

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti



Smernice
za zaposlene u OEBS-u

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti

**Smernice za
zaposlene u OEBS-u**

Beč, april 2016.

© OEBS 2016.

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije može biti slobodno korišćen i preuziman u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da se OEBS navede kao izvor.

Izdavač: OEBS
Sekretarijat Wallnerstrasse 6
1010 Beč, Austrija
Tel: +43-1 514 36 180
Faks: +43-1 514 36 105
Imejl: info@osce.org
www.osce.org

Uz podršku:
Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF)

Ovaj dokument je u originalu objavio Sekretarijat OEBS-a 2016. godine, uz podršku Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), kao: Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Guidelines for OSCE Staff. Prevod dokumenta na srpski jezik priredila je i objavila Misija OEBS-a u Srbiji. Stavovi izrečeni u publikaciji pripadaju isključivo autorima i njihovim saradnicima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.

Sadržaj

Uvodna reč	7
Uvod	9
O Smernicama OEBS-a o upravljanju i reformi sektora bezbednosti	9
Zahvalnost.....	10

Smernice

Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti

1. Svrha	13
2. Obrazloženje.....	13
3. Prepoznavanje mogućih višedimenzionalnih sinergija	17
3.1 Reforma policije i sudstva	17
3.2 Nezavisni nadzor i reforma pružalaca usluga bezbednosti.....	18
3.3 Dobro upravljanje i reforma pružalaca usluga bezbednosti.....	20
3.4 Civilno društvo i reforma pružalaca usluga bezbednosti	22
3.5 Rodna ravnopravnost i reforma pružalaca usluga bezbednosti.....	24
3.6 Ljudska prava i reforma pružalaca usluga bezbednosti.....	25
4. Primena višedimenzionalnog pristupa podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	28
4.1 Unapređivanje strateške vizije podrške u datoj državi	28
4.2 Primena višedimenzionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti kao polazne tačke za informisanje nacionalnih aktera o značaju holističkog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti.....	29
4.3 Definisane uloga i odgovornosti	30
4.4 Podrška internim mehanizmima koordinacije	31
4.5 Razumevanje da višedimenzionalna koordinacija može da zahteva podsticaje	31
5. Ključni aspekti	32

Smernice

Procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

1. Svaha	35
2. Obrazloženje	35
3. Sprovođenje procene potreba	38
3.1 Planiranje procene potreba	38
3.1.1 <i>Definisanje ciljeva i obima procene potreba</i>	38
3.1.2 <i>Definisanje uloga i odgovornosti</i>	39
3.1.3 <i>Angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana od početka</i>	40
3.1.4 <i>Utvrđivanje relevantnih standarda</i>	40
3.1.5 <i>Upravljanje očekivanjima</i>	41
3.1.6 <i>Podrška višedimenzionalnom pristupu proceni</i>	42
3.1.7 <i>Prepoznavanje izazova u prikupljanju podataka</i>	42
3.1.8 <i>Utvrđivanje projektnih zadataka</i>	43
3.2 Sprovođenje pripreme, interne analize	44
3.2.1 <i>Analiza relevantnih izvora sekundarnih informacija</i>	44
3.2.2 <i>Regionalna dimenzija</i>	46
3.2.3 <i>Utvrđivanje prioriteta za fazu procene u zemlji</i>	46
3.3 Vršenje procene (u zemlji)	47
3.3.1 <i>Usvajanje inkluzivnog stava prema sastancima sa zainteresovanim stranama</i> .	47
3.3.2 <i>Utvrđivanje instrumenata za prikupljanje podataka</i>	48
3.3.3 <i>Izrada pitanja za procenu</i>	48
3.3.4 <i>Analiza rezultata</i>	49
3.4 Aktivnosti nakon procene potreba	50
3.4.1 <i>Predstavljanje nalaza i preporuka</i>	50
3.4.2 <i>Korišćenje nalaza u planiranju, praćenju i evaluaciji</i>	50
4. Ključna pitanja tokom procesa procene	51
5. Ključni aspekti	54

Smernice

Pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj

1. Svrha	57
2. Obrazloženje	57
3. Osmišljavanje podrške usmerene na uticaj	59
3.1 Utvrđivanje nacionalnih strateških prioriteta	59
3.2 Pravljenje razlike između nivoa rezultata programa	60
3.3 Primena teorije promene kako bi se održao fokus na ciljevima programa	63
3.4 Povezivanje projekata sa dugoročnijim strategijama programa	64
3.5 Angažovanje drugih međunarodnih aktera radi podrške zajedničkim ciljevima	65
3.6 Pružanje podrške višedimenzionalnoj saradnji u okviru OEBS-a.....	65
3.7 Pružanje podrške održivosti upravljanja i reforme sektora bezbednosti kroz prihvatanje procesa od strane države.....	66
3.8 Prepoznavanje potrebe za dopunjavanjem dugoročnih strategija projektima koji brzo ostvaruju uticaj	69
3.9 Planiranje praćenja i evaluacije podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	70
3.10 Prepoznavanje izazova pružanju podrške pristupa upravljanju reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj.	74
4. Sprovođenje pristupa usmerenih na uticaj	75
4.1 Proizvodi zasnovani na istraživanju.....	75
4.2 Unapređenje normi i dobre prakse.....	77
4.3 Pružanje pravnih saveta	78
4.4 Pružanje saveta u vezi sa politikom	80
4.5 Izgradnja kapaciteta	81
4.6 Praćenje i evaluacija podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.....	83
5. Ključni aspekti	87

Smernice

Pristupi jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

1. Svrha	90
2. Obrazloženje	90
3. Utvrđivanje mogućih pristupa jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	95
3.1 Podrška izgradnji kapaciteta na regionalnom nivou	95
3.2 Unapređenje regionalne saradnje i razmene informacija između aktera u sektoru bezbednosti.....	96
3.3 Unapređenje razvoja i/ili sprovođenja međunarodnih/regionalnih normi i standarda	97
3.4 Unapređenje regionalnih profesionalnih mreža i udruženja	98
3.5 Pružanje podrške bilateralnoj saradnji kao prvom koraku ka regionalnim inicijativama.	99
4. Primena pristupa jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	100
4.1 Uključivanje regionalne dimenzije upravljanja i reforme sektora bezbednosti u planiranje	101
4.2 Obezbeđivanje da se nacionalni pristupi primene u širem okviru podrške.....	102
4.3 Primena postepenog pristupa.....	103
4.4 Unapređenje razumevanja da regionalni pristupi mogu biti isplativi i služiti za jačanje prihvatanja procesa na nacionalnom/regionalnom nivou...	103
4.5 Prepoznavanje da regionalni pristupi imaju svoja ograničenja	104
4.6 Obezbeđivanje da regionalni pristupi ne naruše nacionalne potrebe u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti	104
4.7 Korišćenje postojećih internih mehanizama za koordinaciju i razmenu informacija	104
5. Ključni aspekti	105
Skraćenice.....	107
Ključne obaveze OEBS-a u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti ...	109
Publikacije OEBS-a u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti.....	110
Preporučeni dodatni izvori	112

Uvodna reč

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti, iako relativno nov koncept, rezultat su sveobuhvatnog razumevanja bezbednosti u okviru Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Preko svojih institucija i misija¹ na terenu, OEBS već duže vremena pruža ekspertizu državama učesnicama u vezi s brojnim važnim aspektima upravljanja i reforme sektora bezbednosti, uključujući reformu policije, upravljanje granicama i njihovu bezbednost, borbu protiv terorizma i korupcije, reformu pravosuđa i druge oblasti. Koncept upravljanja i reforme sektora bezbednosti već je postao deo širokog normativnog okvira OEBS-a, tj. Kodeksa postupanja u političko-vojnim aspektima bezbednosti iz 1994. godine, koji predstavlja ključni referentni dokument.



Tokom poslednjih godina, države učesnice i izvršne strukture OEBS-a sve više prepoznaju koncept upravljanja i reforme sektora bezbednosti kao element koji igra ključnu ulogu u sprečavanju konflikata, ranom upozoravanju, upravljanju krizama i izgradnji mira. Ipak, iako je OEBS veoma aktivan u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, ne postoji ujednačen i koordinisan pristup. Taj zaključak sadržan je u analizi koju je sproveo Ženevski centar za kontrolu oružanih snaga o ulozi OEBS-a u upravljanju i reformi sektora bezbednosti, koja je izrađena pod pokroviteljstvom Švajcarske pre nego što je ona preuzela predsedavanje OEBS-u 2014. godine. Taj stav, koji dele brojne države učesnice, usmeravao je rad OEBS-a na polju upravljanja i reforme sektora bezbednosti u poslednje dve godine, što je rezultiralo i izradom ovih prvih Smernica OEBS-a u toj oblasti.

Ove Smernice izrađene su uz učešće mreže kontakt osoba koje predstavljaju sve izvršne strukture OEBS-a i njegovu Parlamentarnu skupštinu. Takva saradnja nam je omogućila da koristimo znanje i iskustvo koji postoje u celoj Organizaciji i da Smernice oblikujemo prema specifičnom profilu i potrebama OEBS-a. Smernice se takođe oslanjaju na jake strane i komparativne prednosti OEBS-a, tj. njegov sveobuhvatan pristup bezbednosti i inkluzivnu i kooperativnu prirodu njegovog rada, njegovih institucija i mreže prisustva OEBS-a na terenu, Parlamentarne skupštine i njegove sposobnosti da obezbedi pristup koji je prilagođen okolnostima. Zasnovane na brojnim postojećim dokumentima kojima se definišu pravila i preuzetim obavezama, Smernice takođe u potpunosti poštuju prerogative i mandate različitih sastavnih delova OEBS-a. Prilikom njihove izrade, opet smo se oslonili na izuzetnu pomoć i posvećenost Ženevskog centra za kontrolu oružanih snaga, kojem smo veoma zahvalni.

¹ Za englesku sintagmu Field operations u prevodu ove publikacije koristimo reč misija kao generički izraz koji obuhvata operativne aktivnosti i prisustva OEBS-a na terenu, u skladu sa informativnom brošurom o OEBS-u koju je izdao Sekretarijat OEBS-a i koja se može naći na: <https://www.osce.org/sr/whatistheosce/factsheet?download=true> (prim.prev.)

Imajući u vidu sve složenije bezbednosne izazove s kojima se danas suočavamo, ubeđen sam da primena koncepta upravljanja i reforme sektora bezbednosti može biti veoma korisna za naš rad u regionu OEBS-a i šire. Ovaj prvi skup Smernica pružiće zaposlenima u OEBS-u praktične savete za svakodnevni rad. To će im pomoći da primene ujednačeniji i koordinisan pristup pružanju podrške procesima upravljanja i reforme sektora bezbednosti koje sprovode pojedinačne zemlje, i povećaće efikasnost i delotvornost njihovog rada. Verujem da će zaposlenima u OEBS-u ove Smernice biti korisne i da ćemo od njih dobiti konstruktivne povratne informacije kako bismo učili na iskustvu i ažurirali i poboljšavali Smernice.



Lamberto Zanijer (*Lamberto Zannier*)
generalni sekretar

SMERNICE OEBS-a

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti

Uvod

OEBS i njegove države učesnice sve više prepoznaju koncept upravljanja i reforme sektora bezbednosti kao element koji igra ključnu ulogu u sprečavanju konflikata, ranom upozoravanju, upravljanju krizama i postkonfliktnoj rehabilitaciji. Pripremajući se za predsedavanje OEBS-u 2014. godine, Švajcarska je zatražila od Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga da sprovede studiju pod nazivom „Uloga OEBS-a u upravljanju i reformi sektora bezbednosti“ (CIO.GAL/18/14).² Jedna od preporuka iz tog dokumenta jeste izrada smernica za zaposlene u OEBS-u kako bi se podstaklo pružanje delotvornije i ujednačenije podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Kao odgovor na preporuke iz studije i na zahtev švajcarskog, a zatim srpskog predsedavanja OEBS-u, OEBS je predložio da se izrade interne smernice na posebne teme, sa akcentom na operativne aspekte.³ Pored toga, istaknuto je da ovim Smernicama neće biti zahtevano preuzimanje novih obaveza ili revizija postojećih.

Kako bi u izradi Smernica učestvovali svi relevantni akteri i kako bi one bile prilagođene specifičnom kontekstu OEBS-a, ustanovljena je interna mreža kontakt osoba u svim izvršnim strukturama OEBS-a, koja obuhvata sve tri dimenzije bezbednosti. Imenovane kontakt osobe doprinele su internim znanjem o radu svog entiteta u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti. Na prvoj radionici održanoj u oktobru 2014. u Bratislavi, čiji je domaćin bila Slovačka, započet je rad na Smernicama. Predstavnici novouspostavljene mreže kontakt osoba utvrdili su četiri prioritete oblasti za izradu: višedimenzionalne pristupe upravljanju i reformi sektora bezbednosti; pristupe upravljanju i reformi sektora bezbednosti usmerene na uticaj; procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti; i pristupe jačanja regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Zatim je organizovana druga radionica, čiji je domaćin bila Republika Srbija u aprilu 2014. godine. Izrađene u tri kruga preko mreže kontakt osoba, Smernice odražavaju višedimenzionalni pristup OEBS-a, zasnivajući se na ekspertizi izvršnih struktura i Parlamentarne skupštine OEBS-a u sve tri dimenzije.

O Smernicama OEBS-a o upravljanju i reformi sektora bezbednosti

Smernice pružaju izvršnim strukturama OEBS-a i njihovim zaposlenima instrument za primenu ujednačenog i koordinisanog pristupa pružanja podrške procesima upravljanja i reforme sektora bezbednosti koje sprovode pojedinačne zemlje.

² Ženevski centar za kontrolu oružanih snaga (DCAF), „Uloga OEBS-a u upravljanju i reformi sektora bezbednosti“ (CIO.GAL/18/14), dostupno: <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>.

³ Za više informacija o partnerstvu OEBS-a sa Ženevskim centrom za kontrolu oružanih snaga u kontekstu projekta „Pružanje podrške pristupu OEBS-a upravljanju i reformi sektora bezbednosti“ posetite veb-sajt DCAF-a: <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>.

Cilj Smernica jeste povećanje efikasnosti i delotvornosti tekućih napora OEBS-a.

Ovaj skup smernica sastavljen je od sledećih delova:

- *višedimenzionalnih pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti,*
- *pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj,*
- *procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti,*
- *pristupa jačanja regionalne saradnje o upravljanju i reformi sektora bezbednosti.*

Redovna ažuriranja Smernica omogućiće da se lekcije naučene iz tekućeg rada uzmu u obzir i primene. Pored toga, biće izrađene i dodatne smernice u skladu s potrebama utvrđenim na terenu. U tu svrhu, biće pokrenut proces revizije 2016. godine, kako bi se procenila delotvornost njihove primene i utvrdile nove potrebe za smernicama.

Zahvalnost

Smernice su izrađene uz podršku generalnog sekretara, ambasadora Lamberta Zanijera (*Lamberto Zannier*), i direktora Centra OEBS-a za sprečavanje konflikata, ambasadora Marsela Peška (*Marcel Peško*). Postupkom su koordinirali Kristijan Vegli (*Christian Wägli*), Fabjan Gras (*Fabian Grass*) i Aleksandra Pfeferle (*Alexandra Pfefferle*) iz Centra za sprečavanje konflikata.

Iako nije moguće zahvaliti svima koji su dali doprinos, posebnu zahvalnost upućujemo članovima mreže kontakt osoba OEBS-a za upravljanje i reformu sektora bezbednosti, koji su obogatili Smernice informacijama i primerima iz profesionalnog iskustva i radnog okruženja tokom izrade Smernica i koji su aktivno učestvovali u dve posebne radionice o Smernicama, u Bratislavi i Beogradu – iz Sekretarijata: Marko Bonabelo (*Marco Bonabello*) (OSR CTHB), Manuel Ajzing (*Manuel Eising*) (TNTD/ATU), Biljana Hristova (*Biliana Hristova*) i Ksodi Sakigi (*Khodi Sakigi*) (spoljna saradnja), Mato Majer (*Mato Mayer*) i Andrej Muntean (*Andrei Muntean*) (OCEEA), Hana Sends (*Hanna Sands*) (Odeljenje za rodna pitanja), Jelena Segan i Natja Esebua (*Natia Esebua*) (PESU), Torsten Stodijek (*Thorsten Stodiek*) (TNTD/SPMU), Bilže Kocjigit (*Bilge Kocyigit*) (Služba za misije) i Bostjan Malovrh (Odeljenje za podršku politike); iz institucija OEBS-a: Omer Fišer (*Omer Fisher*) (ODIHR), Kaupo Kand (HCNM) i Andrej Rikter (*Andrey Rikhter*) (RFOM); iz misija OEBS-a na terenu: Mihail Asafov (*Mihail Assafov*) (Centar u Astani), Samir Bašić, Sanja Ficzderlad (*Sanja Fitzgerald*) i Džon Martin (*John Martin*) (Misija u Bosni i Hercegovini), Vladimir Bilandžić (Misija u Srbiji), Fabio Pjana (Fabio Piana) i Macej Dahovski (*Maciej Dachowski*) (Centar u Biškeku), Davit Harutjunjan (*Davit Harutyunyan*) (Kancerarija u Jerevanu), Ričard Viler (Richard Wheeler) i Gunča Nepezova (*Guncha Nepesova*) (Centar u Ašhabadu), Predrag Prelević (Misija u Crnoj Gori), Markus Pučvajn (*Markus Puchwein*) (Prisustvo u Albaniji), Neving Rudskjaer (Kancelarija u Tadžikistanu), Senad Sabović i Vesna Vujović-Ristovska (Misija na Kosovu), Anton Ševčenko (*Anton Shevchenko*) (koordinator projekta u Ukrajini), Juraj Smolek i Vjačeslav Vorobjev (*Viacheslav Vorobiev*) (Misija u Skoplju) i Stiv Jang (*Steve Young*) (Misija u Moldaviji); i Mark Karile (*Marc Carillet*) i Frančesko Pagani

(*Francesco Paganì*) iz Parlamentarne skupštine OEBS-a.

