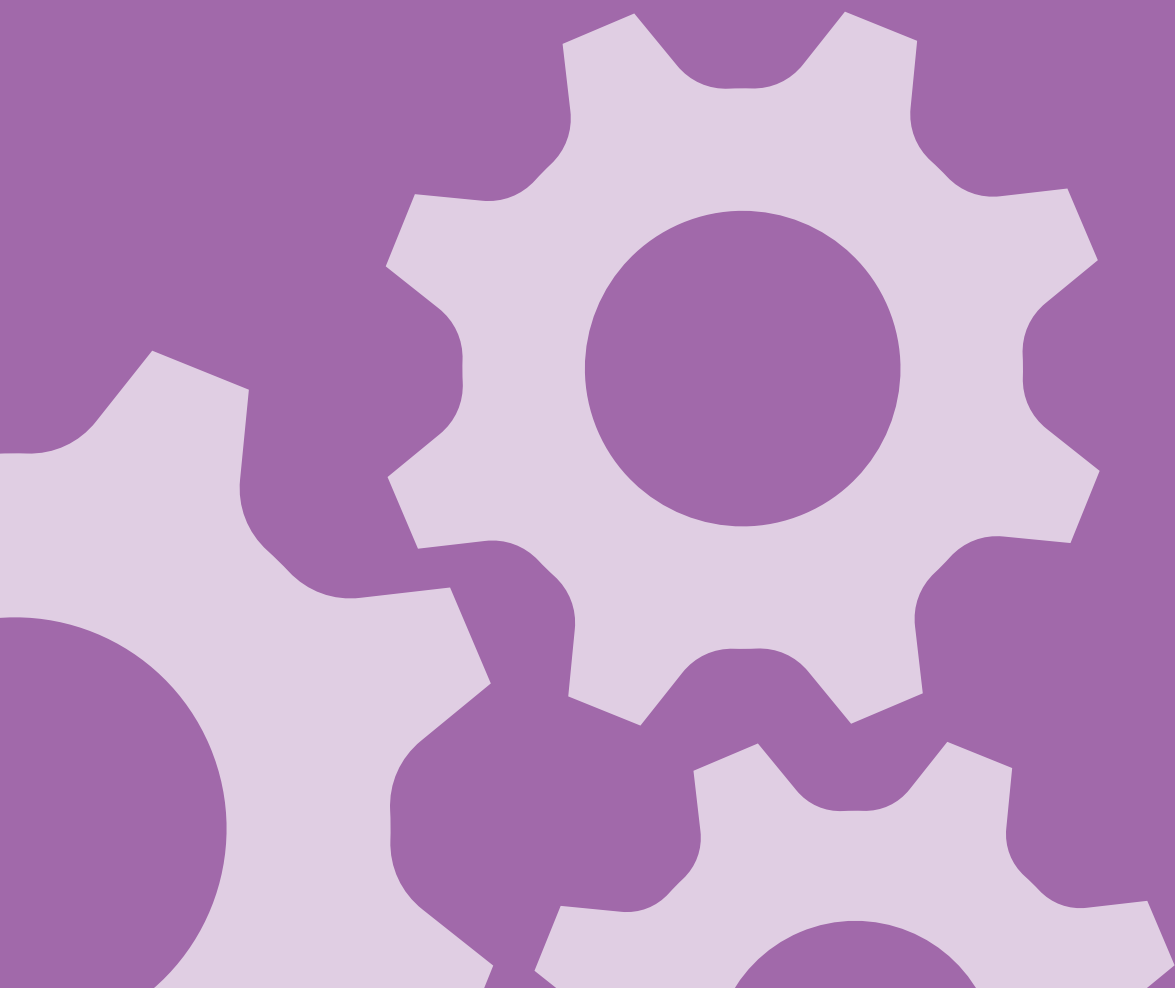
- ▶ CDA, *Priručnik: nečinjenje štete (The Do No Harm Handbook)* (Cambridge, MA, 2004). Dostupno: https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/aors/protection_mainstreaming/CLP_Do_No_Harm_Handbook_2004_EN.pdf.
- ▶ DCAF, OEBS/ODIHR i UN Women, „Integrisanje roda u izradu projekata i praćenje za sektor bezbednosti i pravosuđa“, u: *Komplet alatki za rod i bezbednost* (Ženeva, 2019). Dostupno: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSToolkit_Tool-15_EN_FINAL_0.pdf.
- ▶ DCAF, OEBS/ODIHR, UN-INSTRAW, „Procena reforme sektora bezbednosti, praćenje i evaluacija i rod“, u: *Komplet alatki u vezi sa rodom i reformom sektora bezbednosti* (Ženeva, 2008). Dostupno: <https://issat.dcaf.ch/ser/download/4889/43182/Tool%2011-SSR%20Assessment,%20Monitoring%20and%20Evaluation%20and%20Gender.pdf>.
- ▶ DCAF/ISSAT, *Pristup krivičnopravnim procenama koji je zasnovan na zajednici* (Ženeva, 2014). Dostupno: <https://issat.dcaf.ch/download/62035/1025917/Community%20Based%20Assessment%20-%20Full%20Guide.pdf>.
- ▶ DCAF/ISSAT, *Operativni dokument sa smernicama: sprovođenje bezbednosne i pravosudne procene* (Ženeva, 2010). Dostupno: <https://issat.dcaf.ch/content/download/1179/8947/%EF%AC%81le/>.
- ▶ DCAF/ISSAT, *Operativni dokument sa smernicama: aktivnosti nakon bezbednosne i pravosudne procene* (Ženeva, 2010). Dostupno: <https://issat.dcaf.ch/download/1180/8960/ISSAT%20Assessment%20OGN%204%20Follow%20On.pdf>.
- ▶ DCAF/ISSAT, *Operativni dokument sa smernicama: planiranje bezbednosne i pravosudne procene* (Ženeva, 2010). Dostupno: <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Operational-Guidance-Notes/Assessment/ISSAT-Assessment-OGN-Planning-a-Security-Justice-Assessment>.
- ▶ DCAF/ISSAT, *Alatka za analizu zainteresovanih strana* (Ženeva). Dostupno: <https://issat.dcaf.ch/download/152430/3160723/Stakeholders%20Analysis%20Tool.pdf>.
- ▶ DCAF/ISSAT, *Deset najvažnijih programskih alata za reformu sektora bezbednosti i pravosuđa* (Ženeva, 2015). Dostupno: <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Tools/Top-10-Programming-Tools-for-Security-and-Justice-Sector-Reform>.
- ▶ DCAF/ISSAT, *Korišćenje okvira kapaciteta, integriteta i održivosti* (Ženeva, 2015). Dostupno: <https://issat.dcaf.ch/download/88389/1544756/CIS%20Framework%202015-04-28.pdf>.
- ▶ Ministarstvo za međunarodni razvoj, *Političko-ekonomska analiza – način vođenja evidencije* (London, 2009). Dostupno: <https://www.gsdr.org/docs/open/po58.pdf>.
- ▶ FBA, *Dodatak okviru procene – sektorska pitanja* (Stokholm, 2005). Dostupno: <https://fba.se/globalassets/ssr-assessment-framework-insert-sectorial-questions.pdf>.
- ▶ FBA, *Okvir procene reforme sektora bezbednosti* (Stokholm, 2005). Dostupno: <https://fba.se/contentassets/bf97e14d2341492cafaed1dfede54a7d/ssr-assessment-framework.pdf>.

- ▶ Fuior, T., *Parlamentarna ovlašćenja u upravljanju sektorom bezbednosti (Parliamentary Powers in Security Sector Governance)* (Ženeva, 2011).
Dostupno: <https://www.dcaf.ch/parliamentary-powers-security-sector-governance>.
- ▶ GSDRC, *Političko-ekonomska analiza: vodič sa temama* (Birmingem, 2014).
Dostupno: <https://gsdrc.org/topic-guides/political-economy-analysis/>.
- ▶ OECD, *Priručnik za stručnjake za upravljanje* (Pariz, 2015).
Dostupno: <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Governance%20Notebook.pdf>.
- ▶ OECD, *Priručnik OECD DAC o reformi sektora bezbednosti* (Pariz, 2007).
Dostupno: https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-oecd-dac-handbook-on-security-system-reform_9789264027862-en.
- ▶ OEBS, *Reforma policije u okviru reforme krivičnog sistema* (Beč, 2013).
Dostupno: <http://www.osce.org/secretariat/109917>.
- ▶ OEBS, *Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata* (Beč, 2010).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/70693>.
- ▶ Institut za međunarodni razvoj, *Korišćenje političko-ekonomske analize u programima koji se odnose na konflikte, bezbednost i pravdu* (London, 2016).
Dostupno: <https://odi.org/en/publications/using-political-economy-analysis-in-conflict-security-and-justice-programmes/>.
- ▶ RAND, *Alatka rangiranja procene sektora odbrane* (Santa Monika, Kalifornija, 2010).
Dostupno: https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR864.html.
- ▶ Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, *Alatke za analizu konflikata* (Bern, 2005).
Dostupno: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Conflict-Analysis-Tools.pdf>.
- ▶ Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju, *Analiza ovlašćenja* (Stokholm, 2006).
Dostupno: <https://issat.dcaf.ch/download/152429/3160719/Power%20Analysis%20-%20SIDA.pdf>.
- ▶ Radna grupa Ujedinjenih nacija za reformu sektora bezbednosti, *Integrisane tehničke beleške UN sa smernicama za reformu sektora bezbednosti* (Njujork, 2012).
Dostupno: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_integrated_technical_guidance_notes_on_ssr_1.pdf.
- ▶ UNODC, *Komplet alatki za procenu krivičnog sistema* (Beč, 2006).
Dostupno: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/CJAT_Toolkit_full_version.pdf.



Vodič za zaposlene u OEBS-u

**Programiranje u oblasti
upravljanja i reforme
sektora bezbednosti
usmereno na rezultate**



Izvršni rezime

U ovom poglavlju dato je obrazloženje programiranja u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti koje je usmereno na rezultate (odeljak 1), izložen je okvir za upravljanje koji je zasnovan na rezultatima (odeljak 2), navedeni su načini programiranja dugoročnih rezultata (odeljak 3) i način integrisanja pristupa orijentisanih na rezultate u različite vrste programske podrške OEBS-a (odeljak 4). Praktična kontrolna lista služi kao ispomoć zaposlenima u procesu (odeljak 5).

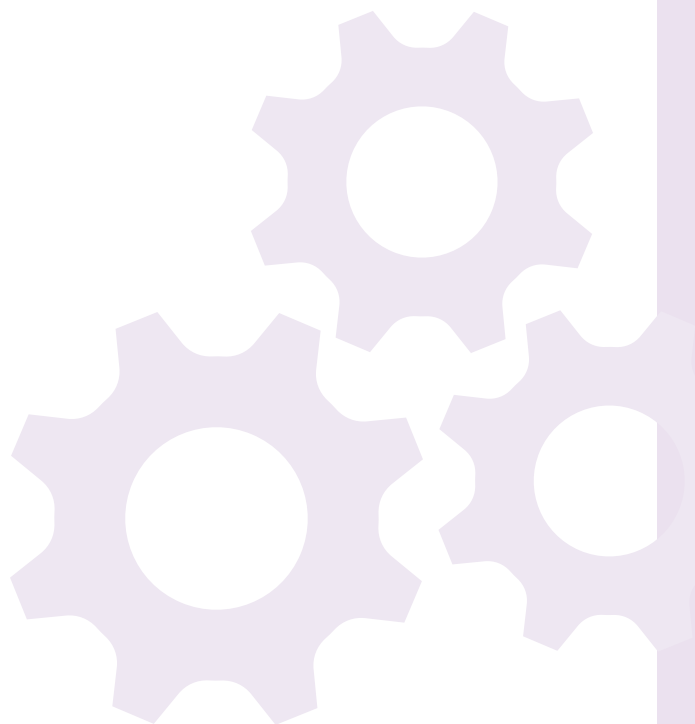
Ključni elementi ovog poglavlja:

- **Programiranje za srednjoročne i dugoročne rezultate:** U skladu sa mandatom OEBS-a i uzimajući u obzir nacionalne prioritete reforme, važno je utvrditi dugoročne programske ciljeve kojima podrška OEBS-a treba da doprinese. Podrška OEBS-a ponekad je usredsređena na aktivnosti i kratkoročne rezultate (rezultate), a ne na planiranje i merenje doprinosa srednjoročnim (krajnjim ishodima) i dugoročnim (ciljevima) rezultatima koji su potrebni za održivu promenu. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, dugoročni rezultati treba da doprinesu pozitivnoj promeni za korisnike i njihovo šire okruženje – na primer, jačanjem bezbednosti marginalizovanih grupa ili stvaranjem inkluzivnijih i odgovornijih sektora bezbednosti. Te aspekte je potrebno uzeti u obzir i oni treba da budu sadržani u predlogu projekta koji se finansira iz jedinstvenog budžeta tako da se formulacija krajnjih ishoda i ciljeva može prilagoditi ukoliko je potrebno.

Nakon utvrđivanja ciljeva programa, teorija promene treba da bude izrađena kako bi se utvrdio redosled rezultata na različitim nivoima koji su potrebni da bi se doprinelo ostvarenju ciljeva, i kako bi se utvrdile pretpostavke koje stoje u osnovi svake kauzalne veze. Nakon definisanja programske strategije, moguće je izraditi projekte koji se uklapaju u širi cilj programa koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta. Između ostalog, za održivost dugoročnih rezultata ključno je prihvatanje procesa od strane države, kao što je važno da nacionalne strategije i okviri budu adekvatno podržani i uključeni u proces planiranja i sprovođenja.

- **Sprovođenje aktivnosti imajući u vidu srednjoročne i dugoročne rezultate:** Zaposleni u OEBS-u treba da razmotre kako da sprovedu aktivnosti u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti na načine kojima se podržava pristup usmeren na rezultate, naročito obezbeđivanjem sprovođenja aktivnosti kao sredstva za ostvarenje sveobuhvatnijih ciljeva, a ne kao svrhe po sebi. To iziskuje povezivanje svih vrsta aktivnosti (npr. radionica, obuke i kurseva) sa formulisanjem rezultata (proizvodi i usluge koje će imati za rezultat unapređenje veština i podizanje svesti predstavnika sektora bezbednosti). Rezultati treba da dovedu do krajnjih ishoda (promena u ponašanju i institucionalnom kapacitetu institucija sektora bezbednosti) i posledično do ostvarenja ciljeva (promena uslova za delotvorno upravljanje sektorom bezbednosti).

- **Razmatranje elemenata održivosti podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti:** Održivost je moguće očuvati, na primer, jačanjem nacionalnih kapaciteta tako da oni vremenom preuzmu deo podrške koju pruža OEBS (npr. organizacija radionica), obezbeđivanjem da nacionalni akteri vremenom razumeju i prihvate finansijske implikacije reformskih napora, ili integrisanjem pojedinačnih inicijativa izgradnje kapaciteta ili zakonodavne reforme u dugoročne strategije institucionalne reforme i planove i programe nacionalnih institucija za obuku. Situaciona analiza i procene potreba predstavljaju važne alatke za utvrđivanje aktera i oblasti sa potencijalom da doprinesu održivoj promeni.
- **Praćenje i evaluacija napretka radi ostvarenja srednjoročnih i dugoročnih rezultata:** Praćenje i evaluacija ključni su da bi se obezbedilo da podrška OEBS-a dovodi do srednjoročnih rezultata (krajnji ishodi) i doprinosi dugoročnim rezultatima (ciljevi). Iako je potrebno pratiti kratkoročni napredak, nije jasno da li podrška OEBS-a doprinosi održivim srednjoročnim i dugoročnim rezultatima, kao što su promene institucionalnog postupanja ili učinka i uslova. Praćenje i evaluacija treba da počnu od faze planiranja, jasnim definisanjem srednjoročnih i dugoročnih rezultata kojima OEBS nastoji da doprinese i utvrđivanjem osnovnih podataka na osnovu kojih je moguće meriti napredak. Potrebno je izraditi pokazatelje za svaki nivo lanca rezultata, kao i sredstva njihove provere putem kvalitativnih i kvantitativnih podataka. Praćenje i procena treba da obuhvate svaki nivo lanca rezultata kako bi se utvrdilo da li podrška OEBS-a doprinosi srednjoročnim i dugoročnim rezultatima. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, praćenje i evaluacija takođe treba da uzmu u obzir stepen u kome se podrška pruža u skladu sa principima upravljanja i reforme sektora bezbednosti.



1. Obrazloženje

U ovom poglavlju date su smernice za zaposlene u OEBS-u o tome kako da podrže održivu reformu, sa akcentom na dugoročnu pozitivnu promenu. Ovaj tekst dopunjuje pristup OEBS-a programskom budžetiranju koje je zasnovano na rezultatima i Priručniku OEBS-a za upravljanje projektima¹, uključujući obrasce predloga projekata OEBS-a.

Tokom poslednjih godina sve više se prepoznaje potreba da se obezbedi da međunarodna podrška doprinosi pozitivnoj i održivoj dugoročnoj promeni. Na primer, „Partnerstvo iz Busana za delotvornu razvojnu saradnju“ istaklo je da „održivi uticaj treba da bude pokretačka snaga“ međunarodne podrške.²

U praksi, međunarodna podrška često je usredsređena na aktivnosti i kratkoročne rezultate, a ne na planiranje i merenje doprinosa srednjoročnim i dugoročnim rezultatima koji su potrebni da bi došlo do održive promene. Taj izazov je naročito prisutan u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, gde osetljivost pojedinih reformskih aktivnosti ponekad utiče na to da se propuste prilike da se aktivnosti vežu za dugoročnije ciljeve i obuhvatnije strategije radi ostvarivanja dugoročne institucionalne promene.

Pristup orijentisan na rezultate zasnovan je na planiranju dugoročnih rezultata koji dovode do promene uslova i na utvrđivanju potrebnih srednjoročnih i kratkoročnih rezultata koji su potrebni za njihovo ostvarenje. Dugoročni rezultati treba da proističu iz nacionalnih prioriteta i procesa sprovođenja nacionalnih strategija i da budu s njima usklađeni. Usaglašavanje sa nacionalnim strategijama pomoći će da se obezbedi da podrška nije podstaknuta ponudom (npr. na osnovu dostupne ekspertize međunarodnih aktera), već da je zasnovana na nacionalnim prioritetima i politikama koje su definisale same države.

Pristup OEBS-a upravljanju zasnovanom na rezultatima, poznat kao „budžetiranje programa na osnovu učinka“ predstavlja alatku OEBS-a za upravljanje jedinstvenim budžetom. Definiše nameravane **ciljeve** (dugoročne rezultate), **krajnje ishode** (srednjoročne rezultate) i **rezultate** (kratkoročne ili godišnje rezultate) na nivou programa, vođenjem računa o tome da postoji uzročno-posledična veza između ključnih elemenata. Budžetiranje programa na osnovu učinka podstiče izradu koherentne teorije promene, koja prepoznaje rezultate kojima OEBS nastoji da

-
- 1 OSCE, „Orijentacioni vodič za budžetiranje programa na osnovu učinka“ (*Performance Based Programme Budgeting Orientation Guide*) (Beč, 2007); OEBS, „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (Beč, 2010).
 - 2 OECD, „Partnerstvo iz Busana za delotvornu razvojnu saradnju“ (*The Busan Partnership for Effective Development Cooperation*) (Pariz, 2012).

doprinese kroz lanac rezultata na nivou programa i projekata.³ Predviđa da će svi akteri direktno ili indirektno doprineti ostvarenju niza rezultata, i obezbeđuje da njihovi procesi, proizvodi i usluge (kao rezultati) doprinesu ostvarenju željenog srednjoročnog i dugoročnog krajnjeg ishoda i cilja.

Na nivou programa, planiranje, praćenje i evaluacija doprinosa OEBS-a dugoročnim rezultatima nalaze se u osnovi strateškog upravljanja OEBS-a, i predstavljaju sastavni deo pristupa budžetiranja programa na osnovu učinka. Međutim, često je izazovno definisati ciljeve koji su u dovoljnoj mjeri strateški u cilju postizanja dugoročnih efekata. Takođe može biti izazovno izraditi projekte na način koji doprinosi ciljevima programa. Zbog toga je akcenat ovog poglavlja stavljen na potrebu planiranja dugoročne promene u vezi sa nivoom **ciljeva** programa. Tokom sprovođenja, projektne aktivnosti moraju biti povezane sa opštim ciljevima i moraju biti sprovedene na način koji će unaprediti održivost reformskih aktivnosti.

3 Izvršne strukture OEBS-a koriste svoje mandate i političke smernice dobijene od država učesnica za izradu programa koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta. Takav program nalazi se na višem nivou od projekta. U okviru OEBS-a podrazumeva ne samo upravljanje nekolicinom tekućih projekata već i obavljanje uobičajenog diplomatskog posla, kao i političko praćenje i izveštavanje. Program je kompleksna, kontinuirana i dugoročna aktivnost. Projekat je privremena inicijativa sa ograničenim resursima, jasnim datumima početka i završetka, i sastoji se od niza aktivnosti čiji je cilj ostvarenje rezultata i postizanje konkretnog cilja. U okviru OEBS-a, projekat može biti finansiran iz jedinstvenog budžeta i može biti vanbužetski. OEBS, „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata” *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (Beč, 2010), str. 7, 21.

2. Okvir upravljanja zasnovan na rezultatima u kontekstu OEBS-a

2.1 Lanac rezultata intervencije

Prema terminologiji OEBS-a u oblasti upravljanja programima, **cilj** se nalazi na najvišem nivou lanca rezultata. Reč je o nameravanom krajnjem rezultatu u vezi s kojim program treba da podrži zemlju korisnika/domaćina tokom nekoliko godina u skladu sa mandatom i obavezama u okviru OEBS-a. Ciljevi treba da odražavaju rezultate koji doprinose „promeni uslova za korisnike i njihovo šire okruženje“.⁴ OEBS ne može da utiče na te rezultate budući da može nastojati samo da *doprinese* ostvarenju ciljeva, pri čemu i drugi nacionalni i međunarodni akteri daju doprinos istim dugoročnim rezultatima koji pripadaju državi. Stoga OEBS formuliše ciljeve na nivou programa koristeći termine poput *savetovanja*, *pomoći* ili *podrške* organima u zemlji domaćinu. Iako OEBS nema punu kontrolu nad ostvarenjem cilja, ostvaruje određeni stepen uticaja. Stoga je važno definisanje jasnog okvira praćenja i evaluacije kako bi se pratio stepen u kome je podrška bila uspešna i doprinela ostvarenju planiranog cilja.

Uobičajeni izazov tokom faze planiranja jeste utvrđivanje ciljeva na pravom nivou lanca rezultata. Na primer, ciljevi programa u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti ponekad se definišu kao *podsticanje dijaloga između institucija civilnog društva i bezbednosnih institucija* ili kao *podizanje svesti u policiji*. Međutim, ti primeri ne predstavljaju ciljeve. *Podsticanje dijaloga* je aktivnost, a *podignuta svest* je rezultat. Njih u tom smislu ne treba mešati sa ciljevima. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, dugoročni cilj predstavlja krajnji rezultat koji želimo da postignemo, kao što je povećanje bezbednosti stanovništva, što se često ostvaruje putem aktivnosti reformi, čiji je cilj povećanje delotvornosti i odgovornosti sektora bezbednosti. Primer pravog programskog cilja OEBS-a može biti *pomaganje državi domaćinu u povećanju inkluzivnosti upravljanja sektorom bezbednosti*.

Drugi najviši nivo rezultata nakon cilja jeste **krajnji ishod**, koji predstavlja srednjoročni rezultat koji je generisan rezultatima. Iako na ostvarenje krajnjih ishoda mogu uticati spoljni faktori koji nisu pod direktnom kontrolom OEBS-a, oni bi trebalo da budu pod određenom kontrolom OEBS-a.⁵ Krajnji ishodi često odražavaju promenu u ponašanju ili institucionalnu promenu.⁶ Primer promene u ponašanju može biti taj da skupštinski odbori za bezbednost po prvi put poč-

4 Ibid, str. 98.

5 Ibid, str. 22.

6 Krajnji ishodi mogu biti podeljeni na neposredne, kratkoročne i srednjoročne krajnje ishode (npr. primena unapređenog znanja i veština dovodi do promene politika, praksi, a zatim i institucionalnog ponašanja i učinka).

nju da igraju aktivnu ulogu u nadzoru nad sektorom bezbednosti. S druge strane, institucionalna promena može da podrazumeva korišćenje novih struktura i procesa u instituciji da bi se usluge pružile na odgovorniji i celishodniji način.

Nivo na koji se smešta krajnji ishod kontekstualan je i zavisi od uzročno-posledične veze između različitih elemenata programa (npr. aktivnosti, rezultata, krajnjeg ishoda i cilja). Na primer, isti programski rezultat *uspostavljanja sistema upravljanja ljudskim resursima* može biti dodeljen drugačijem nivou lanca rezultata u skladu sa logičkom matricom.⁷ Ako je u određenom kontekstu OEBS direktno finansirao uspostavljanje sistema upravljanja ljudskim resursima u policiji, to se smatra *rezultatom* budući da ne odražava promenu u ponašanju, već onim što je ostvario OEBS. Taj rezultat, međutim, ima potencijal da dovede do *krajnjeg ishoda* ako, na primer, policija počne da koristi sistem upravljanja ljudskim resursima da bi unapredila institucionalnu efikasnost i internu odgovornost zaposlenih.

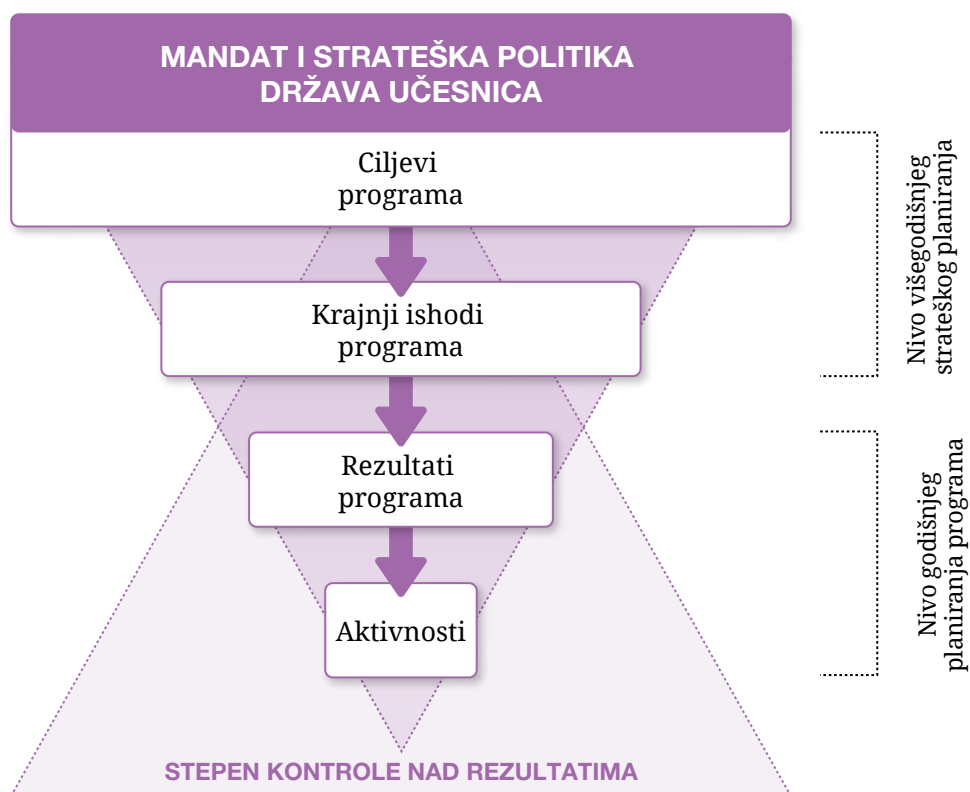
Međutim, u drugačijem kontekstu, policija može odlučiti da uvede sistem upravljanja ljudskim resursima kao rezultat saveta OEBS-a o politici ili podrške pružene u okviru studije izvodljivosti. U tom slučaju, OEBS je doprineo značajnoj promeni u postupanju i isti programski rezultat (*uspostavljanje sistema upravljanja ljudskim resursima*) može biti *smatran krajnjim ishodom*. U većini slučajeva, kombinacija nekoliko rezultata potrebna je za ostvarenje jednog *krajnjeg ishoda*. Na primer, krajnji ishod uvođenja sistema upravljanja ljudskim resursima od strane policije može podrazumevati sledeće rezultate: 1) policija postaje u većoj meri svesna važnosti uvođenja sistema upravljanja ljudskim resursima i 2) policija ima bolje veštine da podstakne reviziju internih procesa koji su potrebni za pružanje podrške novom sistemu upravljanja ljudskim resursima.

Rezultati se nalaze na najnižem nivou. Reč je o posebnim proizvodima ili uslugama koji su rezultat jedne ili nekoliko aktivnosti OEBS-a.⁸ Predstavljaju direktne rezultate kombinacije tih aktivnosti, koje vode do direktnih promena znanja, veština, svesti ili procesa. Primer rezultata obuke ili radionice može biti „veća svest zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova o potrebi za sistemom upravljanja ljudskim resursima i njegovim koristima“.

Konačno, postoje **aktivnosti**. One nisu rezultati po sebi. Aktivnosti treba da transformišu ulazne elemente (vreme, resurse) u rezultate (npr. proizvode i usluge). Primer aktivnosti može biti obuka, radionica, seminar, procena itd.

7 Logička matrica predstavlja vizuelnu alatku za planiranje i upravljanje projektima. Omogućava strukturiranu organizaciju i analizu glavnih komponenti projekta (cilj programa, cilj projekta, rezultati i aktivnosti). Logička matrica upotpunjuje metod upravljanja projektnim ciklusom radi uspostavljanja metodološkog osnova za upravljanje projektima u OEBS-u. OEBS, „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (OSCE, *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (Beč, 2010), str. 6.

8 Ibid, str. 22.

Slika 1: Različiti nivoi rezultata programa⁹

Radi demonstracije formulisanja rezultata u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti na različitim nivoima, dalje u tekstu dat je primer postojećeg programa OEBS-a koji se finansira iz jedinstvenog budžeta, kao i dva fiktivna primera logičkih matrica vanbudžetskih projekata.¹⁰ Primeri vanbudžetskih projekata pojednostavljeni su u ilustrativne svrhe; u praksi, može biti potrebno nekoliko aktivnosti da bi se ostvario rezultat, a nekoliko rezultata je obično potrebno da bi se ostvario svaki krajnji ishod.

⁹ Prilagođeno prema: Ibid, str. 23.

¹⁰ Predstavljeni logički okvir razlikuje se od trenutno korišćenog obrasca za predloge vanbudžetskih projekata OEBS-a budući da se pravi razlika između rezultata i rezultata krajnjih ishoda projekta. Obrazac predloga projekata trenutno se revidira s ciljem uključivanja tih novih nivoa u lanac rezultata, uz usaglašavanje terminologije koja se koristi u OEBS-u sa međunarodnim praksama upravljanja projektom.