OEBS zahvaljuje Ženevskom centru za kontrolu oružanih snaga (DCAF) na posvećenom radu i velikoj podršci u izradi ovih Smernica, naročito prof. Hajneru Hengiju (*Heiner Hänggi*) i Vićenci Šerer (*Vincenza Scherrer*) koji su rukovodili projektom ispred DCAF-a, kao i Tatjani Ajhert (*Tatjana Eichert*) i Ketrin Rid (*Kathrin Reed*). Smernice ne bi mogle biti objavljene bez ekspertize DCAF-a, njihove pomoći i profesionalizma u kombinovanju teorijske podloge i praktičnih primera prikupljenih preko mreže kontakt osoba OEBS-a.

OEBS je zahvalan vladama Švajcarske, Slovačke i Srbije na njihovoj nesebičnoj podršci u izradi Smernica.

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti

Višedimenzionalni pristupi
upravljanju i reformi sektora bezbednosti



Smernice

Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti

1. Svrha

Svrha ovih Smernica jeste pružanje saveta zaposlenima u OEBS-u u vezi s pružanjem podrške višedimenzionalnim pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti. Svrha tih pristupa jeste napuštanje sporadične podrške koja može imati ograničen uticaj i usvajanje prakse uspostavljanja višedimenzionalnih sinergija kako bi se pružila ujednačena i delotvorna podrška ostvarenju zajedničkih strateških ciljeva u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Podrška višedimenzionalnom pristupu mora biti zasnovana na jasnoj percepciji i razumevanju sledećih faktora: suštinske vrednosti takvog pristupa (odjeljak 2), potencijalnih sinergija za podršku upravljanju i reformi sektora bezbednosti u tri dimenzije OEBS-a (odjeljak 3) i mogućnosti za primenu takvog pristupa (odjeljak 4). Smernice sadrže i pregled ključnih stavki (odjeljak 5). Iako su Smernice izrađene za zaposlene u OEBS-u, mogu biti relevantne i drugim nacionalnim i međunarodnim akterima koji žele da unaprede svoju podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

2. Obrazloženje

Rad OEBS-a kao regionalne organizacije zasnovan je na razumevanju koncepta bezbednosti u širem smislu. Reč je o sveobuhvatnom pristupu koji je istaknut u osnivačkim dokumentima OEBS-a, u kojima je rad OEBS-a podeljen na tri „celine“ ili „dimenzije“ – političko-vojnu (prva dimenzija), ekonomsko-ekološku (druga dimenzija) i ljudsku (treća dimenzija).⁴ U tom smislu, pristup OEBS-a bezbednosti je po svojoj prirodi višedimenzionalan.

Budući da sve tri dimenzije OEBS-a podrazumevaju aktivnosti čiji je cilj unapređenje upravljanja i reforme sektora bezbednosti, višedimenzionalni pristup najprimereniji je za taj sektor. Aktivnosti kao što su reforma policije i odbrane generalno spadaju u prvu dimenziju. Aktivnosti čiji je cilj pružanje podrške dobrom upravljanju sektora bezbednosti obično se odnose na drugu dimenziju. Konačno, pitanja kao što su reforma pravosuđa i zatvorskog sistema obično predstavljaju deo treće dimenzije. Pored toga, pojedine aktivnosti nisu uvek institucionalno utemeljene u jednoj dimenziji već mogu obuhvatiti nekoliko dimenzija, te se stoga nazivaju „višeslojnim“ aktivnostima. 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,

⁴ Videti, na primer, Konačni akt iz Helsinkija, koji definiše tri celine koje su postale poznate kao dimenzije. Konačni akt Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju, 1975, dostupno: <http://www.humanrights.ch/en/standards/europe/osce/helsinki/>.

koji iziskuju primenu elemenata iz sve tri dimenzije. Sledeća tabela ilustruje način na koji se aktivnosti upravljanja i reforme sektora bezbednosti uklapaju u standardni višedimenzionalni okvir OEBS-a.⁵

Tabela 1: Aktivnosti u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti u višedimenzionalnom okviru OEBS-a⁶

Političko-vojna dimenzija	Ekonomsko-ekološka dimenzija	Ljudska dimenzija
<ul style="list-style-type: none"> • Reforma sistema odbrane • Reforma policije • Reforma bezbednosti granica • Reforma obaveštajnog sistema 	<ul style="list-style-type: none"> • Aktivnosti unapređenja dobrog upravljanja (npr. izvršno upravljanje i borba protiv korupcije u sektoru bezbednosti) • Reforma carina 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma pravosuđa • Reforma zatvorskog sistema • Nadzor nezavisnih tela (npr. nacionalne institucije za ljudska prava, ombudsman, žalbeni odbori) • Revizija pravnih okvira vezanih za sektor bezbednosti • Praćenje omogućavanja ostvarenja prava na slobodu mirnog okupljanja od strane službenika za sprovođenje zakona
<p>Kombinovanje dve ili više dimenzija; strateška politika i zakonodavna aktivnost u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u skladu s demokratskim principima; skupštinski nadzor nad sektorom bezbednosti; neformalna kontrola civilnog društva, uključujući i medije; rodna ravnopravnost i ljudska prava u sektoru bezbednosti; nepostojanje diskriminacije u sektoru bezbednosti i od strane tog sektora; borba protiv trgovine ljudima; uloga sektora bezbednosti u sprečavanju i borbi protiv terorizma.</p>		

Kako bi se obezbedila delotvornost podrške OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, potrebno je unaprediti višedimenzionalni pristup i proaktivno ga primenjivati u svim povezanim aktivnostima, bez obzira na to da li te aktivnosti „institucionalno“ spadaju pod određenu celinu/dimenziju bezbednosti.⁷ Međutim, postoji rizik da se višedimenzionalni pristup razume u smislu tela iz svake dimenzije koja pružaju podršku u svojoj oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti bez nastojanja da se 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 sve dimenzije kako bi se maksimizirao ukupni uticaj. [Videti: *Smernice OEBS-a o pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj.*]

Jedna od karakteristika upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste potreba za holističkim (ili sveobuhvatnim) pristupom reformi, koji uzima u obzir međusobne veze između različitih aktera i komponenata sektora bezbednosti. Taj pristup uvažava realnost da re-

⁵ Svrha tabele nije da istakne mesto aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, već da ukaže na dimenziju kojoj su dodeljene određene aktivnosti u toj oblasti prema osnivačkim dokumentima OEBS-a. Uglavnom se zasniva na kategorizaciji aktivnosti iz Godišnjeg izveštaja OEBS-a za 2013. godinu.

⁶ Svrha tabele je da ilustruje kako različiti elementi upravljanja i reforme sektora bezbednosti mogu pripadati različitim dimenzijama. 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 u tabelu. 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, to ne predstavlja aktivnost u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti te nije ni uključeno u tabelu.

⁷ To je već slučaj u pojedinim oblastima. Na primer, neke oblasti za koje se uobičajeno smatra da spadaju u jednu od tri dimenzije sve više se prepoznaju kao oblasti sa višedimenzionalnim implikacijama. To je slučaj, na primer, s pitanjima borbe protiv terorizma ili organizovanog kriminala.

forma u jednom delu sektora bezbednosti može biti neuspešna ukoliko ne anticipira uticaj na ostatak sektora bezbednosti. To je istaknuto u brojnim obavezama OEBS-a koje naglašavaju važnost višedimenzionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti.

Na primer:

- Odluka Ministarskog saveta br. 5/06 o organizovanom kriminalu (2006) preporučuje državama učesnicama „da primene integrisan pristup, uvažavajući činjenicu da svaki element krivičnog sistema utiče na druge elemente”;⁸
- Strateški okvir OEBS-a za aktivnosti vezane za policiju iz 2012. godine poziva na sprovođenje aktivnosti „radi obezbeđivanja njihove [aktivnosti u vezi s policijom] komplementarnosti sa reformama u drugim oblastima krivičnog sistema”;⁹
- Prema Konsolidovanom okviru OEBS-a za borbu protiv terorizma iz 2012. godine, OEBS „podstiče sveobuhvatan pristup bezbednosti, povezivanjem političko-vojne, ekonomsko-ekološke i ljudske dimenzije, obezbeđujući na taj način okvir za ujednačene i trajne aktivnosti sprečavanja i borbe protiv terorizma.”¹⁰
- Nekoliko odluka ministarskih saveta prepoznaje da rodna ravnopravnost, zaštita ljudskih prava i nepostojanje diskriminacije iziskuju primenu sve tri dimenzije, što naravno podrazumeva uključivanje aktera iz pravosuđa, tužilaštva i tela za sprovođenje zakona u sektor bezbednosti.¹¹ Isto se odnosi na napore obezbeđenja jednakosti i nediskriminacije manjina. Na primer, Akcioni plan OEBS-a o unapređenju položaja Roma i Sinta u oblasti OEBS-a iz 2003. godine ističe da su aktivnosti potrebne u različitim sektorima, uključujući analizu zakonodavnog okvira, jačanje rada policije u zajednici, organizovanje obuke za policiju u oblasti ljudskih prava i bavljenje socio-ekonomskim pitanjima.¹²

Iako pomenute i druge obaveze iziskuju višedimenzionalni pristup, one nisu uvek ostvarivane u praksi. Na primer, postoji tendencija da se brojne aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti tretiraju u okviru prve dimenzije, čime se zanemaruju važne komponente ljudske dimenzije.¹³ Isto tako, iako se pitanja kao što su rodna ili ljudska prava povremeno analiziraju u okviru prve dimenzije, u pojedinim slučajevima tretirana su kao „dodaci“ na samom kraju procesa, tj. nisu dobro sprovedena kroz višedimenzionalni pristup koji počinje s fazom planiranja. Isto tako, mogućnosti jačanja dobrog upravljanja sektora bezbednosti ponekad se propuštaju budući da se određeno pitanje posmatra kao relevantno samo za drugu dimenziju.

Neuzimanje u obzir takvih veza može dovesti do značajno manje delotvorne i održive podrške. Na primer, kada najmodernija forenzička obuka za policijske inspektore nije dopunjena obukom za tužioce i sudije o korišćenju forenzičkih dokaza i odgovarajućom sudskom kontrolom zakonika o krivičnom postupku koji uređuju prihvatanje forenzičkih

⁸ MC.DEC/5/06, www.osce.org/mc/23060.

⁹ Odluka Stalnog saveta br. 1049 (PC.DEC/1049), <http://www.osce.org/pc/92559>.

¹⁰ Odluka Stalnog saveta br. 1063 (PC.DEC/1063), <http://www.osce.org/pc/98008>.

¹¹ Odluka Ministarskog saveta br. 15/05 o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama (MC.DEC/15/05), <http://www.osce.org/mc/17451>; Odluka Ministarskog saveta br. 14/05 o ženama u sprečavanju konflikata, upravljanju krizama i postkonfliktnoj rehabilitaciji (MC.DEC/14/05), <http://www.osce.org/mc/17450>.

¹² Potvrđeno Odlukom Ministarskog saveta br. 3/03, <http://www.osce.org/odhr/17554>.

¹³ Videti, na primer, studiju DCAF-a: „Uloga OEBS-a u pružanju podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti“ (2014), <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>.

dokaza na sudu, onemogućeno je ostvarivanje rezultata u oblasti reforme policije, kao i njihova naknadna održivost. Takođe, na primer, obezbeđivanje opreme za kontrolu mase, kao što su oprema za suzbijanje nemira ili vodeni topovi, za policijske službenike treba da bude praćeno odgovarajućom obukom u oblasti ljudskih prava i protokolima usaglašenim sa ljudskim pravima.

OEBS stoga treba da obezbedi da se analiza sprovedi od faze ranog planiranja, kako bi se utvrdilo na koji način podrška pružena u jednoj oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti može imati koristi od veza s drugim oblastima. Svrha višedimenzionalnog pristupa podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti nije stvaranje dodatnih zadataka zarad njih samih, niti taj pristup podrazumeva potrebu da se pokriju aktivnosti u svim dimenzijama na svakom projektu. Njegova svrha jeste prepoznavanje i korišćenje prednosti sinergija između već postojećih aktivnosti, kako bi one doprinele strateškim ciljevima OEBS-a na višem nivou u datoj državi. Konačno, svrha podrške višedimenzionalnim pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti jeste unapređenje efikasnosti, delotvornosti, transparentnosti i uticaja podrške OEBS-a. [\[Za više informacija o ovoj temi, videti *Smernice OEBS-a za jačanje pristupa podršci koji su usmereni na uticaj.*\]](#) Pored toga, time se daje legitimitet OEBS-u prilikom podizanja svesti među lokalnim akterima o potrebi usvajanja sveobuhvatnog i holističkog nacionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti.

Kad je reč o zaposlenima u OEBS-u, primena višedimenzionalnog pristupa iziskuje razumevanje osnovnih sinergija u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti koje postoje u sve tri dimenzije (odjeljak 3), kao i razumevanje mogućnosti kako bi se dala podrška sprovođenju višedimenzionalnog pristupa putem, između ostalog, unapređenja saradnje (odjeljak 4).

Osvrt 1: Primer višedimenzionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti u oblasti borbe protiv trgovine ljudima

Akcionim planom OEBS-a za borbu protiv trgovine ljudima iz 2003. godine usvojen je „višedimenzionalni pristup“, čiji je cilj rešavanje problema na sveobuhvatan način, pokrivajući zaštitu žrtava, sprečavanje trgovine ljudima i sudsko gonjenje onih koji podstiču ili vrše krivična dela. Akcioni plan takođe sadrži preporuke o najboljem načinu rešavanja „aspekata tog problema u oblasti politike, ekonomije, prava, sprovođenja zakona, obrazovanja i dr.“¹⁴ Kancelarija posebnog predstavnika i koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima (OSR/CTHB) nastoji da uključi sve aktere u pravosudnom sistemu u svoj sistem umrežavanja, izgradnje kapaciteta i poverenja. OSR/CTHB često podržava veze između tih aktera putem poseta pojedinačnim zemljama, kada se posebni predstavnik sastaje s relevantnim nacionalnim zainteresovanim stranama (uključujući predstavnike policije na višim pozicijama, tužioce, sudije i predstavnike ministarstava unutrašnjih poslova i pravde), procenjuje ukupni stepen sprovođenja obaveza preuzetih u okviru OEBS-a i daje preporuke o tome

¹⁴ Potvrđeno odlukom Ministarskog saveta 2/03 (MC.DEC/2/03), <http://www.osce.org/odihr/23866>.

šta još treba uraditi radi delotvornije borbe protiv trgovine ljudima. Te preporuke često uključuju pitanja kao što su unapređenje/usaglašavanje relevantnih zakona, jačanje koordinacije i poverenja između krivičnopравnih tela i izrada zajedničkih planova obuke.¹⁵ U koordinaciji s ključnim međunarodnim partnerima i misijama OEBS-a, OSR/CTHB podržava napore izgradnje kapaciteta velikog broja zainteresovanih strana, uključujući pravosudne organe, kroz aktivnosti obuke koje se sprovode, između ostalih zemalja, u Kirgistanu, Francuskoj i Uzbekistanu.

3. Prepoznavanje mogućih višedimenzionalnih sinergija

Jedan od prvih koraka ka višedimenzionalnom pristupu upravljanju i reformi sektora bezbednosti jeste prepoznavanje mogućih sinergija koje treba podržati. Sinergije u različitim dimenzijama prepoznate su između sledećih oblasti: reforme policije i sudstva; nezavisnog nadzora i reforme pružalaca usluga bezbednosti; dobrog upravljanja i reforme pružalaca usluga bezbednosti; civilnog društva i reforme pružalaca usluga bezbednosti; oblasti rodnih pitanja i reforme pružalaca usluga bezbednosti; i ljudskih prava i reforme pružalaca usluga bezbednosti. Iako nije iscrpan, spisak treba da istakne ključne veze između dimenzionalnih oblasti podrške. Isto tako, odeljci koji slede treba da pruže određene naznake načina na koji sinergije mogu biti unapređene.

3.1 Reforma policije i sudstva

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. Uspeh reforme policije u velikoj meri zavisi od paralelnih uspeha u pravosuđu. Na primer, pružanje podrške policiji u oblasti forenzičke izgradnje kapaciteta treba da bude praćeno procenom da li sudovi imaju kapacitete i pravni osnov da prihvataju forenzičke dokaze u postupcima koji se vode pred njima.¹⁶ Unapređenje kapaciteta policije da vrši hapšenja takođe iziskuje analizu da li postoji dovoljan broj adekvatno obučanih branilaca. Pored toga, potrebno je podržati koordinaciju između policije i sudstva. Na primer, delotvorna koordinacija je potrebna da bi se izbegli slučajevi izricanja sudskih presuda kada se ne zna da li je tuženo lice povratnik (neko ko često vrši krivična dela).¹⁷ Nепрепозnavanje takvih sinergija između reforme policije i reforme sudstva može frustrirati stanovništvo i dovesti do nepoverenja u proces reformi i mišljenja da lica na vlasti uživaju određeni stepen nekažnjivosti.

Interni pristupi pružanju podrške toj vezi uključuju sledeće:

- Vođenje računa o tome da procene potreba u oblasti reforme policije takođe uključuje procenu kapaciteta krivičnog sistema i obrnuto. [Videti *Smernice OEBS-a o proceni potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.*]

¹⁵ Izveštaji sa poseta zemljama nalaze se na veb-sajtu: www.osce.org/secretariat/107636.

¹⁶ Videti *Smernice OEBS-a o policijskoj reformi u kontekstu reforme krivičnog sistema*, serija publikacija TNTD/SPMU, tom 11 (2013), p. 27, <http://www.osce.org/secretariat/109917>.

¹⁷ Ibid.


- Ako se u proceni prepoznaju propusti koji mogu predstavljati prepreku reformama, potrebno je da odgovarajuće vodeće lice u OEBS-u (ili međunarodni akter) bude svestan te potrebe i da se, na prikladan način, obezbedi koordinisan pristup podršci.

Spoljni pristupi pružanju podrške toj vezi uključuju sledeće:

- Podržavanje napora jačanja koordinacije između policije, tužilaca i sudija (npr. podržavanje izrade procena rizika i planova upravljanja rizicima od strane više aktera);
- Ukoliko su uvedeni sistemi tužilačke istrage (videti osvrt 2) – jačanje saradnje između policije i tužilaštva;
- Unapređenje mehanizama za čuvanje i razmenu informacija (uključujući izradu memoranduma o razumevanju o tim pitanjima).

Osvrt 2: Jačanje saradnje između policije i tužilaštva

Određeni broj zemalja jugoistočne Evrope usvojio je nove zakonike o krivičnom postupku, koji predviđaju novi postupak istraga koje vode tužioci. Cilj je davanje tužiocima vodeće uloge u istragama i pronalaženju dokaza, kao i aktivnije uloge u sudskim postupcima, s obzirom na njihovu obavezu da utvrđuju činjenice u postupcima. Taj novi postupak utiče na ulogu policije u istražnom postupku, naročito kad je reč o pitanjima poput vođenja intervjua sa osumnjičenima, svedocima i oštećenim stranama. Budući da je primena novih postupaka počela nedavno u većini zemalja u regionu, tek treba da se vidi da li će tužioci i policija delotvorno ispunjavati svoje nove uloge i vršiti svoje dužnosti, kao i, na primer, da li će tužioci proaktivno tražiti dokaze i usmeravati policiju da preduzme određene istražne radnje, ili će se primarno oslanjati na radnje koje inicira policija. OEBS svojim regionalnim misijama daje podršku državam domaćinima u ovoj oblasti pružanjem obuke za policijske službenike i tužioce o efikasnoj primeni novih zakonika o krivičnom postupku.

 Za više detalja o pružanju podrške toj vezi, videti *Smernice OEBS-a o reformi policije u kontekstu reforme krivičnog sistema*, serija publikacija TNTD/SPMU, tom 11 (2013).

3.2 Nezavisni nadzor i reforma pružalaca usluga bezbednosti

Princip da sektor bezbednosti, kao i svaki drugi javni sektor, mora biti predmet demokratskog nadzora potvrđen je u različitim dokumentima OEBS-a, pre svega Kodeksom postupanja u političko-vojn timer aspektima bezbednosti iz 1994. godine.¹⁸ Nezavisnu kontrolu mogu vršiti skupština, sudstvo ili nezavisna tela, kao što su nacionalne institucije za ljudska prava. OEBS pruža različite stepene podrške nezavisnom nadzoru sektora bezbednosti. Pojedine izvršne strukture pokazale su dobar uspeh (npr. podrška formiranju skupštinskih odbora za bezbednost i odbranu, podržavanje uvođenja pravne

¹⁸ Videti: <http://www.osce.org/fsc/41355>. Parlamentarna skupština OEBS-a takođe je prepoznala značaj demokratskog nadzora nad sektorom bezbednosti; videti Rezoluciju Parlamentarne skupštine o demokratskoj kontroli privatnog i javnog sektora bezbednosti iz 2014. godine: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session/2014-baku-final-declaration/1863-19>.

osnove za unapređen nadzor), dok je u drugim slučajevima podrška u toj oblasti zanemarena. Uobičajeni izazovi uključuju pojavu da se podrška demokratskom nadzoru sektora bezbednosti percipira kao previše osetljiva u datom kontekstu, ili problem da višedimenzionalna priroda podrške u toj oblasti ima za rezultat nepostojanje jasnosti o institucionalnom vođstvu, te stoga izostaje adekvatno planiranje. Demokratski nadzor predstavlja okosnicu upravljanja i reforme sektora bezbednosti, te stoga treba da bude osnovni prioritet za OEBS. Bez delotvornog nadzora, nije moguće obezbediti da sektor bezbednosti bude odgovoran za ispunjavanje svog mandata zaštite ljudi.


Interni pristupi pružanju podrške toj vezi uključuju sledeće:

- Vođenje računa o tome da podrška nezavisnom nadzoru sektora bezbednosti predstavlja ključnu komponentu u svakoj proceni potreba koja se sprovodi u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. [Videti *Smernice OEBS-a o procenama potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.*];
- Pojašnjavanje od samog početka koja institucija ima vođstvo u toj oblasti i kako je moguće uspostaviti odgovarajuće mehanizme saradnje i koordinacije između zaposlenih u OEBS-u u tri dimenzije. Institucija koja ima vođstvo treba da bude zadužena za kontaktiranje drugih institucija/dimenzija radi podsticanja saradnje;
- Prepoznavanje da Kodeks postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti predstavlja preduslov za angažovanje država učesnica OEBS-a u aktivnosti čiji je cilj jačanje demokratskog nadzora nad sektorom bezbednosti.

Spoljni pristupi pružanju podrške toj vezi uključuju sledeće:

- Ako nema razumevanja i inicijative među nacionalnim akterima u vezi sa pružanjem podrške nezavisnom nadzoru nad sektorom bezbednosti – organizovanje radionica radi podizanja svesti o značaju tog pitanja;
- Pružanje podrške učesću u regionalnim radionicama kako bi se videlo kako se to pitanje rešava u drugim državama; ili primena obaveza sadržanih u Kodeksu postupanja kao preduslova. [Videti *Smernice OEBS-a o pružanju podrške regionalnoj saradnji u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.*];
- Unapređenje pravnog okvira koji nezavisnim nadzornim telima pruža adekvatan mandat da obavljaju svoje dužnosti, i obezbeđenje izgradnje kapaciteta kako bi im se omogućilo da obavljaju svoje dužnosti;
- Pružanje podrške podizanju svesti među građanskim društvom i u medijima o ulozi tih nezavisnih nadzornih tela i o načinu pristupa tim telima;
- Uzimanje u obzir potrebe da se aktivnosti podsticanja delotvornog funkcionisanja nezavisnih i spoljnih nadzornih struktura dopune aktivnostima jačanja internih nadzornih mehanizama pružalaca usluga nadzora; pritom, spoljni nadzorni mehanizmi zavise od internih kontrolnih mehanizama.

 Za više smernica o aktivnostima podrške u toj oblasti, videti: *Integrisana smernica UN-a o demokratskom upravljanju sektorom bezbednosti*, odeljak 7.3. o jačanju nezavisnih nadzornih institucija i mehanizama.

 Za više informacija o skupštinskom nadzoru, videti: Hans Born, Philipp Fluri i Anders

Johnsson, *Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti* (priručnici DCAF-a, 2003): <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>.

📖 Za više informacija o institucijama ombudsmana za oružane snage, videti: Benjamin S. Buckland i William McDermott, *Institucije ombudsmana za oružane snage: priručnik* (Priručnici DCAF-a, 2012): <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>.

📖 Za više informacija o tome kako uključiti u nezavisni nadzor rodna pitanja kao jednu od tema koja dodiruje više oblasti, videti: Megan Bastick (OEBS/ODIHR/DCAF), *Smernice o integrisanju rodnih pitanja u nadzor nad sektorom bezbednosti* (alatke i resursi DCAF-a u oblasti rodnih pitanja, 2014).

3.3 Dobro upravljanje i reforma pružalaca usluga bezbednosti

Budući da sektor bezbednosti treba posmatrati i tretirati kao bilo koji drugi javni sektor, potrebno je pružiti podršku dobrom upravljanju tim sektorom. OEBS je prepoznao da javni sektor koji je „zasnovan na integritetu, otvorenosti, transparentnosti, odgovornosti i vladavini prava“ predstavlja „ključni faktor održivog ekonomskog razvoja i doprinosi negovanju poverenja građana u javne institucije i državu”.¹⁹ Štaviše, niz obaveza preuzetih u okviru OEBS-a poziva na delotvorno upravljanje javnim resursima kroz jake institucije koje dobro funkcionišu, i prepoznaje ulogu sektora bezbednosti u borbi protiv korupcije.²⁰ Dobro upravljanje sektorom bezbednosti podrazumeva da nacionalne izvršne strukture imaju jasne mehanizme interne kontrole i praksu upravljanja, uključujući upravljanje ljudskim resursima i finansijskim sredstvima, jasna pravila o nabavkama i upravljanje informacionim resursima. U okviru OEBS-a, druga dimenzija često je podsticala napore za jačanjem upravljanja finansijskim resursima. Međutim, akcenat je uglavnom bio stavljen na budžetsko upravljanje u širem smislu, bez posebnog fokusa na sektor bezbednosti. Sa izuzetkom inicijativa za borbu protiv korupcije, često se zanemaruju aktivnosti usredsređene na sektor bezbednosti. Pružanje podrške mehanizmima interne odgovornosti i upravljanja predstavlja ključni element koji doprinosi unapređenju profesionalizma u sektoru bezbednosti. To dakle predstavlja oblast u kojoj izvršne strukture OEBS-a u različitim dimenzijama treba da nastoje da poboljšaju saradnju u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Interni pristupi pružanju podrške toj vezi uključuju sledeće:

- Prepoznavanje da projekti upravljanja za javni sektor (npr. 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.
- Podsticanje saradnje u tri dimenzije kako bi se pružila sveobuhvatna podrška u toj oblasti. Na primer, ako se u prvoj dimenziji nastoje ojačati aktivnosti borbe protiv korupcije u policiji, potrebne su konsultacije s drugom dimenzijom kako bi se saznalo iskustvo te dimenzije o tom pitanju u širem javnom sektoru.

¹⁹ Videti Deklaraciju Ministarskog saveta iz 2012. godine o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma (MC.DOC/2/12): <http://www.osce.org/cio/97968>.

²⁰ Ibid.

Spoljni pristupi pružanju podrške toj vezi uključuju sledeće:

- Pružanje podrške usvajanju i primeni zakona i drugih mera protiv mita, kao i aktivnosti zaštite nezavisnosti sudstva u tom smislu. To uključuje, na primer, podržavanje razvoja javno-privatnih partnerstava kako bi se suzbila pojava podmićivanja državnih službenika;
- Podržavanje mera čiji je cilj unapređenje upravljanja sektorom bezbednosti. To uključuje podsticanje revizije ili izrade institucionalnih pravila i procedura za upravljanje ljudskim resursima, kako bi one bile u skladu s dobrom međunarodnom praksom;
- Pružanje podrške uspostavljanju internih kontrolnih mehanizama, uključujući izradu i poštovanje kodeksa postupanja koji definišu etičke standarde i standarde postupanja državnih službenika, kako bi se sprečilo neadekvatno postupanje.²¹
- Prepoznavanje postojećih inicijativa loše prakse i podsticanje njihovog iskorenjivanja. Ne primer, stope rešavanja krivičnih dela ne moraju biti najbolji pokazatelj kvaliteta rada policijskih službenika budući da pritisak kome su policijski službenici izloženi da reše slučajeve može, na primer, dovesti do primene torture ili lošeg tretmana kako bi se izvukla priznanja.
- Deljenje iskustava i najbolje prakse o dobrom upravljanju na regionalnom nivou kako bi se uzela u obzir osetljiva priroda ove oblasti reformi (videti osvrt 3). [Takođe videti *Smernice OEBS-a o pristupima jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.*]

Osvrt 3: Regionalni pristup jačanju dobrog upravljanja sektorom bezbednosti

Godine 2014, Misija OEBS-a u Skoplju, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova zemlje domaćina i Ženevskim centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), održala je regionalnu konferenciju o transparentnim internim nadzornim mehanizmima u policiji. Interni kontrolni mehanizmi su važni budući da obezbeđuju da sektor bezbednosti funkcioniše na etičan, transparentan i zakonit način. Između ostalog, akcenat konferencije bio je stavljen na jačanje upravljanja ljudskim resursima kao podrške delotvornim internim kontrolnim mehanizmima. Konferencija je bila deo dugoročne obaveze da se unaprede profesionalno postupanje i standardi u policiji. Druge regionalne konferencije u toj seriji bavile su se unapređenjem sprečavanja i suzbijanja korupcije u policiji i jačanjem jedinica za unutrašnju kontrolu.²² Pored podsticanja deljenja dobre prakse u regionu, regionalni pristup doprineo je i uspešnom upravljanju osetljivom prirodom ove oblasti.

📖 Za više detalja o tom pitanju, videti *Integrirane tehničke smernice UN-a o demokratskom upravljanju sektorom bezbednosti* (UN, 2012), tačka 7.5. o jačanju sistema upravljanja i unutrašnje kontrole; <http://unssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>.

📖 Kad je reč o oblasti policije, videti: *Priručnik za demokratski rad policije* (OEBS, 2008), koji sadrži odeljke o korupciji i policijskoj etici, kao i o odgovornosti i kontroli; <http://www.osce.org/spmu/23804>.

²¹ Videti Deklaraciju Ministarskog saveta o jačanju dobrog upravljanja iz 2012, napomena 16.

²² OEBS, „Regionalna konferencija o internim nadzornim mehanizmima u policiji“, oktobar 2014, <http://www.osce.org/skopje/124380>.

📖 Pitanje sprečavanja korupcije obrađeno je u smernici OEBS-a o *Najboljoj praksi u borbi protiv korupcije* (drugo izdanje, 2012), <http://www.osce.org/eea/13738>.

📖 O podršci državama u njihovom odgovoru na pretnju terorizma, videti *Priručnik OEBS-a o prikupljanju podataka kao podrške nacionalnim procenama rizika od pranja novca i finansiranja terorizma* (2012), <http://www.osce.org/eea/96398>.

3.4 Civilno društvo i reforma pružalaca usluga bezbednosti

Parlamentarna skupština OEBS-a prepoznala je ulogu civilnog društva u „pružanju podrške unapređenju demokratije, ljudskih prava i vladavine prava“.²³ Civilno društvo može igrati ulogu neformalne kontrole pozivanjem na odgovornost organe za njihove postupke putem lobiranja i zastupanja. Civilno društvo takođe uključuje medije, koji mogu nastupati kao značajan posrednik u procesu kontrole obezbeđujući pristup javnosti informacijama i platformu za iznošenje problema. Zaštita slobode medija, koja je neophodna za demokratsko društvo, postala je sastavni aspekt nastojanja OEBS-a, naročito kroz rad Predstavnik OEBS-a za slobodu medija. Civilno društvo može takođe imati ekspertizu i/ili znanje o posebnim lokalnim i regionalnim pitanjima koja imaju uticaja na sektor bezbednosti; kada je to slučaj, o tome može obavestiti sektor bezbednosti i saopštiti kreatorima politika bezbednosne potrebe stanovništva. U tom smislu treba da igra važnu ulogu u davanju doprinosa dijalogu o reformskim prioritetima. Saradnja između nacionalnih organa, policije i civilnog društva ključna je u pitanjima kao što su praćenje zločina iz mržnje, suzbijanje trgovine ljudima, sprečavanje i borba protiv transnacionalnih pretnji (kao što su kriminal i visokotehnološki kriminal), praćenje mirnih skupova i izgradnja razumevanja i poverenja između policije, manjina i marginalizovanih zajednica.²⁴ U slučajevima kada civilno društvo nije na pravi način uključeno u borbu države protiv trgovine ljudima, otkrije se i pomogne manjem broju žrtava, što ozbiljno ograničava kapacitet aktera u krivičnom pravnom sistemu da pribave važne informacije/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 ostvarivanju ključnih prioriteta u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Interni pristupi pružanju podrške ovoj vezi uključuju sledeće:

- Angažovanje civilnog društva kao izvora informacija kako bi se saznala percepcija korisnika i kako bi podrška OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti bila zasnovana na stvarnim potrebama. To treba sprovesti putem procena potreba, kao i na redovnoj osnovi;
- Uključivanje u procenu potreba organizacije civilnog društva koje su aktivne u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, uzimajući u obzir njihove (moguće) potrebe za izgradnjom kapaciteta i to da li su spremne da aktivno doprinesu nacionalnom di-

²³ Rezolucija Parlamentarne skupštine OEBS-a o jačanju institucija sektora bezbednosti u regionu OEBS-a (2013), <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session/2013-istanbul-final-declaration/1663-26>.

²⁴ U aprilu 2014, na primer, kontakt tačka OEBS-a / ODIHR-a za pitanja Roma i Sinta organizovala je ekspertski sastanak o policiji i Romima i Sintima – Tekući izazovi i dobra praksa u izgradnji poverenja i razumevanja. Sastanku su, između ostalih, prisustvovali policijski službenici i aktivisti civilnog društva Roma i Sinta, koji su razgovarali o načinima saradnje o praćenju rada institucija koje sprovode zakon od strane civilnog društva. Konačni izveštaj dostupan je na adresi: <http://www.osce.org/odhr/119653>.

jalogu o oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. [Videti *Smernice OEBS-a o procenama potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti*];

- Utvrđivanje koje se organizacije civilnog društva bave nezavisnim praćenjem rada različitih aktera u sektoru bezbednosti, kao što su zaposleni u institucijama za sprovođenje zakona, kako bi se utvrdile potrebe za izgradnjom kapaciteta i unapredila dobra praksa.

Spoljni pristupi pružanju podrške toj vezi uključuju sledeće:

- Izgradnja kapaciteta organizacija civilnog društva putem obuke ili mentorstva (videti osvrt 4. dalje u tekstu). To može uključiti, na primer, jačanje organizacija civilnog društva koje predstavljaju marginalizovane grupe ili manjine;
- Okupljanje službenika iz sektora bezbednosti i civilnog društva, uključujući medije, radi angažovanja u forumu o pitanjima vezanim za upravljanje i reformu sektora bezbednosti. Pritom, organizacije civilnog društva koje predstavljaju žene i manjine treba da budu u potpunosti konsultovane i informisane, i da im se omogući da saopšte svoja viđenja pre usvajanja politika i zakona u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti;
- Pružanje podrške radionicama o medijskom izveštavanju o sektoru bezbednosti (npr. obuka iz oblasti kao što su istraživačko novinarstvo na teme korupcije ili podizanja svesti o zakonu o slobodi informisanja), i okupljanje novinara i službenika zaduženih za saradnju s medijima iz bezbednosnih institucija;
- Saradnja sa nevladinim organizacijama koje se bave ljudskim pravima kako bi se dobio sveobuhvatniji pregled rada institucija u sektoru bezbednosti u oblasti upravljanja i reforme tog sektora.

Osvrt 4: Pristup Misije OEBS-a u Srbiji pružanju podrške angažovanju civilnog društva u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Misija OEBS-a u Srbiji usvojila je inovativan pristup pružanju podrške angažovanju civilnog društva u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Putem javnog poziva, OEBS je odabrao nekoliko projekata lokalnih nevladinih organizacija kojima će pružati finansijsku pomoć i savete. Većina projekata sadržavala je istraživačku komponentu i imala je za cilj uticanje na politiku bezbednosti ili učešće javnosti u tim pitanjima. Uz skromna sredstva i ciljano mentorstvo, bilo je uspešno nekoliko takvih malih projekata na lokalnom nivou. Na primer, projekat u opštini Tutin rezultirao je usvajanjem opštinskog protokola o međusektorskoj saradnji u oblasti sprečavanja i reakcije na seksualno i rodno-zasnovano nasilje. Isto tako, istraživački projekat o licima lezbijske, gej, biseksualne i transrodne orijentacije (LGBT) i o upravljanju i reformi sektora bezbednosti imao je za rezultat preporuke koje su razmatrali policija i predstavnici LGBT zajednica na prvom sastanku tog tipa u Srbiji.