Studija slučaja 1

**Program Misije OEBS-a u Bosni i Hercegovini (predlozi projekata koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta u 2021. godini)**

- ▶ **Cilj:** Podržati BiH u razvoju sektora bezbednosti kojim se bolje upravlja i koji je u stanju da efikasno odgovori na prisutne i nove pretnje i izazove po nacionalnu i ljudsku bezbednost u skladu sa obavezama, normama i principima OEBS-a
- ▶ **Krajnji ishod 1:** Akteri iz sektora bezbednosti osmišljavaju, vode i održavaju efikasno upravljanje i reformu sektora bezbednosti
 - ▶ *Rezultat 1:* Podržan je kapacitet BiH da se usaglasi i izveštava o političko-vojn timer i bezbednosnim obavezama, uključujući putem unapređenog parlamentarnog i demokratskog nadzora bezbednosti i odbrane
 - ▶ *Rezultat 2:* Upravljanje i reforma sektora bezbednosti poboljšani su putem podrške unapređenoj unutarinstitucionalnoj saradnji i većim angažovanjem civilnog društva, žena i mladih
 - ▶ *Rezultat 3:* Povećan je kapacitet BiH da upravlja granicama, reaguje na prirodne katastrofe i katastrofe koje je izazvao čovek, i da reaguje na prekogranični kriminal i pretnje koje proističu iz virtuelnog prostora.
- ▶ **Krajnji ishod 2:** Donosioci odluka i civilno društvo primenjuju pristupe na nivou cele države i društva, u skladu s ljudskim pravima, prilikom reagovanja na pretnje terorizma i nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam (VERLT)
 - ▶ *Rezultat 1:* Unapređeni su strateški okviri politike, mehanizmi i programi za sprečavanje i borbu protiv terorizma i nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam i umanjenje rizika od hemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih pretnji
 - ▶ *Rezultat 2:* Povećan je kapacitet aktera iz sektora bezbednosti da efikasno odgovore na pretnju terorizma u skladu sa standardima vladavine prava i ljudskih prava
 - ▶ *Rezultat 3:* Povećan je kapacitet organa i civilnog društva da efikasno odgovore na hemijske, biološke, radiološke i nuklearne pretnje primenom pristupa koji su inkluzivni, podrazumevaju saradnju i poštuju ljudska prava

**Za dodatne informacije, videti:**

- ▶ OEBS (2010), „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata” (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (poglavlje 4)

Logička matrica

Strategija projekta						
Cilj programa koji se finansira iz jedinstvenog budžeta	Pomoći organima u zemlji domaćinu da obezbede responzivnu i inkluzivnu bezbednost svim građanima, uz puno ispunjavanje međunarodnih bezbednosnih obaveza					
	Narativni sažetak / opis projekta / lanac narativa rezultata	SMART pokazatelji (konkretni, merljivi, dostupni, realistični i vremenski definisani)	Osnovni podaci	Planirani cilj	Sredstva provere	Pretpostavke
Cilj projekta	Ojačati inkluzivnije radno okruženje u kome će biti ukazano više poštovanja prema ženama u policiji.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procenat žena u policiji 2. Procenat žena koje rade u policiji i koje smatraju da je njihovo radno okruženje dobro 3. Procenat žena na višim rukovodećim pozicijama 4. Broj žalbi na radno okruženje koji je primljen od žena 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 8% (podaci iz 2020) 2. 25% (anketa iz 2020) 3. 10% (2020) 4. 100 (2020) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ≥13% by 2025 2. ≥ 65% by 2025 3. 25% (by 2025) 4. 50 (by 2025) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Statistika policije o regrutovanju 2. Ankete među odabranim policijskim službenicima 3. Policijska evidencija 4. Policijska evidencija 	<i>Druge institucije u sektoru bezbednosti u zemlji domaćinu podržavaju inkluzivnije upravljanje sektorom bezbednosti</i>
Rezultat krajnjeg ishoda projekta 1	Inkluzivnost i poštovanje reflektovani su kao ključne vrednosti u internoj korporativnoj kulturi policije.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Broj alatki interne komunikacije čiji je cilj podsticanje <i>inkluzivnosti i poštovanja</i> u radnom okruženju 2. Broj internih politika koje podstiču <i>inkluzivnost i poštovanje</i> u radnom okruženju 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 0 2. 0 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ≥ 5 2. ≥ 5 	Policijski kodeksi postupanja, interne novine, instrukcije za zaposlene i smernice, standardne operativne procedure, drugi proizvodi interne komunikacije	<i>Policijski službenici prihvataju vrednosti koje podstiče korporativna kultura</i>
Rezultat projekta 1 (+ dodatni rezultati)	Viši rukovodioci u policiji znaju kako da podstaknu inkluzivno radno okruženje u kome se žene poštuju	Procenat viših rukovodilaca u policiji koji su ispravno odgovorili na najmanje 80% pitanja u vezi sa podsticanjem inkluzivnog radnog okruženja u kome se žene poštuju	0	Najmanje 70%	Upitnik pre i posle obuke	<i>Viši rukovodioci u policiji primenjuju stečeno znanje</i>
Aktivnost 1 (+ dodatne aktivnosti)	Obuka viših rukovodilaca u policiji u vezi sa podsticanjem inkluzivnog radnog okruženja u kome se žene poštuju	Procenat viših rukovodilaca u policiji koji pohađaju obuku u vezi sa inkluzivnim radnim okruženjem u kome se žene poštuju	Nije primenjivo	Najmanje 70% do 2025.	Agenda i spisak učesnika obuke, foto-dokumentacija	<i>Viši rukovodioci u policiji su dostupni i zainteresovani za obuku</i>

Rezultat krajnjeg ishoda projekta 2	Ojačana je rodna ravnopravnost u policiji.	Procenat novoangažovanih lica u policiji koja su žene	25% (u 2020)	50% (do 2025)	Statistika o regrutovanju u policiju	<i>Žene su zainteresovane da ostvare karijeru u policiji</i>
Rezultat projekta 2 (+ dodatni rezultati)	Povećana je svest žena o zaposlenju u policiji.	Broj žena do kojih je doprla kampanja regrutovanja	0	≥ 2 miliona ukupno (Fejsbuk, LinkedIn, Instagram)	Matrica obuhvata kampanje na platformama društvenih mreža	<i>Žene su zainteresovane da se prijave da rade u policiji</i>
Aktivnost 2 (+ dodatne aktivnosti)	1. Izrada strategije komunikacione kampanje 2. Izrada materijala za kampanju	1. Postojanje strategije komunikacione kampanje 2. Postojanje materijala za kampanju	Nije primenjivo	1. Da (do 2022) 2. Da (do 2022)	Strategija komunikacije, materijali za kampanju	<i>Policija aktivno podržava i doprinosi kampanji</i>
Rezultat krajnjeg ishoda projekta 3	Podstiču se jednake mogućnosti za žene službenike u policiji.	Postojanje direktne ili indirektno rodno zasnovane diskriminacije u okviru politika ljudskih resursa o napredovanju	Da	Ne (do 2025)	Izveštaj/procena aktera spoljnog nadzora	<i>Žene policijski službenici prijavljuju se za više pozicije u policiji</i>
Rezultat projekta 3 (+ dodatni rezultati)	Ažuriraju se politike o napredovanju kako bi se isključila direktna i indirektna diskriminacija na osnovu roda.	Procenat preporuka usvojenih na osnovu ekspertske procene	0	Najmanje 80% (do 2024)	Ažurirane politike o ljudskim resursima o napredovanju	<i>Ažurirane politike o ljudskim resursima sprovode se u praksi</i>
Aktivnost 3 (+ dodatne aktivnosti)	Razrada ekspertske procene postojećih politika ljudskih resursa o napredovanju.	Broj izdatih preporuka politike	Nije primenjivo	Najmanje 10	Izveštaji ekspertske procene	<i>Rukovodioci u policiji su voljni da primene preporuke eksperata</i>
Preduslovi	Spremnost policijskog rukovodstva da postane inkluzivnije.					

Logička matrica

Strategija projekta						
Cilj programa koji se finansira iz jedinstvenog budžeta	Podrška organima zemlje domaćina da unaprede odgovornost sektora bezbednosti					
	Narativni sažetak / opis projekta / lanac narativa rezultata	SMART pokazatelji (konkretni, merljivi, dostupni, realistični i vremenski definisani)	Osnovni podaci	Planirani cilj	Sredstva provere	Pretpostavke
Cilj projekta	Unaprediti nezavisni nadzor nad sektorom bezbednosti.	1. Javnost izražava poverenje u funkcionisanje nezavisnog nadzora nad sektorom bezbednosti 2. Viši predstavnici relevantnih državnih i nedržavnih institucija smatraju da je nezavisni nadzor nad sektorom bezbednosti efikasan	1. 28% (anketa iz 2019) 2. Nisko poverenje (studija o procenama potreba iz 2020)	1. ≥ 50 % 2. Visoko poverenje	1. Ispitivanje javnog 2. Polustrukturalni intervjui sa višim predstavnicima parlamenta, organizacija civilnog društva, akademske zajednice, medija	Jači nadzor dovodi do veće odgovornosti u institucijama sektora bezbednosti.
Rezultat krajnjeg ishoda projekta 1	Povećan je skupštinski nadzor sektora bezbednosti.	Procenat skupštinskih aktivnosti (javna slušanja, posete praćenja) u vezi sa nadzorom sektora bezbednosti	10% (u 2020)	20% (do 2025)	Raspored skupštinskih aktivnosti, izveštaji sa skupštinskih sednica	Političke stranke su spremne da institucije sektora bezbednosti pozivaju na odgovornost za njihovo postupanje
Rezultat projekta 1 (+ dodatni rezultati)	Povećano je razumevanje poslanika i skupštinskog osoblja o nadzoru sektora bezbednosti.	Procenat obučanih poslanika i skupštinskog osoblja koji ukazuje na unapređene veštine i znanje o skupštinskom nadzoru sektora bezbednosti	Nijedan slučaj	Najmanje 70%	Upitnik pre i posle obuke	Poslanici i rukovodioci skupštinskog osoblja primenjuju stečeno znanje
Aktivnost 1 (+ dodatne aktivnosti)	Organizovanje obuke o skupštinskom nadzoru sektora bezbednosti.	1. Procenat poslanika koji su prošli kroz obuku 2. Procenat skupštinskog osoblja koje je prošlo kroz obuku	Nije primenjivo	1. ≥ 60% (do 2025) 2. ≥ 80% (do 2025)	Agenda i spisak učesnika obuke	Poslanici i skupštinsko osoblje zainteresovani su i dostupni da pohađaju obuku

Rezultat krajnjeg ishoda projekta 2	Unapređeni su kapaciteti nezavisnih nadzornih institucija da ispituju kršenja ljudskih prava od strane institucija sektora bezbednosti	Procenat istraga koje su sprovele nacionalne institucije koje se bave ljudskim pravima koje uključuju institucije sektora bezbednosti	20% godišnje (u 2020)	40% godišnje (do 2025)	Statistika nacionalnih institucija koje se bave ljudskim pravima	<i>Krivično-pravni sistem koji prati istrage nacionalnih institucija koje se bave ljudskim pravima</i>
Rezultat projekta 2 (+ dodatni rezultati)	Ažurirani su postupci za istraživanje kršenja ljudskih prava od strane pripadnika sektora bezbednosti	Nacionalne institucije koje se bave ljudskim pravima potvrđuju i usvajaju postupke za istraživanje kršenja ljudskih prava od strane aktera u sektoru bezbednosti	Nijedan slučaj	Da (do 2023)	Pisana odluka / interni memorandum / smernica politike	<i>Javnost prijavljuje kršenja ljudskih prava od strane aktera u sektoru bezbednosti</i>
Aktivnost 2 (+ dodatne aktivnosti)	Izrada standardnih operativnih procedura o istraživanju kršenja ljudskih prava u sektoru bezbednosti.	Postojanje standardnih operativnih procedura u skladu sa najboljom međunarodnom praksom	Nije primenjivo	Da (do 2022)	Standardne operativne procedure	<i>Zaposleni u nacionalnim institucijama koje se bave ljudskim pravima koriste standardne operativne procedure u svom radu</i>
Rezultat krajnjeg ishoda projekta 3	Akteri iz civilnog društva, mediji i akademska zajednica aktivnije su angažovani u nadzor sektora bezbednosti.	1. Povećan je broj publikacija/ izveštaja o sektoru bezbednosti koje su objavile nacionalne organizacije civilnog društva / akademska zajednica 2. Povećan je broj medijskih članaka u vezi sa sektorom bezbednosti	1. 3 izveštaja u periodu 2015–2020. 2. ~20 (u 2015–2020)	1. ≥6 izveštaja u periodu 2021–2026. 2. ~40 (u 2021–2026)	1. Izveštaji koje su objavile organizacije civilnog društva i akademska zajednica 2. Članci koje su objavili nacionalni mediji u štampi i/ili onlajn	<i>Politički akteri i sektor bezbednosti prepoznaju ulogu organizacija civilnog društva, medija i akademske zajednice kao aktera spoljnog nadzora</i>
Rezultat projekta 3 (+ dodatni rezultati)	Podignuta je svest o značaju nadzora sektora bezbednosti među organizacijama civilnog društva, medijima i akademskoj zajednici	Procenat učesnika koji su ispravno odgovorili na najmanje 80% pitanja u vezi sa značajem spoljnog nadzora sektora bezbednosti	Nije poznato	Najmanje 70%	Test nakon održane radionice	<i>Organizacije civilnog društva, mediji i akademska zajednica zainteresovani su za istraživanje / pisanje o pitanjima sektora bezbednosti</i>
Aktivnost 3 (+ dodatne aktivnosti)	Četiri radionice sa nadležnim organizacijama civilnog društva, medijima i akademskom zajednicom o nadzoru sektora bezbednosti.	1. Broj učesnika iz relevantnih organizacija civilnog društva (prema polu) 2. Broj učesnika iz medija (prema polu) 3. Broj učesnika iz akademske zajednice (prema polu)	Nije primenjivo	1. ≥ 30 (≥40% žene) 2. ≥ 30 (≥40% žene) 3. ≥ 30 (≥40% žene)	Agenda i spisak učesnika na radionicama	<i>Predstavnici organizacija civilnog društva, medija i akademske zajednice zainteresovani su i dostupni da prisustvuju radionicama</i>
Preduslovi	Politička volja ključnih zainteresovanih strana da ojačaju nezavisni nadzor sektora bezbednosti.					

2.2 Teorija promene i pretpostavke

Teorija promene objašnjava zašto smatramo da će određene aktivnosti dovesti do rezultata koji će proizvesti željenu promenu u datom kontekstu. Ističe sve uzročno-posledične odnose između elemenata u lancu rezultata i obezbeđuje narativ koji objašnjava logiku sprovedene intervencije.

U teoriji promene logička matrica je nadograđena budući da pruža predstavu lanca rezultata, koji je dopunjen utvrđivanjem narativa mapiranja i objašnjavanjem različitih veza između svakog nivoa rezultata. Prepoznaje nelinearnu prirodu lanca rezultata i činjenicu da različiti pravci mogu dovesti do jednog rezultata.¹¹ U tom smislu, teorija promene naročito je korisna za održavanje fokusa na dugoročnim rezultatima i promenama koje su potrebne da bi se ti rezultati ostvarili. Štaviše, može pomoći u razumevanju kompleksnosti intervencija u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kada se može zahtevati da različiti projekti doprinesu jednom programskom cilju. Takođe je naročito korisna u utvrđivanju načina na koje aktivnosti u različitim dimenzijama OEBS-a mogu doprineti ostvarenju zajedničkog opšteg cilja. Opis teorija promene treba da bude što je više sveobuhvatniji i rodno osetljiv.

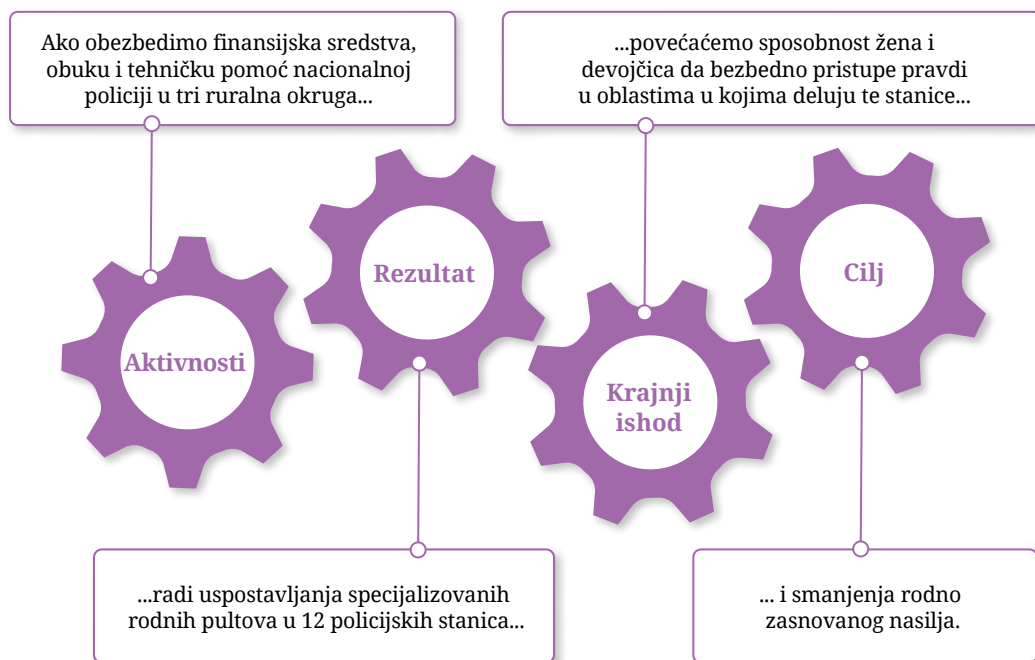
Kako bi se razvila teorija promene, zaposleni u OEBS-u treba da planiraju nameravani cilj i utvrde promenu koja je potrebna da bi se taj cilj ostvario. Zatim treba da planiraju podršku OEBS-a kretanjem unazad u lancu rezultata, i utvrđivanjem promena koje treba da se ostvare da bi se postigao svaki nivo rezultata. Takođe je potrebno da uzmu u obzir osnovne pretpostavke teorije promene; za svaki rezultat potrebno je postaviti pitanje koje je pretpostavke potrebno ostvariti radi ostvarenja narednog rezultata.

Teorija promene za projekat može biti jednostavna – na primer, „ako sprovedemo aktivnost A kako bismo dobili rezultat B u okruženju C, imaćemo krajnji ishod D, koji će doprineti cilju E“. Na primer, pojednostavljena verzija teorije promene za projekat sa ciljem smanjenja rodno zasnovanog nasilja povećanjem pristupačnosti policijskih usluga za žene i devojčice može biti: *„Ako obezbedimo finansijska sredstva, obuku i tehničku pomoć nacionalnoj policiji u tri ruralna okruga (aktivnosti) radi uspostavljanja specijalizovanih rodnih pultova u 12 policijskih stanica (rezultati), povećaćemo sposobnost žena i devojčica da bezbedno pristupe pravdi u oblastima u kojima deluju te stanice (krajnji ishod) i konačno ćemo doprineti smanjenju rodno zasnovanog nasilja (cilj)“*¹²

11 Isabel Vogel, „Pregled upotrebe ‘teorije promene’ u međunarodnom razvoju“ (*Review of the use of ‘Theory of Change’ in international development*) (Ministarstvo za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva, London, 2012).

12 Ovaj primer preuzet je iz: Parsons, J., Gokey, C. i Thornton, M., „Pokazatelji aktivnosti, rezultata, krajnjih ishoda i uticaja u programiranju u oblasti bezbednosti i pravosuđa“ (*Indicators of Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming*) (Ministarstvo za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva, London, 2013).

Slika 2: Pojednostavljen primer teorije promene na projektu upravljanja i reforme sektora bezbednosti



U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kao i u drugim oblastima, jedan od izazova jeste prepoznavanje i opis pretpostavki o tome koje će aktivnosti dovesti do kratkoročne, srednjoročne i dugoročne promene. Međutim, takve pretpostavke se retko testiraju tokom faze planiranja, a situacija tokom sprovođenja može da se promeni, pojedine aktivnosti i kratkoročni rezultati možda neće dovesti do nameranih srednjoročnih i dugoročnih promena. Da bi se umanjio taj rizik, zaposleni u OEBS-u mogu izraditi teoriju promene kako bi utvrdili redosled rezultata na različitim nivoima i pretpostavke koje stoje u osnovi svake kauzalne veze. Kontinuiranu validnost pretpostavki koje su uspostavljene u fazi planiranja i rizika koji su identifikovani za teoriju promene potrebno je redovno ažurirati prilikom sprovođenja programa i potrebno je prilagođavati sprovođenje.

Projekti mogu biti zasnovani na više od jedne teorije promene. Jedna teorija može da se bavi pristupom (metodologija), dok se druga bavi izborom učesnika na projektu ili vremenskim rasporedom aktivnosti. Više teorija promene može takođe biti kombinovano u jednu izjavu: „Ako radimo sa grupama A, B i C i primenjujemo pristup/metodologiju D u vreme E, ostvarićemo rezultate F, G i H”.

Izrada teorije promene sastoji se od tri glavna koraka: (1) utvrđivanja očekivane ili željene promene/promena, (2) artikulisanja kako će doći do promene kao rezultat programskih aktivnosti, i (3) sačinjavanja jedne ili više izjava „Ako X, onda Y, zato što..“.



Za dodatne praktične smernice o izradi teorija promene i primerima:

- ▶ Woodrow, P. i Oatley, N. (2013), „Praktični pristupi teorijama promene u programima koji se tiču konflikata, bezbednosti i pravde: Deo I. Šta predstavljaju, koje su vrste, kako se razvijaju i koriste“ (*Practical Approaches to Theories of Change in Conflict, Security & Justice Programmes: Part I: What are they, different types, how to develop and use them*)

2.3 Okvir praćenja i evaluacije

Praćenje i evaluacija neophodni su ne samo radi unapređenja odgovornosti prema donatorima i korisnicima, već i da bi se pokazalo kako podrška dovodi do dugoročnih rezultata.¹³ Evaluacije su važni mehanizmi za ispitivanje načina na koji krajnji ishodi (npr. bihevioralna i institucionalna promena) utiču na krajnje primaoce usluga (npr. opštu javnost). Kompleksnost praćenja i evaluacije zahteva odgovarajuće planiranje i budžetiranje od početka. Okvir praćenja i evaluacije stoga treba da bude uspostavljen tokom faze planiranja projekta ili programa, i treba da bude sproveden sve vreme, i nakon sprovođenja aktivnosti. Da bi praćenje i evaluacija bili efikasni, potrebno je izdvojiti dovoljne finansijske i ljudske resurse.

Okvir praćenja i evaluacije zasnovan je na dva ključna elementa: pokazateljima, i odgovarajućim osnovnim podacima i ciljem. **Pokazatelji** su kvantitativne ili kvalitativne reference koje omogućavaju jednostavno i pouzdano sredstvo za merenje napretka i dostignuća.¹⁴ Pokazatelji treba da budu konkretni, merljivi, dostupni, realistični i vremenski definisani (SMART) i utvrđeni za sve nivoe logičke matrice ili lanca rezultata. Kad je to primenjivo, pokazatelji treba da budu razvrstani prema polu i drugim preklapajućim faktorima kao što je godište. Cilj pokazatelja jeste pokazati da je projekat sproveo aktivnosti, ostvario nameravane rezultate i krajnje ishode i postigao svoj cilj. **Osnovni podaci** daju pregled situacije pre sprovođenja projekta i mogu biti definisani tokom procene potreba.¹⁵ Osnovne informacije su potrebne na samo da bi se opravdala relevantnost projekta već i da bi se merio napredak na osnovu pokazatelja i u vezi sa definisanim ciljem. **Ciljevi** mogu biti definisani nacionalnim strategijama, dokumentima politika ili mogu prosteći iz pregovora sa zainteresovanim stranama. Isto tako, svrha praćenja nije samo merenje napretka u odnosu na ciljeve, već i utvrđivanje da li je potrebno sprovesti korektivne radnje u slučaju da napredak zaostaje za planom.

13 Praćenje je „brza, stalna analiza napredovanja projekta ka ostvarenju rezultata sa svrhom unapređenja donošenja odluka rukovodstva“; a evaluacija je „detaljna analiza i procena ukupnog učinka projekta, uključujući relevantnost projekta za probleme, delotvornost, efikasnost i naročito njegov doprinos konkretnom (...) cilju“. OEBS, „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (Beč, 2010), str. 85.

14 Ibid, str. 40.

15 Takođe videti poglavlje „Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“ uključujući odjeljak 4.2.



Za dodatne praktične smernice o izradi pokazatelja, videti:

- OEBS (2010), „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*), str. 40–44
- DCAF (2010), „Merenje upravljanja sektorom bezbednosti: vodič za relevantne pokazatelje“ (*Measuring Security Sector Governance: A Guide to Relevant Indicators*)
- Parsons, J., Gokey, C. i Thornton, M. (2013), „Pokazatelji aktivnosti, rezultata, krajnjih ishoda i uticaja u programiranju u oblasti bezbednosti i pravosuđa“ (*Indicators of Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming*)

U svrhe praćenja i evaluacije, važna su **sredstva provere**. Uključuju informacije o tome **koje** je podatke potrebno prikupiti da bi se merio napredak u odnosu na svaki pokazatelj i osnovne podatke, kao i **kako** i **kada** se podaci prikupljaju. Utvrđivanje odgovarajućih sredstava provere i prikupljanje potrebnih podataka mogu često biti izazovni, posebno u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, budući da su intervencije u toj oblasti često kvalitativne (npr. povećanje poverenja stanovništva u policiju) a ne kvantitativne, ili zbog toga što podaci nisu javno dostupni. Štaviše, pojedini ključni podaci (npr. broj žrtava seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, iznos vojne potrošnje ili stepen korupcije) možda neće biti dostupni budući da se smatraju suviše osetljivim da bi bili saopšteni. Takvi izazovi mogu onemogućiti definisanje osnovnih podataka i prikupljanje podataka koji su potrebni za merenje napretka u odnosu na pokazatelje. Sveobuhvatni izvori podataka koji su utvrđeni tokom procena potreba treba da služe kao osnov za utvrđivanje pokazatelja i kao sredstvo provere.¹⁶



Za više informacija o načinu prikupljanja i analize podataka i načinu praćenja i vršenja samoevaluacije, videti:

- OEBS (2010), „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (poglavlja 11 i 12)

Za smernice o praćenju i evaluaciji u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti:

- Corlazzoli, V., i White, J. (2013), „Praktični pristupi teorijama promene u programima koji se tiču konflikata, bezbednosti i pravde: Deo II. Primena teorija promene u praćenju i evaluaciji“ (*Practical Approaches to Theories of Change in Conflict, Security and Justice Programmes: Part II: Using Theories of Change in Monitoring and Evaluation*)
- UNDP (2014), „Zašto, šta i kako meriti? Korisnički vodič za merenje programa vladavine prava, pravosuđa i bezbednosti“ (*Why, What and How to Measure? A User's Guide to Measuring Rule of Law, Justice and Security Programmes*)

16 Za više informacija o reagovanju na te izazove, videti **odjeljak 3.8** dalje u tekstu.

3. Programiranje i praćenje podrške usmerene na rezultate

Potrebno je uzeti u obzir niz elemenata da bi se uspešno pružila podrška usmerena na rezultate.

3.1 Utvrđivanje nacionalnih prioriteta putem procena potreba

Mandati izvršnih struktura OEBS-a koje je utvrdio Stalni savet često su široko postavljeni. Primenom metodologije budžetiranja programa na osnovu učinka, postaju konkretni programski rezultati – ciljevi, krajnji ishodi i rezultati – koji su definisani u predlogu koji se finansira iz jedinstvenog budžeta. Nacionalni prioriteti često utiču na ukupne ciljeve izvršnih struktura, posebno operacija OEBS-a na terenu. Usaglašavanjem podrške sa nacionalnim prioritetima u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, OEBS može na bolji način obezbediti podršku podstaknutu tražnjom, koja odgovara na stvarne i nove potrebe sektora bezbednosti i opšte populacije. Nacionalni prioriteti stoga treba da utiču na izradu dugoročnih ciljeva OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Važna alatka u utvrđivanju nacionalnih prioriteta u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste proces procene potreba. Bez sveobuhvatne procene potreba, nije moguće razumeti i odgovoriti na potrebe sektora bezbednosti i obezbediti održiv, dugoročan pristup pomoći u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. U najmanju ruku potrebno je analizirati nacionalne dokumente, kao što su nacionalni akcioni planovi i politike bezbednosti, kako bi se utvrdilo da li su prioriteti jasno utvrđeni. Potrebe se takođe mogu utvrditi putem konsultacija sa nacionalnim zainteresovanim stranama, uključujući nameravane korisnike. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, konsultacije iziskuju inkluzivan pristup koji uključuje nadležna ministarstva, nadzorna tela, relevantne bezbednosne institucije, organizacije civilnog društva, grupe žena i mladih, i druge relevantne aktere uključene u proces reforme.¹⁷

Na osnovu procene potreba i utvrđenih nacionalnih prioriteta, potrebno je definisati konkretne programske ciljeve koji su usklađeni sa obavezama OEBS-a i konkretnim mandatima izvršnih struktura. U slučajevima kada su projekti i programi u toku, potrebno je sprovoditi (samo)evaluacije i periodično preispitivati nacionalne prioritete i potrebe kako bi se izbeglo da podrška postane zavisna od preduzetog smera. Na primer, slična vrsta pomoći, kao što je obuka, može biti konstantno obezbeđivana budući da pruža vidljivost, ili ista grupa zainteresovanih strana može biti stalno angažovana tokom godina budući da su voljni da prisustvuju radionicama. OEBS takođe treba da proceni šire kontekstualne promene i nove potrebe, koje integriše u revidirano

17 Za više informacija, videti poglavlje „Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

programiranje. Štaviše, OEBS treba da nastavi da održava redovne konsultacije sa nacionalnim zainteresovanim stranama, kao preduslov za uspešno programiranje i sprovođenje i, konačno, radi ostvarenja održivih dugoročnih rezultata.

3.2 Osmišljavanje intervencija sa akcentom na dugoročne rezultate

U skladu sa mandatima izvršnih struktura i nacionalnih prioriteta, intervencije OEBS-a treba da budu osmišljene tako da postignu različite nivoe rezultata, koji doprinose dugoročnoj održivoj promeni. Lanac rezultata intervencije treba da bude izrađen u skladu sa teorijom promene koju je definisala izvršna struktura i, kada je relevantno, svakom teorijom promene koja je definisana za program koji se finansira iz jedinstvenog budžeta.¹⁸

Programi OEBS-a se stoga sprovode putem **aktivnosti**, kao što su obuka ili pružanje tehničke podrške, koje daju konkretne **rezultate**, kao što su podignuta svest ili unapređeni kapaciteti. Ti **rezultati** će direktno doprineti konkretnim **krajnjim ishodima**, kao što je korišćenje znanja od strane nacionalnih aktera koje je stečeno putem aktivnosti OEBS-a, na primer izradom novih politika. Krajnji ishodi treba da doprinesu ostvarenju sveobuhvatnih **ciljeva** koje je definisala izvršna struktura u datom kontekstu, kao što je povećanje odgovornosti aktera u sektoru bezbednosti.¹⁹

Kako bi se obezbedilo da aktivnosti doprinesu dugoročnim rezultatima, zaposleni u OEBS-u treba takođe da utvrde pretpostavke koje stoje u osnovi logike intervencije i, kad je moguće, da ih preispituju od samog početka. Štaviše, da bi se sprečili neželjeni negativni efekti, u fazi planiranja zaposleni u OEBS-u treba da utvrde kako da upravljaju rizicima koji mogu da nastanu u fazi sprovođenja (npr. ako se pokaže da je pretpostavka pogrešna) i koji mogu imati neočekivane efekte na lanac rezultata. Stoga, u meri u kojoj je to moguće, zaposleni u OEBS-u treba da preispituju pretpostavke, prate rizike i izrađuju strategije za smanjenje rizika. Konačno, u skladu sa Akcionim planom iz 2004. za unapređenje rodne ravnopravnosti, zaposleni u OEBS-u treba da obezbede da se rodna perspektiva integriše u aktivnosti, programe i projekte OEBS-a, uključujući one koji su vezani za upravljanje i reformu sektora bezbednosti.



Za integrisanje rodne perspektive u izradu projekata, videti:

- DCAF, OSCE/ODIHR i UN Women (2019), „Integrisanje roda u izradu projekata i praćenje za sektor bezbednosti i pravosuđa“ (*Integrating Gender in Project Design and Monitoring for the Security and Justice Sector (Gender and Security Toolkit)*)

18 Za više informacija, videti [odeljak 2.2](#) gore u tekstu.

19 Za više informacija, videti [odeljak 2.1](#) gore u tekstu.

3.3 Povezivanje projekata sa dugoročnijim programskim strategijama

OEBS primenjuje pristup budžetiranja programa na osnovu učinka za planiranje, izradu i upravljanje programima koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta. Predlog koji se finansira iz jedinstvenog budžeta organizuje rad izvršnih struktura OEBS-a u niz programa koji se finansira iz jedinstvenog budžeta koji opisuju ostvarivanje kratkoročnih rezultata (rezultata), doprinosi srednjoročnim (krajnjim ishodima) i dugoročnim rezultatima (ciljevima). Projekti koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta i vanbudžetski projekti doprinose ostvarenju ciljeva programa koji se finansira iz jedinstvenog budžeta i, konačno, političkim obavezama Organizacije.²⁰

Na projektnom nivou, planiranje je često usredsređeno na neposredne ili kratkoročne rezultate na nivou godišnjih rezultata – na primer, aktivnosti kao što su radionice i obuka. Izrada projekta OEBS-a treba da ide dalje od kratkoročnih rezultata, budući da se programi koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta planiraju imajući u vidu srednjoročne rezultate i dugoročne ciljeve. Budući da se mandati i obaveze finansiranja obično produže, potrebno je planirati srednjoročne i dugoročne rezultate, čak i ako je potrebno nekoliko godina za njihovo ostvarenje. U tom cilju, kada je ostvarivo, zaposleni u OEBS-u treba da izrade višegodišnje programe, koji mogu biti sprovedeni kroz niz godišnjih planova, projekata i aktivnosti.

Na nivou projekta, koji se finansira iz jedinstvenog budžeta i vanbudžetskog projekta, logička matrica se koristi za utvrđivanje glavnih komponenti projekta: cilja programa koji se finansira iz jedinstvenog budžeta, cilja projekta, krajnjeg ishoda, rezultata i aktivnosti.²¹ Te komponente mogu biti upotpunjene teorijom promene na nivou projekta koja definiše način na koji će projekat doprineti široj programskoj strategiji. Može takođe biti korisno testirati povezane pretpostavke kako bi se obezbedila izvodljivost doprinosa projekta programskoj strategiji.²²

Kako bi se dodatno ojačala veza između projekata i ciljeva programa koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta, moguće je izraditi memorandum o razumevanju sa nacionalnim telima kako bi se definisali uzajamno dogovoreni dugoročni ciljevi podrške OEBS-a. Međutim, potrebno je prepoznati da će doprinos OEBS-a ostvarenju dugoročnih ciljeva takođe zavisiti od kontinuiranog prisustva OEBS-a u zemlji domaćinu i/ili od dostupnosti sredstava. Vanbudžetski projekti

20 Za više informacija videti: OEBS, „Orijentacioni vodič za programsko budžetiranje zasnovano na učinku“ (*Performance Based Programme Budgeting Orientation Guide*) (Beč, 2007); i OEBS, „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (Beč, 2010).

21 Svaki projekat koji se finansira iz jedinstvenog budžeta i vanbudžetski projekat treba da doprinese cilju programa koji se finansira iz jedinstvenog budžeta.

22 Videti odeljak 2.2 o teoriji promene.

mogu pokriti višegodišnje angažmane koji doprinose dugoročnim rezultatima. Za razliku od projekata koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta na godišnjoj osnovi, vanbudžetski projekti mogu trajati nekoliko godina, zahvaljujući čemu je moguće izraditi srednjoročne i dugoročne strategije podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Iako podležu drugačijim mehanizmima u odnosu na projekte koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta, vanbudžetski projekti treba da nastoje da doprinesu ukupnim ciljevima OEBS-a i mogu biti integrisani u program OEBS-a.



Za informacije o pristupu OEBS-a utvrđivanju i izradi projekata, videti:

- OEBS (2010), „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (poglavlja 5 i 6)

3.4 **Angažovanje drugih međunarodnih aktera radi podrške zajedničkim ciljevima**

U idealnom slučaju, svi međunarodni akteri koji su angažovani u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u zemlji treba zajednički da doprinesu ostvarenju istih nacionalnih, srednjoročnih i dugoročnih rezultata, u skladu sa nacionalnim prioritetima. S tim ciljem, OEBS treba da podstiče nacionalne aktere da definišu dugoročne reformske prioritete i strategije za različite delove sektora bezbednosti. OEBS takođe treba da podstiče nacionalne aktere da predvode koordinaciju sprovođenja nacionalnih reformi, uključujući donatorske mehanizme koordinacije. Ako nacionalni donatorski mehanizmi koordinacije ne postoje, OEBS treba da podstakne saradnju sa drugim međunarodnim akterima kako bi se utvrdili načini pružanja zajedničkog doprinosa ostvarenju nacionalnih ciljeva.

OEBS može da angažuje relevantne međunarodne aktere (međunarodne organizacije i agencije, ambasade itd.) putem redovnih sastanaka ili uspostavljanjem donatorskih mehanizama koordinacije. Koordinacija je ključna za prevazilaženje nedostataka podrške, izbegavanja udvajanja aktivnosti i slanje zajedničkih poruka između međunarodnih partnera. Koordinacija je posebno važna u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti zbog političke prirode pojedinih reformi u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Međunarodna zajednica stoga treba da šalje odlučne i koordinisane poruke, posebno o značaju tih nacionalnih reformskih prioriteta koji mogu biti smatrani osjetljivim.

3.5 Pružanje podrške višedimenzionalnoj saradnji u okviru OEBS-a

Podrška OEBS-a biće u većoj meri sveobuhvatna i usredsređena na rezultate onda kada akteri OEBS-a sarađuju u sve tri dimenzije bezbednosti. Višedimenzionalna saradnja omogućava napuštanje fragmentisane podrške (koja može imati ograničene rezultate) i stavljanje akcenta na ostvarenje dugoročnih rezultata, koji mogu biti koherentno podržani od različitih dimenzionalnih perspektiva. Sve izvršne strukture OEBS-a treba da obezbede da se strateški ciljevi prepoznaju u sve tri dimenzije bezbednosti kako bi se osigurala podrška koja postiže najveći uticaj. Višedimenzionalne procene potreba predstavljaju korisne alate kako bi se obezbedilo da potrebe mogu biti prepoznate i zadovoljene u sve tri dimenzije OEBS-a.²³

3.6 Pružanje podrške održivosti upravljanja i reforme sektora bezbednosti kroz prihvatanje procesa od strane države

Promena je blisko povezana sa održivošću. Ako reformske aktivnosti nisu održive tokom vremena, ostvareni rezultati biće izgubljeni i biće ostvarena mala promena. Održivost je moguće ostvariti samo ako su nacionalni akteri spremni da podrže reforme i imaju odgovarajuće kapacitete. Prihvatanje procesa od strane države znači da nacionalni akteri vode proces reformi, tj. oni moraju imati kapacitet da upravljaju, koordiniraju, prate i finansiraju. Prema UN-u, prihvatanje procesa od strane države počiva na četiri glavna stuba: zajedničkoj nacionalnoj viziji koja usmerava proces reforme, kapacitetu da se proces reforme sprovodi i koordinira, finansijskoj odgovornosti procesa reforme i nacionalno vođenom praćenju i evaluaciji procesa reformi.²⁴ Uloga OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija jeste da podrži takve nacionalne reforme.



Za više informacija o podršci prihvatanja procesa reforme sektora bezbednosti od strane države, videti:

- Međuresorska radna grupa UN za reformu sektora bezbednosti (2012), „Integrirane tehničke beleške UN sa smernicama za reformu sektora bezbednosti“ (*UN SSR Integrated Technical Guidance Notes*) (str. 13–34)

23 Za više informacija, videti poglavlje „Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti“.

24 Međuresorska radna grupa UN za reformu sektora bezbednosti „Integrirane tehničke beleške UN sa smernicama za reformu sektora bezbednosti“ (*UN SSR Integrated Technical Guidance Notes*), str. 18.



Pristupi pružanju doprinosa prihvatanju procesa od strane države

Vođenje računa o tome da podrška OEBS-a odražava nacionalne prioritete: Važan element prihvatanja procesa od strane države jeste postojanje nacionalne vizije sektora bezbednosti na osnovu koje je moguće utvrditi ciljeve OEBS-a. Procene potreba predstavljaju važan instrument za utvrđivanje prioriteta na osnovu nacionalnih vizija. Potrebe je potrebno preispitivati kako bi se utvrdili prioriteti koji se menjaju i kako bi se na fleksibilan način resursi preusmerili u oblasti gde postoji interes korisnika, te i potencijal za ostvarivanje uticaja.

Procenjivanje spremnosti na nacionalnom nivou za vođenje reformskih aktivnosti: Prilikom saradnje sa nacionalnim zainteresovanim stranama i radi izgradnje svrsishodnih partnerstava, važno je vršiti adekvatne procene nacionalnih interesa. Prioritet je potrebno staviti na saradnju sa nacionalnim zainteresovanim stranama koje mogu doprineti institucionalnoj promeni i koje su jasno zainteresovane za reforme. Ti „promoteri promene“ mogu igrati važnu ulogu u zagovaranju reforme među drugim akterima i u drugim delovima sektora bezbednosti.

Pružanje podrške nacionalnom kapacitetu za vođenje aktivnosti reforme: Pored utvrđivanja „promotera promene“, važno je utvrditi nacionalne kapacitete za vođenje tih aktivnosti. Nacionalni akteri treba da budu podstaknuti da preuzmu vođstvo u različitim pitanjima, pre svega u utvrđivanju nacionalnih prioriteta za reforme, sprovođenju reformi, uspostavljanju nacionalnih i međunarodnih mehanizama koordinacije u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, i praćenju napretka u sprovođenju nacionalnih reformi. Važno je obezbediti održivost podrške za izgradnju kapaciteta tako što će ona biti integrisana u šire nacionalne strategije za institucionalnu izgradnju kapaciteta i u rad nacionalnih institucija za obuku i izgradnju kapaciteta.

Angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana u dijalog o podršci OEBS-a: Nacionalne zainteresovane strane moraju biti angažovane tokom celokupnog programskog ciklusa, od procena potreba preko sprovođenja do evaluacije. Održavanje godišnjih konsultativnih sastanaka predstavlja dobru praksu, kako bi se zajednički preispitali prioriteti u odnosu na promenljivo političko i bezbednosno okruženje. Primeri dobre prakse takođe uključuju sastanke upravljačkog odbora sa ključnim partnerima i periodično predstavljanje rezultata nacionalnim zainteresovanim stranama. Inkluzivan pristup iziskuje angažovanje svih relevantnih nacionalnih zainteresovanih strana, uključujući predstavnike civilnog društva, ženskih grupa, nacionalnih manjina i drugih relevantnih aktera.

Pružanje podrške angažovanju civilnog društva: Ključni princip prihvatanja procesa od strane države jeste inkluzija, što znači da su uzete u obzir percepcije i potrebe opšte populacije, a ne samo potrebe nacionalnih organa. To uključuje bavljenje potrebama i prioritetima različitih grupa žena, muškaraca, dečaka i devojčica. Dugoročno gledano, reforme koje ne odgovaraju na stvarne potrebe svih nacionalnih korisnika verovatno neće biti održive. Kako bi se obezbedila inkluzivnost, potrebno je podržati dijalog između nacionalnih organa i civilnog društva.

3.7 Dopunjavanje dugoročnih strategija inicijativama koje brzo ostvaruju uticaj

Iako OEBS treba da nastoji da obezbedi da njegova podrška ima dugoročan uticaj i da je održiva, ponekad može biti potrebno graditi inicijative koje brzo ostvaruju uticaj, koje će graditi poverenje ili postaviti temelj za dugoročnije angažovanje. Takvi angažmani su generalno malog obima i od direktne su koristi za stanovništvo ili ključne zainteresovane strane, i zadovoljavaju ciljanu potrebu. Iz perspektive OEBS-a, mogu doprineti jačanju interakcije sa ključnim zainteresovanim stranama tokom faze izrade projekta, čime se osnažuje poverenje za saradnju na budućim projektima koji mogu biti osetljivije prirode.

Studija slučaja 2



Primeri projekata koji ostvaruju brz uticaj u okviru Inicijative za bebednost zajednice u Kirgistanu

Nakon nasilnih međuetničkih sukoba u južnom Kirgistanu 2010. godine, vlada Kirgistana zatražila je podršku OEBS-a da bi pomogla policiji koja deluje u multietničkom okruženju u zaštiti ljudskih prava i unapređenju odnosa policije i zajednice. Da bi odgovorio na krizu, Centar OEBS-a u Biškeku uspostavio je Inicijativu za bezbednost zajednice, s ciljem izgradnje poverenja između organa za sprovođenje zakona i zajednica.²⁵ Kao deo te Inicijative, OEBS je poslao nenaoružane međunarodne policijske službenike kao savetnike u područnim policijskim stanicama.

U početnim fazama Inicijative, inicijative zajednice malog obima korišćene su da bi se izgradilo poverenje između policije i zajednice. Na primer, OEBS je pomogao u ponovnom uspostavljanju prisustva policije u udaljenim oblastima kroz raspoređivanje „mobilnih policijskih ispostava” – prilagođenih kombija koji sadrže osnovnu opremu potrebnu za funkcionisanje mobilne policijske stanice. Od njihovog uvođenja, policija i lideri zajednice sve više ih koriste kao mesta za isticanje i razmatranje problema. Inicijative u zajednici malog obima, kao što su sportski događaji, otvorena vrata policije i kulturne manifestacije, korišćene su za ponovnu izgradnju mostova između zajednica i policije.

Podrška koja je pružena kroz Inicijativu za bezbednost zajednice bila je malog obima, ali je zadovoljila lokalne potrebe, budući da je bila zasnovana na sveobuhvatnom poznavanju specifičnih izazova u svakoj zajednici. Takođe je pomogla u izgradnji poverenja između policijskih savetnika OEBS-a i njihovih kirgistanskih kolega, kao i njihovih područnih stanica, čime je ojačan kredibilitet i omogućeno efikasnije pružanje saveta. Uspeh tih inicijativa koje ostvaruju brz uticaj takođe je pomogao u širenju Inicijative na druge okruge.

25 OEBS, „Inicijativa bezbednosti u zajednici“ (*The Community Security Initiative*), 2012.

Inicijative koje brzo ostvaruju uticaj treba da budu izrađene u konsultacijama sa korisnicima kako bi se obezbedilo da imaju nameravani efekat. Procene potreba važne su za prepoznavanje oblasti u kojima takve inicijative mogu biti vredne ili mogu doprineti daljem angažmanu ili promeni. Budući da inicijative koje brzo ostvaruju uticaj treba da polože temelje za dugoročno angažovanje, treba da budu izrađene zajedno sa dugoročnim strategijama podrške, a ne u izolaciji. Potrebno je osigurati da kratkoročne mere ne ugroze dugoročne inicijative.

3.8 Praćenje i evaluacija za podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Delotvorno praćenje i evaluacija ključni su za obezbeđivanje da se napredak redovno prati i da se odvija po planu, da se rizici procene i umanje, da se projekat prilagođava ako je to potrebno i da se njegov doprinos ostvarenju dugoročnih rezultata može evaluirati. Kako bi se obezbedilo da praćenje i evaluacija podržavaju doprinos OEBS-a dugoročnim rezultatima, potrebno je staviti akcenat ne na nivo rezultata, već na krajnje ishode.

Praćenje i evaluacija treba da počnu u fazi planiranja, uz izradu logičke matrice i teorije promene. Teorija promene i izrada logičke matrice iziskuju odabir strateškog cilja (ili nameravane promene) i procesa rada unazad kako bi se utvrdili rezultati koji su potrebni da bi se ti ciljevi ostvarili. Nakon utvrđivanja rezultata, potrebno je utvrditi ili izraditi pokazatelje koji pokazuju rezultate koje je potrebno ostvariti kroz njihovu proveru putem kvalitativnih i kvantitativnih podataka. Takođe je potrebno utvrditi moguće pretpostavke i rizike. U OEBS-u, na nivou programa koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta, pokazatelji se obično dodeljuju svim nivoima lanca rezultata. Kako bi se održao fokus na dugoročnim rezultatima tokom planiranja projekta, korisno je posmatrati krajnje ishode na nivou programa koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta i pokazatelje i razmotriti kako će rezultati projekta doprineti krajnjim ishodima i ciljevima programa koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta.²⁶

Adekvatno praćenje i evaluacija mogu biti izazovni, na primer, zbog nedostatka resursa za sprovođenje praćenja i prepoznavanje i uvođenje korektivnih mera kada su potrebne. Da bi se obezbedili dovoljni finansijski i ljudski resursi za praćenje i evaluaciju, potrebno je izvršiti adekvatno planiranje i budžetiranje, i potrebno je podići svest o njihovom značaju. Takođe može biti teško meriti promenu zbog kvalitativne prirode efekata u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti – na primer, povećanje poverenja stanovništva u policiju. Štaviše, relevantni podaci – na primer, o broju žrtava seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, nivoima korupcije ili vojnoj potrošnji – mogu biti nedostupni budući da se smatraju suviše osetljivim da bi bili podeljeni.

26 OEBS, „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (Beč, 2010), str. 40.

Štaviše, podaci možda neće obuhvatiti sve informacije koje su potrebne za pravilno praćenje i evaluaciju (npr. razvrstane prema polu, godištu, etničkom poreklu itd.). Nedostatak direktno dostupnih podataka može onemogućiti izradu osnovnih podataka i prikupljanje podataka koji su potrebni za merenje napretka. Naredni odeljak nudi smernice za planiranje praćenja i evaluacije i umanjivanje pojedinih pomenutih izazova.

- **Izrada osnovnih podataka za merenje napretka:** Osnovni podaci predstavljaju referentnu tačku za merenje napretka. U idealnom slučaju, takve podatke potrebno je utvrditi pre početka projekta, uglavnom putem procena potreba, oslanjanjem na širok spektar izvora. U pojedinim kompleksnim slučajevima, projekat može uključiti ranu aktivnost na početku njegovog sprovođenja kako bi se sprovedla osnovna studija, koja će obezbediti osnovne podatke na osnovu kojih se cilj može definisati. U takvim slučajevima, dokument predloga projekta (logička matrica i plan praćenja i evaluacije) treba da bude ažuriran novim osnovnim podacima čim oni budu dostupni.
- **Utvrđivanje izvora podataka radi izrade osnovnih podataka i merenja napretka:** Podaci koji se koriste u utvrđivanju osnovnih podataka i merenju napretka na osnovu njih mogu biti prikupljeni, na primer, iz nacionalnih izveštaja (npr. izveštaj o sprovođenju strategije) i statistike, međunarodnih standarda i istraživačkih dokumenata. OEBS može da prikuplja primarne podatke kroz intervju, fokus-grupe ili ispitivanja javnog mnjenja. Moguće je rekonstruisati široko zasnovane osnovne informacije na osnovu sekundarnih podataka, kao što su izveštaji civilnog društva, procene i izveštaji međunarodnih aktera ili relevantna nacionalna statistika. Kako bi se unapredio njihov kredibilitet, sekundarni podaci koji se koriste treba da budu procenjivani na osnovu perioda koji pokrivaju, kao i u vezi sa tačnošću i mogućom pristrasnošću. Podaci se takođe mogu prikupljati putem posmatranja, na primer, ispitivanjem kako se sednice skupštinskog odbora za bezbednost održavaju ili koliko su dobro manjine integrisane u policijske službe. Kako bi se obezbedio kredibilitet podataka, podatke treba proveriti na osnovu nekoliko različitih izvora podataka i metoda prikupljanja podataka.



Za više informacija o prikupljanju podataka, analizi i tumačenju, videti:

- ▶ OEBS (2010), „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (potpoglavlje 12.8)
- **Praćenje rezultata:** Praćenje na projektnom nivou podrazumeva praćenje napretka u sprovođenju ne samo aktivnosti i ostvarenja rezultata, već i rezultata i ciljeva projekta, uključujući i doprinos programa široj strategiji programa koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta. Na nivou programa koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta, napredak se generalno prati na nivou rezultata, krajnjih ishoda i ciljeva. Na tom nivou praćenje krajnjih ishoda posebno je važno i zahteva analizu toga da li su dobijeni i obezbeđeni rezultati doprineli unapređe-

nom znanju i veštinama, što je dovelo do promene u postupanju ili učinku institucije. Pored toga, praćenjem je potrebno proceniti stepen u kome krajnji ishodi doprinose dugoročnim rezultatima (ciljevima) koji utiču na pozitivnu promenu za korisnike.

- **Pojašnjavanje razlike između pokazatelja aktivnosti i pokazatelja rezultata:** Pokazatelji rezultata ponekad se mešaju sa pokazateljima aktivnosti. Pokazatelji aktivnosti samo pokazuju da su se aktivnosti odigrale – na primer, broj učesnika koji su prisustvovali obuci o borbi protiv zločina iz mržnje. Takvi pokazatelji ne pokazuju da li je aktivnost doprinela ostvarenju kratkoročnog rezultata. Umesto toga, pokazatelj treba da odražava promene kapaciteta, znanja ili procesa – na primer, procenat lica koja su osetila da je obuka kroz koju su prošla povećala njihovu sposobnost da se bore protiv zločina iz mržnje.
- **Pojašnjavanje razlike između pokazatelja rezultata i pokazatelja krajnjih ishoda:** Iako nivo rezultata može zavisiti od konteksta, do čestog problema dolazi kada se pokazatelji rezultata koriste za merenje krajnjih ishoda. Na primer, veštine koje su stečene tokom obuke (rezultat) mogu biti korišćene kao pokazatelj krajnjeg ishoda, čak iako sticanje tih veština nije doprinelo promeni ponašanja ili institucionalnoj promeni (krajnji ishod). Kako bi se pratila promena koja je proizašla iz tog rezultata, važno je ispitati da li su stečene veštine primenjene u širem smislu i da li su dovele do poboljšanih praksi i/ili metoda rada. Na primer, za pokazatelj rezultata *unapređeno znanje o dobroj međunarodnoj praksi među članovima skupštinskog odbora za bezbednost*, odgovarajući pokazatelj krajnjeg ishoda može biti *stepen u kome skupštinski odbori za bezbednost prilagođavaju svoje metode rada dobroj međunarodnoj praksi*.
- **Upravljanje očekivanjima o pokazateljima:** Iako su pokazatelji važni za praćenje napretka, oni ne mogu objasniti zašto je došlo do napretka. Pokazatelji takođe imaju implikacije u smislu resursa s obzirom na to da je potrebno prikupljanje podataka. Iz tog razloga, potrebno je ograničiti broj odabranih pokazatelja i uključiti pokazatelje koji obezbeđuju najbolje sredstvo za merenje napretka. S tim ciljem, pokazatelji treba da budu konkretni, merljivi, ostvarljivi, relevantni i vremenski ograničeni. Međutim, možda nije uvek moguće prikupljati podatke koji su u direktnoj korelaciji sa određenim pokazateljem, posebno na nivou cilja. U takvim slučajevima, korišćenje indirektnih ili „približnih“ pokazatelja može biti potrebno. Na primer, možda nije moguće direktno meriti povećanje bezbednosti marginalizovanih grupa. Umesto toga, to može biti indirektno mereno preko približnih pokazatelja, kombinujući stepene zločina iz mržnje prema marginalizovanim grupama sa percepcijom bezbednosti među tim grupama. Budući da približni pokazatelji ne mere u potpunosti nameravanu promenu, potrebno je imati u vidu podatke na kojima su zasnovani ti pokazatelji i njihova ograničenja.

Slika 3: Primeri mogućih približnih pokazatelja u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti

PRINCIP DOBROG UPRAVLJANJA SEKTOROM BEZBEDNOSTI	MOGUĆI PRIBLIŽNI POKAZATELJ
Odgovornost i transparentnost	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Indeks odgovornosti (Institut Varieties of Democracy) ▶ Indeks strateške korupcije i upravljanja ▶ Indeks percepcije korupcije (Transparency International) ▶ Indeks kontrole korupcije (Svetska banka) ▶ Skala legitimnosti države (indeks ranjivosti države)
Delotvornost i efikasnost	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Broj policijskih službenika na 100.000 stanovnika (UNODC – Anкета o trendovima kriminala, Interpol, izveštaji nacionalne bezbednosti) ▶ Monopol na upotrebu sile (Bertelsmanov indeks transformacije) ▶ Indeks delotvornosti države (Svetska banka)
Vladavina prava	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Indeks vladavine prava (Institut Varieties of Democracy) ▶ Indeks vladavine prava (Svetska banka) ▶ Skala političkog terora
Rodna ravnopravnost	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Indeks rodne neravnopravnosti (UNDP) ▶ Indeks o ženama, miru i bezbednosti (Institut za žene, mir i bezbednost u Džordžtaunu i Centar za rod, mir i bezbednosti Mirovnog istraživačkog instituta u Oslu (PRIO)) ▶ Indeks bezbednosti žena (SHEcurity)
Učešće i inkluzivnost	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Rangiranje političkih prava i građanskih sloboda (Freedom House) ▶ Indeks jednake zaštite (Institut Varieties of Democracy) ▶ Indeks slobode izražavanja i odgovornosti (Svetska banka) ▶ Indeks učešća civilnog društva (Institut Varieties of Democracy)
Responzivnost	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Skala bezbednosnog aparata (indeks ranjivosti države)

- **Izrada kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja:** Kad je reč o krajnjim ishodima u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kvalitativni pokazatelji ponekad su prikladniji za praćenje ponašanja i institucionalne promene od kvantitativnih pokazatelja. Nažalost, često postoji tendencija da se da prednost kvantitativnim pokazateljima budući da je njih lakše meriti ili prikupljati (npr. iz zvanične statistike, spoljnih izvora ili merenja). Premda se zaposleni u OEBS-a najčešće savetuju da koriste kombinaciju kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja, izbor pokazatelja treba da bude pod uticajem validnosti pokazatelja (npr. mere se osnovni koncepti u najvećoj mogućoj meri) i dostupnosti podataka. Na primer, za merenje napretka u istragama zločina iz mržnje primenom dobre međunarodne prakse, broj zločina iz mržnje koje policija istražuje neće ukazati na to da li je promena istražne prakse u većoj meri u skladu sa međunarodnim standardima i da li je imala pozitivan efekat. Dodavanje kvalitativnog pokazatelja na osnovu posmatranja ili intervjua ili ankete može pomoći u merenju povratnih informacija o stepenu u kojem su istrage usklađene sa dobrom međunarodnom praksom. Takođe, pokazatelj treba da bude što je moguće više konkretniji, te je formulacija sa upućivanjem na dobru međunarodnu praksu suviše široka za korišćenje.
- **Inkorporiranje gledišta nacionalnih zainteresovanih strana i korisnika u praćenje i evaluaciju:** Kako bi podrška bila relevantna, tokom praćenja potrebno je usvojiti gledišta različitih nacionalnih zainteresovanih strana i korisnika, na primer, angažovanjem nacionalnih aktera u utvrđivanje pokazatelja, odlučivanje o tome šta treba pratiti, vođenje fokus-grupa sa korisnicima i korišćenje nacionalne ekspertize za prikupljanje osnovnih podataka. Uključivanje rodne perspektive u praćenje može pomoći u otkrivanju rodno povezanih propusta i izazova, koji zatim mogu biti premošćeni prilagođavanjem projekta po potrebi. Posledično, OEBS treba da podstiče kontinuirano zajedničko praćenje napretka. Mehanizmi zajedničkog praćenja takođe su važni za obezbeđenje uzajamne odgovornosti. U tom smislu, osoblje na projektu treba da organizuje redovne sastanke odbora za koordinaciju ili odbora za upravljanje sa korisnicima i ključnim donatorima radi razmene informacija o napretku i da vrši potrebna prilagođavanja sprovođenja projekta. Uključivanje nacionalnih parlamenata u definisanje repera na osnovu kojih je moguće meriti ostvarenje ciljeva u oblasti upravljanja i reforme može takođe biti mereno kao dobra praksa, a Parlamentarna skupština OEBS-a može imati ulogu usmeravanja tog procesa.
- **Integrisanje praćenja i evaluacije u donošenje odluka:** Važno je obezbediti da podrška u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti bude u skladu sa nacionalnim prioritetima i verovatno će dovesti do dugoročnih rezultata. To zahteva sposobnost prilagođavanja podrške OEBS-a promenljivim okolnostima i naučenim lekcijama. Praćenje i evaluacija obezbeđuju važne informacije za donošenje odluka o sprovođenju reformi budući da omogućuju redovno praćenje i prilagođavanje projekata i programa u skladu sa napretkom i naučenim lekcijama. Preporuke koje proističu iz praćenja i evaluacije mogu takođe biti integrisane u donošenje odluka u vezi sa izradom novih projekata.