 Za smernice o jačanju demokratskog rada policije videti: OEBS/SPMU, *Priručnik za demokratski rad policije* (drugo izdanje 2008); <http://www.osce.org/spmu/23804>.

 Za informacije o integrisanju civilnog društva, videti: OEBS/SPMU, *Dobra prak-*

sa u izgradnji partnerstava između policije i javnosti (2008); <http://www.osce.org/spmu/32547>.

📖 Za smernice koje su izrađene posebno za organizacije civilnog društva o ulozi koju mogu da igraju u demokratskom nadzoru nad sektorom bezbednosti, videti: Eden Cole, Kerstin Eppert i Katrin Kinzelbach, *Javna kontrola sektora bezbednosti: priručnik za organizacije civilnog društva* (Priručnici DCAF-a, 2008); <http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector>.

3.5 Rodna ravnopravnost i reforma pružalaca usluga bezbednosti

Rodna ravnopravnost i ženska prava predstavljaju ključne elemente OEBS-ovog koncepta sveobuhvatne bezbednosti. Glavni standardi OEBS-a o rodnoj ravnopravnosti sadržani su u Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine²⁵ i Dokumentu iz Moskve iz 1991. godine²⁶, koji obavezuju države učesnice da unapređuju jednakost između žena i muškaraca. Dokument iz Moskve, na primer, prepoznaje da „puna i istinska jednakost između 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“.²⁷ Prepoznata je i potreba za unapređenjem angažovanja žena u sudstvu, tužilaštvu i institucijama za sprovođenje zakona,²⁸ kao i podsticanjem učešća žena u skupštinskom nadzoru nad sektorom bezbednosti.²⁹ OEBS je takođe pozvao na pružanje podrške policiji u borbi protiv seksualnog i rodno-zasnovanog nasilja.³⁰ U tom smislu, postoji posebna potreba za boljim razumevanjem rodne dinamike u pojedinim bezbednosnim pitanjima kojima se bave pružaoci usluga bezbednosti, kao što su sprečavanje i borba protiv terorizma. Takvo razumevanje može biti podstaknuto uključivanjem analiza rodne dinamike u procene potreba.

Interni pristupi pružanju podrške toj vezi uključuju sledeće:

- Prepoznavanje da u određenim okolnostima aktivnosti jačanja rodne ravnopravnosti mogu obezbediti polazne tačke za pokretanje dijaloga o upravljanju i reformi sektora bezbednosti kada je to pitanje suviše osetljivo da bi se na njega direktno odgovorilo. To može biti slučaj kada su se države obavezale da ojačaju napore u oblasti rodne ravnopravnosti u celom javnom sektoru putem, na primer, usvajanja akcionog plana;
- Isto tako, u drugim okolnostima, memorandumima o razumevanju između OEBS-a i određene komponente sektora bezbednosti mogu obezbediti opšti okvir za rad sa sektorom bezbednosti o rodnim pitanjima. Stoga, zaposleni koji rade u oblasti uprav-

²⁵ Dokument sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o humanoj dimenziji KEBS-a (1990), <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

²⁶ Dokument sa sastanka u Moskvi Konferencije o humanoj dimenziji KEBS-a (1991), <http://www.osce.org/odihr/elections/14310>.

²⁷ Odluka Ministarskog saveta br. 7/09 o učešću žena u političkom i javnom životu, <http://www.osce.org/mc/40710>.

²⁸ Odluka Ministarskog saveta br. 15/05 o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama, <http://www.osce.org/mc/17451>.

²⁹ Videti, na primer, Rezoluciju Parlamentarne skupštine OEBS-a iz 2014. godine o demokratskoj kontroli javnih i privatnih sektora bezbednosti, videti napomenu 15.


³⁰ U Akcionom planu OEBS-a iz 2004. godine o unapređenju rodne ravnopravnosti, <http://www.osce.org/pc/14713>.


ljanja i reforme sektora bezbednosti treba da angažuju kontakt osobe za rodna pitanja u vezi sa mogućnostima za zajedničke inicijative i obrnuto;

- Utvrđivanje koje su organizacije civilnog društva angažovane u pružanju podrške rodnoj ravnopravnosti kako bi se utvrdile potrebe za izgradnjom kapaciteta.

Spoljni pristupi pružanju podrške toj vezi uključuju sledeće:

- Pružanje podrške naporima kako bi se obezbedio jednak pristup ženama, uključujući žene iz manjinskih grupa, u proces regrutovanja i unapređivanja od strane pružalaca usluga bezbednosti, kao što su institucije u oblasti sprovođenja zakona, prikupljanja obaveštajnih podataka i odbrane;
- Pružanje podrške kontrolnim mehanizmima, kao što su jedinice unutrašnjih poslova ili nezavisne spoljne komisije i savetnici u oblasti rodnih pitanja, radi rešavanja problema rodno-zasnovane diskriminacije i nejednakosti na poslu;
- Pružanje podrške državama učesnicama u izradi i/ili sprovođenju nacionalnih akcionih planova o Rezoluciji Saveta bezbednosti UN-a 1325;
- Podizanje svesti i izgradnja kapaciteta zaposlenih u sektoru bezbednosti radi borbe protiv seksualnog i rodno-zasnovanog nasilja, kao i nasilja u sektoru bezbednosti, uključujući pružanje zaštite i podrške žrtvama;
- Vođenje računa o tome da zakonodavstvo predvidi procedure koje se tiču dece i rodni pitanja u vezi sa pretragom, hapšenjem i pritvorom, uključujući istrage i sudske postupke;
- Pružanje podrške prikupljanju podataka prema polu u krivičnim delima, od strane policije i drugih aktera u krivičnom pravnom sistemu;
- Dodeljivanje donacija za istraživanje organizacija civilnog društva koje su zainteresovane za unapređivanje rodni pitanja u sektoru bezbednosti (videti osvrt 4). To može uključiti, na primer, istraživanje učešća žena u sektoru bezbednosti ili standardnih policijskih procedura u postupanju sa ženama koje su žrtve seksualnog ili rodno-zasnovanog nasilja.

 Za više smernica o rodni pitanjima u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti: *Priručnik za reformu rodni pitanja i sektora bezbednosti* (DCAF, OEBS/ODIHR i UN-INSTRAW, 2008) i prateće *Smernice za integrisanje rodni pitanja u nadzor nad sektorom bezbednosti* (2014), koje su zajednički izradili DCAF, OEBS/ODIHR i Odeljenje za rodna pitanja OEBS-a.

 Za više smernica o unapređivanju rodne ravnopravnosti od strane OEBS-a, videti: Akcioni plan OEBS-a iz 2004. godine za unapređenje rodne ravnopravnosti, potvrđen Odlukom Ministarskog saveta br. 14/04, <http://www.osce.org/mc/23295>; i „Rodna ravnopravnost“, pregled stanja – OEBS (2013), <http://www.osce.org/gender/41497>.

3.6 Ljudska prava i reforma pružalaca usluga bezbednosti

Unapređivanje ljudskih prava predstavlja osnovno načelo OEBS-a. Prema Dokumentu iz Kopenhagena (1990), „sva lica su jednaka pred zakonom i imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije“. U kontekstu sektora bezbednosti i obaveza OEBS-a,

to načelo ima dve svoje strane – sektor bezbednosti koji štiti ljudska prava (videti, na primer, Deklaraciju Ministarskog saveta iz 2006. godine o krivičnopravnim sistemima)³¹ i poštovanje ljudskih prava zaposlenih u sektoru bezbednosti (videti, na primer, Kodeks postupanja u političko-vojn timer aspektima bezbednosti iz 1994. godine).³² Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti iziskuju unapređivanje poštovanja ljudskih prava među pružaocima usluga bezbednosti. Podrška promovisanju ljudskih prava u sektoru bezbednosti može podrazumevati preduzimanje proaktivnih mera (npr. preventivne posete zatvorima, izgradnja kapaciteta, podrška u oblasti zakonodavstva ili analiza nacionalnih politika i strategija), kao i reaktivnih mera (podsticanje istraživanja prijavljenih slučajeva tortura, blagovremeno dokumentovanje tragova nasilja ili unapređenje uslova pritvora i rada).

Interni pristupi pružanju podrške toj vezi uključuju sledeće:

- Preduzete aktivnosti treba da unaprede kapacitete nosioca dužnosti (npr. sektora bezbednosti) da ispunjavaju svoje obaveze i nosioca prava (npr. stanovništvo, kao i pripadnici marginalizovanih grupa) da ostvaruju ta prava;
- Pružanje podrške analizi projekata u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti kako bi oni usvojili pristup zasnovan na ljudskim pravima. Na primer, izgradnja kapaciteta u sektoru bezbednosti u oblasti kontrole mase i omogućavanje mirnih skupova treba da bude dopunjena aktivnostima kojima se obezbeđuje postojanje odgovarajuće obuke u oblasti ljudskih prava i protokola koji su usaglašeni s ljudskim pravima. Iste principe treba primeniti na pristup orijentisan ka žrtvama u slučajevima trgovine ljudima – stručnjaci u sektoru bezbednosti koji imaju direktan kontakt sa žrtvama treba da imaju protokole u svrhe prepoznavanja i rehabilitacije, kao i za nekažnjavanje žrtava, čak i u slučajevima kada je žrtva bila prinudno uključena u određeni vid kriminalnog delovanja.

Spoljni pristupi pružanju podrške toj vezi uključuju sledeće:

- Unapređivanje pravnog okvira koji je rodno-osetljiv i usaglašen s ljudskim pravima, koji obezbeđuje glavne uslove i modalitete za razmatranje i odgovaranje na žalbe povodom navodnog kršenja ljudskih prava (uključujući diskriminaciju, uznemiravanje i seksualno uznemiravanje) i zloupotrebu ovlašćenja od strane policijskih službenika ne samo u odnosu na stanovništvo već i u okviru policije;
- Uvođenje pravnih odredaba kojima se obezbeđuje pristup orijentisan na žrtve u svim fazama intervencije policije, istraga, sudskog gonjenja i sudskih postupaka kako bi se izbegla „sekundarna viktimizacija“;
- Organizovanje posebnih kurseva za izgradnju kapaciteta kako bi se obučili pružaoci usluga bezbednosti u vezi sa ljudskim pravima i reakcijom na njihovo kršenje (npr. program ODIHR-a „Obuka za institucije sprovođenja zakona u borbi protiv zločina iz mržnje“,³³ i priručnik ODIHR-a iz 2008. godine za službenike za sprovođenje zakona, pod nazivom „Borba protiv terorizma, zaštita ljudskih prava“³⁴);

³¹ MC.DOC/4/06, <http://www.osce.org/mc/23017>.

³² <http://www.osce.org/fsc/41355>.


³³ <https://www.osce.org/odihr/tahcle>.

³⁴ <http://www.osce.org/odihr/29103>.

- Omogućavanje pružaocima usluga bezbednosti da izgrađuju kapacitete u vezi sa međunarodnim standardima i dobrom praksom kad je reč o policijskom radu na skupovima;
- Organizovanje obuke o unapređenju poverenja i razumevanja između policije i osetljivih zajednica, kao što su Romi i Sinti;
- Organizovanje obuke o najboljoj praksi zaštite ljudskih prava u oblasti sprovođenja zakona u kontekstu borbe protiv trgovine ljudima;
- Podsticanje sastanaka između policijskih službenika i branilaca ljudskih prava kako bi se podstakle razmena informacija i saradnja;
- Podsticanje sastanaka i 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 radilo na pitanjima kao što su reforma sektora bezbednosti i nadzor, uključujući nediskriminaciju;
- Angažovanje nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava u dijalog o reformama;
- Pružanje podrške posetama u svrhu praćenja (na primer, vojnim institucijama ili zatvorima) i pružanje podrške izradi izveštaja o nalazima tih poseta;
- Pružanje podrške aktivnostima kojima se obezbeđuje raznolikost u procesima angažovanja i unapređivanja kod pružalaca usluga bezbednosti.

Osvrt 5: Značaj pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji je zasnovan na ljudskim pravima

Kancelarija posebnog predstavnika i koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima (OSR/CTHB) primenjuje pristup borbi protiv trgovine ljudima koji je višedimenzionalan i zasnovan na ljudskim pravima. To podrazumeva rad sa različitim akterima iz građanskog društva, naročito u kontekstu prepoznavanja žrtava i pomoći žrtvama, pri čemu te važne aktivnosti OCD treba da budu u potpunosti koordinirane sa aktivnostima organa u krivičnom pravnom sistemu koji sprovode istrage i krivično gone počiniocima krivičnih dela. Nacionalni mehanizmi upućivanja uspostavljeni su u većini zemalja učesnica kako bi sve zainteresovane strane uključene u borbu protiv trgovine ljudima nastupale ujednačeno i u bliskom partnerstvu. Kada se usvoje i na pravilan način sprovedu, takvi okviri za unapređenu saradnju omogućuju brzo prepoznavanje žrtava i pravilno pomaganje žrtvama, što doprinosi uspešnijem krivičnom gonjenju kriminalnih struktura koje su uključene u trgovinu ljudima (žrtve obično konstruktivnije saraduju sa službenicima za sprovođenje zakona ako su njihova prava valjano zaštićena). OSR/CTHB dosledno promoviše nacionalne mehanizme upućivanja tokom poseta zemljama, u zvaničnim izveštajima, i tokom sprovođenja vežbi izgradnje kapaciteta sa međunarodnim i nacionalnim akterima.

 Za smernice o pitanjima ljudskih prava u sektoru bezbednosti videti: Hans Born i Ian Leigh, *Priručnik o ljudskim pravima i osnovnim slobodama pripadnika oružanih snaga* (ODIHR, 2008), <https://www.osce.org/odihr/31393>, i OEBS/ODIHR, *Smernice o obrazovanju u oblasti ljudskih prava za službenike za sprovođenje zakona* (2012), <http://www.osce.org/odihr/93968>.

- 📖 O ljudskim pravima i obezbeđivanju skupova od strane policije, videti: OEBS/ODIHR, *Smernice o slobodi mirnog okupljanja* (drugo izdanje, 2010), <http://www.osce.org/odihr/73405>.
- 📖 Za smernice o istragama u oblasti borbe protiv terorizma i njihovom mogućem uticaju na ljudska prava videti: OEBS/ODIHR, *Ljudska prava u istragama u oblasti borbe protiv terorizma. Praktični priručnik za službenike za sprovođenje zakona*, 2013, <http://www.osce.org/odihr/108930>.
- 📖 Dodatne informacije o radu policije i pravima manjina sadržane su u: OEBS/HCNM, *Preporuke za rad policije u multietničkim društvima* (2006), i OEBS/ODIHR, *Policija i Romi i Sinti: Dobra praksa u izgradnji poverenja i razumevanja* (2010).
- 📖 Za smernice o borbi protiv zločina iz mržnje, videti: OEBS/ODIHR, *Krivično gonjenje izvršilaca zločina iz mržnje: praktični vodič* (2014), i OEBS, *Prikupljanje podataka o zločinima iz mržnje i praćenje: praktični priručnik* (2014).
- 📖 Za smernice o usaglašenosti sa ljudskim pravima u borbi protiv terorizma, videti: OEBS/ODIHR, *Borba protiv terorizma, zaštita ljudskih prava: priručnik* (2007); OEBS/ODIHR, *Ljudska prava u istragama u oblasti borbe protiv terorizma; praktični priručnik za službenike za sprovođenje zakona* (2013); i OEBS/ODIHR, *Sprečavanje terorizma i borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam: pristup rada policije u zajednici* (2014).
- 📖 Za pristupe koji su zasnovani na ljudskim pravima u istragama slučajeva trgovine ljudima, videti: OEBS, *Vodič za obuku policije: trgovina ljudima* (2013).

4. Primena višedimenzionalnog pristupa podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Višedimenzionalni aspekti se suviše često nedovoljno uzimaju u obzir prilikom planiranja podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Razlozi za to mogu da uključuju nepostojanje strateškog pristupa, višedimenzionalne ekspertize ili adekvatnih mehanizama koordinacije. Za praktičnu primenu višedimenzionalnog pristupa potrebno je ispuniti četiri opšta zahteva: podsticati u svakoj državi stratešku viziju podrške kojoj različite dimenzije mogu dati doprinos; koristiti višedimenzionalni pristup koji je u nastajanju kao polaznu tačku za angažovanje nacionalnih aktera o značaju holističkog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti; definisati uloge i odgovornosti; i podržavati interne mehanizme koordinacije. U svim tim oblastima, podrška višeg rukovodstva ključna je da bi se garantovalo da se višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti prepoznaju i podstiču kao ključni element podrške OEBS-a.

4.1 Unapređivanje strateške vizije podrške u datoj državi

Višedimenzionalni pristup podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti iziskuje stratešku viziju podrške koju pruža OEBS (i međunarodni akteri) u određenoj zemlji. Razvoj strateške vizije podrške treba da bude idealno zasnovan na proceni potreba kojom se utvrđuju nacionalni prioriteti za podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. [Videti *Smernice OEBS-a o procenama potreba u oblasti upravljanja i re-*

forme sektora bezbednosti.] Strateška vizija treba da se sastoji od niza posebnih ciljeva kojima sve dimenzije OEBS-a treba da doprinesu u određenoj državi. Kada je OEBS angažovan na terenu, šef Misije OEBS-a i njegova kancelarija imaće važnu ulogu u podsticanju višedimenzionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti (videti primer u osvrtu 6).

Osvrt 6: Pristup višedimenzionalnoj koordinaciji Centra OEBS-a u Biškeku

Godine 2013, direktor 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, i zahtevanja od svakog odeljenja da sačini matricu u kojoj će navesti način pružanja doprinosa svakoj strateškoj oblasti i koordinacije sa drugim odeljenjima radi ostvarivanja određenih ciljeva. Strateške tačke su bile sledeće: 1) uvođenje rodnih pitanja, 2) unapređivanje dobrog upravljanja, 3) vladavina prava, 4) međusobne veze i 5) transnacionalne pretnje. Strateške tačke bile su blisko povezane sa nekoliko prioriteta u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Druga alternativa bila bi posmatrati upravljanje i reformu sektora bezbednosti kao jednu od širih strateških tačaka radi podsticanja saradnje u toj oblasti. Reč je o inicijativi koju druge misije na terenu mogu razmotriti kako bi se unapredile ujednačenost i koordinacija između aktivnosti različitih dimenzija.