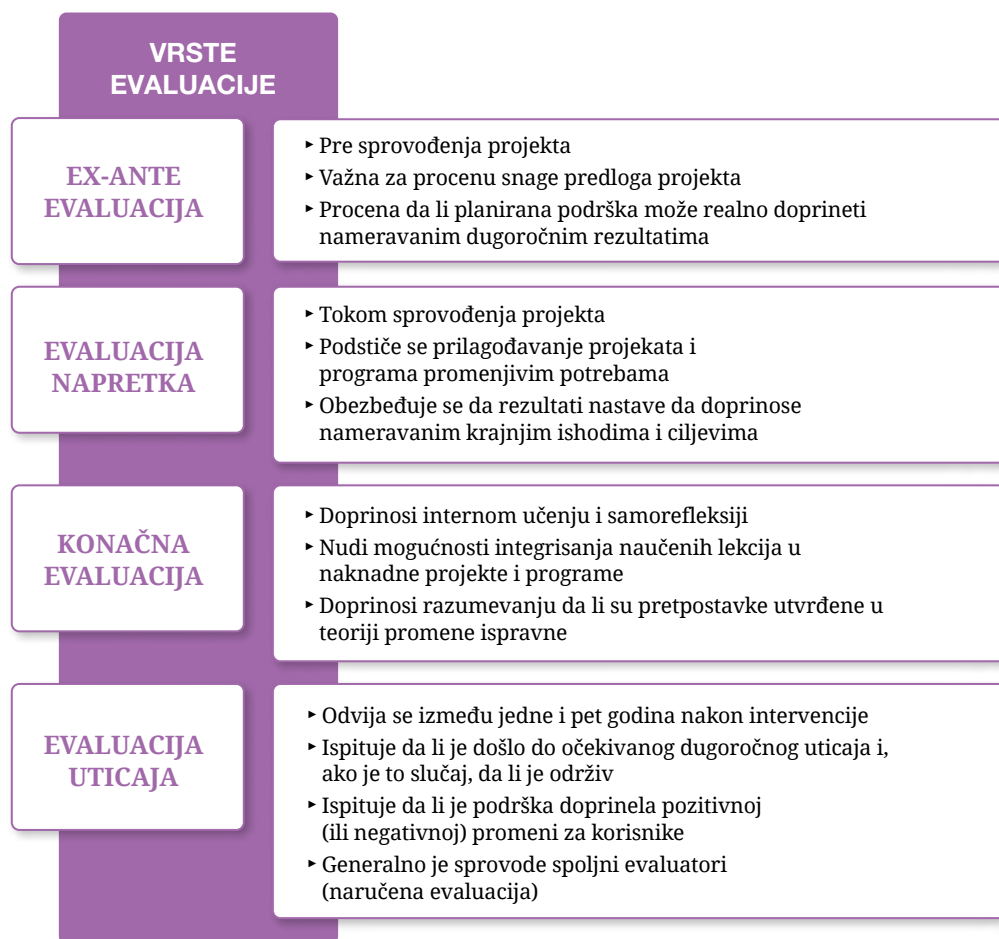
Studija slučaja 3



Godišnji sastanci Misije OEBS-a u Srbiji na kojima se analizira sprovođenje

Radi jačanja dijaloga sa nacionalnim zainteresovanim stranama, u okviru višegodišnjeg vanbudžetskog projekta koji finansira Švedska, Misija OEBS-a u Srbiji i njeno Odeljenje za demokratizaciju organizuju godišnje sastanke na kojima se razmatraju podrška pružena tokom prethodne godine i naučene lekcije. Sastanci okupljaju sve projektne partnere, uključujući i donatore, državne institucije, nevladine organizacije i akademsku zajednicu. Pored toga što je obezbeđen formalni mehanizam za zajedničku analizu vrste podrške koju pruža OEBS, sastanci su takođe omogućili da se naučene lekcije integrišu u dalje sprovođenje, samoevaluaciju i buduću izradu projekata.

- **Evaluacija podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti:** Tokom evaluacija koriste se ne samo podaci praćenja i evaluacije koji su prikupljeni tokom sprovođenja projekata i izveštavanja, već i informacije koje podrazumevaju veći obuhvat, kako bi se integrisali u procenu, preporuke i naučene lekcije koji treba da budu uzeti u obzir za izradu budućih programa i projekata. OEBS definiše četiri vrste evaluacije: ex-ante evaluaciju, evaluaciju napretka, konačnu evaluaciju i evaluaciju uticaja (videti Sliku 4). Za sve vrste evaluacija, doprinos kratkoročnih rezultata treba da bude testiran u odnosu na ostvarenje srednjoročnih i dugoročnih ciljeva. Evaluacije u OEBS-u mogu sprovoditi spoljni eksperti (decentralizovana/naručena evaluacija) ili Kancelarija Sekretarijata OEBS-a za unutrašnji nadzor, u skladu sa standardnom metodologijom evaluacije.
- **Evaluacije u OEBS-u obavljaju se u skladu sa sledećim Kriterijumima evaluacije Odbora OECD-a za razvojnu pomoć (DAC):** relevantnost, delotvornost, efikasnost, održivost, uticaj i koherentnost. Prilikom vršenja evaluacije u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kriterijumom „relevantnosti“ moguće je ispitati, na primer, princip prihvatanja procesa od strane države i postaviti pitanje „U kom stepenu je pomoć OEBS-a pružena na način kojim se podržava prihvatanje procesa od strane države i u kom stepenu je komplementarna i koordinirana sa sprovođenjem nacionalnih strategija?“. Prihvatanje procesa od strane države može biti razmatrano iz perspektive koherentnosti ili održivosti.

Slika 4: Različite vrste evaluacije

U zavisnosti od ciljeva konkretne evaluacije, drugi kriterijumi mogu takođe biti primenjeni, kao što su dodata vrednost / uporedna prednost OEBS-a ili integrisanje rodne perspektive. Ne moraju svi kriterijumi biti korišćeni u svakoj evaluaciji. Izbor zavisi od različitih faktora, uključujući svrhu i ciljeve evaluacije, dostupne resurse i metodološka razmatranja. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti dodatni kriterijumi procene mogu biti vezani, na primer, za stepen u kome je podrška OEBS-a obezbeđena u skladu sa principima dobrog upravljanja sektorom bezbednosti.²⁷ Mogu uključiti, na primer:

27 Za više informacija, videti odeljak 2.2 u poglavlju „Razumevanje upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a“.

- *Rodnu ravnopravnost*: U kojoj su meri različite bezbednosne potrebe žena, muškaraca, dečaka i devojčica sadržane u podršci OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti? Da li su muškarci, žene, devojčice i dečaci imali koristi od dugoročnih rezultata? Podaci praćenja i evaluacije treba da budu razvrstani prema polu kako bi se olakšala analiza različitih rezultata za žene, devojčice, muškarce i dečake.
- *Ljudska prava*: U kom stepenu su prikupljene percepcije nosioca dužnosti i nosioca prava? Praćenje i evaluacija stoga treba da uključe percepcije manjina.

Pored evaluacije (bez obzira na to da li je naručena, spoljna ili je interno sprovodi Kancelarija za unutrašnji nadzor), rukovodilac projekta je dužan da pripremi, u najmanju ruku, **konačnu samoevaluaciju projekta** kao konačni narativni izveštaj za svaki projekat, odražavajući celokupan paket podataka praćenja i evaluacije, ističući koliko dobro je projekat ostvario planirane srednjoročne i dugoročne rezultate i koje su lekcije naučene. Samoevaluacija je po svojoj prirodi različita od evaluacije budući da predstavlja interni reflektivni proces, ali treba da bude u najvećoj mogućoj meri objektivna.

3.9 Prevažilaženje izazova u pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na rezultate

Mogući izazovi u podržavanju pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na rezultate jesu sledeći:

- **Nedostatak političke podrške za reforme usmerene na rezultate**: Upravljanje i reforma sektora bezbednosti predstavljaju politički proces koji može dovesti do promena u ravnoteži moći. Zbog toga politička podrška možda nije uvek dostupna za vrste dugoročnih reformi koje će verovatno dovesti do održive promene. Umesto toga, podrška može biti ograničena na ad hoc aktivnosti, kao što su obuke i radionice. Zaposleni u OEBS-u treba da utvrde mogućnosti za dobijanje političke podrške za dugoročne reforme. To može biti učinjeno korišćenjem postojećih obaveza OEBS-a kao polaznih osnova (npr. Kodeks postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti), pružanjem podrške regionalnim radionicama, gde je moguće baviti se pitanjem koje je suviše osetljivo da bi bilo razmatrano na nacionalnom nivou ili korišćenjem kapaciteta Parlamentarne skupštine OEBS-a za pružanje političke podrške.
- **Uspostavljanje ravnoteže između prihvatanja procesa od strane države i pristupa koji su usmereni na rezultate**: Čak i kada je politička podrška dovoljna, možda ne postoji jasna i neophodna nacionalna vizija za dugoročne reforme. U takvim slučajevima, OEBS može biti pozvan da doprinese različitim nacionalnim aktivnostima reformi koje nužno ne dopri-

nose sveobuhvatnom dugoročnom nacionalnom cilju. Kada je to slučaj, OEBS treba da nađe ravnotežu između podsticanja prihvatanja procesa od strane države i podrške dugoročnim reformama koje su usmerene na rezultate. Iako je važno obezbediti da se podrška planira na način koji će rezultirati dugoročnom promenom, odgovornost za definisanje prioriteta reformskih aktivnosti snose nacionalni akteri. Ponekad su mali koraci potrebni za izgradnju poverenja i podizanje svesti o značaju dugoročnih reformi pre nego što je moguće razmatrati pitanja koja imaju veći strateški značaj. Ipak, takvi koraci treba da budu definisani u okviru dugoročnije strategije OEBS-a i potrebno ih je preispitati ukoliko nema znakova da će postojati podrška dugoročnih, nacionalnih reformskih aktivnosti.

- **Promena karakteristična za određeni kontekst:** Dugoročna promena može imati različita značenja u različitim kontekstima. Stoga iste repere nije moguće premeštati iz jednog konteksta u drugi. Na primer, u jednoj zemlji izrada politike nacionalne bezbednosti može se smatrati značajnim korakom napred u procesu reformi jedne države. Međutim, u drugom kontekstu, sprovođenje politike nacionalne bezbednosti predstavljalo bi značajan napredak. Isto tako, vremenski okvir potreban za promenu može se veoma razlikovati od jedne države do druge i od regiona do regiona. Zbog toga je važno uključiti kontekstualne informacije u relevantne projektne dokumente kako bi se objasnilo kakve reforme čine napredak i obezbediti osnovne podatke na osnovu kojih se meri promena.
- **Rešavanje nepredviđenih izazova:** Povremeno mogu iskrsnuti novi i iznenadni bezbednosni izazovi (npr. pandemija) koji mogu usporiti tekuće procese reformi ili dovesti do preispitivanja reformskih prioriteta od strane državnih organa. Podrška OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti treba da bude sistematična i usredsređena na dugoročnu promenu, ali takođe treba da bude fleksibilna da bi obezbedila neposrednu pomoć u slučaju novih bezbednosnih potreba, ako je potrebno. Iako je teško planirati takve nepredviđene situacije, važno je obezbediti da je u okviru pomoći OEBS-a sektoru bezbednosti potrebno razmotriti kako je principe upravljanja moguće unaprediti i integrisati.
- **Kapacitet korisnika da sprovede reforme:** Ako korisnici podrške OEBS-a ne poseduju finansijske, ljudske ili tehničke kapacitete da sprovedu reforme, ostvarenje i održivost rezultata mogu biti otežani. Iako kapaciteti korisnika mogu biti van kontrole OEBS-a – na primer, zbog rotacije zaposlenih, politike naknada ili javnih budžeta – pojedini aspekti mogu biti ublaženi ukoliko se obuhvate u fazi izrade projekta. Procene potreba i dugoročna saradnja sa kolegama na projektu predstavljaju korisne načine da se utvrde i obuhvate problemi u vezi sa kapacitetima među korisnicima projekata.

4. Pristupi u različitim vrstama podrške koji su usmereni na rezultate

U ovom odeljku sadržani su konkretni predlozi načina sprovođenja pristupa koji su usmereni na rezultate u smislu podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti u oblastima koje su obično obuhvaćene programiranjem OEBS-a. Programske aktivnosti stoga treba da budu sprovedene tako da se maksimizira potencijal ostvarenja dugoročnih i održivih rezultata. Rezultati se mogu na najbolji način postići onda kada su sve vrste podrške povezane sa sveobuhvatnim programskim ciljem i kada je akcenat stavljen na unapređenje održivosti rezultata.

4.1 Razvoj proizvoda znanja

OEBS često razvija i objavljuje proizvode znanja, kao što su smernice i priručnici, koji mogu biti korišćeni za podizanje svesti ili pružanje podrške nacionalnim akterima da sprovedu aktivnosti reformi. OEBS takođe pruža podršku sprovođenju ciljanih vežbi mapiranja i izradi procena i izveštaja o praćenju za određene zemlje, na zahtev.

Uticaj proizvoda znanja može se povećati:

- **Obezbeđivanjem da proizvodi znanja imaju jasan cilj:** Proizvodi znanja kojima se daju preporuke nacionalnim zainteresovanim stranama na osnovu istraživanja i empirijskih dokaza mogu povećati kredibilnost saveta OEBS-a u vezi s politikom. Takođe mogu dati dobar osnov za aktivnosti izgradnje kapaciteta. Izrada takvih proizvoda ne treba da se sprovodi izolovano od drugih projekta, već kao deo šireg doprinosa sveobuhvatnom cilju.
- **Vođenje računa o tome da proizvodi znanja odgovaraju potrebama:** Prilikom planiranja izrade proizvoda znanja, zaposleni u OEBS-u treba da obezbede da su nacionalni akteri zainteresovani da prime te proizvode i da će postojati mogućnosti za primenu nalaza.
- **Uključivanje stručnjaka u konceptualizaciju i reviziju proizvoda znanja:** Proizvodi znanja često se izrađuju uz podršku spoljnih eksperata, ali angažovanje dodatnih stručnjaka sa odgovarajućom ekspertizom u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti (npr. reforma policije, upravljanje granicama, borba protiv korupcije) iz država učesnica ili međunarodnih organizacija u faze konceptualizacije i revizije može obezbediti kvalitet publikacije. Budući da brojne proizvode znanja izrađuju Sekretarijat OEBS-a ili institucije, važno je osigurati učešće zaposlenih OEBS-a na terenu, koji rade u određenoj tematskoj oblasti, posebno ako se proizvod izrađuje za konkretnu državu učesnicu ili podregion (npr. istočnu Evropu, centralnu Aziju itd.).

Studija slučaja 4



Priručnik OEBS-a o radu policije vođenom obaveštajnim podacima

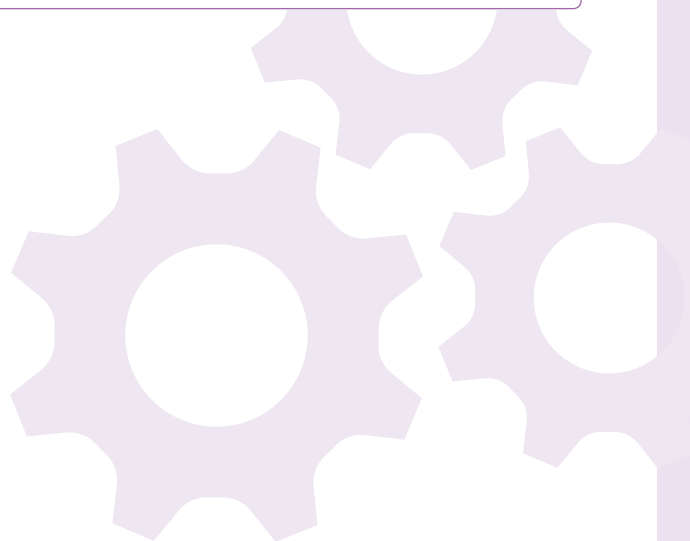
Priručnik OEBS-a o radu policije vođenom obaveštajnim podacima izradilo je Odeljenje za transnacionalne pretnje Sekretarijata OEBS-a između decembra 2016. i jula 2017. Trideset pet stručnjaka u oblasti sprovođenja zakona koje su imenovale države učesnice OEBS-a pružilo je nematerijalnu podršku, kao i stručnjaci iz glavnih partnerskih organizacija Odeljenja za transnacionalne pretnje, Interpol, Europol i UNODC.

Eksperti su učestvovali u dvodnevnoj radionici, na kojoj su razgovarali o konceptualnim pitanjima u vezi sa modelom rada policije vođenog obaveštajnim podacima i saglasili su se o nacrtu priručnika. Nakon radionice, eksperti su nastavili da podržavaju proces izrade u okviru tri radne grupe, analizom nacрта i pružanjem stručnih saveta o posebnim poglavljima.

Procesu izrade prethodilo je detaljno interno istraživanje postojećih materijala, što je bilo ključno za konceptualizaciju priručnika. Iako je uključivanje eksperata iz država učesnica i partnerskih organizacija predstavljalo određeni logistički izazov, njihov doprinos je bio dragocen u obezbeđivanju visokog kvaliteta i relevantnosti publikacije. Njihovo učešće takođe je značajno doprinelo širokom prihvatanju i odobravanju priručnika, što je bilo ključno u obezbeđivanju njegovog praktičnog korišćenja od strane nacionalnih vlasti.

S obzirom na geografsku rasprostranjenost OEBS-a, ključni izazov bilo je utvrditi zajedničku terminologiju, budući da određeni termini i koncepti u vezi sa radom policije vođenim obaveštajnim podacima imaju različita značenja u različitim kulturnim kontekstima ili uopšte ne postoje. U tom cilju, bilo je ključno postizanje dogovora o zajedničkom pristupu konceptualizaciji modela rada policije vođenog obaveštajnim podacima koji je preporučio OEBS pre započinjanja procesa izrade.

Otkad je objavljen, priručnik je preveden na deset jezika. Obezbedio je osnov za nacionalne i regionalne radionice Odeljenja za transnacionalne pretnje u celoj oblasti OEBS-a i koriste ga organi za sprovođenje zakona, institucije za obuku policije i druge međunarodne i regionalne organizacije.



- **Podizanje svesti o proizvodima znanja, u okviru OEBS-a i šire:** Iako se dosta napora često ulaže u izradu proizvoda znanja, nedovoljno pažnje se može posvetiti podizanju svesti među ciljnom grupom (grupama) o proizvodima i načinu njihovog korišćenja. Stoga planiranje izrade proizvoda znanja treba takođe da uključi ciljnu grupu (grupe) koje treba da ih prime, način na koji će svest biti podignuta o proizvodima i da li će obuka biti potrebna da bi se podstaklo njihovo korišćenje. Te aspekte je potrebno uključiti u budžet za izradu proizvoda znanja od samog početka.
- **Praćenje i evaluacija korišćenja izrađenih proizvoda znanja:** Potrebno je uložiti napore da bi se ispitalo da li izrađene proizvode koristi nameravana javnost i da li njihova upotreba doprinosi pozitivnoj promeni. Praćenje može biti sprovedeno putem anketa u kojima se traže informacije od ciljne grupe o korišćenju proizvoda znanja ili praćenjem da li se date preporuke sprovode.

4.2 Unapređenje normi i dobre prakse

OEBS često podržava radionice, seminare, konferencije i studijske posete kako bi podigao svest o obavezama OEBS-a, kao i drugim međunarodnim normama i dobroj praksi koji su relevantni za sektor bezbednosti.

Uticaj prilikom unapređenja normi i dobre prakse može biti povećan:

- **Obezbeđivanjem da događaji i studijske posete predstavljaju sredstvo za pružanje doprinosa širim ciljevima:** Ponekad se pruža podrška različitim događajima i posetama kao da su oni sami po sebi cilj, a zapravo predstavljaju sredstvo za postizanje promene. Događaje i studijske posete stoga ne treba sprovoditi izolovano, već je potrebno uzeti u obzir teoriju promene i sveukupni cilj konkretnog programa/projekta, i oni treba da dopune druge aktivnosti koje doprinose ostvarenju cilja programa/projekta. To može iziskivati, na primer, da aktivnosti praćenja koje slede događaje/posete budu planirane i budžetirane. Takođe je potrebno razmotriti na koji način, tokom događaja/poseta, podržati detaljna razmatranja potreba za reformama, koje su u skladu sa obavezama OEBS-a ili drugim međunarodnim normama i dobrom praksom.

Konkretne preporuke i dogovori do kojih se došlo na događajima / tokom poseta o tome kako ići dalje predstavljaju ključne rezultate (dobra i usluge koje direktno isporučuje OEBS). Svaki događaj ili poseta predstavljaju projektnu aktivnost, koja treba da bude kamen temeljac teorije promene, sa dobro formulisanim očekivanim rezultatima. Ti elementi mogu biti obuhvaćeni projektnim zadatkom i treba da budu praćeni. Posebno kad je reč o studijskim posetama, pozicije učesnika moraju biti relevantne za svrhu posete; učesnici treba da imaju ovlašćenje za donošenje odluka ili treba da budu pokretači promene, i potrebno ih je podstaći da izveštavaju na formalan način kako bi saopštili stečeno znanje i pratili sprovođenje

eventualnih dodatnih koraka. OEBS treba da aktivno podstiče imenovanje kvalifikovanih žena učesnika.

- **Razmatranje načina angažovanja nacionalnih zainteresovanih strana u organizaciju događaja:** Nacionalne zainteresovane strane mogu imati kapacitet i želju da organizuju ili saorganizuju događaje. Radi povećanja održivosti i jačanja prihvatanja procesa od strane države, OEBS treba da podržava organizaciju događaja od strane nacionalnih zainteresovanih strana, radije nego da preuzima vođstvo. Organizacije civilnog društva mogu imati kapacitete i interes da se uključe u organizovanje takvih radionica, iako u pojedinim slučajevima kontekst može biti suviše osetljiv da bi te organizacije imale vodeću ulogu.
- **Prilagođavanje sadržaja praktičnim potrebama:** Događaji koji unapređuju norme treba da budu što praktičniji. Shodno tome, dobra praksa uključuje angažovanje stručnjaka iz drugih država učesnica, prikazivanje konkretnih studija slučaja i isticanje operacionalizacije normi i principa. Ostavljanje dovoljno vremena učesnicima da razmotre goruća pitanja i podele svoja iskustva takođe predstavlja koristan način da se obezbedi da se praktična pitanja postave, reše i prate.
- **Razmatranje regionalne dimenzije:** Davanje regionalne dimenzije događajima može imati prednosti u smislu omogućavanja diskusija o pitanjima koja su šira od nacionalnog konteksta. Mogu podstaći razmenu iskustava, dobre prakse i lekcija naučenih na osnovu reformskih procesa u određenom regionu i podstaći slične procese među susednim zemljama.²⁸
- **Praćenje i evaluacija pružene podrške:** Događaji i posete koje podržava OEBS treba da budu praćeni u smislu da li su doveli do konkretnih preporuka ili dogovora, kao i u smislu da li se prati njihov uticaj. Aktivnosti koje ne dovode do promena prakse ne treba ponavljati bez razmatranja načina povećanja njihovog uticaja.

4.3 Pružanje saveta za procese reforme zakonodavstva

Od OEBS-a može biti zatraženo da sprovede analizu postupka izrade zakona u zemlji učesnici, ili da dâ komentare na određeni zakon u vezi sa sektorom bezbednosti ili da podrži naknadno sprovođenje zakona. Preporuke OEBS-a pomažu državama učesnicama da obezbede usaglašenost svojih zakona sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim standardima. Takve preporuke često daju operacije OEBS-a na terenu ili ODIHR, obično zajedno sa Evropskom komisijom za demokratiju putem prava Saveta Evrope (Venecijanska komisija).

28 Za više informacija, videti poglavlje „Jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

Uticaj saveta u vezi sa procesima reforme zakonodavstva može biti povećan:

- **Obezbeđivanjem sveobuhvatne podrške:** Planiranje podrške za ceo zakonodavni ciklus može doprineti poboljšanju uticaja. Takva podrška može uključivati sprovođenje sudskih kontrola, pružanje direktne podrške telu koje izrađuje zakon, podršku komunikacije sa kolegama radi razmene iskustava o sprovođenju zakona, obezbeđenje izgradnje kapaciteta relevantnih zainteresovanih strana radi primene zakona, i praćenje sprovođenja zakona nakon usvajanja u skupštini.
- **Direktnom saradnjom sa zakonodavcem:** Iskustvo pokazuje da saveti OEBS-a u vezi sa zakonodavnim promenama imaju veći uticaj kada OEBS direktno daje savete zakonodavcima, ako je prikladno, ili učestvuje u radnim grupama ili komisijama zaduženim za izradu nacрта zakonskih rešenja. Direktna interakcija sa zakonodavcem može obezbediti dobar prijem pravnih saveta, kao i to da lokalni kontekst bude uzet u obzir u tim savetima.
- **Unapređivanjem procena mogućeg društvenog i finansijskog uticaja zakonodavstva:** OEBS treba da unapređuje i podržava procene uticaja mogućih zakonskih amandmana. Procene mogućeg društvenog i finansijskog uticaja zakona treba da budu sprovedene u ranoj fazi postupka izrade tako da zakonodavac može da razmotri da li će te izmene dobro funkcionisati u praksi i biti održive. Shodno tome, korisno je utvrditi u ranoj fazi finansiranje i izgradnju kapaciteta koji su potrebni za sprovođenje zakona.
- **Praćenjem i evaluacijom uticaja pruženih saveta:** OEBS treba da prati u kojoj meri su nacionalni akteri usvojili njegove savete. Praćenje treba da uzme u obzir ne samo podršku postupku izrade zakonskih rešenja (npr. da li je podrška OEBS-a smatrana relevantnom i da li je dovela do zakonskih izmena), već i sprovođenje novog ili izmenjenog zakonodavstva (npr. da li je podrška OEBS-a dovela do pozitivne izmene ili u slučaju kada postoje nenameravani prateći efekti). Ako zemlja zaostaje u sprovođenju izmena zakona, OEBS može razmotriti pružanje podrške naknadnim aktivnostima kako bi pomogao nadležnim organima u održivom sprovođenju tokom vremena.



Za savete o načinu traženja zakonodavne pomoći od ODIHR-a, videti:

- ▶ **Zahtevanje zakonodavne pomoći od ODIHR-a**
(*Requesting Legislative Assistance from ODIHR*)

4.4 Pružanje saveta u vezi sa politikom

Pružanje saveta u vezi sa politikom državi učesnici predstavlja efikasan način da se podrže njene reformske aktivnosti. Takvi saveti mogu imati različite vidove, tj. mogu biti saveti o mogućnostima za reformu, saveti o analizi nacionalnih planova ili izradi strategija.

Uticaj saveta u vezi sa politikom može biti povećan:

- **Mapiranjem nacionalnog konteksta:** Saveti u vezi sa politikom treba da budu specifični za nacionalni kontekst. Moguće je bolje razumeti lokalne specifičnosti mapiranjem nacionalnog konteksta putem analiza situacije i procena potreba.²⁹
- **Saradnjom sa drugim međunarodnim akterima:** Saveti u vezi sa politikom imaju jači uticaj ako su usaglašeni i dogovoreni sa svim ili glavnim međunarodnim akterima u zemlji ili akterima koji su aktivni u toj oblasti politike. Zaposleni u OEBS-u treba da se koordiniraju sa relevantnim međunarodnim akterima radi saopštavanja prioriteta politike i obezbeđenja konzistentnosti poruka.
- **Podsticanjem inkluzivnog pristupa izradi politike:** Sprovođenje promena u politici može uticati na veliki broj zainteresovanih strana na različite načine, zbog faktora koji se prepliću, kao što su godište, pol, društveni status i etničko poreklo. Stoga je neophodno podstaći inkluzivan pristup izradi politike među svim relevantnim nacionalnim zainteresovanim stranama, kao što su predstavnici civilnog društva, ženskih grupa, nacionalnih manjina i drugih. Da bi se obezbedila održivost, dijalog o izradi politika treba da obuhvati ne samo glavni grad već i regione, budući da često postoje velike razlike u izazovima sa kojima se suočavaju građani u urbanim i ruralnim oblastima.
- **Zagovaranjem odgovarajućeg budžetiranja i praćenja:** Prilikom pružanja saveta u vezi sa politikom, OEBS treba da obezbedi da su nacionalni akteri svesni finansijskih implikacija planiranih reformskih aktivnosti. Na primer, OEBS može da zagovara izradu plana sprovođenja (uključujući budžet) koji će pratiti izradu novih zakona ili politika. Štaviše, OEBS može da zagovara izradu nacionalnog okvira praćenja sprovođenja novih politika i planova.

29 Procena potreba jeste proces utvrđivanja potreba zajednice, institucije, regiona ili zemlje, analize uzroka i efekata njihovih problema i evaluacije strateških rešenja. Situaciona analiza jeste jedan od koraka procene potreba. Reč je o analizi političkog, društvenog, kulturnog, istorijskog, institucionalnog i zakonskog konteksta koji će uticati na projekat. Situaciona analiza identifikuje ključne faktore koji utiču na projekat, uključujući rizike i mogućnosti. Situaciona analiza stoga se koristi u analizama zainteresovanih strana i rizika. OEBS, „Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata”(HYPERLINK “<https://www.osce.org/secretariat/70693>” (*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*) (Beč, 2010), str. 28–29.

- **Praćenjem i evaluacijom uticaja saveta u vezi sa politikom:** Prilikom evaluacije saveta u vezi sa politikom koje pruža OEBS, važan element jeste u kojoj meri je to doprinelo nacionalnim politikama u skladu sa obavezama OEBS-a. Na primer, OEBS može proceniti stepen u kojem nacionalni dokumenti politike odgovaraju normama i dobroj praksi koje podstiče OEBS. Takođe je potrebno pratiti sprovođenje nacionalnih politika i utvrditi oblasti gde su potrebni dodatna izgradnja kapaciteta ili zagovaranje.

Studija slučaja 5



Povećanje zastupljenosti žena na svim nivoima rada policije u Crnoj Gori

Godine 2020, Odeljenje za transnacionalne pretnje Sekretarijata OEBS-a, u bliskoj saradnji sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori, pomoglo je crnogorskoj policiji da sprovede detaljnu analizu radi boljeg razumevanja mogućnosti i izazova koji su povezani sa svrsishodnim učešćem žena na svim nivoima rada policije. Analiza se zasnivala na nacionalnim zakonodavnim i političkim okvirima, prethodnom istraživanju, intervjuima / sastancima sa ključnim osobama i fokus-grupama sa zaposlenima u policiji i relevantnim zainteresovanim stranama. Sumarni dokument uključio je niz konkretnih preporuka o načinu povećanja broja žena na svim nivoima rada policije i povećanja njihovog svrsishodnog učešća.³⁰

Posebna pažnja bila je posvećena obezbeđenju obaveza korisnika od početka procesa, njihovim konsultovanjem o metodologiji i tokom izrade preporuka. Kao rezultat toga, potvrdili su da predložene mere pokrivaju sve aspekte istaknute tokom procene i da su relevantne, ostvarive i realistične.