4.2 Primena višedimenzionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti kao polazne tačke za informisanje nacionalnih aktera o značaju holističkog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti

Interne aktivnosti OEBS-a usmerene ka usvajanju višedimenzionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti mogu predstavljati priliku za angažovanje nacionalnih aktera. Ključni izazov u procesima upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste omogućavanje usvajanja holističkog pristupa reformama koji uzima u obzir veze unutar sektora bezbednosti. Usvajanje višedimenzionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti u okviru OEBS-a ima slične karakteristike kao usvajanje holističkog pristupa upravljanju i reformi tog sektora od strane nacionalnih aktera. Cilj oba pristupa jeste uzimanje u obzir veza između komponenti sektora bezbednosti i unapređenje koordinacije. U tom slučaju, OEBS može povećati kredibilitet svojih saveta o tom pitanju ukoliko istovremeno nastoji da proširi sopstveni interni pristup u tom pravcu. Zaposleni u OEBS-u stoga treba da saopšte odluku da usvoje interni višedimenzionalni pristup podržci upravljanju i reformi sektora bezbednosti. To može obezbediti polaznu tačku za podizanje svesti među nacionalnim akterima o značaju holističkog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti (videti osvrt 7). Time se mogu takođe povećati mogućnosti preduzimanja sveobuhvatne procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u određenoj državi. Glavna svrha takve procene može biti oblikovanje višedimenzionalnog pristupa OEBS-a, pri čemu njihovi nalazi mogu biti takođe korisni za nacionalne aktere koji nastoje da primene holistički pristup u sopstvenim nacionalnim procesima upravljanja i reformi sektora bezbednosti. [\[Za više informacija o preduzima-](#)

nju procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti *Smernice OEBS-a o procenama potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.*]

Osvrt 7: Pristup Misije OEBS-a u Bosni i Hercegovini podizanju svesti o holističkoj prirodi upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Godine 2013, Odjeljenje za saradnju u oblasti sigurnosti Misije OEBS-a u Bosni i Hercegovini preimenovalo je „Projekat politike sigurnosti“ u „Projekat reforme sektora sigurnosti i izrade i sprovođenje politike sigurnosti“. Jedan od razloga te promene bio je slanje signala nacionalnim akterima o značaju koji OEBS pripisuje konceptu upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Štaviše, Misija je tako podizala svest o holističkoj prirodi upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Na primer, Misija je nastojala da unapredi međuinstitucionalnu saradnju isticanjem veza između različitih komponenata sektora bezbednosti. Konkretno, pružala je savete o verovatnoći da će ukidanje vojnih sudova, planirano u okviru reforme odbrane, imati reperkusije na sudove pred kojima se vode građanske parnice. Isto tako, Misija je nastojala da podigne svest o ulozi koju Ministarstvo finansija treba da igra u razmatranjima reforme sektora bezbednosti.

4.3 Definisane uloge 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, bez jasnog definisanja vodeće uloge. Nakon jasnog utvrđivanja prioriteta u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti (idealno na osnovu sveobuhvatne procene potreba), potrebno je definisati koja će dimenzija (ili institucionalna jedinica) preuzeti vođstvo u pružanju podrške u svakoj prioritetoj oblasti. To je naročito važno u oblastima podrške u kojima se dimenzije preklapaju kako bi se izbegli slučajevi da prioritete oblasti ne budu pokrivena zbog nepostojanja jasnosti o tome kojoj dimenziji pripadaju (videti osvrt 8).

Osvrt 8: Važnost definisanja uloga i odgovornosti

U Centru OEBS-a u Biškeku u početku nije bilo jasno ko treba da preuzme vođstvo u pružanju podrške skupštinskom nadzoru nad sektorom bezbednosti. Program izgradnje institucija u okviru Političko-vojne jedinice nije se posebno bavio sektorom bezbednosti, već temama političke razmene i mladih. Međutim, različiti programi sa akcentom na sektor bezbednosti nisu podržavali strukturisano angažovanje skupštine, budući da se smatralo da je angažovanje u toj oblasti uloga programa izgradnje institucija. To je u početku dovelo do izolovanog pristupa podršci skupštinskog nadzora nad sektorom bezbednosti, rezultirajući nekorišćenjem mogućnosti pružanja sveobuhvatne podrške.

4.4 Podrška internim mehanizmima koordinacije

Različiti interni mehanizmi koordinacije mogu postojati ili biti uspostavljeni radi podrške višedimenzionalnim pristupima. Nedavno uspostavljena mreža kontakt osoba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti igra ključnu ulogu u podizanju svesti o višedimenzionalnoj prirodi upravljanja i reforme sektora bezbednosti i davanja doprinosa unapređenoj saradnji. Pored toga, kontakt osobe u povezanim oblastima podrške mogu podržati šire uključivanje pokrivenih oblasti. Na primer, često postoje kontakt osobe koje se bave rodnim pitanjima u izvršnim strukturama OEBS-a, koje promovišu integrisanje rodnih pitanja u rad OEBS-a, uključujući i oblast upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Isto tako, postoje kontakt osobe koje se bave borbom protiv trgovine ljudima i koje nastoje da integrišu pitanja sprečavanja, ili ključne tačke za Rome i Sintu koje mogu da obavljaju slične uloge.

Međutim, potrebno je razumeti da takve mreže kontakt osoba mogu biti korisne samo ako je zaposlenima dato dovoljno vremena da efikasno sprovode zadatke koji su vezani za njihovu ulogu. Potrebno je podstaći rukovodioce da svojim odlukama podstiču otvorenost za integrisanje takvih aktivnosti. Drugi mehanizmi koordinacije mogu uključiti izradu matrica o zajedničkim prioritetima (videti okvir 6) ili unapređivanje razmene osnovnih informacija o pitanjima kao što je redovan rad nacionalnih aktera sa predstavnicima različitih dimenzija (videti okvir 9). Takvi mehanizmi koordinacije treba da funkcionišu uz puno poštovanje mandata nadležnih izvršnih struktura OEBS-a.

Okvir 9: Primer internog mehanizma za unapređivanje koordinacije

Kako je rečeno,³⁵ u pojedinim misijama na terenu različita odeljenja ponekad nisu svesna da paralelno sarađuju sa istim nacionalnim akterima. Rizik toga jeste slanje različitih signala nacionalnim partnerima o koherentnosti Organizacije, pri čemu se time mogu i opteretiti nacionalni akteri ukoliko se pozivaju na više radionica i obuka. Mogući način za prevazilaženje tog problema jeste uvođenje matrice koja beleži glavne aktere s kojima sarađuje svako odeljenje i koja pokazuje koji pojedinac može prisustvovati obuci i kada. Takva matrica se zatim može redovno razmenjivati između odeljenja i ažurirati. Pored obezbeđivanja praktične alatke za rad sa nacionalnim akterima na strukturirani način, moguće je obezbediti polaznu tačku za unapređenu višedimenzionalnu saradnju.

4.5 Razumevanje da višedimenzionalna koordinacija može da zahteva podsticaje

Nepostojanje višedimenzionalne koordinacije često je rezultat birokratskih prepreka, konkurencije, nedefinisanja prioriteta i nedostatka komunikacije. Da bi se prevazišli ti izazovi, može biti potrebno uspostaviti strukture kojima se podstiče višedimenzionalna saradnja. Na primer, u pojedinim misijama na terenu, jedinice za koordinaciju projektima uspostavljene su u kancelariji šefa misije kako bi projektnu dokumentaciju mogli konsul-

³⁵ Studija DCAF-a, *Uloga OEBS-a u upravljanju i reformi sektora bezbednosti* (CIO.GAL/18/14), <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>.

tovati u svim relevantnim odeljenjima misije na trenu. Takve jedinice mogu imati važnu ulogu u podsticanju saradnje u oblasti višedimenzionalnog pristupa podršci upravljanju i reformi sektora bezbednosti. Moguće je takođe preduzimati aktivnosti na nivou odeljenja kako bi se ispitao stepen u kome su višedimenzionalne veze u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti pravilno razmotrene u projektnoj dokumentaciji. Konačno, moguće je razmotriti i podsticaje zasnovane na učinku na nivou odeljenja i administracije kako bi se podstaklo odgovarajuće planiranje saradnje.

5. Ključni aspekti

U ovim Smernicama izložen je niz ključnih aspekata koje je potrebno razmotriti prilikom jačanja višedimenzionalnih pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti.

- ➔ **Višedimenzionalni pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti neophodni su da bi se uzela u obzir holistička priroda upravljanja i reforme sektora bezbednosti.** Jedan od osnovnih principa upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste potreba za holističkim pristupom koji uzima u obzir veze između različitih komponenti i aktera u sektoru bezbednosti. To odražava razumevanje da reforma u jednom delu sektora bezbednosti možda neće biti uspešna ako ne uzme u obzir moguće efekte na ostatak sektora bezbednosti. Primena takvog holističkog pristupa često predstavlja ključni izazov za nacionalne procese upravljanja i reforme sektora bezbednosti budući da zahteva delotvornu koordinaciju između svih aktera u sektoru bezbednosti. Važno je da OEBS iskoristi svoj višedimenzionalni i sveobuhvatni pristup bezbednosti i da ga ojača kako bi pokazao da holističku strukturu uzima ozbiljno, s krajnjim ciljem pružanja doprinosa delotvornijoj i ujednačenijoj podršci.
- ➔ **Višedimenzionalni pristupi predstavljaju viši stepen od pružanja podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti iz perspektive svake dimenzije.** Postoji rizik da se skup pojedinačnih aktivnosti u okviru svake dimenzije u upravljanju i reformi sektora bezbednosti smatra višedimenzionalnim pristupom. Suprotno tome, u pravoj višedimenzionalnoj podršci, integrisan pristup primenjuje se utvrđivanjem zajedničkih ciljeva kojima sve dimenzije mogu doprineti kako bi se unapredio mogući uticaj podrške. Višedimenzionalni pristup podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti nema za rezultat smišljeno stvaranje dodatnih zadataka radi njih samih, već je cilj osigurati da su zaposleni upoznati sa sinergijama koje možda nisu iskorišćene, kako bi pružena pomoć bila delotvornija. Naime, reč je o prepoznavanju činjenice da podrška jednoj oblasti sektora bezbednosti može uticati na drugu oblast, čime se podstiče unapređivanje komplementarnih pristupa koji se zasnivaju na sinergijama koje su prepoznate u različitim dimenzijama.

- ➔ **Podrška višedimenzionalnim pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti putem planiranja i sprovođenja.** Kako bi se primenio višedimenzionalni pristup upravljanju i reformi sektora bezbednosti, prvo je važno prepoznati dugoročne ciljeve čijem ostvarenju dimenzije OEBS-a nastoje da doprinesu. Zatim je važno utvrditi gde postoji potencijal da sinergije doprinesu tim ciljevima. U tom smislu je važno analizirati moguće sinergije u različitim komponentama reforme sektora bezbednosti – na primer, reforme policije i reforme sudstva, ili rodne ravnopravnosti i reforme pružalaca usluga bezbednosti. Pored toga, tokom procena potreba, potrebno je jasno definisati uloge i odgovornosti kako bi se obezbedilo da u slučajevima kada se aktivnosti tiču više dimenzija postoji jasno razumevanje ko ima institucionalno vodstvo. Konačno, postoji potreba za aktivnostima koje se naslanjaju na postojeće mehanizme koordinacije, kao što su mreže kontakt osoba.

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti

Procene potreba u oblasti upravljanja i
reforme sektora bezbednosti



Smernice

Procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

1. Svrha

Svrha ovih Smernica jeste da zaposlenima u OEBS-u pruže savete o sprovođenju procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Nepostojanje sveobuhvatnih procena potreba prepoznato je kao posebna slabost u strateškom planiranju u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti u okviru OEBS-a. Nakon izlaganja razloga za unapređenje angažovanja u sprovođenju procena potreba u ovoj oblasti (odjeljak 2), Smernice (odjeljak 3) daju uputstvo – korak po korak, iz perspektive upravljanja i reforme sektora bezbednosti – o sledeće četiri faze procene potreba: planiranju procene potreba, internom istraživanju; sprovođenju procene u datoj zemlji; i aktivnostima nakon procene. Smernice zatim sadrže spisak pitanja koje je potrebno obuhvatiti tokom procene u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti (odjeljak 4) i naposljetku donose kratak pregled pokrivenih ključnih aspekata (odjeljak 5). U celini, Smernice OEBS-a o upravljanju i reformi sektora bezbednosti nadopunjuju postojeće dokumente OEBS-a, pre svega priručnik OEBS-a *Projektno upravljanje u OEBS-u*,³⁶ davanjem praktičnih smernica koje su naročito relevantne za oblast upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Iako su Smernice namenjene zaposlenima u OEBS-u, mogu biti relevantne i za druge nacionalne i međunarodne aktere koji nastoje da unaprede svoju podršku upravljanju i reformi sektora bezbednosti.

2. Obrazloženje

Procene potreba predstavljaju strateški instrument za planiranje koji se koristi radi definisanja prioriteta, jačanja donošenja odluka i unapređivanja praćenja i evaluacije. Predstavljaju sastavni deo faze identifikacije u projektnom ciklusu. Prema priručniku „Projektno upravljanje u OEBS-u“, projektni ciklus OEBS-a sastoji se od sledećih pet faza: jedinstvenog budžetskog procesa; identifikacije projekta; izrade projekta; sprovođenja, praćenja i kontrole projekta; i samoevaluacije projekta.³⁷ Procene potreba zavise od toga da li se rukovodioci programa/projekata OEBS-a bave detaljnom analizom kako bi razumeli različite faktore, naročito: kontekst u kojem će njihov projekat biti sproveden; različite zainteresovane strane i njihove interese i očekivanja; i posebne izazove i strateške mogućnosti za prevazilaženje tih izazova. Pored toga, procene potreba pomažu u prepoznavanju nacionalnih prioriteta koji mogu podstaći pristupe podršci u oblasti

³⁶ OEBS, *Projektno upravljanje u OEBS-u: priručnik za rukovodioce programa i projekata* (2010), <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

³⁷ *Ibid.*, str. 7.

upravljanja i reforme sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj. [Videti *Smernice OEBS-a o pristupima podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj.*]

Vrste analiza potreba

Procene mogu biti podstaknute internim ili spoljnim faktorima:

- Procene podstaknute internim faktorima inicira OEBS-a radi usmeravanja internog planiranja programa. Smatraju se ključnim elementom upravljanja projektnim ciklusima u OEBS-u, posebno u fazi identifikacije projekta (videti priručnik OEBS-a „Projektno upravljanje u OEBS-u“). U praksi, interno podstaknute procene mogu biti malog obima i mogu se u velikoj meri oslanjati na interno istraživanje i analizu prethodnih procena. Međutim, potrebno je preduzeti napore da se ide dalje od internog istraživanja kako bi se izbegle procene koje su vođene rešenjima i koje će dati prethodno utvrđene rezultate. Naročito je važno periodično ponavljati procene (najmanje svake tri godine) ili kada je to potrebno u smislu novih potreba i novih mogućnosti za angažovanje OEBS-a.
- Procene podstaknute spoljnim faktorima odgovaraju na spoljne zahteve. Na primer, njih može inicirati Vlada kako bi uticala na nacionalno planiranje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Takve procene obično su formalnije od procena podstaknutih internim faktorima, i potrebno je više resursa za sveobuhvatnu analizu potreba.

Procene u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti mogu biti sveobuhvatne ili se usredsrediti na određenu oblast:

- Sveobuhvatne procene u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti sprovode se u celom sektoru bezbednosti. S obzirom da su za njih potrebni značajni resursi, OEBS retko sprovodi te procene kao deo redovnog upravljanja projektnim ciklusima. Ipak, nacionalni organi mogu zatražiti takvu procenu onda kada nastoje da se uključe u sveobuhvatan proces reforme sektora bezbednosti.
- Procene za svaku komponentu tiču se posebne oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti (npr. reforma policije, zatvorskog sistema). OEBS češće sprovodi takve procene. Tu je potreban holistički pristup upravljanju i reformi sektora bezbednosti, i ispitivanje mogućih veza za povezanim komponentama (videti okvir 5).

Procene potreba mogu imati različite funkcije u zavisnosti od njihovog konteksta, uključujući: pružanje podrške delotvornijem osmišljavanju programa; jačanje nacionalnih procesa reformi; i obezbeđivanje osnove za naknadno praćenje i evaluaciju.

Procene potreba podstiču delotvornije osmišljavanje programa OEBS-a. Procene potreba igraju ključnu ulogu u izradi projekata OEBS-a i doprinose povećanju njihove relevantnosti i delotvornosti. Procene potreba mogu da doprinesu:

- **Jačanju angažovanja nacionalnih zainteresovanih strana:** Procene potreba pružaju mogućnost angažovanja nacionalnih zainteresovanih strana kako bi se valjano razumele njihove potrebe i njihovo viđenje podrške OEBS-a. Snažno angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana, uključujući korisnike, olakšava uspešnu primenu pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj, koji su zasnovani na nacionalnim potrebama i čiji je cilj davanje doprinosa ostvarenju zajedničkih ciljeva. Angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana u diskusiju o mogućim načinima podrške od samog početka takođe će verovatno ojačati saradnju na dug rok tokom faze sprovođenja aktivnosti reforme;
- **Pružanju podrške utvrđivanju polaznih tačaka za odgovarajuću podršku:** Procene potreba utvrđuju postojeće nedostatke koje je potrebno nadomestiti te na taj način olakšavaju utvrđivanje relevantnih polaznih tačaka za podršku. Time se obezbeđuje da podrška koja se pruža bude podstaknuta tražnjom, a ne ponudom. Pored toga, redovne procene potreba mogu pomoći u tome da se podrška OEBS-a rutinski prilagođava primenjivim okolnostima i potrebama, čime se održava relevantnost Organizacije;
- **Pružanju podrške utvrđivanju višedimenzionalnih pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti:** Ispitivanjem veze između različitih komponenata sektora bezbednosti, sveobuhvatnom procenom potreba vodi se računa o tome da je pružena podrška holistička i da prepoznae moguće međusobne veze. To olakšava, od samog početka, prepoznavanje aspekata u kojima može biti potrebna saradnja u svim dimenzijama OEBS-a. [Videti *Smernice OEBS-a o višedimenzionalnim pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti*];
- **Pružanju podrške prepoznavanju mogućih izazova:** Procene potreba mogu podržati prepoznavanje mogućih izazova procesa reformi. Svest o izazovima omogućava prepoznavanje rizika u svrhu planiranja i unapređuje njihovo umanjivanje u ranoj fazi;
- **Jačanju saradnje sa drugim međunarodnim akterima:** Procene potreba iziskuju konsultacije sa međunarodnim akterima kako bi se dobila sveobuhvatna slika podrške koja se već pruža, uključujući podršku prevazilaženju nedostataka. Utvrđivanje međunarodne pomoći takođe pomaže u izbegavanju duplikacije aktivnosti. Štaviše, angažovanje međunarodnih aktera pomaže u blagovremenom prepoznavanju mogućih oblasti za saradnju.
- **Procene potreba podržavaju nacionalne procese reformi:** Procene potreba obezbeđuju empirijski dokaz nedostataka i dokaze za utvrđivanje prioriteta. S jedne strane, time se omogućuje OEBS-u da pruži konkretne savete nacionalnim zainteresovanim stranama o reformskim prioritetima. S druge strane, nacionalni organi mogu direktno koristiti rezultate procene potreba prilikom sopstvenog odlučivanja. To je naročito relevantno kada su procene potreba naručene ili ih zajednički podržavaju nacionalne zainteresovane strane.

Osvrt 1: Doprinos procene potreba izradi nacionalne politike

Godine 2008, Ministarstvo unutrašnjih poslova Tadžikistana zatražilo je od Jedinice OEBS-a za strateška policijska pitanja (SPMU) da sprovede, u saradnji sa Kancelarijom OEBS-a u Tadžikistanu, zajedničku procenu potreba reforme policije u Tadži-

kistanu. Akcenat te procene bio je stavljen na: pravni osnov za rad policije u Tadžikistanu; ukupnu strukturu i efikasnost policije; rad policije u zajednici; institucije za policijsku obuku i njihovu strukturu; i forenzičke kapacitete krivičnih istraga. Dat je osnov za Strategiju reforme policije Tadžikistana za period 2013–2020, koja sadrži opis nacionalnih politika i aktivnosti za borbu protiv kriminala.³⁸

- **Procene potreba pružaju osnovne podatke za naknadno (nacionalno i međunarodno) praćenje i evaluaciju.** Uobičajeni problem u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste nepostojanje osnovnih podataka za merenje napretka. Bez posebno dokumentovanih informacija o situaciji na početku intervencije, teško je proceniti napredak programa. Procene potreba pružaju važnu mogućnost za prevazilaženje tog izazova, budući da prikupljeni podaci mogu često pružiti informacije važne za izradu osnove za merenje napretka. Te informacije mogu stoga biti korišćene za podržavanje razvoja rezultata, kao i za praćenje napretka tokom određenog vremena. Ti podaci mogu kasnije biti korišćeni i za nacionalne i za međunarodne aktivnosti praćenja i evaluacije.

3. Sprovođenje procene potreba

Proces sprovođenja procene potreba sastoji se od četiri glavne faze: planiranja procene potreba; sprovođenja pripremnog internog istraživanja; sprovođenja procene u datoj zemlji; i praćenja rezultata procene. U ovom odeljku analiziraju se te faze i daju saveti iz perspektive upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

3.1 Planiranje procene potreba

U prvoj fazi procesa potrebno je utvrditi opšti okvir i ciljeve procene potreba. Važno je angažovati nacionalne zainteresovane strane tokom faze planiranja kako bi oni imali mogućnost da oblikuju procenu prema svojim potrebama i kako bi se definisala obaveza sprovođenja preporuka koje mogu biti rezultat procene. Ključni rezultat faze planiranja treba da bude izrada projektnih zadataka i postizanje saglasnosti sa nacionalnim zainteresovanim stranama (videti tačku 3.1.7).

Sledeća važna pitanja potrebno je uzeti u obzir u fazi planiranja:

3.1.1 Definisane ciljeva i obuhvata procene potreba

Zaposleni u OEBS-u treba da definišu opšte ciljeve procene od samog početka budući da će to uticati na vremenski rok, potrebne resurse i očekivanja. Potrebno je doneti odluku o tome da li će procena u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti biti „široka“ (sveobuhvatna) ili „duboka“ (ispituju se jedan ili dva podsektora, uz istovremenu podršku sveobuhvatnom pristupu). Taj cilj mora biti jasan i moraju ga razumeti sve zainteresovane strane.

³⁸ Republika Tadžikistan, „Strategija reforme policije 2013–2020“, odobrena Uredbom predsednika Republike Tadžikistan, 18. marta 2013, <http://police-reform.tj/index.php/en/k2/strategy>.

U kontekstu upravljanja i reforme sektora bezbednosti, potrebno je imati u vidu da je jedna od ključnih svrha procene potreba prepoznavanje holističkih pristupa podršci u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, koji uzimaju u obzir veze između različitih dimenzija bezbednosti. U idealnom kontekstu, OEBS bi pružao pomoć na osnovu sveobuhvatne procene potreba kojom se ispituje celokupan sektor bezbednosti. Međutim, u većini slučajeva, procena će biti samo uska oblast sektora bezbednosti, kao što su policija ili sudstvo. U takvim slučajevima, ipak je važno razmisliti o elementima šireg sektora bezbednosti koje je potrebno uključiti u procenu kako bi se obezbedila puna slika potreba i prioriteta. Na primer, procena u policiji takođe iziskuje intervju sa predstavnicima sudstva kako bi se utvrdile veze između ta dva blisko povezana podsektora. [\[O primerima višedimenzionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti, koji može biti primenjen i na procenu potreba, videti *Smernice OEBS-a o višedimenzionalnim pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti.*\]](#)

3.1.2 Definisane uloge i odgovornosti

Potrebno je definisati jasne uloge i odgovornosti u vezi sa tri faktora, i to: vođstvom u proceni; doprinosu proceni (ljudski i finansijski resursi); i deljenjem rezultata procene. To je naročito važno u slučajevima kada je procena potreba podstaknuta spoljnim faktorima i zatražile su je nacionalne zainteresovane strane. Važan faktor koji treba razmotriti jeste ko će voditi procenu – tu ulogu je moguće dodeliti interno ili eksterno, tj. nacionalni ili međunarodni ekspert može biti angažovan. Bez obzira na to ko vodi procenu, verovatno je potrebna ekspertiza svih izvršnih struktura OEBS-a.

U proceni potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, uloge i odgovornosti mogu biti zamagljeni budući da se doprinos često traži od predstavnika dve ili čak sve tri dimenzije. To je naročito slučaj sa sveobuhvatnim procenama u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, koje odražavaju višedimenzionalnu prirodu upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Ukoliko je to slučaj, može postojati potreba za uključivanjem ekspertize iz političko-vojne dimenzije (npr. reforma granične bezbednosti ili sistema odbrane), ekonomsko-ekološke dimenzije (naročito prilikom analize pitanja u vezi sa korupcijom ili dobrim upravljanjem sektorom bezbednosti) ili ljudske dimenzije (reforma sudstva, analiza pravnog okvira u vezi sa sektorom bezbednosti). Pored toga, nekoliko elemenata upravljanja i reforme sektora bezbednosti ulazi u različite dimenzije, zbog čega je potrebna međusektorska ekspertiza (npr. rodna pitanja, ljudska prava). Kako bi se obezbedilo pravilno sprovođenje procene, potrebno je jasno definisati institucionalno vođstvo u okviru OEBS-a i način koordinacije u različitim dimenzijama. [\[Videti *Smernice OEBS-a o višedimenzionalnim pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti.*\]](#)

Osvrt 2: Korišćenje ekspertize u oblasti OEBS-a za sprovođenje procene potreba

Godine 2013, Misija OEBS-a u Biškeku podržala je procenu potreba radi utvrđivanja prioriteta za povećanje istražnog i pravnog kapaciteta državne Finansijsko-obaveštajne službe Kirgistana. Cilj procene bilo je definisanje pristupa unapređenju aktiv-

nosti Kirgistana u oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizama. Poseban cilj bilo je skidanje Kirgistana sa „sive liste“ Radne grupe za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (*Financial Action Task Force*). Procenu je sproveo ekspert za tu oblast – prvi zamenik direktora ukrajinske državne Službe za finansijsko praćenje. Procena se sastojala od sastanaka sa predstavnicima službi za sprovođenje zakona Kirgistana, međunarodnih organizacija i diplomatskih misija uključenih u te aktivnosti.³⁹ Tokom procene, ukrajinski ekspert podelio je iskustvo njegove zemlje koja je skinuta sa sive liste. Nakon procene, Kirgistan je sproveo brojne aktivnosti da poveća kapacitet finansijskih tela zemlje da usvoje moderne istražne anti-korupcione metode, kao i za sprovođenje zakona. Godine 2014, Kirgistan je formalno uklonjen sa sive liste Radne grupe za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma.⁴⁰

3.1.3 Angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana od početka

Tokom faze planiranja potrebno je obezbediti koordinaciju između različitih partnera koji su uključeni u procenu. Procenu potreba često iniciraju nacionalni akteri i ona se sprovodi kao zajednička vežba koja uključuje nacionalna tela, nevladine aktere i pripadnike civilnog društva. U takvim slučajevima, potrebno je da nacionalni predstavnici budu u timu procene, da budu konsultovani o projektnim zadacima (videti tačku 3.1.8) i da budu uključeni u razmatranje nalaza pre nego što oni budu saopšteni. Zainteresovane strane treba da se dogovore o odgovarajućem formatu saopštavanja nalaza procene. Kod procena podstaknutih internim faktorima, procena potreba sprovodi se kao interna aktivnost OEBS-a radi utvrđivanja polaznih tačaka za angažovanje. Ipak je potrebno: podržati prihvatanje procene od strane države organizovanjem sastanaka na kojima se objašnjava svrha procene; zatražiti praktičnu podršku za procenu; i informisati nacionalne zainteresovane strane o rezultatima procene. U zavisnosti od toga da li je procena vođena internim ili spoljnim faktorima, potrebno je pažljivo planirati odabir nacionalnih zainteresovanih strana koje će biti angažovane.

Dva važna faktora treba da utiču na odabir sagovornika. Prvo, potrebno je tokom procene konsultovati aktere koji imaju značajan uticaj na proces reformi. To mogu biti, na primer, službenici iz sektora bezbednosti, poslanici ili predstavnici tela kao što je Ministarstvo finansija. Drugo, potrebno je uključiti aktere na koje će se proces reforme direktno odnositi, naročito nameravane korisnike reforme. U procenu je stoga potrebno uključiti aktere iz civilnog društva, uključujući organizacije civilnog društva, koji predstavljaju stavove marginalizovanih i manjinskih grupa.

3.1.4 Utvrđivanje relevantnih standarda

Standardi mogu biti korišćeni za utvrđivanje prioriteta koji će biti ispitani tokom procene potreba. Iako ne postoji koherentan skup međunarodno priznatih standarda za oblast upravljanja i reforme sektora bezbednosti, postoji opšti konsenzus da sektor bezbednosti

³⁹ Centar OEBS-a u Biškeku, saopštenje: „OEBS podstiče saradnju u oblasti sprečavanja pranja novca između finansijskih obaveštajnih službi Ukrajine i Kirgistana, 12. juli 2013. <http://www.osce.org/bishkek/103549>.

⁴⁰ Centar OEBS-a u Biškeku, saopštenje: „FATF uklonio Kirgistan sa liste zemalja koje ne saraduju, uz pomoć OEBS-a“, 3. juli 2014, <http://www.osce.org/bishkek/120724>.

mora da bude i delotvoran i odgovaran. Stoga, nekoliko ključnih standarda koji će biti utvrđeni za upravljanje i reformu sektora bezbednosti tiču se delotvornosti (npr. odgovarajućeg pružanja usluga) i odgovornosti (npr. interne odgovornosti i spoljnog nadzora). Postoji takođe potreba za širom procenom kapaciteta sektora bezbednosti da bude uključen u procese reformi. [Videti odeljak 4 za pregled glavnih pitanja za procenu delotvornosti i odgovornosti sektora bezbednosti, kao i kapacitet za prihvatanje reformi na nacionalnom nivou.]

U pojedinim oblastima upravljanja i reforme sektora bezbednosti mogu postojati posebni međunarodni standardi koji mogu biti korišćeni za definisanje standarda (videti primer iz osvrta 3). Pored toga, stepen sprovođenja principa i obaveza OEBS-a, nacionalnih obaveza i planova politike može takođe biti korišćen kao standard, naročito kada procenu potreba zatraži zemlja učesnica. Kad je reč o obavezama OEBS-a, to može uključivati, na primer, ključne principe Kodeksa postupanja OEBS-a u političko-vojn timer aspektima bezbednosti, kao što je potreba svake države učesnice „da obezbedi da regrutovanje ili pozivanje na službu u vojnim, paravojnim i bezbednosnim snagama bude u skladu sa njenim obavezama u pogledu ljudskih prava i osnovnih sloboda“ ili da „svaka država učesnica obezbedi zakonsko odobrenje troškova u oblasti odbrane“. ⁴¹ Kad je reč o nacionalnim obavezama, to može uključiti, na primer, nacionalne akcione planove kao što su planovi izrađeni radi primene Rezolucije Saveta bezbednosti UN-a 1325. Rezolucija definiše važne kriterijume, kao što je obezbeđivanje sudskog gonjenja onih koji su odgovorni za seksualno nasilje nad ženama i devojkama. ⁴²

Osvrt 3: Standardi koji usmeravaju procene potreba u oblasti reforme zatvora

Godine 2001, Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Savet Evrope sproveli su zajedničku procenu potreba srpskih zatvora. Tim procene sproveo je analizu Evropskih zatvorskih pravila i Standardnih minimalnih pravila UN-a za tretman zatvorenika. U proceni su upoređene potrebe sa standardima koji su sadržani u tim međunarodnim standardima (npr. dostupnost čistog vazduha u zatvorskim ćelijama, posvećenost zaposlenih principu ljudskog dostojanstva). Na osnovu te analize, izveštaj je dao preporuke za rešavanje tih potreba i unapređenje opšteg nivoa usaglašenosti. Ključna preporuka iz izveštaja bilo je uvođenje programa obuke za zatvorsko osoblje. Rezultati procene obezbedili su osnov za reformu zatvora i izgradnju kapaciteta u skladu sa međunarodnim standardima. ⁴³

3.1.5 Upravljanje očekivanjima

Budući da upravljanje i reforma sektora bezbednosti mogu biti osetljive teme za pojedince i institucije, potrebno je imati u vidu to da se nacionalne zainteresovane strane mogu

⁴¹ OEBS, Kodeks postupanja u političko-vojn timer aspektima bezbednosti, 3. decembar 1994.

⁴² Rezolucija Saveta bezbednosti 1325 o ženama, miru i bezbednosti, 31. oktobar 2000.

⁴³ Savet Evrope i OEBS/ODIHR, „Izveštaj o proceni potreba srpskih zatvora koju su zajednički sproveli Savet Evrope i Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju od 27. maja do 4. juna 2011“, http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/147_prison_assessment_report_-_final_version.docx.

protiviti davanju podrške proceni. Moguće je primeniti niz pristupa da bi se prevazišao taj izazov. Prvo, zaposleni u OEBS-u treba da objasne svrhu procene potreba nacionalnim zainteresovanim stranama, eventualno ističući prednosti koje oni sami mogu imati od procene (videti primer u osvrtu 1). Drugo, od početka je potrebno utvrditi da li će procena biti javna ili će ostati interne prirode, i kome će biti saopštena. Takođe može biti potrebno dogovoriti se sa nacionalnim partnerima da rezultati procene neće biti pušteni u javnost bez prethodnog odobrenja. Alternativno, kako bi se izgradilo poverenje sa sagovornicima koji su dali doprinos izveštaju, moguće je dogovoriti se o kratkoj verziji za javnost i dužoj internoj verziji koja sadrži osetljivije informacije. Postoji takođe rizik od prevelikih očekivanja, kao i od toga da će nacionalni akteri koji su konsultovani tokom procesa očekivati direktno finansiranje. Stoga postoji jasna potreba da se pažljivo razmotre poruke koje će biti saopštavane tokom pripreme procene i nakon njenog okončanja.


3.1.6 Podrška višedimenzionalnom pristupu proceni

Procene potreba mogu pružiti koristan osnov za utvrđivanje višedimenzionalnih pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti. U idealnom slučaju, procene potreba treba da integrišu višedimenzionalnu perspektivu već u fazi planiranja. Na primer, višedimenzionalnu perspektivu moguće je obezbediti uključivanjem predstavnika iz različitih dimenzija OEBS-a kao članova tima procena ili, alternativno, njihovo konsultovanje tokom procene. Zbog velikog broja aktera koji su uključeni u sektor bezbednosti, koji mogu biti pripadnici vojske, poslanici ili predstavnici građanskog društva, takav višedimenzionalan pristup može obezbediti ključne nove uvide u različite potrebe s obzirom na reformu sektora bezbednosti. Na primer, ako korupcija u policiji predstavlja važno pitanje, bilo bi korisno da se ekspertu iz prve dimenzije doda ekspert iz druge dimenzije koji je upoznat sa pristupima borbe protiv korupcije u javnom sektoru.

3.1.7 Prepoznavanje izazova u prikupljanju podataka

Prikupljanje podataka, interno ili na terenu, predstavlja izazovan zadatak, pre svega zbog faktora dostupnosti podataka. Informacije u vezi sa sektorom bezbednosti često se smatraju osetljivima, iz razloga nacionalne bezbednosti ili zbog odbijanja pojedinaca da saopšte lične informacije o, na primer, rodno-zasnovanom nasilju. Kad je reč o izgradnji poverenja, važno je imati jasne dogovore sa zainteresovanim stranama koje pružaju informacije o tome kako će nalazi procene potreba biti saopšteni i podeljeni i o načinu čuvanja informacija. Kada se postavljena pitanja odnose na osetljive oblasti, razgovori lice u lice često su prikladniji od upitnika. Empirijske prepreke u vezi sa pouzdanošću i pravilnim tumačenjem kvantitativnih podataka (npr. statistike o zločinima) takođe treba prepoznati. Kako bi se povećala pouzdanost i delotvornost procene potreba, takođe je važna trijangulacija izvora podataka primenom kvantitativnih i kvalitativnih metoda prikupljanja podataka. [Za više informacija o trijangulaciji podataka, videti *Priručnik OEBS-a za projektno upravljanje.*] Kako bi se podržao kredibilitet analiza, izazovi i nedostaci u prikupljanju podataka moraju biti pomenuti u izveštaju procene, radi pojašnjavanja metodoloških ograničenja. Projektni zadatak (videti tačku 3.1.8) treba da definiše metodologiju za prikupljanje podataka. U idealnom slučaju, potrebna je kombinacija

kvalitativnih i kvantitativnih metoda prikupljanja i analize podataka. Štaviše, informacije o percepciji bezbednosti među stanovništvom treba da budu podeljene prema polu i grupi stanovništva (npr. manjine).