Jedan od izazova ticao se obezbeđivanja da će korisnici sprovesti predložene preporuke. U tom smislu, uključenost Misije tokom procene bila je ključna, budući da će postojati bliska saradnja sa korisnicima u vezi sa sprovođenjem mera koje su predložene u konačnom dokumentu. Na primer, jedna od preporuka bilo je sprovođenje kampanje podizanja svesti o ulozi žena u policiji, kako bi se podstakle da ostvaruju karijeru u toj oblasti. Uprava policije i Policijska akademija, uz podršku Misije, pokrenule su kampanju u proleće 2021. u vezi sa konkursom za nove kadete policije. Paket materijala uključivao je brošuru i poster sa informacijama o mogućnosti zaposlenja policijskih službenika i šest 30-sekundnih video snimaka koji pokazuju da karijera u policiji može biti privlačna mogućnost za zaposlenje žena.

Godine 2021, Odeljenje za transnacionalne pretnje, u saradnji sa Centrom sprečavanja konflikata i koordinator na projektima OEBS-a u Uzbekistanu sprovešće sličan projekat za uzbekistansku policiju.

30 OEBS, „Povećanje učešća žena i podrška na svim nivoima u crnogorskoj policiji: ključni nalazi i preporuke” (*Increasing and Supporting the Participation of Women at all Levels in the Montenegrin Police: Key Findings and Recommendations*) (Beč, 2021).

4.5 Izgradnja kapaciteta

Jačanje nacionalnih kapaciteta ključno je za pružanje podrške dugoročnoj i održivoj reformi koju vode nacionalni akteri. Izgradnja kapaciteta može biti u vidu razvoja pojedinačnih veština – na primer, putem obuke – ili podrške sveobuhvatnijoj izgradnji institucija, kao što je pružanje podrške uspostavljanju struktura i procesa.

Pristupi jačanju uticaja izgradnje kapaciteta uključuju:

- **Integrisanje inicijativa za izgradnju kapaciteta u dugoročne strategije institucionalnih reformi:** Izgradnja kapaciteta ne treba da bude usmerena samo na poboljšanje učinka pojedinaca, već treba da bude integrisana u dugoročni okvir reforme na institucionalnom/organizacionom nivou. To iziskuje ispitivanje načina na koji će izgradnja kapaciteta biti povezana sa širim strukturnim promenama. U slučaju obuke, treba da postoji saglasnost sa korisnicima o načinu institucionalizacije obuke i potrebno je obezbediti da to ne bude jednokratna aktivnost – na primer, putem obuke predavača ili integrisanjem sadržaja obuke u nastavne planove i programe nacionalnih institucija koje vrše obuku.
- **Povećanje uticaja obuke:** Svaka obuka treba da počiva na jasno definisanim ciljevima učenja koji treba da budu konkretni, merljivi, dostupni, realistični i vremenski definisani (SMART) i treba da ima krajnje ishode učenja za svaki pojedinačni modul/sesiju. Metodologija obuke treba da bude zasnovana na teoriji učenja odraslih, uključujući participatornu obuku, kada su polaznici aktivno uključeni u proces učenja. Dobar paket obuke treba da se sastoji ne samo od prezentacija već i od priručnika obuke, vodiča za predavače i praktičnih materijala. Pripremni onlajn kurs ili pripremni materijal koji pokriva teorijske aspekte takođe treba da budu uključeni, budući da omogućavaju posvećivanje više vremena praktičnim vežbama i razgovorima tokom obuke.

Kako bi se utvrdio neposredni uticaj obuke, evaluacije pre i posle obuke treba da budu sprovedene kako bi se merili znanje i veštine učesnika pre i nakon obuke. Takve evaluacije treba da imaju sličan obuhvat ili format kako bi rezultati bili uporedivi. Kako bi se povećao broj odgovora učesnika, takvi testovi treba da budu anonimni, na primer, korišćenjem nadimaka ili brojeva na formularu za odgovore.

Kada je moguće, potrebno je razmotriti pristup obuke predavača kako bi se oformila grupa kompetentnih instruktora koji mogu obučavati širu javnost. Dobra praksa u tom smislu jeste uključivanje relevantnih nacionalnih institucija koje sprovode obuku (npr. policijska ili pravosudna akademija) u obuku u sektoru bezbednosti, čak i kada imaju samo ulogu podrške ili posmatranja. Konačno, uticaj obuke može biti povećan pružanjem dodatne podrške, naročito mentorstvom ili uspostavljanjem neformalne mreže polaznika obuke.

- **Upravljanje fluktuacijama obučених eksperata putem odabira kandidata:** Uobičajeni izazov jeste fluktuacija obučених zaposlenih, čime se ograničava njihova sposobnost da prenesu novostečene veštine u okviru strukture koja je inicijalno predviđena za izgradnju kapaciteta. Mogući pristup za umanj enje tog rizika jeste zahtevanje da nacionalne zainteresovane strane preuzmu obavezu da će osoblje koje treba da bude obučeno nastaviti da radi na svojim tekućim pozicijama tokom određenog perioda tako da mogu da primene i prenesu stečene veštine. Potrebno je izraditi jasan metod selekcije i projektni zadatak kako bi se obezbedilo da imenovani polaznici imaju odgovarajuće iskustvo i interes da ojačaju svoje veštine i da će imati mogućnost da ih primene. Uspostavljanje alumni mreža eksperata i službenika angažovanih u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti može takođe doprineti održivosti u ovoj oblasti.
- **Obezbeđeni su praćenje i evaluacija uticaja izgradnje kapaciteta:** Celokupna podrška izgradnji kapaciteta treba da bude redovno praćena i evaluirana. Neuspešne aktivnosti izgradnje kapaciteta treba detaljno preispitati, uključivanjem svih relevantnih zainteresovanih strana i stavljanjem akcenta na sve faze procesa izgradnje kapaciteta. Kad je reć o kursevima obuke, evaluacija je često ogranićena na broj učesnika, a treba da bude usmerena na to da li su unapređeni znanja i veštine učesnika i da li se primenjuju. Primer dobre prakse u pribavljanju tih informacija jeste sprovođenje naknadnih anketa (npr. šest meseci nakon obuke). Upitnici za supervizore polaznika u vezi sa promenama koje su primetili kod obučenog osoblja takođe su korisni za procenu uticaja. Pored toga, takvi upitnici mogu doprineti podizanju svesti među supervizorima zaposlenih koji su prošli kroz obuku i povećati potencijal koji oni mogu posedovati kako bi doprineli široj institucionalnoj reformi. Prilikom evaluacije obuke, takođe je potrebno proceniti stepen u kome je pojedinaćna obuka doprinela sveobuhvatnijim procesima institucionalne reforme.



Za smernice o ulozi izgradnje kapaciteta u reformi policije, videti:

- Harris, F. (2005), „Uloga izgradnje kapaciteta u reformi policije”
(*The Role of Capacity-Building in Police Reform*)

Studija slučaja 6



Evaluacija izgradnje kapaciteta u OEBS-u

Godine 2018, Kancelarija za unutrašnji nadzor sprovela je međuorganizacionu tematsku evaluaciju izgradnje kapaciteta i aktivnosti koje je organizovao OEBS. Utvrđene su sledeće ključne lekcije, koje mogu usmeravati buduće aktivnosti učenja i izgradnje kapaciteta:

- ▶ Interaktivni i iskustveni vidovi učenja optimalni su za sticanje znanja i veština kada se koriste u kombinaciji sa formalnim učenjem. Kada ravnoteža pretegne suviše na stranu društvenog i iskustvenog učenja, smanjuju se delotvornost i efikasnost prenosa znanja.
- ▶ Metode društvenog i iskustvenog učenja mogu biti efikasnije u podsticanju promena uverenja i stavova među polaznicima i dovođenju u pitanje duboko ukorenjenih stereotipa.
- ▶ Odluke o korišćenju visoko interaktivnih metoda u okviru većih projekata treba da budu pažljivo razmotrene u odnosu na održivost, efikasnost i potencijal ostvarivanja istih rezultata primenom drugih metoda.
- ▶ Kratkoročni krajnji ishodi (promene u znanju i stavu) često dovode do promena prakse (srednjoročni krajnji ishodi), ali vrstama projekata izgradnje kapaciteta koje sprovodi OEBS često nedostaje jasnost o načinu postizanja dugoročnijih rezultata koji dovode do institucionalne promene i uticaja.
- ▶ Nacrtima projekata često nedostaju planovi o tome kako će učesnici postati lideri u sopstvenim institucijama i prenositi stečeno znanje, veštine i stavove drugima.
- ▶ Projekti izgradnje kapaciteta bili bi uspešniji kada bi definisali manji broj i konkretnije ciljeve obuke i kada bi bili više strateški usmereni prilikom ostvarenja tih ciljeva.
- ▶ Formalna obuka treba da dopuni (ne da zameni) društveno i iskustveno učenje. OEBS treba da na bolji način podrži partnere u uspostavljanju sveobuhvatnih mehanizama učenja.³¹

31 Za više informacija, videti: OEBS, „Sintetički izveštaj iz 2019. godine o evaluaciji razvoja kapaciteta i učenju” (2019 *Synthesis Report on the Evaluation of Capacity Development and Learning*) (Beč, 2019).



5. Kontrolna lista

Svrha ove kontrolne liste jeste da pomogne rukovodiocima programa/projekata da:

- Planiraju programiranje usmereno na rezultate, praćenje i evaluaciju podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti;
- Primene pristupe usmerene na rezultate u različitim vrstama podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Svrha nije da se „štriklira“ svaka stavka, već da se da podsetnik za razmatranje ključnih aspekata i predloga koji mogu biti relevantni za vaš svakodnevni posao.

Planiranje programiranja usmerenog na rezultate, praćenje i evaluacija

Utvrđivanje nacionalnih prioriteta u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

- Da li su nacionalni prioriteti utvrđeni i korišćeni za definisanje dugoročnih ciljeva OEBS-a za podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- Da li je sprovedena sveobuhvatna procena potreba?
- Da li su analizirani relevantni nacionalni dokumenti (npr. nacionalne strategije i akcioni planovi)?
- Da li su na inkluzivan način konsultovane sve nacionalne zainteresovane strane, uključujući nameravane korisnike?

Osmišljavanje intervencija sa akcentom na dugoročne rezultate

- Da li su ciljevi, krajnji ishodi i rezultati postavljeni na pravom nivou lanca rezultata?
- Da li su identifikovani relevantni pokazatelji koji su konkretni, merljivi, dostupni, realistični i vremenski definisani (SMART) za svaki nivo lanca rezultata?
- Da li utvrđeni osnovni podaci i ciljevi za sve pokazatelje?
- Da li su utvrđena odgovarajuća i dostupna sredstva provere za svaki pokazatelj?

- Da li je izrađena teorija promene da istakne redosled rezultata i pretpostavke koje stoje u osnovi svake uzročne veze?
- Povezivanje projekata sa dugoročnijim programskim strategijama
- Da li su definisani dugoročni rezultati (ciljevi) za podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- Na koji način različiti projekti OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti doprinose dugoročnim rezultatima?

Rad sa drugim međunarodnim akterima radi podrške zajedničkim ciljevima

- Da li je međunarodna podrška koordinirana i da li doprinosi ostvarenju istih nacionalnih dugoročnih prioriteta u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- Da li postoje nacionalni mehanizmi koordinacije kao podrška tim prioritetima?
- Da li je razmotren rad sa drugim međunarodnim akterima radi koordinacije poruka i obezbeđivanja da su saveti u vezi sa politikom usaglašeni?

Podrška višedimenzionalnoj saradnji u okviru OEBS-a

- Da li projekti/programi doprinose ukupnim ciljevima koji su podržani u okviru i od strane sve tri dimenzije bezbednosti?
- Da li je razmotrena višedimenzionalna procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?

Obezbeđivanje održivosti podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti kroz prihvatanje procesa od strane države

- Da li su ciljevi podrške OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti usaglašeni sa nacionalnim organima (npr. putem memoranduma o razumevanju)?
- Da li su relevantne nacionalne zainteresovane strane, uključujući civilno društvo, uključene u dijalog o podršci OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti tokom celokupnog ciklusa programa/projekta?
- Da li su nacionalni akteri spremni da podrže reformske aktivnosti i da li za to imaju kapacitete?

- Da li su angažovani nacionalni akteri, koji mogu doprineti institucionalnoj promeni i zainteresovani su za proces reforme?
- Da li je pružena podrška unapređenju nacionalnih kapaciteta za vođenje reformskih napora?
- Da li su projekti/programi prilagođeni u odnosu na rezultate praćenja i evaluacije?

Prepoznavanje potrebe da se dugoročne strategije dopune inicijativama koje brzo ostvaruju uticaj

- Da li su razmotrene kratkoročne inicijative ili inicijative koje brzo ostvaruju uticaj radi izgradnje poverenja i postavljanja temelja za dugoročnije održivo angažovanje?

Planiranje praćenja i evaluacije podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

- Da li su praćenje i evaluacija planirani od početka?
- Da li su izrađeni osnovni podaci za svaki SMART pokazatelj na osnovu kojih je moguće realistično meriti napredak?
- Da li su razmotreni i kvantitativni i kvalitativni SMART pokazatelji?
- Da li su utvrđeni odgovarajući i dostupni izvori podataka u svrhe praćenja i evaluacije?
- Da li se napredak prati u obimu koji prevazilazi rezultate i da li je usredsređen i na krajnje ishode?
- Da li su nacionalne zainteresovane strane uključene u praćenje i evaluaciju?
- Da li su utvrđeni mehanizmi kako bi se obezbedilo da tekuće aktivnosti praćenja i evaluacije budu uključene u donošenje odluka?
- Da li je nezavisna evaluacija podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti planirana i budžetirana?

Primena pristupa usmerenih na rezultate u različitim vrstama podrške

Izrada proizvoda znanja

- Vođenje računa o tome da proizvodi znanja imaju jasan cilj
- Vođenje računa o tome da su proizvodi znanja relevantni za potrebe institucija sektora bezbednosti
- Podsticanje uključivanja stručnjaka u konceptualizaciju i reviziju proizvoda
- Podizanje svesti o proizvodima, unutar OEBS-a i šire
- Praćenje i evaluacija upotrebe izrađenih proizvoda znanja

Unapređenje normi i dobre prakse

- Vođenje računa o tome da se događaji (npr. radionice, studijske posete, konferencije) percipiraju kao sredstvo ostvarenja opštijih ciljeva
- Prethodno definisanje (po mogućnosti u projektnom zadatku ili konceptualnoj beleški) svrhe, ciljane grupe i naknadnih aktivnosti
- Uključivanje nacionalnih zainteresovanih strana u organizaciju događaja
- Prilagođavanje sadržaja događaja praktičnim potrebama
- Uzimanje u obzir regionalne dimenzije prilikom organizacije događaja
- Praćenje i evaluacija naknadnih aktivnosti

Pružanje saveta za procese reforme zakonodavstva

- Pružanje sveobuhvatne podrške planiranjem podrške tokom celokupnog zakonodavnog ciklusa (npr. izrada, sprovođenje, izgradnja kapaciteta)
- Direktan rad sa zakonodavcem ako je prikladno
- Unapređenje i podrška procenama društvenih i finansijskih uticaja novog zakonodavstva
- Praćenje i evaluacija uticaja pruženih saveta

Pružanje saveta u vezi sa politikom

- Utvrđivanje nacionalnog konteksta putem situacionih analiza i procena potreba
- Rad sa drugim međunarodnim akterima
- Podsticanje inkluzivnog pristupa izradi politike
- Zagovaranje adekvatnog budžetiranja i praćenja
- Praćenje i evaluacija uticaja pruženih saveta u vezi sa politikom

Izgradnja kapaciteta

- Integrisanje inicijativa za izgradnju kapaciteta u dugoročne strategije institucionalnih reformi
- Definisane jasne ciljeve i korišćenje teorije učenja odraslih i metodologije participativnog učenja
- Upravljanje fluktuacijama obučeni eksperata putem odabira kandidata
- Praćenje i evaluacija uticaja izgradnje kapaciteta



6. Izvori

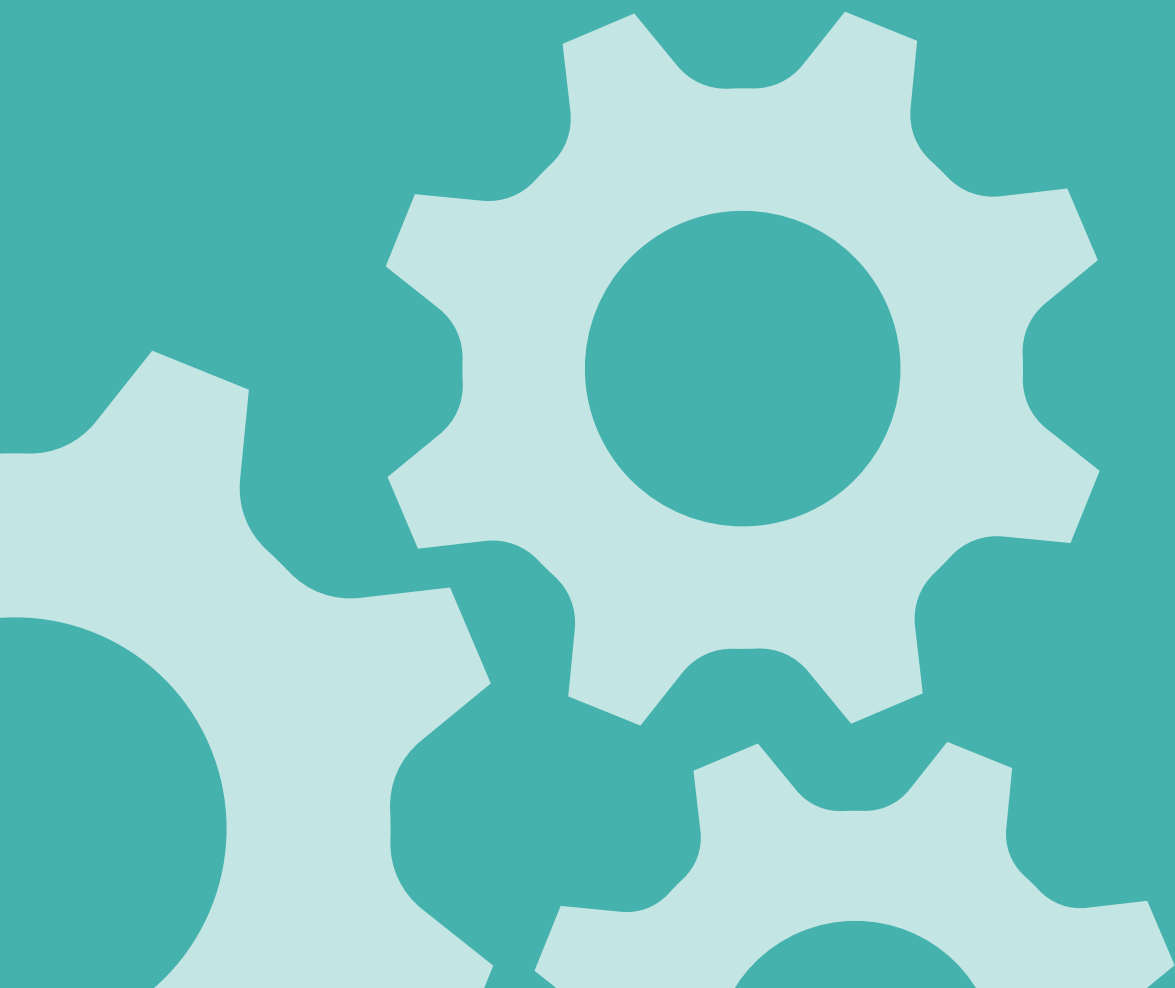
- ▶ Corlazzoli, V., i White, J., *Praktični pristupi teorijama promene u programima koji se tiču konflikata, bezbednosti i pravde: Deo II. Primena teorija promene u praćenju i evaluaciji (Practical Approaches to Theories of Change in Conflict, Security and Justice Programmes: Part II: Using Theories of Change in Monitoring and Evaluation)* (London: Ministarstvo za međunarodni razvoj, 2013).
Dostupno: <https://issat.dcaf.ch/ara/download/38924/579718/CCVRI-DFID-Practical-approaches-to-theories-of-change.pdf>.
- ▶ DCAF, *Merenje upravljanja sektorom bezbednosti: vodič za relevantne indikatore* (Ženeva, 2010).
Dostupno: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OP_20_SCHROEDER_FORM.pdf.
- ▶ DCAF, OEBS/ODIHR i UN Women, „Integrisanje roda u izradu projekata i praćenje za sektore bezbednosti i pravosuđa“, u: *Komplet alatki za rod i bezbednost* (Ženeva, 2019).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/447067>.
- ▶ Harris, F., *Uloga izgradnje kapaciteta u reformi policije (The Role of Capacity-Building in Police Reform)* (Priština: Misija OEBS-a na Kosovu, 2005).
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/19789.pdf>.
- ▶ OECD, *Partnerstvo iz Busana za delotvornu razvojnu saradnju* (Pariz, 2012).
Dostupno: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busan%20partnership.pdf>.
- ▶ OEBS, *Sintetički izveštaj iz 2019. godine o evaluaciji razvoja kapaciteta i učenju* (Beč, 2019).
Dostupno: <https://www.osce.org/oio/486463>.
- ▶ OEBS, *Povećanje učešća žena i podrška na svim nivoima u crnogorskoj policiji: ključni nalazi i preporuke* (Beč, 2021).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/480853>.
- ▶ OEBS, *Orijentacioni vodič za programsko budžetiranje zasnovano na učinku* (Beč, 2007).
Napomena: interni izvor OEBS-a, nije dostupan javnosti.
- ▶ OEBS, *Upravljanje projektima u OEBS-u: Priručnik za rukovodioce programa i projekata* (Beč, 2010).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/70693>.
- ▶ OEBS, *Inicijativa bezbednosti u zajednici* (12. april 2012).
Dostupno: <https://www.osce.org/bishkek/106312>.
- ▶ OEBS/ODIHR, *Zahtevanje zakonodavne pomoći od ODIHR-a* (Varšava, 2018).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/407447>.
- ▶ Parsons, J., Gokey, C. i Thornton, M., *Pokazatelji aktivnosti, rezultata, krajnjih ishoda i uticaja u programiranju u oblasti bezbednosti i pravosuđa (Indicators of Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming)* (London: Ministarstvo za međunarodni razvoj, 2013).
Dostupno: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/304626/Indicators.pdf.
- ▶ UNDP, *Zašto, šta i kako meriti? Korisnički vodič za merenje programa vladavine prava, pravosuđa i bezbednosti* (Njujork, 2014).
Dostupno: <https://www.undp.org/publications/why-what-and-how-measure-users-guide-measuring-rule-law-justice-and-security#modal-publication-download>.

- ▶ Vogel, I., *Pregled upotrebe 'teorije promene' u međunarodnom razvoju (Review of the use of 'Theory of Change' in international development)* (London: Ministarstvo za međunarodni razvoj, 2012).
Dostupno: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a5ded915d3cfd00071a/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf.
- ▶ Woodrow, P. i Oatley, N., *Praktični pristupi teorijama promene u programima koji se tiču konflikata, bezbednosti i pravde: Deo I. Šta predstavljaju, koje su vrste, kako se razvijaju i koriste (Practical Approaches to Theories of Change in Conflict, Security & Justice Programmes: Part I: What are they, different types, how to develop and use them)* (London: Ministarstvo za međunarodni razvoj, 2013).
Dostupno: <https://gsdrc.org/document-library/practical-approaches-to-theories-of-changein-conflict-security-justiceprogrammes-part-i-what-are-they-different-types-how-to-develop-and-use-them/>.



Vodič za zaposlene u OEBS-u

**Podrška pristupima
vođenim upravljanjem
izgradnji integriteta u
sektoru bezbednosti**



Izvršni rezime

Ovo poglavlje sadrži savete za zaposlene u OEBS-a o načinu unapređenja višedimenzionalne podrške vođene upravljanjem izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti, kao ključnog elementa dobrog upravljanja. Dato je obrazloženje potrebe da se sektor bezbednosti pridržava visokih standarda etičkih vrednosti (odjeljak 1); istaknut je značaj jačanja višedimenzionalnih aspekata aktivnosti izgradnje integriteta (odjeljak 2); izloženi su glavni pristupi koji omogućuju da podrška u ovoj oblasti bude i dalje vođena upravljanjem (odjeljak 3); i utvrđene su glavne polazne tačke za programsku podršku (odjeljak 4). Praktična kontrolna lista služi kao ispomoć zaposlenima u procesu (odjeljak 5).

Ključni elementi ovog poglavlja:

- **Sektor bezbednosti mora da poštuje iste visoke standarde etičkih vrednosti u sprovođenju svog mandata kao i svaki drugi javni sektor.** Unapređenje integriteta posebno je važno u sektoru bezbednosti kao jedine komponente javnog sektora koja predviđa legitimnu upotrebu sile i ograničenje građanskih sloboda.
- **Projekti i programi izgradnje integriteta treba da budu vođeni upravljanjem.** Jaka kultura integriteta podržava institucije bezbednosti u (a) efikasnom pružanju bezbednosti celokupnom stanovništvu, (b) izgradnji odnosa poverenja sa građanima i (v) unapređenju odgovornosti u odnosu na zajedničke etičke vrednosti i principe, uključujući poštovanje ljudskih prava i rodne ravnopravnosti. Međutim, da bi se postigao taj efekat, nije dovoljno usredsrediti se na uske aspekte izgradnje kapaciteta. Iako to može biti važno, kultura integriteta zahteva pristupe vođene upravljanjem koji mogu podržati integrisanje zajedničkih etičkih vrednosti u osnove institucije. Takvi pristupi mogu podrazumevati podsticanje inkluzivnosti, definisanje prioriteta podrške kroz prizmu izgradnje institucija, i podsticanje fokusa i na internu odgovornost i na spoljni nadzor.
- **Podrška izgradnji integriteta iziskuje koordinisanu i koherentnu podršku u svim dimenzijama OEBS-a.** Iako aktivnosti čiji je cilj izgradnja integriteta javnih institucija uglavnom spadaju u nadležnosti druge dimenzije OEBS-a, podrška jačanju dobrog upravljanja institucijama sektora bezbednosti tradicionalno je vođena prvom dimenzijom. Istovremeno, treća dimenzija takođe igra ključnu ulogu u jačanju spoljnog nadzora sektora bezbednosti i integrisanju ljudskih prava i rodni pristupa. To su sve ključni kameni temeljci za unapređenje integriteta. Nedostatak jasnosti u vezi sa dimenzijom koja treba da vodi aktivnosti izgradnje kapaciteta u sektoru bezbednosti značilo je da je podrška u ovoj oblasti ponekad zanemarena. Potrebno je uložiti napore u utvrđivanje sinergija i nasloniti se na bogato iskustvo koje su sve tri dimenzije OEBS-a stekle u ovoj oblasti.

- Prilikom planiranja sveobuhvatne podrške izgradnji integriteta, potrebno je razmotriti polazne osnove na više nivoa. Podrška OEBS-a treba uvek da bude zasnovana na proceni potreba za izgradnjom kapaciteta pre planiranja i osmišljavanja konkretnih projekata. Iako će obuhvat projekta u velikoj meri zavisiti od mandata i dostupnih ljudskih i finansijskih resursa, potrebno je uložiti napore u traženje polaznih osnova na različitim nivoima. To može uključiti jačanje zakonskih okvira i okvira politike, unapređenje integriteta na institucionalnom i pojedinačnom nivou, i/ili podršku spoljnom nadzoru. Na primer, iako su okviri politike ključni za obezbeđenje nacionalne posvećenosti integritetu, oni će samo predstavljati prednost ukoliko se efikasno primene. Isto tako, iako je izgradnja individualnog kapaciteta za integritet ključna, ona neće dovesti do dugoročnih rezultata bez neophodnih pratećih institucionalnih reformi čiji je cilj uspostavljanje jasnih i transparentnih procesa upravljanja ljudskim i finansijskim resursima.



1. Obrazloženje

Integritet obezbeđuje važnu prepreku korupciji i nedostatku dobrog upravljanja, koje je Ministarski savet OEBS-a prepoznao kao „moguće izvore političke tenzije koji podrivaju stabilnost i bezbednost država učesnica“.¹ Institucije koje se ne pridržavaju visokih standarda integriteta i profesionalizma, ne samo da će verovatno izgubiti poverenje javnosti, već će biti i nedelotvorne u pružanju usluga. Izgradnja integriteta je stoga ključna za jačanje demokratskih institucija koje poštuju vladavinu prava, ljudska prava i rodnu ravnopravnost, i mogu doprineti sprečavanju konflikata i podsticanju bezbednosti i razvoja.²

Integritet je posebno važan za upravljanje i reformu sektora bezbednosti budući da je taj sektor jedini javni sektor koji ima legitimno ovlašćenje da koristi silu. Budući da institucije sektora bezbednosti takođe mogu ograničiti građanske slobode (npr. prilikom hapšenja), od velike važnosti je pokazati njihovu posvećenost pružanju bezbednosti svim ljudima.

Kao i u svakom drugom javnom sektoru, **integritet sektora bezbednosti** odnosi se na *konzistentno usaglašavanje i poštovanje zajedničkih etičkih vrednosti, principa i normi radi poštovanja javnog interesa i davanja prednosti javnom interesu u odnosu na privatne interese u sektoru.*³

Najčešća kršenja integriteta jesu zloupotreba ovlašćenja i korupcija (npr. mito, nezakonito bogaćenje, zloupotreba funkcije itd.), kao i politička korupcija gde privatni interesi značajno utiču na procese donošenja odluka od strane države (*policy capture*) – politike se usmeravaju ne na javni interes putem legitimnih sredstava, već ka određenom interesu, čime se produbljuju

1 Videti, na primer: OEBS, „Odluka Ministarskog saveta br. 4/16 o jačanju dobrog upravljanja i unapređenju povezanosti“ (*Ministerial Council Decision No. 4/16 on Strengthening Good Governance and Promoting Connectivity*) (Hamburg, 2016), MC.DEC/4/16.

2 Na primer, OEBS, „Deklaracija Ministarskog saveta o jačanju dobre uprave i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma“ (*Ministerial Council Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism*) (Dablin, 2012), MC.DOC/2/12, prepoznaje da javni sektor koji je „zasnovan na integritetu“ predstavlja, između ostalog, „glavni faktor održivog privrednog rasta i doprinosi unapređenju poverenja građana u javne institucije i vladu“.

3 OECD, „Preporuka OECD-a o Savetu javnog integriteta“ (*OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*) (Pariz, 2017), str. 7.

nejednakosti i podrivaju demokratske vrednosti.⁴ Isto tako, slučajevi visoko politizovanih sektora bezbednosti, koji su često u službi i pod zaštitom određenih političkih elita, takođe predstavljaju posledicu niskih nivoa integriteta.

Stoga, iako sektor bezbednosti treba da bude u stanju da vrši istrage i bori se protiv korupcije, izgradnja integriteta dosta je šira od borbe protiv korupcije. Iako etičke vrednosti koje se podstiču verovatno zavise od lokalnih standarda i šire političke realnosti, opšti trend podrazumeva potrebu da integritet postoji i na pojedinačnom i na institucionalnom nivou i da se ojačava putem jakih mehanizama unutrašnje odgovornosti i spoljnog nadzora. U tom smislu, aktivnosti izgradnje integriteta treba da budu podržane istim principima dobrog upravljanja koji se primenjuju na javni sektor.⁵

Izgradnja integriteta u sektoru bezbednosti nije nova i ključna je za podršku nacionalnim procesima upravljanja i reforme sektora bezbednosti. OEBS uspešno pruža pomoć u toj oblasti svojim državama učesnicama u vidu, između ostalog, prilagođenih seminara i konferencija, obuke i tehničkih saveta radi podrške donošenju zakona i uredbi koji predviđaju kaznene mere za one koji se bave korupcionim aktivnostima. Da bi se delotvorno sprečile nezakonite prakse, potreban je dugoročan pristup vođen upravljanjem koji unapređuje institucionalnu kulturu integriteta u celom bezbednosnom aparatu. Izgradnja integriteta stoga treba da bude ključna komponenta višedimenzionalnih inicijativa i inicijativa dobrog upravljanja, i treba da bude u srži pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti.

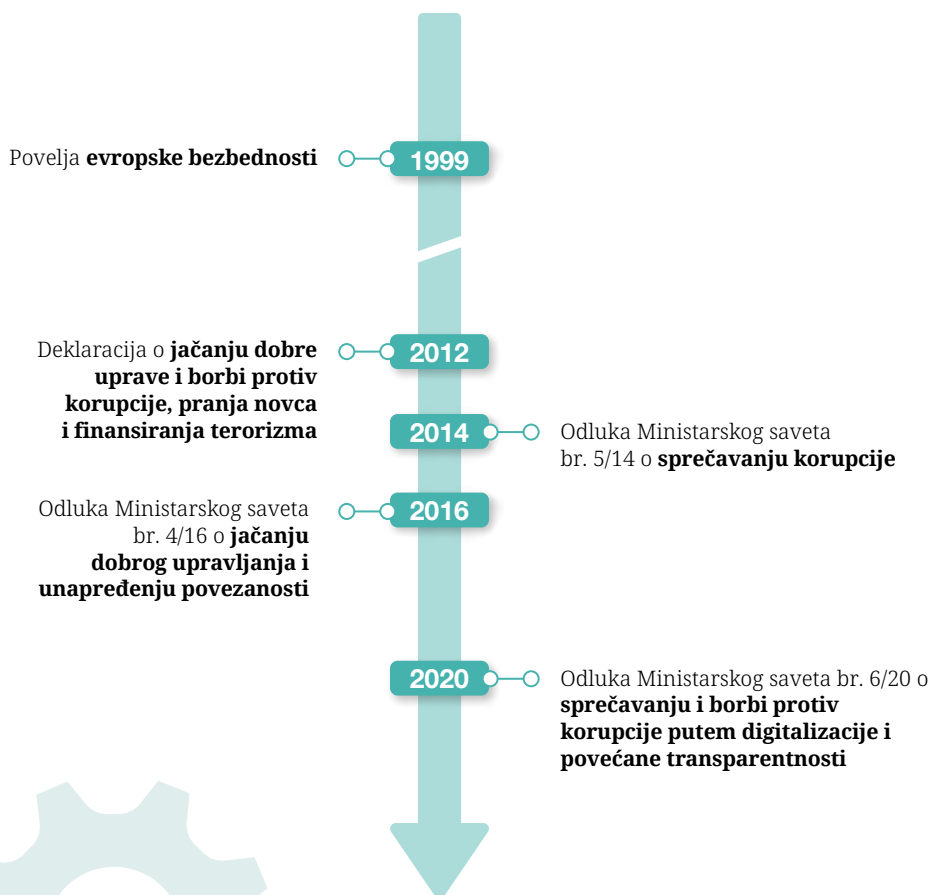
Izrađeno je nekoliko alatki u OEBS-a i šire kako bi se dale praktične smernice za podršku izgradnji integriteta u javnom sektoru, često u okviru napora borbe protiv korupcije.⁶ Međutim, kad je reč o sektoru bezbednosti, smernice su obično ograničene samo na određenu komponentu sektora (npr. policiju). Štaviše, ne postoje smernice za višedimenzionalne pristupe i pristupe vođene upravljanjem kad je reč o izgradnji kapaciteta u sektoru bezbednosti u skladu sa sveobuhvatnim pristupom OEBS-a bezbednosti.

4 Za više informacija, videti: OECD, „Sprečavanje zarobljavanja politike: integritet donošenja javnih odluka“ (*Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*) (Pariz, 2017).

5 Videti odeljak 2.2 u poglavlju „Razumevanje upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a“.

6 Na primer, OEBS, „Priručnik za borbu protiv korupcije“ (*Handbook on Combating Corruption*) (Beč, 2016).

Slika 1: Obaveze OEBS-a koje ističu važnost unapređenja integriteta u javnom sektoru



2. Jačanje višedimenzionalnih pristupa izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti

Iako je prepoznato da je izgradnja integriteta u sektoru bezbednosti od ključne važnosti za šire napore u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, podrška OEBS-a u ovoj oblasti ponekad je zanemarena. Deo izazova tiče nepostojanja jasnog institucionalnog uporišta za taj portfolio – sektor bezbednosti ne smatra se težištem mandata druge dimenzije i izgradnja integriteta ne percipira se kao primarni domen prve dimenzije. Da bi se obezbedila efikasna podrška OEBS-a, postoji potreba za snažnijim višedimenzionalnim pristupima utvrđivanju potreba izgradnje integriteta i delovanjem u tom pravcu. Takvi višedimenzionalni pristupi mogu da se naslanjaju na uporedne prednosti svake dimenzije OEBS-a, što može doneti različitu ekspertizu. Na primer:

- U okviru **prve dimenzije**, nekoliko operacija na terenu nastojalo je da se bavi izgradnjom integriteta, sa posebnim akcentom na radu policije i upravljanju granicama (npr. aktivnosti obuke za granične i carinske službenike i regionalne konferencije za razmenu iskustava i naučenih lekcija o izgradnji integriteta policije i odgovornosti). OEBS povremeno podržava programe čiji je cilj izgradnja odgovornosti određenih institucija bezbednosti na sveobuhvatan način (uključujući oblasti kao što su skupštinski nadzor, mehanizmi spoljnog i unutrašnjeg nadzora, obuke, konsultacije u zajednici i medijska podrška), čime se postavljaju temelji za izgradnju integriteta. Međutim, dosadašnje aktivnosti prve dimenzije često su usredsređene na konkretne delove sektora bezbednosti, zbog percepcije da je izgradnja integriteta u sektoru bezbednosti u celini stvar koja se tiče druge dimenzije, kao što je reč i o drugim delovima javnog sektora.
- U okviru **druge dimenzije** stečeno je značajno iskustvo u pružanju podrške izradi antikorupcionih strategija, valjanih i transparentnih procesa javnih nabavki i uredbi o zaštiti uzbunjivača, uključujući i unapređenje integriteta u javnom sektoru. Međutim, osim svega nekoliko izuzetaka (videti studiju slučaja 1), Kancelarija koordinatora OEBS-a u oblasti ekonomije i ekologije (OCEEA) nije bila uključena u aktivnosti izgradnje integriteta sektora bezbednosti. Međutim, bila je uključena u izgradnju kapaciteta sektora bezbednosti, a posebno su bili uključeni istražitelji i tužioci u ispitivanje korupcije i pranje novca. Takođe su uloženi napori da se podrže usvajanje i primena postojećih instrumenata, standarda i normi (npr. Revidirana deklaracija iz Aruše Svetske carinske organizacije o dobrom upravljanju i integritetu carinskih usluga).

Studija slučaja 1



Jačanje integriteta putem pomoći izgradnji institucija za borbu protiv korupcije u Jermeniji

Godine 2018, na zahtev Ministarstva pravde Jermenije, Kancelarija koordinatora OEBS-a u oblasti ekonomije i ekologije (OCEEA) pokrenula je vanbudžetski projekat *Jačanje antikorupcije reforme u Jermeniji*, c ciljem uspostavljanja i jačanja nacionalnih institucija za borbu protiv korupcije sa odgovarajućim ljudskim i tehničkim resursima kako bi se podstakle reforme dobrog upravljanja u zemlji, uključujući u sektoru bezbednosti.

Projekat je bio rezultat pregovora između različitih zainteresovanih strana, uključujući institucije sprovođenja zakona koje u početku nisu bile spremne da se uključe. Na kraju je odlučeno da se formiraju dve institucije: I) Komisija za sprečavanje korupcije (osnovana 2019. godine) radi sprečavanja korupcije kroz usaglašavanje sa etičkim zahtevima, ograničenja sukoba interesa i drugih ograničenja za funkcionere i državne službenike, sprovođenja sistema prijavljivanja imovine i prihoda, i podizanje svesti javnosti; i II) Komitet za borbu protiv korupcije (osnovan 2021) za borbu protiv mita i drugih koruptivnih praksi u organima za sprovođenje zakona. Projekat su zajednički izradili OEBS i Ministarstvo, sa akcentom na pomoć u obliku politike, ekspertize, zagovaranja i izgradnje kapaciteta prilikom osnivanja pomenutih institucija za borbu protiv korupcije. OCEEA je po prvi put bila istaknuto angažovana u institucionalni razvoj određene institucije za borbu protiv korupcije, od izrade organigrama i opisa poslova do procesa regrutacije za leaderske pozicije i obuke novog osoblja. Štaviše, OCEEA je paralelno bila takođe uključena u izradu Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za 2019–2022, koji je usvojila Vlada u oktobru 2019.

- U okviru **treće dimenzije** takođe je dat značajan doprinos izgradnji kulture integriteta u sektoru bezbednosti, pri čemu se uglavnom radilo na izgradnji spoljne odgovornosti (npr. podržavanjem institucija ombudsmana i drugih nezavisnih nadzornih tela, izgradnjom nadzornih kapaciteta civilnog društva, i jačanjem usaglašenosti institucija sektora bezbednosti sa vladavinom prava i integrisanjem ljudskih prava i rodne ravnopravnosti).⁷ Podrška je takođe pružena unapređenju integriteta sudstva i razvoju delotvornih i transparentnih mehanizama za sudsko procesuiranje slučajeva korupcije. Konačno, integritet je kamen temeljac unapređenja demokratskih i odgovornih institucija, što se nalazi u srži mandata treće dimenzije.

7 OEBS, „Pristup OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti: Izveštaj generalnog sekretara OEBS-a” (*The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE*) (Beč, 2019), SEC.GAL/42/19.

Studija slučaja 2



Višedimenzionalna radna grupa za borbu protiv korupcije i izgradnju integriteta u Severnoj Makedoniji

Godine 2017, Misija OEBS-a u Skoplju formirala je višedimenzionalnu radnu grupu za koordiniranje antikorupcionih aktivnosti Misije. Radna grupa je omogućila razmenu informacija i koordinisaniju i koherentniju podršku akterima nacionalne bezbednosti i javnog sektora: policiji, javnom tužilaštvu, Državnoj komisiji za sprečavanje korupcije, jedinicama lokalne samouprave itd. U okviru te podrške, Misija je do sada doprinela izradi nove Deklaracije o integritetu politike za jedinice lokalne samouprave i obučila je novopostavljene službenike za integritet u 27 opština 2021. godine. Pored toga, Misija je podržala osnivanje antikorupcionog pravne klinike pri Pravnom fakultetu u Skoplju, pomogla je Akademiji sudija i javnih tužilaca u izradi etike i etičkog ponašanja za sudije i tužioce; organizovala je naprednu obuku u oblasti finansijskih istraga, borbe protiv korupcije i povraćaja imovine za policiju; i podržala je unapređenje antikorupcionih sposobnosti za borbu protiv prekograničnog kriminala. Misija kontinuirano prati sudske postupke za slučajeve korupcije na visokom nivou.

Dakle, u svim dimenzijama postoji veliko iskustvo i interes za izgradnju integriteta u različitim delovima sektora bezbednosti i iz različitih perspektiva. Imajući to u vidu, potrebno je uložiti više napora u utvrđivanje sinergija u sve tri dimenzije kako bi se unapredili koherentni pristupi izgradnji integriteta na nivou cele organizacije. Na primer, nije poželjno napredovati u jačanju integriteta javnog sektora bez uključivanja sektora bezbednosti. Isto tako, nije održivo jačati individualni integritet putem obuke koju nudi prva dimenzija ukoliko nema paralelnih aktivnosti jačanja spoljne odgovornosti, što je oblast koju često podržava treća dimenzija. Višedimenzionalni pristupi su stoga neophodni i mogu se podsticati, između ostalog, prepoznavanjem da sveobuhvatni projekti upravljanja za javni sektor koji su usredsređeni na izgradnju integriteta treba da budu sprovedeni u sektoru bezbednosti. Alternativno, manji projekti upravljanja ljudskim resursima ili upravljanja finansijama u sektoru bezbednosti mogu ponuditi važnu polaznu tačku za angažovanje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti kroz prizmu izgradnje integriteta.⁸

8 Za više primera o višedimenzionalnoj saradnji, videti poglavlje „Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti“.

3. Vodeći pristupi podrške vođene upravljanjem izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti

OEBS je stekao značajno iskustvo u pružanju obuke, izradi kodeksa postupanja, donošenju zakona i politika i pružanju podrške istražnim merama, a sve to su ključne inicijative za borbu protiv korupcije. Međutim, kad je reč o izgradnji kulture integriteta, potrebno je izgraditi zajedničko razumevanje svrhe i vrednosti koji vode instituciju, kao i uslova potrebnih za izgradnju posvećenosti tim vrednostima. U tom smislu su važni pristupi vođeni upravljanjem (npr. primena prizme dobrog upravljanja svakoj aktivnosti koju je OEBS sproveo u toj oblasti).⁹ Kad je konkretno reč o izradi programa izgradnje integriteta, oni treba da budu vođeni, u meri u kojoj je to moguće, sledećim pristupima:

- **Podsticanje inkluzivnih procesa prilikom izrade, sprovođenja i nadzora nad programima izgradnje integriteta:** Kao što je slučaj sa svim aktivnostima podrške konsolidaciji demokratskih institucija, programi izgradnje integriteta ili programi sa komponentom integriteta treba da imaju širi obuhvat od vladinog i treba da budu izrađeni u konsultacijama ne samo sa konkretnom institucijom sektora bezbednosti, već i sa civilnim društvom (uključujući ženske grupe i mlade), **relevantnim parlamentarnim grupama i drugim relevantnim akterima**. Inkluzivan pristup će ne samo podstaći zajedničko razumevanje izazova i mogućih rešenja i obezbediti da programi odgovaraju svojoj svrsi, nego će i unaprediti percepciju javnosti i povećati poverenje građana u sektor bezbednosti.¹⁰ Stoga ti akteri treba da budu uključeni u **sve faze projektnog ciklusa** u mogućoj meri. Potrebno je stvoriti mogućnosti za relevantne aktere da obezbede ulazne informacije tokom izrade programa izgradnje integriteta, kao i prilikom nadzora nad njihovim sprovođenjem, praćenjem ili evaluacijom.

9 Videti odeljak 2.2 u poglavlju „Razumevanje upravljanja i reforme sektora bezbednosti u kontekstu OEBS-a“.

10 Znatna količina dokaza ukazuje na to da postoji značajna negativna korelacija između integriteta i, konkretnije, korupcije, kao i nivoa poverenja u javne institucije. Videti, na primer, Anderson, C. J. i Tverdova, YV., „Korupcija, političke odanosti i stavovi prema vladi u savremenim demokratijama“ („Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies“), *American Journal of Political Science*, 47(1), 2003, str. 91–109; ili Clausen, B., Kraay, A., i Nyiri, Z., „Korupcija i poverenje u javne institucije: dokazi iz globalne ankete“ („Corruption and Confidence in Public Institutions: Evidence from a Global Survey“), *The World Bank Economic Review*, 25(2), 2011, str. 212–249.

Studija slučaja 3



Inkluzivni pristupi izradi propisa na Kosovu¹¹

Godine 2020, Misija OEBS-a na Kosovu (OMiK) pozvana je da pruži ekspertsku podršku putem svog Odeljenja za bezbednost i javnu sigurnost radnoj grupi koju su činili predstavnici Kosovske policije (KP), Inspektorata policije Kosova i relevantnih organizacija civilnog društva koje su uspostavljene radi analize nacrtu propisa o integritetu za policiju. Uloga Misije bila je, između ostalog, da obezbedi da propis odražava najbolju međunarodnu praksu u oblasti integriteta policije i da je usaglašen sa principima ljudskih prava. Od marta do novembra 2020, ograničavan je niz sastanaka radne grupe radi razmatranja, koordinacije i prikupljanja predloga i preporuka u oblasti integriteta policije i sukoba interesa od strane svih predstavnika uključenih u proces. Različitost mišljenja i značajna, tehnička ekspertiza u okviru radne grupe omogućili su holistički pristup analizi dokumenta i doprineli su njegovoj konzistentnosti i sveobuhvatnosti. Misija je takođe pružila niz međunarodnih perspektiva o integritetu policije i sprečavanju sukoba interesa koje su integrisane u proces.

- **Definisanje prioriteta podrške kroz prizmu izgradnje institucija:** Bez uspostavljanja ili promene potrebnih institucionalnih procesa i mehanizama, obuka pojedinaca neće biti dovoljna, iako je ključna za podsticanje promene znanja i stavova. Stoga je potrebno baviti se integritetom iz institucionalne perspektive i potrebno je postaviti cilj smanjenja podstreka i mogućnosti za bavljenje korupcijom i drugim neželjenim praksama. Akcenat je potrebno staviti na organizacioni integritet uspostavljanjem jasnih i transparentnih procesa upravljanja ljudskim resursima i finansijama i stvaranjem pristojnih radnih uslova za policiju, vojsku i druge aktere bezbednosti, u odnosu na rodnu ravnopravnost i ljudska prava. Da bi institucionalni pristupi bili uspešni, potrebno je planirati dovoljno vremena da se omoguće promene ponašanja zaposlenih čime će se uticati na institucionalne prakse i procese. Uprkos godišnjem budžetskom ciklusu OEBS-a i rotaciji međunarodnog osoblja, što može dovesti u pitanje dugoročnu posvećenost, moguće je planirati višegodišnje programe. Takvi programi mogu biti osmišljeni i podeljeni na pojedinačne jednogodišnje projekte koji su zasnovani na dugoročnim strateškim planovima čiji je cilj postizanje krajnjih ishoda i ciljeva.

11 Sva pozivanja u ovom tekstu na Kosovo, njegovu teritoriju, institucije ili stanovništvo treba razumeti u punoj saglasnosti sa rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244.

- **Podsticanje stavljanja akcenta na unutrašnju odgovornost i spoljni nadzor:** Programi izgradnje integriteta u sektoru bezbednosti treba da nastoje da ispune iste etičke standarde integriteta kao i svaka druga javna institucija. Te vrednosti treba da budu podsticane putem mehanizama unutrašnje odgovornosti, koji jasno ističu kakvo se ponašanje očekuje i kako se neprikladna postupanja sankcionišu. Istovremeno, mehanizmi spoljnog nadzora ključni su za obezbeđenje odgovornosti na svim nivoima sektora bezbednosti, uključujući na upravljačkom nivou. Mehanizmi spoljnog nadzora uključuju državne i nedržavne aktere i institucije uključene u demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti (npr. skupštinski odbori, sudske usluge, agencije za borbu protiv korupcije, nezavisna žalbena tela, civilno društvo, mediji itd.).



Više informacija 1

**Izazovi u primeni pristupa vođenih
upravljanjem izgradnji kapaciteta**

Izazov	Polazne tačke za delovanje
<p>Dugoročna nacionalna posvećenost može da ne postoji. S obzirom na osetljivost borbe protiv korupcije i, u širem smislu, svih aktivnosti izgradnje integriteta, dugoročno prihvatanje procesa od strane države i liderstvo predstavljaju neophodne predu-slove uspeha.</p>	<p>Dugoročna posvećenost može biti podstica-na i planirana:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ Potrebno je od početka tražiti jako nacionalno rukovodstvo.¹² ▸ Kodeksi postupanja i druge postojeće alatke mogu biti korišćeni kao polazne tačke za započinjanje razgovora. ▸ Podstiče se potpisivanje memoranduma o razumevanju sa nacionalnim kolegama. ▸ Ključni politički trenuci (npr. period posle izbora) mogu biti korišćeni za podsticanje promene.
<p>Najviše političke strukture možda nisu usaglašene sa minimalnim standardima integriteta. U brojnim kontekstima, isti akteri od kojih se očekuje da uvedu poli-tike borbe protiv korupcije i politike inte-griteta ne deluju u skladu sa minimalnim standardima integriteta.</p>	<p>Napori izgradnje integriteta treba da se odvijaju paralelno sa inicijativama čiji je cilj unapređenje minimalnih standarda integriteta na najvišim nivoima vlasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ Relevantne odluke Ministarskog saveta¹³ biti korišćene kao polazne tačke za uključivanje u širu diskusiju s nacionalnim kolegama o izgradnji integriteta u javnom sektoru.
<p>Na otpor se može naići u okviru institucija sektora bezbednosti. Jačanje integriteta bilo kog dela javnog sektora, posebno sekto-ra bezbednosti, podrazumeva smanjivanje ili rebalansiranje uticaja određenih grupa moći na sektor. Oni koji imaju koristi od korupcije biće na gubitku onda kada se mogućnosti za korupciju smanje.</p>	<p>Otpor na koji mogu naići reforme i inici-jative u vezi sa integritetom treba da bude prepoznat što je pre moguće:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ Prilikom osmišljavanja i planiranja te vrste posla, potrebno je proceniti političku ekonomiju¹⁴ određenog kon-teksta i dinamika moći treba da bude uzeta u obzir.

12 Videti odeljak 3.6 u poglavlju „Programiranje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti usmereno na rezultate“.

13 Videti Slika 1 gore u tekstu.

14 Videti odeljak 3.3 u poglavlju „Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti“.

4. Ključne polazne tačke za pružanje podrške izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti

Kako bi gore pomenuti pristupi vođeni upravljanjem bili sprovedeni u praksi, ovaj odeljak sadrži primere najčešćih polaznih tačaka za podršku državama učesnicama u izgradnji integriteta u institucijama bezbednosti.

Slika 2: Polazne tačke za izgradnju integriteta u sektoru bezbednosti



4.1 Procena potreba za izgradnjom integriteta

Inicijative izgradnje integriteta koje su prilagođene konkretnim potrebama treba da uzmu u obzir posebne izazove, rizike, potrebe i mogućnosti izgradnje integriteta sektora bezbednosti u datom kontekstu. Kulturni i politički kontekst u kome te institucije funkcionišu potrebno je uzeti u obzir kad je reč o svim programskim intervencijama. Da bi to bio slučaj, prilikom planiranja podrške izgradnji integriteta, zaposleni OEBS-u mogu da:

- **Uvedu aspekte integriteta u (sveobuhvatnijim) procenama potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti:** Ako je svrha procena u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti ispitivanje stepena u kome institucije sektora bezbednosti funkcionišu u skladu sa demokratskim normama i principima dobrog upravljanja, procena statusa integriteta institucija može pružiti značajan doprinos ukupnoj vežbi. Te sveobuhvatnije procene mogu da služe za utvrđivanje da li je izgradnja integriteta ključno pitanje koje iziskuje programsku podršku ili ne.¹⁵
- **Sprovođenje detaljnih procena izgradnje integriteta kao osnova za izradu projekta.** Ako je izgradnja integriteta utvrđena kao ključna oblast za delovanje, detaljna procena treba da bude podržana radi utvrđivanja konkretnih potreba i polaznih tačaka. To iziskuje prikupljanje informacija o primenjivim međunarodnim i regionalnim minimalnim standardima, kao i o onome šta predstavljaju niski i visoki nivoi korupcije u datoj zemlji i kakve su percepcije lokalnog stanovništva.¹⁶ Periodične ankete javnog mnjenja, koje mogu oblikovati procene, mogu osvetliti percepcije korupcije. Isto tako, pojedine lokalne i međunarodne nevladine organizacije redovno prikupljaju i objavljuju podatke i statistiku koji su relevantni za integritet (npr. Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International). Međutim, potrebno je prepoznati da pristup podacima (ili, jednostavno, dostupnost podataka) može biti veoma ograničen zbog osetljivosti ovog pitanja. Stoga je ključno imati podršku nacionalnih kolega u sprovođenju takvih procena, ili u idealnom slučaju, podržati ih u sprovođenju samoprocene.

15 Za više informacija, videti poglavlje „[Procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti](#)“.

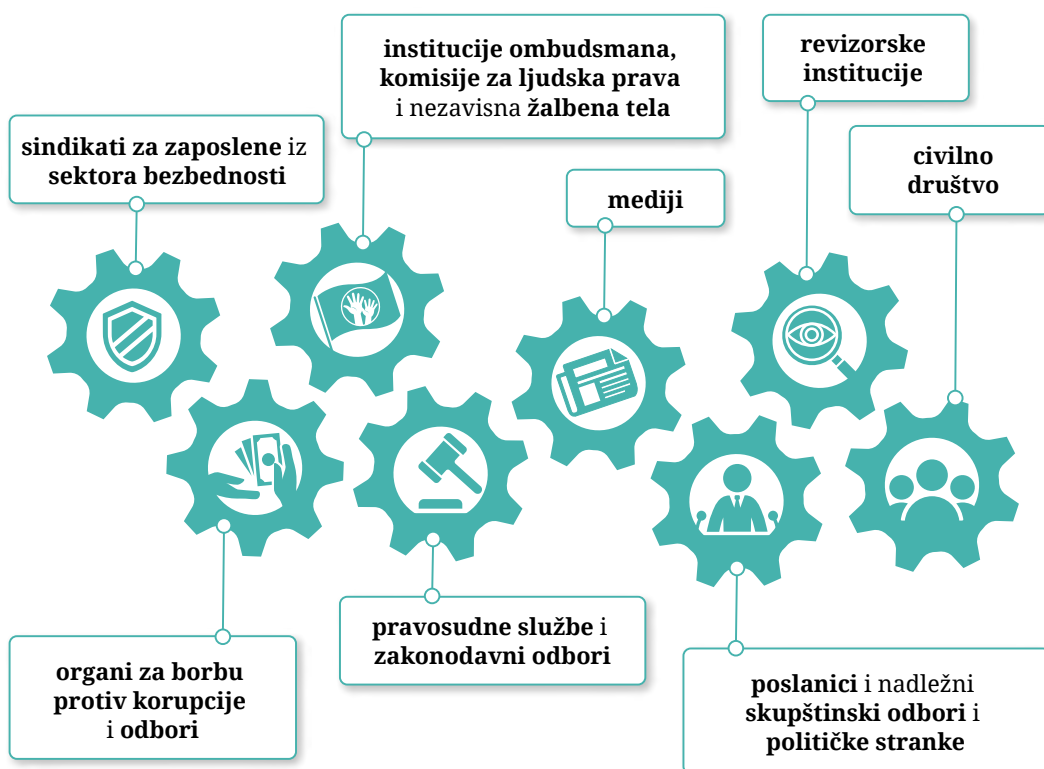
16 Mirovni institut Ujedinjenih nacija, „Borba protiv korupcije u reformi sektora bezbednosti“ (*Fighting Corruption in Security Sector Reform*) (Vašington, 2010).

Više informacija 2



Kolege za procenu potreba za integritetom u sektoru bezbednosti

Konkretno zainteresovane strane koje će biti angažovane zavisice od konteksta, obuhvata i cilja programa. Međutim, postoji niz aktera, izvan tradicionalnih struktura vezanih za sektor bezbednosti, koje je potrebno uzeti u obzir (ako postoje).



Studija slučaja 4



Ankete javnog mnjenja o policiji u Crnoj Gori

Godine 2020, Misija OEBS-a u Crnoj Gori sprovedla je anketu javnog mnjenja o stavovima crnogorskih građana prema radu Uprave policije. Akcenat ankete bio je na gledištima građana o glavnim pretnjama po njihovu bezbednost i sigurnost, kao i na viđenju policije kao institucije i sveukupnom procesu reforme policije. Izveštaj sa rezultatima ankete javno je objavljen radi informisanja nacionalnih zainteresovanih strana i drugih organizacija. Izveštaj je uključio nalaze posebno o pitanjima u vezi sa integritetom policije.¹⁷ Misija je kasnije koristila podatke za utvrđivanje prioritetnih oblasti za planiranje projekata i bolje definisanje budućih koraka. Postoji namera da se sprovedu takve ankete percepcija na godišnjoj osnovi tako da mogu da služe kao alatka i za nacionalne zainteresovane strane i za Misiju radi redovnog merenja napretka u reformi policije u Crnoj Gori.

- **Podrška samoproceni izgradnje integriteta sektora bezbednosti.** Ako postoji dovoljno interesovanja nacionalnih zainteresovanih strana, procena OEBS-a može biti kombinovana sa podrškom nacionalnim zainteresovanim stranama u sprovođenju samoprocene. To može pomoći u podsticanju prihvatanja utvrđenih programskih oblasti za podršku i istovremeno izgraditi kapacitet za bavljenje tim pitanjem i integrirati ga u buduće analize rizika i upravljanje rizicima.



Postoji veliki broj alatki za pružanje podrške samoprocenama, na primer:

- NATO (2009), „Upitnik samoprocene za izgradnju integriteta i proces stručne recenzije“ (*Building Integrity Self-Assessment Questionnaire and Peer Review Process*)
- DCAF (2019), „Komplet alatki o integritetu policije“ (*Toolkit on Police Integrity*), (poglavlje 9, odeljak 3.1)

Na osnovu procena, verovatno će postojati polazne tačke za podršku u oblastima kao što su razvoj pravnih okvira i okvira politike, unapređenje integriteta na institucionalnom nivou, izrada alatki znanja i podrška izgradnji kapaciteta zaposlenih u sektoru bezbednosti, kao i podrška spoljnom nadzoru. Odeljci ovog poglavlja dalje u tekstu sadrže pregled relevantnih primera koji spadaju pod ove kategorije.¹⁸

17 Za više informacija, videti: Misija OEBS-a u Crnoj Gori, „Percepcija policije u Crnoj Gori: rezultati kvantitativne ankete“ (*Perception of the police in Montenegro: Results of a quantitative survey*) (Podgorica, 2020).