 Za više informacija o izvorima podataka, videti: *Projektno upravljanje u OEBS-u: priručnik za rukovodioce programa i projekata* (OEBS, 2010), <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

3.1.8 Utvrđivanje projektnih zadataka

Projektni zadaci treba da sadrže kratak pregled brojnih ključnih pitanja koja su dogovorena u fazi planiranja. Naime, treba da sadrže informacije o sledećem:

- Cilju procene (npr. da li treba da bude deo interne izrade programa OEBS-a ili da sadrži smernice za nacionalne zainteresovane strane o reformskim prioritetima);
- Obuhvatu procene (npr. da li će biti usvojen sektorski pristup ili će biti ispitivani samo podsektori). Vremenski okvir i dostupni resursi predstavljaju važne aspekte koje je potrebno uzeti u obzir prilikom odlučivanja o obuhvatu procene;
- Ključnim standardima i/ili pitanjima koji treba da usmeravaju procenu (videti tačku 3.1.4 o standardima i poglavlje 4 o ključnim pitanjima koje procena potreba nastoji da ispita);
- Metodološkom pristupu (npr. metodologija za prikupljanje podataka, ko će biti konsultovan);
- Sastavu tima procene (npr. interni i/ili eksterni članovi, predstavnici iz više dimenzija, zastupljenost rodni pitanja, profesionalne veštine i znanje);
- Rezultatima i vremenskim rokovima (npr. da li će postojati prelazni izveštaj, da li će konačni izveštaj biti javan ili ne, i kada će biti sprovedene različite faze);
- Budžetu (ako je primenjivo).

Poželjno je da projektni zadaci istaknu i objasne potrebu za inkluzivnim pristupom u sprovođenju procene. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, to uključuje, na primer, definisanje potreba za konsultacijama sa predstavnicima civilnog društva i nedržavnih pružalaca usluga u oblasti bezbednosti i sudstva, pored zvaničnog (državnog) sektora bezbednosti (za više detalja o tome koga treba konsultovati, videti analizu usvajanja inkluzivnog pristupa u odeljku 3.3). Projektni zadaci treba takođe da definišu vrstu ekspertize tima procene. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, potrebna ekspertiza može uključiti kapacitet za analizu političkog konteksta upravljanja i reforme sektora bezbednosti, razumevanje holističke prirode upravljanja i reforme sektora bezbednosti, znanje specifično za određene komponente (npr. o radu policije, upravljanju granicama) ili ekspertizu u oblasti rodni pitanja. Pored toga, tim procene treba da bude rodno izbalansiran i da u najvećoj mogućoj meri angažuje eksperte koji govore nacionalni jezik. Ako se donese odluka o angažovanju spoljnog konsultanta koji će voditi i/ili davati podršku proceni, potrebno je predvideti vreme za traženje i angažovanje nekoga sa posebnom ekspertizom u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kao i sa detaljnim znanjem o relevantnoj posebnoj oblasti ukoliko se procena potreba tiče određene komponente.

Planiranje procene potreba: ključna pitanja

- Koji su cilj i kontekst procene?
- Koji je obuhvat procene? Koji su resursi dostupni i potrebni (vreme, zaposleni, sredstva itd.)?
- Ko treba da bude uključen u procenu potreba?
- Da li se procenom poštuje stav nacionalne i lokalne zajednice da prihvati tu procenu i da li se njome unapređuje taj stav?
- Kako će se upravljati očekivanjima?
- Kako treba saopštavati nalaze procene?
- Kako će se obezbediti da proces procene potreba bude transparentan i odgovoran u odnosu na sve uključene aktere?

3.2 Sprovođenje pripremne, interne analize

Cilj druge faze jeste sprovođenje pripremne analize za procenu kroz prikupljanje informacija. Pripremna analiza sprovodi se putem internog istraživanja i sistematskog prikupljanja dostupnih podataka (sekundarnih informacija). Ona beleži opšti politički, ekonomski, bezbednosni, institucionalni i zakonski kontekst u kojem funkcioniše sektor bezbednosti (npr. analiza situacije). Odeljak 4 ovih Smernica sadrži spisak indikativnih pitanja za sprovođenje procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Ta pitanja mogu biti korisna za strukturisanje internog istraživanja i pružanje podrške u identifikovanju pitanja na koja je potrebno odgovoriti u fazi procene. Sveobuhvatna pripremna analiza pomaže u izradi smislene faze procene u zemlji i posledično doprinosi uštedi resursa. Naredne stavke pokrivaju glavne elemente pripremne analize.

3.2.1 Analiza relevantnih izvora sekundarnih informacija

Informacije iz različitih izvora i institucija treba analizirati kako bi se obezbedilo opšte razumevanje političkog konteksta, pravnog okvira i uloga i odgovornosti bezbednosnih institucija. Potrebno je uzeti u obzir rodne aspekte, kao što su zastupljenost žena na višim pozicijama i njihova uloga u donošenju odluka u sektoru bezbednosti. Mogući izvori uključuju podatke OEBS-a kao što su odgovori država na upitnike o Kodeksu postupanja u političko-vojn timer aspektima bezbednosti, ili informacije dobijene kao rezultat analize pravn timer okvira država koju je sproveo ODIHR. Potrebno je uključiti i podatke od lokalnih organizacija civilnog društva (videti tabelu 1 sa pregledom relevantnih izvora sekundarnih informacija).

Tabela 1: Relevantni izvori sekundarnih informacija

<p>Strateški i pravni dokumenti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mirovni sporazum(i) (ako je relevantno) • Nacionalna strategija ili politika bezbednosti • Strategija smanjenja siromaštva • Nacionalni pravni okvir koji je relevantan za upravljanje i reformu sektora bezbednosti • Međunarodne konvencije koje je potvrdila država domaćin 	<p>Dokumenti OEBS-a</p> <ul style="list-style-type: none"> • Postojeći mandati Misije OEBS-a • Prethodne procene potreba • Pregled aktivnosti koje su preduzele institucije i misije OEBS-a, uključujući prethodne procene 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) • Tematski godišnji izveštaji (npr. o aktivnostima vezanim za policiju, rodna pitanja) i procene (npr. izveštaji ODIHR-a o proceni poseta na terenu u vezi sa Romima i Sintima) • Prethodni memorandumi o razumevanju sa državama domaćinima • Mišljenja o zakonodavstvu u vezi sa sektorom bezbednosti (npr. ODIHR-a) • Izveštaji o proceni izbora i praćenju (naročito od strane ODIHR-a)
<p>Nacionalni dokumenti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sektorske strategije (npr. strategija reforme policije) • Operativna politika (npr. politika upravljanja ljudskim resursima, etički kodeksi) • Nacionalni akcioni planovi (npr. o rodnim pitanjima, borbi protiv trgovine ljudima, Romima i Sintima) • Statistika o zločinima, studije o viktimizaciji, javne ankete, statistika o etničkom poreklu uhapšenih lica • Medijski izveštaji 	<p>Dokumenti koje su sačinili drugi međunarodni akteri</p> <ul style="list-style-type: none"> • Izveštaji organizacija „Transparency International“, „Freedom House“, „International Crisis Group“, „Human Rights Watch“, „European Roma Rights Centre“ itd. • Prethodne procene, evaluacije i izveštaji o napretku od strane međunarodnih aktera (npr. Saveta Evrope, donatora).

3.2.2 Regionalna dimenzija

Tokom internog istraživanja, potrebno je uzeti u obzir regionalnu dimenziju, koja predstavlja važan element analize situacije (videti takođe tačku 3.3.4). To može iziskivati ispitivanje, na primer, dinamike konflikata, izvora prekograničnih tenzija (npr. organizovanog kriminala, trgovine drogama), i dinamike saradnje (npr. regionalnih mreža ili platformi). Takvi regionalni izazovi mogu iziskivati posebne reforme u oblasti sektora bezbednosti, kao što je jačanje međunarodne saradnje od strane tela koja prikupljaju obaveštajne podatke. Stoga, tokom internog istraživanja potrebno je ispitati sledeća pitanja – da li postoje tekuće inicijative ili obaveze na regionalnom 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 podržati u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti biti vredan? [Videti *Smernice OEBS-a o pristupima jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.*]

3.2.3 Utvrđivanje prioriteta za fazu procene u zemlji

Potrebno je analizirati sekundarne informacije kako bi se utvrdili prioriteti za narednu fazu procene. 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 novi prioriteti za reformu:* Istraživanje može dovesti do utvrđivanja nekoliko mogućih propusta i prioritarnih potreba za upravljanje i reformu sektora bezbednosti. Važno je testirati te potrebe putem intervjua tokom faze procene kako bi se utvrdilo da su tačne.

Na osnovu tih informacija, biće moguće sačiniti spisak ključnih aktera koji će biti intervjuisani kako bi se prevazišli posebni nedostaci, pored širokog reprezentativnog uzorka sagovornika (videti odeljak 3.3. o sprovođenju procene).

Priprema analiza: ključna pitanja

- Koji su sekundarni podaci dostupni? Kako se proverava pouzdanost podataka?
- Da li druge procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti postoje za taj region/pitanje? Da li postoje zaključci koji mogu biti korisni za ovu procenu?
- Koji su okvirni uslovi sektora bezbednosti (npr. bilateralni sporazumi, preporuke)? Koji su akteri uključeni u oblasti koje su relevantne za upravljanje i reformu sektora bezbednosti?
- Da li pripremno istraživanje ukazuje na moguće inicijalne prioritete za upravljanje i reformu sektora bezbednosti? Da li postoje oblasti u kojima podaci nedostaju?
- Koje vrste podataka treba prikupljati da bi se proširilo ili dopunilo inicijalno interno istraživanje? Gde i kako se ti podaci prikupljaju?

3.3 Vršenje procene (u zemlji)

Treći korak u procesu procene jeste prikupljanje i analiza primarnih podataka. Pripremna analiza (odjeljak 3.2) treba da obezbedi osnov za prilagođavanje procene u zemlji tako da se omogući prikupljanje informacija koje su potrebne za prevazilaženje nedostataka u znanju i/ili testiranje validnosti prepoznatih, novonastalih prioriteta. Ta faza obično se sprovodi u zemlji i treba da se zasniva na sastancima s nacionalnim i međunarodnim zainteresovanim stranama.

3.3.1 Usvajanje inkluzivnog stava prema sastancima sa zainteresovanim stranama

Procene u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti moraju biti zasnovane na inkluzivnom pristupu u odabiru sagovornika i potrebno je obezbediti saradnju i sa licima zaduženim za sprovođenje i sa korisnicima. Štaviše, potrebno je biti svestan da percepcije i bezbednosne potrebe u glavnom gradu i van njega mogu da se značajno razlikuju. Potrebno je stoga uložiti napore u održavanje sastanaka sa predstavnicima van glavnog grada. Ključno je da se ulože odgovarajući napori da bi se održavali sastanci sa predstavnicima iz sledećih kategorija sagovornika.

- **Službenici iz sektora bezbednosti:** Ukoliko je cilj da procena bude široka i sveobuhvatna, biće potrebno organizovati sastanke sa različitim akterima iz sektora bezbednosti. To mogu naročito biti predstavnici sledećih sektora: odbrane, sprovođenja zakona, zatvorskog sistema, sudstva, obaveštajnih službi, upravljanja granicom, carine i hitne službe za građane.⁴⁴ Ukoliko je cilj procene usredsređivanje na određenu komponentu sektora bezbednosti (npr. odbrana, krivičnopravni sistem), biće ipak važno pokušati održati sastanke sa predstavnicima blisko povezanih sektora. Na primer, procena obaveštajnih službi iziskuje sastanak sa predstavnicima tih službi i nadležnim ministarstvom, kao i akterima koji igraju ulogu u njihovom nadzoru, kao što su skupštinski odbori za nadzor obaveštajnih službi i sudska tela nadležna za analizu njihovih istraga. Može takođe biti potrebno održati sastanke sa drugim organima za sprovođenje zakona kako bi se ispitao način saradnje sa obaveštajnim službama.
- **Civilno društvo:** Predstavnici civilnog društva budu često zanemareni u procenama potreba. Međutim, grupe civilnog društva često poseduju znanje o posebnim bezbednosnim izazovima sa kojima se suočavaju stanovništvo u celini ili pojedine grupe (npr. žene, manjine), te mogu imati uvide u posebne prioritete koje je potrebno uzeti u obzir tokom sprovođenja reformi. Saradnja sa građanskim društvom je stoga ključna. To treba da uključi konsultacije sa ženskim i manjinskim organizacijama i/ili grupama koje se bore za zaštitu ljudskih prava, kao i nezavisnim ekspertskim institucijama.
- **Akteri nadzora:** potrebno je konsultovati predstavnike skupštine i drugih nadležnih nacionalnih nadzornih tela (npr. ombudsman, poverenici). To je naročito važno u smislu odgovornosti sektora bezbednosti.

⁴⁴ Te kategorije prilagođene su prema izveštaju generalnog sekretara UN-a „Obezbeđivanje mira i razvoja: uloga Ujedinjenih nacija u pružanju podrške reformi sektora bezbednosti“ (Generalna skupština Saveta bezbednosti, 2008, [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/904B9EE812B7591FC12573F400322816/\\$file/Joint+Semi-nar_A-62-659_S-2008-39.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/904B9EE812B7591FC12573F400322816/$file/Joint+Semi-nar_A-62-659_S-2008-39.pdf))


- **Međunarodni akteri:** Važno je utvrditi postojeću i buduću podršku koju pružaju međunarodni akteri kako bi se utvrdili nedostaci te podrške. Međunarodni akteri mogu takođe dati korisne uvide u proces reformi iz drugačijeg ugla.
- **Zaposleni u OEBS-u:** Isto tako, važno je konsultovati se sa zaposlenima OEBS-a u zemlji koji mogu dati doprinos višedimenzionalnoj analizi. U pojedinim zemljama, kancelarije OEBS-a na terenu u regionima van glavnog grada mogu pružiti vredne informacije.

Okvir 4. Značaj korišćenja ekspertize ispostava OEBS-a na terenu

Obično se smatra da mreže ispostava misija na terenu predstavljaju jednu od značajnih komparativnih prednosti OEBS-a. Zaposleni u OEBS-u koji se bave procenom potreba treba da konsultuju zaposlene u takvim kancelarijama na terenu u vezi sa radom sektora bezbednosti, percepcijom sektora bezbednosti među stanovništvom i izazovima na terenu. U pojedinim slučajevima, kancelarije na terenu utvrdile su da nisu u potpunosti u stanju da obezbede informacije za procese izrade politika u glavnom gradu. Procene potreba obezbeđuju idealnu mogućnost da se obezbedi da se te informacije obuhvate i saopšte relevantnim zainteresovanim stranama.

3.3.2 Utvrđivanje instrumenata za prikupljanje podataka

Moguće je koristiti različite instrumente i metode prikupljanja podataka u skladu sa obuhvatom i svrhom procene potrebe. Između ostalog, to može uključiti intervju, fokus grupe (koje su naročito korisne kod rada sa civilnim društvom i ženskim grupama) i detaljne ankete stanovništva (koje su skuplje, ali mogu dati korisne empirijske podatke o potrebama stanovništva).

 Za pregled instrumenata za prikupljanje podataka u kontekstu metoda samoevaluacije projekata, videti: *Projektno upravljanje u OEBS-u: priručnik za rukovodioce programa i projekata* (OEBS, 2010), <http://www.osce.org/secretariat/70693>. Odeljak 12.8 o prikupljanju, analizi i tumačenju podataka sadrži pregled prikupljanja sekundarnih i primarnih podataka i različitih metoda prikupljanja kvalitativnih i kvantitativnih podataka, sa posebnim akcentom na obavljanje uspešnih intervju.

3.3.3 Izrada pitanja za procenu

Procena potreba treba da bude vođena nizom ključnih pitanja u vezi sa oblastima u kojima su potrebne informacije – ta pitanja obično se nazivaju „pitanjima za procenu“. Izbor obično zavisi od konteksta i svrhe procene, kao i obuhvata upravljanja i reforme sektora bezbednosti koji je pokriven procenom. Odeljak 4 sadrži primer indikativnih pitanja koja su strukturisana prema sledećim kategorijama: utvrđivanje potencijala za prihvatanje reformi od strane države; utvrđivanje delotvornosti formalnog i neformalnog sektora bezbednosti; utvrđivanje odgovornosti sektora bezbednosti; i utvrđivanje percepcija stanovništva. Pitanja za procenu treba da budu izrađena na takav način da se obezbedi sveobuhvatan pristup proceni potreba – bez obzira na to da li je reč o celoku-

pnom sektoru ili njegovoj komponenti (za savete o usvajanju sveobuhvatnog pristupa, videti osvrt 5).

Osvrt 5: Usvajanje sveobuhvatnog pristupa proceni potreba

Čak i kada je procena u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti usredsređena na samo jedan podsektor, kao što su policija, upravljanje granicama ili sudstvo, ona treba da bude vođena određenim principima koji su karakteristični za sveobuhvatan pristup.

Shodno tome, procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba da ispita:

- Sveobuhvatni okvir za demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti;
- Način interakcije podsektora sa drugim povezanim podsektorima i sektorima – npr. procena potreba u kontekstu reforme policije treba da ispita kapacitet krivičnog pravnog sistema i obrnuto;
- Percepcije civilnog društva, kako bi potrebe korisnika bile adekvatno razmotrene.

Pored toga, procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba da obezbedi sledeće:


- Prihvatanje procene od strane države usmerava pristup njenom sprovođenju;
- Rodna pitanja i ljudska prava pravilno su obuhvaćena procenom.