18 Budući da nije moguće dati detaljne smernice za svaku oblast, u tekstu je samo istaknuto gde postoje detaljne smernice da podrže razvoj pomoći u tim oblastima.

Više informacija 3



Šta treba ispitivati u procenama izgradnje integriteta?

Obuhvat procene treba da bude definisan u skladu sa konkretnim kontekstom i poverenim mandatom za vežbu. Uz kombinaciju metodologija (npr. interno istraživanje, mapiranje zainteresovanih strana, polustrukturalni intervjui, ankete itd.), procene mogu da imaju za cilj, između ostalog sledeće:

- ▶ Utvrđivanje važećih međunarodnih i regionalnih minimalnih standarda o integritetu. *Da li se država obavezala da će primenjivati međunarodne ili regionalne standarde?*
- ▶ Utvrđivanje svih relevantnih okvira zakonodavstva i nacionalnih i lokalnih okvira politike koji obuhvataju pitanja u vezi sa integritetom. *Da li postoje zakoni koji definišu minimalne standarde integriteta za javni sektor (ili posebno za sektor bezbednosti) na nacionalnom i/ili lokalnom nivou? Da li postoje nacionalne i/ili lokalne strategije za borbu protiv korupcije i akcioni planovi?*
- ▶ Utvrđivanje vrsta i učestalosti korupcije i drugih neželjenih praksi koje su počinili bezbednosni sektor i njegove komponente (npr. carina, saobraćajna policija). *Da li postoji ozbiljna korupcija (npr. zloupotreba ovlašćenja na visokom nivou)? Da li postoji korupcija na niskom nivou (npr. svakodnevna zloupotreba ovlašćenja od strane državnih službenika u njihovoj interakciji sa građanima)? Da li postoji tendencija skretanja rada institucija sektora bezbednosti ka interesu nekolicine i odustajanja od javnog interesa (uključujući putem legitimnih sredstava)? Ako je to slučaj, kakve su postojeće prakse?*
- ▶ Procena političke ekonomije i drugih neformalnih institucionalnih praksi i mreža koje mogu uticati na krajnji ishod napora izgradnje integriteta. *Kakvi su odnosi moći i ekonomski odnosi u okviru sektora bezbednosti i između sektora i struktura koje ga nadziru? Da li ti odnosi utvrđuju vrstu i način sprovođenja praksi korupcije?*
- ▶ Utvrđivanje uzroka bavljenja praksama korupcije: *Šta podstiče neetičko postupanje zaposlenih u sektoru bezbednosti (npr. loši uslovi rada i plate, nepostojanje perspektive u karijeri)? Da li institucije sektora bezbednosti imaju dovoljno kapaciteta i ljudskih i finansijskih resursa kako bi uspešno sprovodile svoje mandate? Da li je struktura institucije adekvatna da bi podržala kulturu integriteta? Da li su zaposleni u sektoru bezbednosti dobro upoznati sa vrednostima i postupanjem koje se očekuje u okviru obavljanja njihovih zadataka?*
- ▶ Procena snaga i slabosti postojećih mehanizama unutrašnje odgovornosti i spoljnog nadzora. *Da li su institucije sektora bezbednosti izradile kodekse postupanja ili slične alatke? Da li su oni dostupni svim zaposlenima? Kakve su kazne u slučaju neprikladnog ponašanja? Da li postoje mehanizmi unutrašnje i spoljne odgovornosti i da li su funkcionalni? Koje su institucije zadužene za nadzor nivoa (ili nedostatka) integriteta u sektoru bezbednosti? Kakav je njihov mandat? Da li su nezavisne? Kako se finansiraju? Kako se njihovi članovi biraju?*
- ▶ Razumevanje lokalnih standarda i procena nivoa svesti šire populacije. *Kakva je percepcija populacije o integritetu sektora bezbednosti? Kakve su potrebe? Kakve su mogućnosti za dalje jačanje integriteta institucija sektora bezbednosti? Koje su vrednosti koje građani žele da institucije sektora bezbednosti i zaposleni u tom sektoru poštuju u svom postupanju?*

4.2 Podrška pravnim okvirima i okvirima politike

Međunarodni, regionalni, nacionalni, lokalni pravni okviri i okviri politike obezbeđuju polazne tačke za izgradnju integriteta u sektoru bezbednosti, posebno putem politika i uredbi u institucijama sektora bezbednosti. Podrška u ovoj oblasti može uključiti utvrđivanje zakonskih propusta, podršku izradi pravnih okvira i okvira politike u skladu sa međunarodnim standardima i podršku praktičnoj primeni tih okvira. Iako se pravni okviri i okviri politike u vezi sa integritetom razlikuju u zavisnosti od konteksta, nekoliko opštih primera su sledeći:

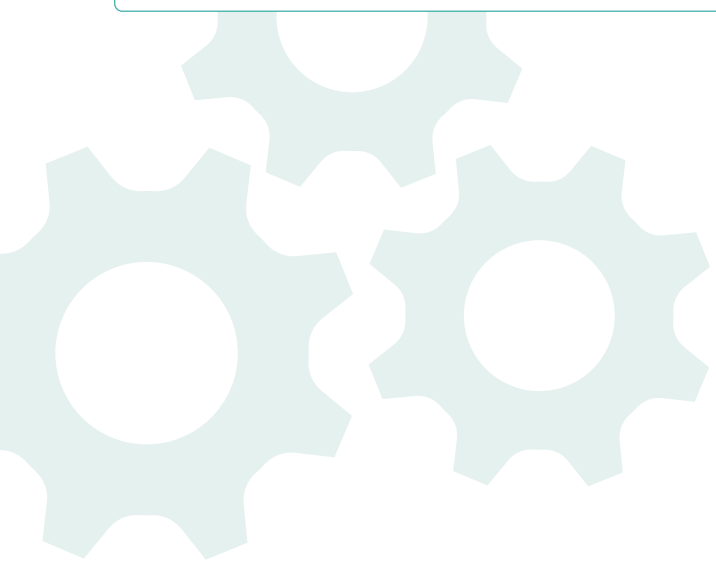
- **Međunarodne konvencije i druge alatke i obaveze (uključujući obaveze preuzete u okviru OEBS-a) država**, koje uključuju pozivanje na integritet i demokratsko upravljanje javnim sektorom, a posebno sektorom bezbednosti. Nekoliko primera jesu odluke OEBS-a izložene u Slici 1, zatim Konvencija UN za borbu protiv korupcije, Revidirana deklaracija iz Aruše Svetske carinske organizacije o dobrom upravljanju i integritetu carinskih usluga, i deklaracije i smernice Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija o međunarodnim profesionalnim standardima za reviziju javnog sektora.¹⁹
- **Nacionalno zakonodavstvo** koje se oslanja na važeće međunarodne standarde i postavlja jasan okvir, specifičan za dati kontekst, radi pružanja podrške izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti (npr. zakoni o državnoj službi, antikorupcioni zakoni, zakoni o nadzoru).
- **Nacionalne strategije** uključuju antikorupcione strategije i strategije nacionalne bezbednosti, što su dve najrelevantnije i najčešće strategije u oblasti integriteta. Antikorupcione strategije treba ne samo da definišu minimalne standarde koje je potrebno poštovati u javnom sektoru, već treba i da eksplicitno pomenu njihov značaj za sektor bezbednosti. Strategije nacionalne bezbednosti treba takođe da eksplicitno pomenu izgradnju integriteta kao važno pitanje koje utiče na delotvorno pružanje bezbednosti.
- **Nacionalni akcioni planovi** imaju za cilj sprovođenje obaveza preuzetih u okviru gore pomenutih instrumenata. U tu svrhu je potrebno izdvojiti dovoljno ljudskih i finansijskih resursa, i potrebno je zahtevati odgovornost za njihovo sprovođenje, uključujući uspostavljanjem jasnih mehanizama praćenja i evaluacije.

19 Za druge međunarodne smernice i standarde, videti veb-sajt DCAF-a.

Više informacija 4

**Primeri ključnih pitanja koja je potrebno obuhvatiti nacionalnim normativnim okvirima²⁰**

- ▶ Pozivanje na međunarodne i regionalne instrumente i već dogovorene standarde. Oni mogu uključivati antikorupcione konvencije koje predviđaju širi pristup sprečavanju korupcije na globalnom nivou.
- ▶ Prikazivanje ljudskih prava i rodne ravnopravnosti kao ključnih pitanja koja se preklapaju i koja su ključna za podršku integritetu.
- ▶ Obezbeđivanje širokih smernica o načinima ostvarenja tih standarda, podsticanjem, između ostalog, izrade preventivnih mera, kodeksa postupanja, odredaba o sukobima interesa, adekvatne izgradnju kapaciteta itd.
- ▶ Podsticanje definisanja jasnih pravila i bezbednih procedura za osnaživanje i zaštitu uzbunjivača koji prijavljuju moguće slučajeve neprikladnog postupanja.
- ▶ Pozivanje na uspostavljanje odgovarajućih mehanizama odgovornosti nadzora i odgovarajućih procedura i sankcija u slučaju neprikladnog postupanja.



20 Spisak prilagođen prema veb-sajtovima DCAF-a o međunarodnim standardima i pravnim okvirima i zakonodavstvu sektora bezbednosti.

4.3 Unapređenje integriteta na institucionalnom nivou

Izgradnja integriteta ne podrazumeva samo izradu okvira, već i stvaranje odgovarajućih uslova na institucionalnom nivou. Ako se od zaposlenih očekuje da budu odgovorni prema institucijama koje predstavljaju, te institucije treba da obezbede jasne i transparentne procese donošenja odluka i upravljanja, uključujući i odluke o regrutovanju. Institucije treba da obezbede pristojne uslove rada za svoje zaposlene, da ponude adekvatnu naknadu, osiguraju bezbedno radno okruženje i upravljaju rizicima.

Sva tri procesa su deo sistema unutrašnje odgovornosti i omogućavaju institucijama da delotvornije ispunjavaju svoje zadatke. U tim procesima, podstiču se dalja analiza i korišćenje digitalnih alatki za podršku jačanju integriteta i unutrašnje odgovornosti, po potrebi.²¹ U tom smislu, zaposleni u OEBS-u treba da:

- **Izrade analizu rizika i sisteme upravljanja rizicima.** Sistem može biti uspostavljen da sistematično utvrđuje osetljive procese (npr. nabavke, napredovanje zaposlenih, inspekciju itd.), osetljive funkcije (obično osoblje sa odgovarajućim ovlašćenjima za donošenje odluka u vezi sa finansijama, nabavkama, ljudskim resursima itd.) i ranjivosti i rizike kršenja integriteta. Kontrolni mehanizmi (sistemi unutrašnje odgovornosti) sa istražnim kapacitetom reagovanja na sumnje da je došlo do kršenja takođe treba da budu uspostavljeni. Isto tako, potrebno je izraditi ankete javnog mnjenja i druge alatke za sistematsko prikupljanje podataka o percepciji stanovništva o nivou integriteta sektora bezbednosti. Da bi se podržale te vrste aktivnosti ranog sprečavanja, korišćenje digitalnih alatki može biti od velike pomoći, budući da se njima podaci lakše obrađuju i upoređuju. Konačno, da bi se podržala povećana transparentnost, OEBS može da podstakne institucije bezbednosti da te podatke učine dostupnim javnosti, kada je to prikladno.



Za više informacija o procenama rizika i upravljanju rizicima, videti:

- OECD (2017), „Preporuka Saveta o javnom integritetu“ (*Recommendation of the Council on Public Integrity*)
- INTOSAI (2019), „Smernice za standarde unutrašnje kontrole za javni sektor“ (*Guidelines for Internal Control in the Public Sector*)
- DCAF (2019), „Komplet alatki o policijskom integritetu“ (*Toolkit on Police Integrity*) (poglavlje 3, odeljak 3.5)

21 OEBS, „Odluka Ministarskog saveta br. 6/20 o sprečavanju i borbi protiv korupcije putem digitalizacije i povećane transparentnosti“ (*Ministerial Council Decision N.6/20 on Decision on Preventing and Combating Corruption through Digitalization and Increased Transparency*) (Tirana, 2020).

Studija slučaja 5



Podrška analizi rizika od korupcije u Srbiji

Godine 2019, Misija OEBS-a u Srbiji podržala je Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Republike Srbije u izradi Smernica za analizu rizika od korupcije. Smernice je prihvatio MUP kao deo programa obuke koji će koristiti predavači iz Sektora unutrašnje kontrole i drugih organizacionih jedinica MUP-a. Tokom 2020, MUP je osnovao niz radnih grupa za svaku jedinicu Direkcije policije (npr. Sektor unutrašnje kontrole, Uprava saobraćajne policije, Uprava granične policije, specijalne jedinice itd.) radi sprovođenja analize rizika za različite vrste pozicija u policiji. Godine 2021, zajedno sa Programom policije DCAF-a, Misija je podržala MUP u obuci članova radnih grupa u vezi sa vršenjem takvih procena. Obuku su održali eksperti iz Agencije za sprečavanje korupcije Srbije, Generalne uprave za sprečavanje korupcije Rumunije i Sektor za unutrašnji nadzor. Budući da su radne grupe osnovane za različite oblasti rada i s obzirom na rotaciju zaposlenih, postoji potreba za stalnom obukom u toj oblasti.

- **Jačaju upravljanje ljudskim resursima.** Postoji potreba da se obezbedi da rukovodstvo institucija sektora bezbednosti poštuje odgovarajuće međunarodne standarde, kao što su jasno i transparentno dodeljivanje nadležnosti i odgovornosti, odgovarajuće linije izveštavanja, poštene i transparentne politike regrutovanja (uključujući za više pozicije), sistemi napredovanja zasnovani na zaslugama, redovne procene učinka, politike rodne ravnopravnosti i planiranje službe nakon zaposlenja. Potrebno je sprečavati kronizam i nepotizam i nezakonite prakse (npr. nezakonito bogaćenje).²² Potrebno je uložiti napore da se poštuje najbolja međunarodna praksa u izradi profesionalnih standarda putem konsultacija sa zaposlenima. Sindikati takođe treba da igraju ulogu u obezbeđivanju dostojnih društvenih i radnih uslova, koji predstavljaju neophodni preduslov integriteta.



Za više informacija, videti:

- DCAF (2019), „Komplet alatki o policijskom integritetu” (*Toolkit on Police Integrity*), koji sadrži korisne uvide u ljudske resurse i regrutovanje i koji može biti koristan za druge komponente sektora bezbednosti.
- DCAF (2015), „Priručnik obuke o policijskom integritetu” (*Training Manual on Police Integrity*), (poglavlja 2 i 3 o upravljanju ljudskim resursima i planiranju integriteta)

22 U skladu sa članom 20. Konvencije UN za borbu protiv korupcije, koji se primenjuje na sve državne službenike i nosioce pravosudnih funkcija.

Studija slučaja 6



Izrada strategija o ljudskim resursima za unapređen integritet policije u Severnoj Makedoniji

Godine 2018, Jedinica za razvoj policije Misije OEBS-a u Skoplju, zajedno sa Ministarstvom unutrašnjih poslova (MUP), formirala je zajedničke radne grupe za upravljanje ljudskim resursima i disciplinske postupke. Godine 2019, radne grupe izradile su Strategiju upravljanja ljudskim resursima (2020–2022) i izveštaj o revidiranim disciplinskim postupcima, sa preporukama za sprovođenje u naredne tri godine. Radna grupa za disciplinske postupke utvrdila je da su brojni slučajevi korupcije bili rezultat loših praksi regrutovanja i odabira pojedinaca sa niskim ličnim integritetom. Štaviše, utvrđeno je da tekuća praksa organizovanja etičke obuke i sprovođenja tradicionalnih istraga čime se reagovalo na žalbe na neprimereno postupanje policije nije dovoljna za izgradnju kulture integriteta u celoj instituciji. Kako bi se ta praksa promenila, preporučene su proaktivnije istrage pored pružanja sveobuhvatne etičke obuke.

Radna grupa je istakla sledeće preporuke za jačanje integriteta policije:

- ▶ Uvođenje disciplinske mere za neprijavlivanje neprikladnog ponašanja kolege;
- ▶ Uspostavljanje sistema ranog intervenisanja (ranog sprečavanja) za zaposlene koji se neprimereno ponašaju;
- ▶ Uspostavljanje automatskog sistema upravljanja slučajevima radi evidentiranja disciplinskih prestupa i disciplinskih slučajeva;
- ▶ Uvođenje disciplinske matrice radi definisanja opsega mogućih kazni i dostupnih otežavajućih i olakšavajućih faktora za svaku vrstu kategorizovanog neprimerenog postupanja;
- ▶ Obezbeđivanje sveobuhvatnije obuke za svakoga ko je uključen u celokupan disciplinski postupak (disciplinske komisije, službenici unutrašnje kontrole itd.);
- ▶ Organizovanje posebnih aktivnosti čiji je cilj depolitizacija pripadnika policije i zaposlenih u MUP-u kako bi se obezbedili profesionalni integritet i politička neutralnost;
- ▶ Izrada postojanog koncepta profesionalnog integriteta i politika u MUP-u; i
- ▶ Procena rizika od korupcije i sukoba interesa.

Pored toga, predviđeno je i formiranje valjanog mehanizma za informisanje javnosti o pitanjima koja se tiču kompetencije i odgovornosti policije. Namera je bila slanje jasne i snažne poruke javnosti da će slučajevi zloupotrebe policijskih ovlašćenja, kao i neprikladno postupanje i tretman od strane pripadnika MUP-a, biti rešavani brzo i u skladu sa važećim propisima.

- **Utvrde i unaprede dobru praksu u sprečavanju podstreka za naprikladno postupanje i stvore mogućnosti za ojačan integritet.** Plate treba da budu odgovarajuće i isplaćivane na vreme kako bi se izbegla potreba da se traže drugi izvori prihoda.²³ Potrebno je uzeti u obzir implikacije za članove porodice zaposlenih u sektoru bezbednosti prilikom odlučivanja o adekvatnosti beneficija, u vezi sa stanovanjem, školovanjem, lekarskom negom itd. Radno okruženje koje obezbeđuje benefite smanjuje potrebu zaposlenih da pribegavaju korupciji i podstiče ih da svoj posao obavljaju kompetentno, pošteno i u celini, u skladu sa etičkim vrednostima institucije.²⁴ Isto tako, potrebno je uložiti napore u utvrđivanje postojećih slabosti i podstreka za nepropisno postupanje, i podržati njihovo iskorenjivanje. Na primer, broj rešenih slučajeva nije nužno dobar pokazatelj učinka policijskih službenika, budući da pritisak da se reše slučajevi može, na primer, dovesti do primene torture ili neprikladnog tretmana da bi se izvukla priznanja. Iako OEBS obično ne može uticati na pitanja kao što je visina plate, moguće je podržati nacionalne institucije da utvrde mogućnosti za integritet, daju savete i podstiču razmenu dobre prakse. Prilikom utvrđivanja pozitivnih i negativnih podstreka specifičnih za kontekst, relevantni i jaki sindikati u sektoru bezbednosti predstavljaju ključnog partnera.
- **Jačaju upravljanje finansijama.** Netransparentno upravljanje finansijama u institucijama sektora bezbednosti, nepostojanje kontrole nad potrošnjom i nepostojanje veze između izrade politika, planiranja i budžetiranja predstavljaju snažne podstrekače koruptivnih praksi, budući da podstiču zaposlene da ne obavljaju svoje dužnosti u skladu sa pravilima, smernicama i etičkim vrednostima koje je definisala njihova institucija.²⁵ Štaviše, do korupcije u sektoru bezbednosti često može doći prilikom ugovaranja i nabavki, budući da su relevantne informacije često poverljive iz razloga bezbednosti i mogu postojati bezbednosna ograničenja konkurencije na tenderima ili ograničenja naknadnih revizija i istrage. Stoga je potrebno obratiti više pažnje podršci državama učesnicama u uspostavljanju i unapređenju odgovarajućeg upravljanja finansijama u institucijama bezbednosti, uključujući formiranjem delotvornih sistema inspekcije i revizije, i definisanjem jasnih i transparentnih postupaka nabavki i odgovarajućih mehanizama za prijavljivanje prihoda i imovine državnih službenika. Svi ti procesi mogu imati velike koristi od digitalizacije.²⁶

23 Za dalju analizu mogućnosti i ograničenja ekonomskih podstreka, prikladno je konsultovati se sa Ministarstvom finansija.

24 Mirovni institut SAD, „Borba protiv korupcije u reformi sektora bezbednosti“ (*Fighting Corruption in Security Sector Reform*) (Vašington, 2010).

25 Takođe videti veb-sajt DCAF-a o *izgradnji integriteta i resource management*.

26 U skladu sa: OEBS, „Odluka Ministarskog saveta br. 6/20 o sprečavanju i borbi protiv korupcije putem digitalizacije i povećane transparentnosti“ (*Ministerial Council Decision N.6/20 on Decision on Preventing and Combating Corruption through Digitalization and Increased Transparency*) (Tirana, 2020).



Za više informacija, videti alatke poput sledećih:

- OEBS (2016), „Priručnik za borbu protiv korupcije” (*Handbook on Combating Corruption*) (posebno poglavlja 7 i 8)
 - Svetska banka (2017), „Obezbeđenje razvoja: javne finansije i sektor bezbednosti” (*Securing Development: Public Finance and the Security Sector*)
- **Unapređuju institucionalnu kulturu integriteta.** Napori izgradnje integriteta na institucionalnom nivou ne treba da budu ograničeni samo na unapređenje praksi i procesa upravljanja. Kultura institucije i ukupno radno okruženje podjednako su važni za uspeh svake reforme. Način na koji se aktivnosti izgradnje integriteta oblikuju i percipiraju u okviru date institucije uticaće na stavove zaposlenih čije su ponašanje i postupanje ključni za ostvarenje dugoročne promene. Podsticanje institucionalne kulture koja ističe integritet kao ključnu vrednost stoga može značajno doprineti uspehu reformskih aktivnosti u bilo kojoj drugoj oblasti, kao što su ljudski resursi, upravljanje finansijama, upravljanje rizicima ili sprečavanje neprimerenog postupanja.

4.4 Unapređenje integriteta na pojedinačnom nivou

Radi unapređenja integriteta u sektoru bezbednosti, zaposleni treba da imaju lako dostupne alatke koje jasno definišu zajedničke etičke vrednosti koje se očekuju od institucije koju predstavljaju. Štaviše, ako zaposleni treba da budu interno odgovorni za svoje postupanje, treba da imaju sredstva i načine da vrše svoje dužnosti u skladu sa definisanim standardima. Da bi podržali napore u ovoj oblasti, zaposleni u OEBS-u mogu da:

- **Podrže izradu i reviziju kodeksa postupanja (ili sličnih alatki) i obezbede redovnu obuku o takvim alatkama.** Kodeksi ponašanja nude značajne alatke za usmeravanje postupanja zaposlenih stvaranjem očekivanja i zahteva profesionalnog postupanja. Mogu obuhvatiti oblasti kao što su sukobi interesa, prijavljivanje ponuda/poklona, prijavljivanje imovine, postupanje sa poverljivim informacijama, zloupotreba službene dužnosti itd. Kodeksi treba da budu lako dostupni za sve zaposlene u sektoru bezbednosti, treba da budu čvrsto utemeljeni u etici i vrednostima, i treba da budu pristupačni za čitanje, jednostavnog izgleda i grafike, i sa pristupačnim tekstom (koji nije pravničke prirode).²⁷ Ipak, iako je formulacija njihovog sadržaja ključna, oni takođe treba da predvide mehanizme za sprovođenje (npr. redovnu obuku, imenovanje kontakt osoba za pružanje dodatnih informacija kada potrebno itd.), kazne za nepoštovanje i nadzorna rešenja.

27 Transparency International, „Izgradnja integriteta i borba protiv korupcije u oblastima odbrane i bezbednosti: 20 praktičnih reformi” (*Building integrity and countering corruption in defence and security: 20 practical reforms*) (London, 2011), str. 35.

Studija slučaja 7



Kapacitet obuke o izgradnji integriteta u Crnoj Gori

Na zahtev Ministarstva unutrašnjih poslova, Misija OEBS-a u Crnoj Gori podržava inicijative izgradnje kapaciteta za policiju, u partnerstvu sa Programom izgradnje integriteta DCAF-a, od 2014. godine. Prvi zajednički događaj koji je organizovan bila je „Radionica strateškog planiranja integriteta policije“ krajem 2014. godine. Događaj je bio praćen seminarom nacionalnih zainteresovanih strana, koji je organizovao DCAF u partnerstvu sa Misijom, radi razgovora o obuci koju zaheva Ministarstvo unutrašnjih poslova i proceni prioriteta Akademije kad je reč o eksternoj pomoći. Polaznici su bili pripadnici, na višim i srednjim pozicijama, Policijske akademije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave policije, Odeljenja za unutrašnju kontrolu policije i Uprave za ljudske resurse, kao i predstavnici medija i civilnog društva.

Poseban akcenat je stavljen na izgradnju kapaciteta obuke o integritetu unutar institucije. Godine 2015, obuka je organizovana za fasilitatore u oblasti integriteta policije i rodnih pitanja. Cilj je bilo formiranje male grupe predavača kako bi se ojačali interni resursi policije da nezavisno sprovedi obuku unutar institucije o rodnim pitanjima i integritetu za policijske službenike. Godine 2017, slična obuka je ponovo organizovana kao podsetnik za one koji su već obučeni 2015. godine. Kasnije je Misija sprovedla aktivnosti praćenja obuke policije u okviru službe, koju su vodili obučeni fasilitatori u različitim delovima zemlje. Povratne informacije su iskorišćene za unapređenje nastavnog plana i programa za policijske službenike i pripremu još konkretnije obuke. Takođe su uloženi napor da se kombinuje obuka uživo sa onlajn obukom i da se uspostavi platforma za onlajn učenje. Pored toga, radi izgradnje podrške među policijskim rukovodstvom u vezi sa integritetom i značajem kapaciteta obuke unutar službe, 2017. godine Misija i DCAF održali su radionicu o upravljanju integritetom i strateškom planiranju za policijsko rukovodstvo.

Naučene lekcije:

- ▶ Izgradnja kapaciteta policije za obuku unutar službe u različitim delovima zemlje i sprovođenje paralelnih aktivnosti radi dobijanja podrške višeg rukovodstva, predstavljali su uspešnu strategiju obezbeđenja održivosti i podsticanja prihvatanja procesa od strane nacionalnih i lokalnih vlasti.
- ▶ Pažljivo planiranje odabira fasilitatora bilo je veoma važno budući da je pomoglo u identifikovanju policijskih službenika sa određenim stepenom autoriteta i dobrom reputacijom. Ti fasilitatori, koji su dobrovoljno učestvovali, poštovali su visoke standarde legitimiteta prilikom pružanja obuke svojim kolegama.
- ▶ Formiranje grupe predavača omogućilo je Upravi policije da održi obuku o integritetu i rodnim pitanjima u različitim delovima zemlje na zahtev.
- ▶ Planiranje aktivnosti praćenja i evaluacije radi praćenja napretka i rezultata obuke unutar službe koju su držali obučeni fasilitatori omogućilo je da se unaprede i bolje prilagode aktivnosti Misije u skladu sa potrebama.

Više informacija 5



Moduli onlajn obuke

- ▶ **Kurs OEBS-a o dobrom upravljanju i borbi protiv korupcije:** Godine 2018, Kancelarija koordinatora OEBS-a u oblasti ekonomije i ekologije (OCEEA) pokrenula je niz modula onlajn obuke (na engleskom i ruskom) o sprečavanju i borbi protiv korupcije za državne službenike, predstavnike organa sprovođenja zakona, privatnog sektora i civilnog društva, na Platformi OEBS-a za e-učenje. Nastavni plan modulâ, koji uključuje poseban modul o integritetu, zasnovan je na Priručniku OEBS-a za borbu protiv korupcije i sadrži osnovne informacije o dostupnim alatkama i instrumentima za sprečavanje korupcije i borbu protiv nje. Iako su moduli predviđeni za širu javnost, mogu takođe biti korišćeni kao deo aktivnosti u sektoru bezbednosti koje se tiču podizanja svesti o borbi protiv korupcije.
 - ▶ **Kursevi DCAF-a o integritetu policije:** Te kurseve je razvio DCAF u okviru Programa izgradnje integriteta policije. Oni obezbeđuju jasno razumevanje integriteta policije, faktore koji utiču na integritet i ključne aktere koji mogu doprineti njegovoj izgradnji i održavanju (kurs 1. nivoa). Kursevi takođe ističu mogućnosti sticanja znanja u vezi sa izgradnjom, održavanjem i jačanjem organizacionog integriteta (kurs 2. nivoa). Oba kursa, kao i kurs fasilitatora, dostupni su na veb-sajtu DCAF-a.
- **Unaprede znanje osoblja o njihovim pravima i dužnostima držanjem obuke i izradom odgovarajućeg materijala.** Važno je da zaposleni u sektoru bezbednosti budu upoznati sa važećim zakonskim normama i operativnim smernicama i da razumeju posledice kršenja pravila.²⁸ Držanje obuke i programa obuke predavača, kao i izrada promotivnih materijala (brošura, letaka, video-snimaka itd.), mogu unaprediti znanje zaposlenih o politikama, zakonima, kodeksima postupanja i drugim regulatornim okvirima o integritetu. Podizanje svesti o integritetu može takođe biti integrisano u nastavne planove i programe vojnih, policijskih i pravosudnih akademija, kao i module onlajn obuke. Podjednako je važno unaprediti razumevanje mogućnosti i izazova u izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti među rukovodstvom institucija sektora bezbednosti i kreatorima politika. Samosvesnije rukovodstvo može na bolji način podržati delotvorne mere politike i izgradnje integriteta i biti kredibilno u ubeđivanju drugih u neophodnost reformi.²⁹

28 Mirovni institut SAD, „Borba protiv korupcije u reformi sektora bezbednosti“ (*Fighting Corruption in Security Sector Reform*) (Vašington, 2010).

29 Transparency International, „Izgradnja integriteta i borba protiv korupcije u oblastima odbrane i bezbednosti: 20 praktičnih reformi“ (*Building integrity and countering corruption in defence and security: 20 practical reforms*) (London, 2011), str. 22-ss.

**Za više informacija, videti:**

- ▶ Transparency International (2016), „Izgradnja integriteta i borba protiv korupcije u oblastima odbrane i bezbednosti: 20 praktičnih reformi“ (*Building integrity and ountering corruption in defence and security: 20 practical reforms*)
- ▶ OEBS (2016), „Priručnik za borbu protiv korupcije“ (*Handbook on Combating Corruption*) (posebno poglavlja 5 i 6)

Studija slučaja 8

**Podsticanje rodne ravnopravnosti i ljudskih prava
među zaposlenima u sektoru bezbednosti u Kirgistanu**

Republički komitet majki vojnika u Kirgistanu bavi se zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda aktivnih pripadnika vojnih i paravojnih struktura. To takođe obuhvata pitanja kao što su borba protiv neprimerenog ili degradirajućeg postupanja; zaštita ličnih i ustavnih prava, uključujući izborna prava; praćenje pitanja ishrane i zdravlja; i pružanje psihološke pomoći. Kancelarija programa OEBS-a u Biškeku saraduje sa Komitetom na podizanju svesti o tim pitanjima među aktivnim pripadnicima, kao i na boljoj informisanosti aktivnih pripadnika o njihovim ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Isto tako, godine 2017, OEBS je podržao osnivanje Kirgistanskog udruženja žena u sektoru bezbednosti na konferenciji koju je organizovala Kancelarija programa OEBS-a u Biškeku, u saradnji sa Kirgistanskim udruženjem žena policajaca, Predsedničkom upravom, Skupštinom, Savetom za odbranu, Vrhovnim sudom, Vladom, Kancelarijom premijera, Ministarstvom unutrašnjih poslova i svim državnim strukturama koje pružaju bezbednost. Udruženje predstavlja žene koje rade u državnom sektoru bezbednosti i nastoji da doprinese zajedničkom cilju unapređenja rodne ravnopravnosti u sektoru bezbednosti zemlje. Podrška rodnoj ravnopravnosti i unapređenje politika borbe protiv diskriminacije postali su snažne polazne osnove za OEBS u izgradnji ključnih vrednosti integriteta.



4.5 Jačanje spoljnog nadzora

Mehanizmi spoljnog nadzora treba da budu ojačani kako bi se obezbedilo da se okviri integriteta primenjuju i potrebno je zahtevati obeštećenje i kompenzaciju u slučaju njihovog kršenja. Zaposleni u OEBS-u mogu da:

- **Podrže jačanje državnih mehanizama.** Državni mehanizmi zavise od specifičnog konteksta, ali se obično sastoje od agencija za sprečavanje korupcije, institucija ombudsmana, poslanika i skupštinskih odbora, revizorskih institucija, sudstva, tužilaštva i drugih sličnih organa. Potrebno je uložiti napore u izgradnju jakih, nezavisnih nadzornih mandata i kapaciteta za te aktere kako bi se omogućio delotvoran nadzor institucija sektora bezbednosti, uključujući kršenja kodeksa postupanja i drugih okvira integriteta. Podršku je moguće pružiti putem pomoći uspostavljanju adekvatnih mandata, uključujući podsticanje stvaranja uslova za finansijsku nezavisnost, funkcionalne institucionalne procese, kao što su transparentni procesi regrutovanja i obuka o pitanjima integriteta. Konačno, da bi se podržali formalni mehanizmi odgovornosti, potrebno je definisati odgovarajuće mere kako bi se obezbedilo da su lako dostupne žalbene procedure i bezbedni kanali izveštavanja dostupni žrtvama neprikladnog postupanja od strane zaposlenih u sektoru bezbednosti, uzbunjivačima i drugim pojedincima sa legitimnim interesom da prijave nedostatak integriteta u sektoru bezbednosti. Takođe je potrebno uložiti napore u podizanje svesti o postojećim žalbenim mehanizmima među građanima i zaposlenima u sektoru bezbednosti (npr. organizovanje sastanaka za saopštavanje informacija, štampanje letaka, saopštavanje dodatnih informacija na internetu i putem drugih kanala uz podršku medija).
- **Podrže nedržavne nadzorne mehanizme.** Nedržavni akteri uključuju organizacije civilnog društva, akademske institucije, nezavisne analitičke centre i medije. OEBS može da ojača ulogu i kapacitete tih aktera u nadziranju institucija sektora bezbednosti, sa posebnim akcentom na civilno društvo. Pored toga, OEBS može da podrži osnivanje jakih, nezavisnih sindikata sa dobro definisanim mandatima i sindikata koji se poštuju, za zaposlene u sektoru bezbednosti, koji će biti ključni akter kad je reč o nadzoru nad upravljanjem ljudskim i finansijskim resursima institucija bezbednosti. OEBS takođe može da organizuje zajedničke radionice za novinare i medijske službenike iz institucija sektora bezbednosti o medijskom izveštavanju o sektoru bezbednosti (npr. o temama kao što su istražno novinarstvo u oblasti korupcije, podizanje svesti o zakonu o slobodi informisanja ili slobodi okupljanja).



Za više informacija o jačanju državnih i nedržavnih mehanizama spoljnog nadzora, videti:

- ▶ OEBS (2016), „Priručnik za borbu protiv korupcije“ (*Handbook on Combating Corruption*) (odeljci 12–15)
- ▶ DCAF (2021), „Komplet alatki za izveštavanje o sektoru bezbednosti: reforma medija, novinarstva i sektora bezbednosti“ (*Toolkit for Security Sector Reporting: Media, Journalism and Security Sector Reform*)

- **Podrže jačanje saradnje i koordinacije između agencija za sprečavanje korupcije i drugih nadzornih tela.** Iako različita grupa nadzornih aktera već postoji u brojnim državama učesnicama OEBS-a, specijalizovane agencije za sprečavanje korupcije i druga nadzorna tela obično se nalaze na svim nivoima vlasti, pri čemu ukupni sistem ostaje duboko fragmentisan i neefikasan, što ponekad dovodi do preklapanja mandata i odgovornosti. Da bi se ojačao pristup vođen upravljanjem, potrebno je staviti akcenat na unapređenje saradnje i koordinacije između agencija za sprečavanje korupcije i nadzornih organa, kao i između njih i institucija sektora bezbednosti radi pružanja podrške koherentnom i delotvornom sistemu odgovornosti.



Za više informacija, videti:

- ▶ WFD (2020), „Valjana borba protiv korupcije: okvir procene interakcije parlamenta sa agencijama za sprečavanje korupcije“ (*Combating corruption capably: an assessment framework on parliament's interaction with anti-corruption agencies*)

- **Podrže aktivnosti podizanja svesti čiji je cilj podsticanje javne debate o pitanjima u vezi sa integritetom u sektoru bezbednosti, i podrže razmenu iskustava i najbolje prakse na regionalnom nivou.** Budući da integritet zavisi od lokalnih, nacionalnih i regionalnih standarda i političke realnosti, te da je politička volja pokretač održivih reformi, podsticanje javne debate i stvaranje prostora za dijalog predstavljaju ključne polazne tačke za programe izgradnje integriteta. Na primer, nacionalni i regionalni okrugli stolovi mogu obezbediti platformu za zainteresovane strane da dođu do zajedničkog razumevanja obuhvata i značaja integriteta sektora bezbednosti, uključujući, kada je to moguće, postizanje konsenzusa o najvažnijim prioritetima i izazovima za jačanje integriteta u konkretnom kontekstu.



5. Kontrolna lista

Svrha ove kontrolne liste jeste da pomogne rukovodiocima programa/projekata da:

- Integrišu višedimenzionalne pristupe u izgradnju integriteta u sektoru bezbednosti;
- Pruže podršku vođenu upravljanjem naporima izgradnje integriteta;
- Podstaknu identifikaciju polaznih tački za programsku podršku.

Svrha nije da se „štriklira“ svaka stavka, već da se da podsetnik za razmatranje ključnih aspekata i predloga koji mogu biti relevantni za vaš svakodnevni posao.

Integrisanje višedimenzionalnih pristupa

Da bi se obezbedila programska podrška izgradnji integriteta i koristili iskustvo i ekspertiza tri dimenzije bezbednosti OEBS-a, podstiče se sledeće:

Utvrđivanje aspekata vašeg programa/projekta izgradnje integriteta koji mogu biti relevantni za druge dimenzije:

- Ako je cilj programa/projekta unapređenje integriteta javnog sektora, da li je sektor bezbednosti uzet u obzir kao ključni deo javnog sektora?
- Ako je program/projekat usmeren konkretno na institucije sektora bezbednosti, da li postoje polazne informacije i lekcije naučene od druge dimenzije koje je potrebno uzeti u obzir?
- Da li su elementi vladavine prava, ljudskih prava i rodne ravnopravnosti u potpunosti integrisani?

Razmatranje uspostavljanja mehanizama radi podrške koordinaciji i saradnji u vezi sa stalnom podrškom:

- Da li bi bilo moguće formirati višedimenzionalnu radnu grupu radi podrške razmeni informacija i koordinacije u vezi sa stalnom podrškom aktivnostima izgradnje integriteta u sektoru bezbednosti?
- Alternativno, da li podrška izgradnji integriteta može biti uključena u postojeće radne grupe koje se bave povezanim ili širim tematskim oblastima?

Ako je relevantno, razmatranje zajedničkog planiranja programa/projekta sa drugim dimenzijama:

- Da li postoji mogućnost zajedničkog planiranja programa/projekta sa drugim dimenzijama?
- Da li se druge dimenzije mogu smatrati ključnim partnerom za fazu sprovođenja?
Na primer, druge dimenzije mogu imati ključnu ekspertizu koja može biti uključena u obuku, konferencije, tehničke sastanke itd.

U najmanju ruku, razmotriti konsultacije sa kolegama iz drugih dimenzija:

- Prilikom planiranja i izrade programa/projekta čiji je cilj izgradnja integriteta u sektoru bezbednosti, konsultovati se sa drugim kolegama u OEBS-u kako bi se identifikovale sinergije sa drugim tekućim projektima, i razmotrile naučene lekcije i bojazni koji mogu biti od značaja za izradu i sprovođenje projekta.

Pružanje podrške vođene upravljanjem izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti

Prilikom planiranja i sprovođenja projekata/programa u vezi sa izgradnjom integriteta u sektoru bezbednosti, pored primene principa dobrog upravljanja, potrebno je uzeti u obzir sledeća tri aspekta:

Podsticanje inkluzivnih pristupa prilikom izrade, sprovođenja i nadzora aktivnosti izgradnje integriteta:

- Da li su svi akteri sa legitimnim interesom identifikovani i konsultovani (npr. institucije sektora bezbednosti, revizorske institucije, sindikati, skupštinske grupe, građansko društvo, druge nadzorne institucije itd.)?
- Da li su njihovi stavovi uzeti u obzir u izradi projekta?
- Da li će svi relevantni partneri biti angažovani u fazi sprovođenja? Na koji način?
- Da li su uzete u obzir bojazni i posledice za svaki rod?

Definisanje prioriteta podrške kroz prizmu izgradnje institucija:

- Da li program/projekat uzima u obzir samo unapređenje individualnog kapaciteta kad je reč o integritetu ili ima za cilj uspostavljanje potrebnih institucionalnih procesa i mehanizama za podsticanje promene u upravljanju?
- Ako je uglavnom usredsređen na izgradnju individualnih kapaciteta, postoje li mogućnosti za stvaranje sinergija sa drugim projektima koji se bave institucionalnom reformom?
- Ako je usredsređen na izgradnju institucionalnih kapaciteta, da li je u izradu programa/projekta uključeno vreme potrebno za ostvarenje održive promene?
- Da li se program/projekat bavi ne samo uspostavljanjem okvira kazni već postoji i nastojanje da se stvore mogućnosti za integritet?

Podsticanje stavljanja akcenta i na unutrašnju odgovornosti i na spoljni nadzor:

- Kako se unutrašnja odgovornost tretira?
- Da li se zahteva da odgovornost postoji na svim nivoima sektora bezbednosti ili su postojeći mehanizmi samo usmereni na niže nivoe?
- Da li projekat uzima u obzir i državne i nedržavne nadzorne mehanizme? Da li ti mehanizmi poseduju čvrste mandate za nadzor integriteta institucija sektora bezbednosti?
- Da li državni i nedržavni nadzorni mehanizmi imaju neophodne kapacitete za uspešno izvršavanje svojih mandata?
- Čak i kada program/projekat nije konkretno usredsređen na izgradnju unutrašnje odgovornosti i/ili spoljni nadzor kad je reč o integritetu, da li je program/projekat utvrdio polazne tačke za te oblasti?

Utvrđivanje ključnih polaznih tački za programsku podršku

Ako postoji interes da se dodatno podrži izgradnja integriteta institucija sektora bezbednosti, zaposleni u OEBS-u mogu da razmotre sledeće polazne tačke za programsku podršku:

Procena potreba za izgradnjom integriteta

Radi utvrđivanja prioritetnih oblasti podrške i pokretanja konkretnih inicijativa izgradnje integriteta koje uzimaju u obzir specifične izazove, rizike, potrebe i mogućnosti u izgradnji integriteta institucija sektora bezbednosti, zaposleni u OEBS-u mogu da:

- Uključe aspekte integriteta u šire procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti;
- Sprovedu detaljne procene izgradnje integriteta kao osnova za izradu programa/projekta;
- Podrže samoprocenu izgradnje integriteta institucija sektora bezbednosti.

Prilikom sprovođenja procena potreba i pružanja podrške samoprocenama, potrebno je razmotriti sledeća pitanja:

- Koji su važeći međunarodni standardi, zakonodavni okviri i okviri politike?
- Kakve vrste koruptivnih aktivnosti se najčešće prepoznaju u sektoru bezbednosti?
- Koji mehanizmi odgovornosti postoje?
- Kakva je percepcija stanovništva?
- Kakve su potrebe u smislu integriteta institucija bezbednosti?
- Zbog čega te potrebe nisu do sada zadovoljene?
- Da li su konsultovane sve relevantne zainteresovane strane?
- Kakvi su rizici i mogućnosti za izgradnju integriteta u sektoru bezbednosti?
- Kakvi su prioriteti za reformu i na kom nivou (institucionalnom, individualnom itd.)?

Podrška pravnim okvirima i okvirima politike

Da bi se podržali izrada i revizija pravnih okvira i okvira politike, moguće je pružiti pomoć sprovođenjem aktivnosti podizanja svesti i/ili pružanjem tehničkih saveta i podrške (npr. u utvrđivanju zakonodavnih propusta, izradi pravnih okvira i okvira politike i njihovoj praktičnoj primeni). Naime, zaposleni u OEBS-u treba da se usredsrede na sledeće nivoe:

- Nacionalno zakonodavstvo
- Nacionalne i lokalne strategije i politike o sprečavanju korupcije, bezbednosti i integritetu
- Nacionalne akcione planove

Prilikom pružanja podrške okvirima, potrebno je, između ostalog, razmotriti sledeće:

- Da li postoje pozivanja na međunarodne i regionalne instrumente i druge relevantne standarde?
- Da li postoji pozivanje na ljudska prava i rodnu ravnopravnost kao ključne elemente integriteta?
- Da li postoje jasna uputstva o načinima ostvarenja ciljeva izgradnje integriteta?
- Da li postoje jasna pravila i procedure za osnaživanje i zaštitu uzbunjivača?
- Da li postoji jasan mandat za uspostavljanje odgovarajućih mehanizama odgovornosti i nadzora?

Unapređenje integriteta na institucionalnom nivou

Potrebno je uspostaviti jasne i transparentne procese donošenja odluka i upravljanja institucijama sektora bezbednosti. S tim ciljem, zaposleni u OEBS-u mogu da razmotre:

- Podršku razvoju sistema analize rizika i upravljanja rizicima;
- Pružanje tehničkih saveta radi jačanja upravljanja ljudskim resursima;
- Utvrđivanje i unapređivanje dobre prakse u rešavanju podsticaja za neprikladno postupanje i stvaranje mogućnosti za ojačan integritet;

- Podršku institucionalnoj kulturi i radnom okruženju koji priznaju integritet kao ključnu vrednost;
- Pružanje tehničkih saveta radi jačanja upravljanja finansijama.

Unapređenje integriteta na individualnom nivou

Zaposleni u sektoru bezbednosti treba da imaju alatke i kapacitete da vrše svoje dužnosti u skladu sa standardima integriteta koje je definisala institucija koju predstavljaju. S tim ciljem, zaposleni u OEBS-u mogu da razmotre:

- Podršku izradi i reviziji kodeksa postupanja i sličnih alatki;
- Unapređenje znanja zaposlenih u sektoru bezbednosti o njihovim pravima i dužnostima kroz obuku i izradu relevantnog materijala;
- Podsticanje vrednosti i stavova koji doprinose izgradnji integriteta.

Jačanje spoljnog nadzora

Potrebno je ojačati mehanizme spoljnog nadzora kako bi se osiguralo da se okviri integriteta primenjuju i kako bi se zahtevalo obeštećenje i kompenzacija u slučaju njihovog kršenja. S tim ciljem, zaposleni u OEBS-u mogu podržati:

- Jačanje državnih nadzornih mehanizama putem pomoći uspostavljanju jakih i nezavisnih mandata, izgradnje kapaciteta, obuke;
- Jačanje kapaciteta nedržavnih nadzornih mehanizama putem izgradnje kapaciteta, obuke itd.;
- Jačanje saradnje i koordinacije između agencija za sprečavanje korupcije i između njih i drugih nadzornih tela;
- Aktivnosti podizanja svesti radi podsticanja javne debate o pitanjima u vezi sa integritetom u sektoru bezbednosti i podrške razmeni iskustava i najbolje prakse na regionalnom nivou.



6. Izvori

- ▶ Anderson, C. J. & Tverdova, Y.V., „Korupcija, političke odanosti i stavovi prema vladi u savremenim demokratijama“, *American Journal of Political Science*, 47(1), 2003, str. 91–109.
- ▶ Clausen, B., Kraay, A., & Nyiri, Z., „Korupcija i poverenje u javne institucije: dokazi iz globalne ankete“ (“Corruption and Confidence in Public Institutions: Evidence from a Global Survey”) *The World Bank Economic Review*, 25(2), 2011, pp. 212–249.
- ▶ DCAF, *Komplet alatki za izveštavanje o sektoru bezbednosti: reforma medija, novinarstva i sektora bezbednosti* (Ženeva, 2021).
Dostupno: <https://www.dcaf.ch/toolkit-security-sector-reporting-media-journalism-and-security-sector-reform>.
- ▶ DCAF, *Komplet alatki o policijskom integritetu* (Ženeva, 2019).
Dostupno: <https://www.dcaf.ch/toolkit-police-integrity>.
- ▶ DCAF, *Priručnik obuke o policijskom integritetu* (Ženeva, 2015).
Dostupno: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_PIBP_Training%20Manual_ENG_2019_web_0.pdf.
- ▶ INTOSAI, *Smernice za standarde unutrašnje kontrole za javni sektor* (Brisel, 2019).
Dostupno: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/2/2019/09/INTOSAI.pdf>.
- ▶ NATO, *Upitnik samoprocene za izgradnju integriteta i proces stručne recenzije* (Brisel, 2009).
Dostupno: <https://cids.no/wp-content/uploads/pdf/SAQ-English.pdf>.
- ▶ OECD, *Preporuka Saveta o javnom integritetu* (Pariz, 2017).
Dostupno: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>.
- ▶ OECD, *Sprečavanje zarobljavanja politike („policy capture“): integritet donošenja javnih odluka* (Pariz, 2017).
Dostupno: <https://www.oecd.org/gov/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm>.
- ▶ Ministarski savet OEBS-a, *Odluka br. 4/16 o jačanju dobrog upravljanja i unapređenju povezanosti* (Hamburg, 2016).
Dostupno: <https://www.osce.org/cio/289316>.
- ▶ Misija OEBS-a u Crnoj Gori, *Percepcija policije u Crnoj Gori: rezultati kvantitativne ankete* (Podgorica, 2020).
Dostupno: <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/475025>.
- ▶ OEBS, *Priručnik za borbu protiv korupcije* (Beč, 2016).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/232761>.
- ▶ OEBS, *Odluka Ministarskog saveta br. 6/20 o sprečavanju i borbi protiv korupcije putem digitalizacije i povećane transparentnosti* (Tirana, 2020), MC.DEC/6/20.
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/479759.pdf>.
- ▶ OEBS, *Deklaracija Ministarskog saveta o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma* (Dablin, 2012), MC.DOC/2/12.
Dostupno: <http://www.osce.org/cio/97968>.
- ▶ OEBS, *Pristup OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti: Izveštaj generalnog sekretara OEBS-a* (Beč, 2019).
Dostupno: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/414725.pdf>.
- ▶ Transparency International, *Izgradnja integriteta i borba protiv korupcije u oblastima odbrane i bezbednosti: 20 praktičnih reformi* (London, 2011).

Dostupno: https://images.transparencycdn.org/images/2009_HandbookBuildingIntegrity_EN.pdf

- ▶ Transparency International, *Izgradnja integriteta i borba protiv korupcije u oblastima odbrane i bezbednosti: 20 praktičnih reformi (2. izdanje)* (London, 2016).
Dostupno: <https://ti-defence.org/publications/building-integrity-and-reducing-corruption-in-defence-security-20-practical-reforms/>.
- ▶ Mirovni institut SAD, *Borba protiv korupcije u reformi sektora bezbednosti* (Vašington, 2010).
Dostupno: <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Policy-and-Research-Papers/Fighting-Corruption-in-Security-Sector-Reform>.
- ▶ WFD, *Valjana borba protiv korupcije: okvir procene interakcije parlamenta sa agencijama za sprečavanje korupcije* (London, 2020).
Dostupno: <https://www.wfd.org/what-we-do/Izvori/combating-corruption-capably-assessment-framework-parliaments-interaction>.
- ▶ Svetska banka, *Obezbeđenje razvoja: javne finansije i sektor bezbednosti* (Vašington, 2017).
Dostupno: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25138>.

Veb-sajtovi

- ▶ DCAF, integritet sektora bezbednosti – zakonodavne alatke:
<https://securitysectorintegrity.com/bi-tools/legislative-tools/>
- ▶ DCAF, integritet sektora bezbednosti – izgradnja pravnog okvira integriteta i međunarodni standardi:
<https://securitysectorintegrity.com/standards-and-regulations/international-standards/>
- ▶ DCAF, integritet sektora bezbednosti - izgradnja integriteta:
<https://securitysectorintegrity.com/building-integrity/>
- ▶ DCAF, integritet sektora bezbednosti – zakonodavstvo sektora bezbednosti:
<https://securitysectorintegrity.com/standards-and-regulations/security-sector-legislation/>
- ▶ DCAF, integritet sektora bezbednosti - upravljanje resursima:
<https://securitysectorintegrity.com/defence-management/resource-management/>
- ▶ Platforma OEBS-a za e-učenje:
<https://elearning.osce.org/>



Dodatna literatura

Reforma policije i krivičnog pravnog sistema

- ▶ OEBS, *Komplet alati za policijske službenike: nasilje u porodici [na uzbekistanskom]* (Taškent, 2020).
Dostupno: <https://www.osce.org/project-coordinator-in-uzbekistan/450970>
- ▶ DCAF, *Kontraobaveštajne funkcije i funkcije sprovođenja zakona u obaveštajnom sektoru* (Ženeva, 2020),
<https://www.dcaf.ch/counterintelligence-and-law-enforcement-functions-intelligence-sector>.
- ▶ OEBS, *Razumevanje uloge roda u sprečavanju i borbi protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam – dobre prakse za sprovođenje zakona* (Beč, 2019).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/420563>.
- ▶ OEBS/ODIHR, *Rod, različitost i pravda: pregled i preporuke* (Varšava, 2019).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/gender-diversity-justice-paper>.
- ▶ OEBS, *Izrada međuresorskih planova saradnje za borbu protiv zločina iz mržnje: metodologija* (Varšava, 2018).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/402305>.
- ▶ OEBS, *Priručnik za zajedničku obuku u oblasti zločina iz mržnje za policiju i tužioce* (Varšava, 2018).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/402296>.
- ▶ OEBS, *Mapiranje neprijavljenih zločina iz mržnje primenom uzorkovanja upravljanih ispitanicima: metodologija* (Varšava, 2018).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/402314>.
- ▶ UN, *Policijski priručnik UN o radu policije orijentisanom na zajednicu i mirovne operacije Ujedinjenih nacija* (Njujork, 2018).
Dostupno: <https://police.un.org/en/manual-community-oriented-policing-in-peace-operations>.
- ▶ OEBS/ODIHR, *Dokument sa smernicama o pravilima Nelsona Mandele: primena revidiranih standardnih minimalnih pravila Ujedinjenih nacija za tretman zatvorenika* (Varšava, 2018).
Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/389912>.
- ▶ OEBS, *Priručnik za rad policije vođen obaveštajnim podacima* (Beč, 2017).
Dostupno: <https://www.osce.org/chairmanship/327476>.
- ▶ Centar OEBS-a u Biškeku, *Sprečavanje torture u objektima za privremeni pritvor u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova Kirgiske Republike: praćenje, reakcija, rehabilitacija* (Biškek, 2011).
Dostupno: <http://www.osce.org/bishkek/93782>.

Reforma odbrane

- ▶ DCAF, *Pravni priručnik o pravima vojnih obveznika* (Ženeva, 2020).
Dostupno: <https://www.dcaf.ch/legal-handbook-rights-conscripts>.
- ▶ OEBS, *Pitanje roda u vojnim operacijama: vodič za vojno osoblje angažovano na taktičkom nivou u operacijama podrške miru* (Beč, 2018).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/401705>.
- ▶ DCAF, *Razumevanje vojne pravde: praktična beleška* (Ženeva, 2018).
Dostupno: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Military-Justice_Practice-Note_eng.pdf.

- ▶ DCAF, *Vodič za društvene medije za institucije ombudsmana za oružane sile* (Ženeva, 2016). Dostupno: <https://dcaf.ch/social-media-guide-ombuds-institutions-armed-forces>.
- ▶ OEBS/ODIHR i DCAF, *Studija mapiranja: institucije ombudsmana u oružanim silama u regionu OEBS-a* (Ženeva, 2015). Dostupno: <https://www.osce.org/office-for-democratic-institutions-and-human-rights/277616>.
- ▶ Lambert, A., *Demokratska civilna kontrola oružanih sila u posthladnoratovskoj eri (Democratic Civilian Control of Armed Forces in the Post-Cold War Era)* (Berlin/Beč/Zirih, 2009).
- ▶ OEBS/ODIHR i DCAF, *Priručnik o ljudskim pravima i osnovnim slobodama pripadnika oružanih sila* (Varšava, 2008). Dostupno: <https://www.osce.org/odihr/31393>.

Nadzor sektora bezbednosti

- ▶ DCAF, *Jačanje uloga parlamenata u upravljanju sektorom bezbednosti – izazovi i prilike iz izabраниh studija slučaja* (Ženeva, 2021). Dostupno: <https://www.dcaf.ch/strengthening-role-parliament-ssg-challenges-and-opportunities-selected-case-studies>.
- ▶ DCAF, *Priručnik o primeni mera za presretanje komunikacija* (Ženeva, 2020). Dostupno: <https://www.dcaf.ch/benchbook-implementation-measures-interception-communications>.
- ▶ Savet Evrope, *Demokratski i delotvoran nadzor nacionalnih službi bezbednosti* (Strazbur, 2015). Dostupno: <https://book.coe.int/en/commissioner-for-human-rights/6682-pdf-democratic-and-effective-oversight-of-national-security-services.html>.
- ▶ OEBS/ODIHR i DCAF, *Dokumenti sa smernicama o integrisanju roda u nadzor sektora bezbednosti* (Ženeva, 2014). Dostupno: <http://www.osce.org/odihr/118331>.
- ▶ Evropski parlament / Kancelarija za unapređenje parlamentarne demokratije, *Skupštinski nadzor sektora bezbednosti* (Brisel, 2013). Dostupno: <https://securitysectorintegrity.com/publication/parliamentary-oversight-security-sector/>.
- ▶ DCAF, *Skupštinski nadzor sektora bezbednosti* (Ženeva, 2003). Dostupno: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu_hb_english_corrected.pdf.

Uloga međunarodnih organizacija

- ▶ David M. Law, (ed.), *Međudržavne organizacije i reforma sektora bezbednosti (Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform)* (Ženeva, 2007). Dostupno: <https://www.dcaf.ch/intergovernmental-organisations-and-security-sector-reform>.
- ▶ DCAF, *Razmena informacija o Kodeksu postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti: unutardržavni elementi* (Ženeva, 2019). Dostupno: <https://www.dcaf.ch/node/13583>.
- ▶ DCAF, *Jačanje multilateralne podrške reformi sektora bezbednosti: Studija mapiranja o UN, EU, OEBS-u i Afričkoj uniji* (Ženeva, 2018). Dostupno: <https://www.dcaf.ch/enhancing-multilateral-support-security-sector-reform-mapping-study-covering-united-nations-african>.
- ▶ Ebo A. i Hänggi H. (ur.), *Ujedinjene nacije i reforma sektora bezbednosti: politika i praksa (The United Nations and Security Sector Reform: Policy and Practice)* (Cirih: LIT, 2020). Dostupno: <https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/UN%20%26%20SSR%20final%20full%20book%20april%202020.pdf>.

Ostalo

- ▶ FBA, *Uvod u ljudska prava i reformu sektora bezbednosti* (Stokholm, 2020).
Dostupno: <https://fba.se/contentassets/621dda8bf854487d845c17e90b2d8f1a/an-introduction-to-human-rights-and-security-sector-reform.pdf>.
- ▶ OEBS, *Pristup na nivou celog društva sprečavanju i borbi protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam: Vodič za centralnu Aziju* (Beč, 2020).
Dostupno: https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/444340_0.pdf.
- ▶ OEBS, *Uloga civilnog društva u sprečavanju i borbi protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam: Vodič za jugoistočnu Evropu* (Beč, 2018).
Dostupno: <https://www.osce.org/secretariat/400241>.
- ▶ Savezno ministarstvo odbrane Austrije i DCAF, *Reforma sektora bezbednosti kao pokretač otpornosti na zapadnom Balkanu: uloga politike zajedničke bezbednosti i odbrane* (Beč, 2018).
Dostupno: <https://www.dcaf.ch/security-sector-reform-driver-resilience-western-balkans-role-common-security-and-defence-policy>.
- ▶ OEBS, DCAF, *Podrška unapređenom dijalogu o privatnim vojnim i bezbednosnim kompanijama* (Ženeva, 2018).
Dostupno: <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation/384552>.
- ▶ FBA, *Priručnik za savetnike za reformu sektora bezbednosti* (Stokholm, 2016).
Dostupno: <https://fba.se/om-fba/publikationer/the-ssr-advisers-handbook/>.
- ▶ UN, *Priručnik za ljudsku bezbednost* (Njujork, 2016).
Dostupno: <https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2017/10/h2.pdf>.
- ▶ Mark Sedra, (ur.), *Budućnost reforme sektora bezbednosti (The Future of Security Sector Reform)*, Centar za inovacije međunarodnog upravljanja (Vaterlo, 2010).
Dostupno: https://www.cigionline.org/sites/default/files/the_future_of_security_sector_reform.pdf.
- ▶ DCAF, OEBS/ODIHR i UN-INSTRRAW, *Komplet alatki za rod i reformu sektora bezbednosti* (Ženeva, 2008).
Dostupno: <http://www.osce.org/odihr/70294>.

Pratite OEBS