3.3.4 Analiza rezultata

Nakon što procena rezultira značajnom količinom informacija, te informacije je potrebno prikupiti i analizirati kako bi se utvrdili ključni nalazi i preporuke. Dalje u tekstu dati su neki primeri pitanja za analizu rezultata utvrđivanja potencijala i definisanje mogućnosti za dalji rad.

- *Analiza situacije:* Kako opšta politička situacija može uticati na reformu sektora bezbednosti? Kakva je opšta situacija u vezi sa ljudskim pravima i rodnom ravnopravnošću u datoj državi? U kojoj meri to utiče na moguće aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti? Da li postoji važna regionalna dinamika koju je potrebno uzeti u obzir?
- *Analiza zainteresovanih strana / utvrđivanje aktera:* Kakva je dinamika moći? Koje će strane biti pozitivno i negativno zainteresovane za proces upravljanja i reforme sektora bezbednosti? Da li postoji spremnost za učešće u aktivnostima reformi? Da li će to biti održivo? Da li postoje grupe (naročito manjine) koje su posebno osetljive u tom procesu? U kojim je oblastima verovatnije da postoji politička volja za angažovanje (dato pitanje smatra se prioritetom ili manje osetljivijim pitanjem)? Da li postoji spremnost da se ojačaju delotvornost i odgovornost sektora bezbednosti?
- *Strateške opcije OEBS-a zasnovane na analizi problema:* Sa kojim se ključnim bezbednosnim problemima suočava stanovništvo? Koja su ključna ograničenja za sektor bezbednosti za rešavanje tih problema? Da li su izazovi vezani za političku volju, institucionalne kapacitete ili zakonske nedostatke? Kojim oblastima reforme je potrebno

dati prioritet? Da li je potrebno ići na „brzu dobit“ kako bi se izgradilo poverenje za sprovođenje sveobuhvatnijih reformi? Da li prioritetne oblasti za koje je određena 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?

 Za više informacija o načinu sprovođenja takve analize, videti: *Projektno upravljanje u OEBS-u: priručnik za rukovodioce programa i projekata* (OEBS, 2010), gde je izložen detaljan pristup sprovođenju analize situacije, analize zainteresovanih strana i analize problema.

Vršenje procene potreba: ključna pitanja

- Koja su pitanja za sprovođenje procene?
- Da li su preduzete aktivnosti kako bi se obezbedilo da se procena sprovodi na inkluzivan način?
- Da li je adekvatna pažnja posvećena situaciji van glavnog grada kako bi se razumelo lokalno viđenje potreba za reformama?
- Koje su strateške preporuke rezultat procene?

3.4 Aktivnosti nakon procene potreba

Poslednja faza procene potreba jeste proces praćenja. To uključuje utvrđivanje načina predstavljanja nalaza i obezbeđivanje da se ti nalazi primene.

3.4.1 Predstavljanje nalaza i preporuka

Tokom faze planiranja, potrebno je utvrditi kako se dele nalazi i sa kim, i kako se ti nalazi diseminiraju, kako se postupa sa povratnim informacijama o proceni, i ko je odgovoran za usvajanje odgovarajućih preporuka. Iako se u većini slučajeva nalazi saopštavaju u pisanom izveštaju koji se dostavlja glavnim zainteresovanim stranama (OEBS-u i nacionalnim partnerima), ponekad se izveštaji dostavljaju široj publici. U takvim slučajevima, međutim, nalaze procene potreba treba saopštiti svim zainteresovanim stranama pre nego što se objave. Potrebno je uložiti napore da se nalazi razmotre sa nacionalnim zainteresovanim stranama i da se postigne sporazum o tome kako odgovoriti na nastale prioritete.

3.4.2 Korišćenje nalaza u planiranju, praćenju i evaluaciji

Potrebno je uložiti napore kako bi se obezbedilo da se podaci koji nastaju iz procene potreba iskoriste u mehanizmima planiranja. Naime, nalazi treba da budu korišćeni u definisanju strateških ciljeva koje OEBS treba da prioritetizuje. [Videti: *Smernice OEBS-a o pristupu upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji je orijentisan na uticaj.*] Štaviše, ako su nalazi relevantni za druge dimenzije, zaposleni treba da obezbede da se one na adekvatan način saopšte. Konačno, podaci prikupljeni u okviru procene potreba da budu integrisani u okvire OEBS-a za praćenje i evaluaciju na tri načina: prvo, njihovim

korišćenjem radi utvrđivanja ciljeva i indikatora projekta/programa; drugo, korišćenjem radi dobijanja važnih informacija o rizicima i pretpostavkama; i treće, korišćenjem radi generisanja osnovnih podataka za merenje napretka u okviru praćenja i evaluacije.

Aktivnosti nakon procene potreba: ključna pitanja

- U kom formatu treba saopštavati nalaze procene?
- Sa kojim licima se nalazi dele?
- Kako će procena biti integrisana u aktivnosti praćenja i evaluacije OEBS-a?

4. Ključna pitanja tokom procesa procene

Procena potreba treba da bude vođena osnovnim pitanjima na koja je potrebno odgovoriti i koja, u idealnom slučaju, treba da budu sadržana u projektnom zadatku (videti tačku 3.1.8). Ta pitanja treba uzimati u obzir i tokom pripreme faze internog istraživanja i tokom faze procene u zemlji. Osvrt dalje u tekstu sadrži primere pitanja za procene u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, koja nisu iscrpna. Za više materijala, videti spisak resursa i dodatnih pitanja na kraju ove glave. Pitanja su podeljena prema četiri glavne teme (videti standarde u stavci 3.1.4): utvrđivanje potencijala za nacionalno prihvatanje reformi; utvrđivanje delotvornosti formalnog i neformalnog sektora bezbednosti; definisanje demokratskog upravljanja (uključujući mere u vezi sa odgovornošću); i utvrđivanje percepcija stanovništva.

Indikativna pitanja za procene potreba

Utvrđivanje potencijala za prihvatanje reformi od strane države. Radi procene moguće održivosti podrške OEBS-a, potrebno je ispitati potencijal za prihvatanje od strane države. To može biti ispitano uzimanjem u obzir sledećeg:⁴⁵

- *Nacionalne bezbednosne vizije* – da li postoji nacionalna bezbednosna politika ili strategija koja definiše nacionalnu viziju? Da li takva nacionalna bezbednosna politika/strategija daje jasne smernice o prioritetima koji mogu biti podsticajni za proces u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti da ostvari tu viziju? Da li je ta nacionalna vizija osmišljena kroz konsultacije i da li odražava prioritete svih nacionalnih zainteresovanih strana (uključujući civilno društvo, manjinske grupe itd)?
- *Nacionalnog kapaciteta 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

⁴⁵ Te kategorije prihvatanja procesa od strane države prilagođene su prema smericama UN-a o prihvatanju procesa od strane države u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti (Integrisane tehničke smernice UN-a o upravljanju i reformi sektora bezbednosti, 2012).

da bi se sproveo proces u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti?

- *Nacionalna finansijska odgovornost:* Da li proces reformi u potpunosti zavisi od spoljnih izvora ili postoje sredstva ili će vlada izdvojiti sredstva za reformu? Da li su nacionalne odluke o finansiranju u vezi sa sektorom bezbednosti u skladu sa nacionalnom vizijom za oblast upravljanja i reforme sektora bezbednosti?
- *Nacionalni kapaciteti za praćenje i evaluaciju:* Da li postoji nacionalni mehanizam za praćenje i evaluaciju koji prati sprovođenje reformi u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti? Da li je država spremna da sprovede preporuke koje su rezultat praćenja i evaluacije?

Utvrđivanje delotvornosti formalnog (državnog) i neformalnog (nedržavnog) sektora bezbednosti. Procenom treba analizirati sektor bezbednosti i, pre svega, utvrditi koliko je on delotvoran u ostvarenju bezbednosti i pravde. Pojedina relevantna pitanja uključuju:

- *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?
- *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 Sinti) proporcionalno zastupljene u sektoru bezbednosti? Koje su prepreke za regrutovanje, zadržavanje i napredovanje žena i/ili manjinskih grupa? Da li edukacija/obuka koji se pružaju zaposlenima doprinose unapređenju profesionalizma date institucije?
- *Učinak:* Da li sektor bezbednosti ima resurse (ljudske, finansijske i materijalne) koji su potrebni da bi ostvarivao svoj mandat? Da li ima odgovarajuće prakse upravljanja, koje mu omogućuju da delotvorno obavlja svoje dužnosti? Na koji način sektor bezbednosti sprovodi svoj mandat u praksi? Koje je nedostatke potrebno nadomestiti?
- *Partnerstva:* Da li postoje mehanizmi saradnje koji omogućuju koordinaciju između povezanih institucija, uključujući nedržavne pružaoce bezbednosnih i pravosudnih usluga? Kakva je veza između policije i tužilaca?

Kakav je odnos između civilnog društva i institucija bezbednosti? Kakav je odnos između institucija bezbednosti? Kakav je odnos prema drugim povezanim sektorima (npr. Ministarstvu finansija)?

Utvrđivanje odgovornosti sektora bezbednosti. Procena treba da ispita stepen u kojem institucije u sektoru bezbednosti funkcionišu u skladu sa demokratskim pravilima, interno i eksterno.

- *Interna odgovornost sektora bezbednosti:* Da li postoje mehanizmi interne kontrole (npr. kodeksi ponašanja, disciplinarni 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 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 ne-državne pružaoce bezbednosnih i pravosudnih usluga? Da li je sektor bezbednosti predmet istog upravljanja javnim finansijama kao i druge oblasti sektora bezbednosti? Da li civilno društvo obezbeđuje ekspertizu za skupštinske sednice? Da li ima kapacitete za to?

Utvrđivanje percepcija stanovništva. Važno je naglasiti da procena nije kompletna ako ne utvrdi potrebe stanovništva. Budući da stanovništvo može imati i izraziti različite reformske prioritete u odnosu na one koje je definisala država, potrebno je te prioritete razumeti i saopštiti ih državnim službenicima. Razgovori sa građanima o njihovom iskustvu bezbednosti i pravde (npr. pitanje šta se dešava kada pojedinac izvrši prestup) mogu često dati korisne uvide u način funkcionisanja sektora bezbednosti.

- Koji su glavni uzroci nebezbednosti među dečacima, devojkicama, ženama i muškarcima? Da li postojeći reformski prioriteti pravilno odražavaju potrebe dečaka, devojčica, žena i muškaraca?
- Da li su prepoznate percepcije bezbednosti i potrebe manjina?
- Da li su uloženi naponi da se spreči seksualno i rodno-zasnovano nasilje? Da li se o seksualnom i rodno-zasnovanom nasilju izveštava, da li se delotvorno reaguje na njega i da li se ono krivično goni?
- Šta se dešava kada se izvrši krivično delo? Kako reaguje policija? Na koji način se to tiče pravde?

📖 Za spisak detaljnih pitanja za procenu odgovornosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti odeljak 7.1. *Priručnika OECD DAC o reformi sistema bezbednosti: podrška bezbednosti i pravdi* (2008), <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/oecdhandbookonsecuritysystemreformsupportingsecurityandjustice.htm>.

📖 Za smernice o proceni dinamike moći u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti: DCAF/ISSAT, *Operativna smernica: Sprovođenje procene bezbednosti i pravde*, str. 3–5, <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Operational-Guidance-Notes/Assessment/ISSAT-Assessment-OGN-Conducting-a-Security-and-Justice-Assessment>.

📖 Za sveobuhvatne smernice o proceni krivičnog sistema, uključujući posebna pitanja za procenu policije, sudova, tužilaštva i zatvora videti: UNODC *Instrumentarij za krivičnu procenu*, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/CJAT_Toolkit_full_version.pdf.

📖 Za pitanja procene kojima se ispituje interakcija između različitih institucija u krivičnom sektoru, drugih državnih organa i nedržavnih aktera, videti smernice OE-

BS-a: *Policijska reforma u okviru reforme krivičnog sistema* (serija publikacija TNTD/SPMU, tom 11; 2013), <http://www.osce.org/secretariat/109917>.

📖 Za detaljne smernice o integrisanju rodni pitanja u procene u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti: Nikola Popović, *Procena, praćenje i evaluacija reforme sektora bezbednosti i rodna pitanja* (Instrumentarij za rodna pitanja i upravljanje i reformu sektora bezbednosti, instrument 11; DCAF, OEBS/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008), <http://www.dcaf.ch/Publications/Security-Sector-Reform-Assessment-Monitoring-Evaluation-and-Gender-Tool-11>.

5. Ključni aspekti

Ovim Smernicama utvrđen je niz ključnih aspekata procene potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

- ➔ **Poštovanje principa sveobuhvatnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti u svim procenama potreba vezanim za upravljanje i reformu tog sektora.** Potrebno je obezbediti da svaka procena potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, čak i kada se tiče određenog podsektora, bude zasnovana na sveobuhvatnom pristupu. To uključuje ispitivanje stepena u kojem je sektor bezbednosti delotvoran i odgovoran, funkcioniše u okviru demokratskog upravljanja, prepoznaje sinergije između različitih podsektora i prikuplja percepcije korisnika. Takođe je potreban inkluzivan pristup u sastancima sa zainteresovanim stranama, što će uključiti predstavnike nadležnih bezbednosnih institucija, aktere u nadzoru, civilno društvo, međunarodne aktere i zaposlene u OEBS-u iz sve tri ili najmanje dve dimenzije.
- ➔ **Potrebno je obezbediti široku primenu prihvatanja procesa od strane države, rodne ravnopravnosti i principa ljudskih prava.** Prihvatanje procesa od strane države iziskuje angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana od samog početka, u vezi sa ciljevima i obuhvatom procene i naknadnim korišćenjem nalaza. Pored toga, potreban je inkluzivan pristup konsultacijama sa nacionalnim zainteresovanim stranama. Principe rodne ravnopravnosti i ljudskih prava takođe treba efikasno integrisati u celokupnu procenu. Naime, članovi tima procene treba da imaju ekspertizu u oblasti rodni pitanja i ljudskih prava, tim treba da bude rodno uravnotežen, podaci treba da budu izloženi prema polu i manjinama, potrebno je uložiti napore da bi se razumele percepcije žena i manjina i, u širem smislu, potrebno je ispitati uloge nosilaca dužnosti (tj. sektor bezbednosti) i nosilaca prava (tj. korisnici).
- ➔ **Potrebno je maksimizirati delotvornost procene potreba.** Adekvatno planiranje i procena ključni su da bi se obezbedio uspeh procene potreba. To podrazumeva pojašnjavanje uloga i odgovornosti u vršenju procene, uključujući koordinaciju sa drugim dimenzijama; prepoznavanje izazova prikupljanja podataka; i upravljanje očekivanjima u vezi sa procenom. Štaviše, procena treba da bude zasnovana na odgovarajućoj analizi situacije, zainteresovanih strana i problema, koja se naslanja na interno istraživanje i intervju u zemlji čiji je cilj utvrđivanje strateških prioriteta za

podršku OEBS-a. Konačno, potrebno je uložiti napore kako bi nalazi procene potreba bili adekvatno iskorišćeni za planiranje projekata/programa OEBS-a. Pored njihovog odgovarajućeg saopštavanja, nalazi moraju biti adekvatno prepoznati u izradi ili reviziji ciljeva projekta, a prikupljene podatke treba koristiti kao osnovne podatke za merenje budućeg napretka.

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti

Pristupi upravljanju i
reformi sektora bezbednosti koji su
usmereni na uticaj

Pristupi usmereni
na uticaj



Smernice

Pristupi upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj

1. Svrha

Svrha ovih Smernica jeste da zaposlenima u OEBS-u daju savete o izradi pristupa koji su usmereni na uticaj u oblasti njihove podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti. Pristup koji je orijentisan na uticaj treba da obezbedi da pružena podrška doprinese održivim, dugoročno pozitivnim efektima. Stoga je potrebno: 1) planirati dugoročne rezultate i 2) pružiti podršku na način na koji će verovatno imati željeni rezultat i biti održiv. Posebne smernice daju se o opravdanosti takvog pristupa (odjeljak 2); načinu planiranja podrške usmerene na uticaj (odjeljak 3); i načinu integrisanja pristupa usmerenih na uticaj tokom sprovođenja podrške OEBS-a (odjeljak 4). Te smernice nadopunjuju pristup OEBS-a u vezi sa budžetiranjem programa zasnovanog na učinku.⁴⁶

2. Obrazloženje

Tokom poslednjih godina došlo je do sve većeg prepoznavanja potrebe 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.⁴⁷ U smislu ovih Smernica, „uticaj“ se razume u pozitivnom smislu dugoročnih uticaja intervencije koji doprinose pozitivnoj promeni za korisnike i njihovo šire okruženje.⁴⁸

U praksi, međunarodna podrška ponekad je usredsređena na aktivnosti i kratkoročne rezultate koji se smatraju ostvarivijim, a ne na planiranje i merenje njihovog doprinosa 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 međunarodni akteri propuste prilike da aktivnosti vežu za obuhvatnije strategije radi ostvarivanja dugoročnih institucionalnih promena. Međutim, ako akcenat podrške nije stavljen na dugoročne ciljeve, nije verovatno da će ona uticati na dugoročne promene ili da će biti održiva.

⁴⁶ OEBS, *Orijentacioni vodič za budžetiranje programa na osnovu učinka* (2007); i OEBS, *Projektno upravljanje u OEBS-u: priručnik za rukovodioce programa i projekata* (2010), <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

⁴⁷ „Partnerstvo iz Busana za delotvornu razvojnu saradnju“, juli 2012, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busan%20partnership.pdf>.

⁴⁸ Prema Glosaru Komiteta OECD-a za razvojnu pomoć (DAC), „uticaj“ znači: pozitivan ili negativan, primarni i sekundarni dugoročni efekat koji je rezultat razvojne intervencije, direktno ili indirektno, namerno ili nenamerno“. Videti Glosar OECD DAC ključnih termina o upravljanju zasnovanom na evaluaciji i rezultatima, 2002, str. 24, <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>. Međutim, u ovim Smernicama, termin „pristupi orijentisani na uticaj“ označava pristupe koji doprinose pozitivnim dugoročnim efektima. Pored toga, kako je navedeno na strani 98 priručnika *Projektno upravljanje u OEBS-u*, „uticaj“ se tiče ostvarenja „istinske promene za korisnike i njihovo šire okruženje“.

Pristup orijentisan na uticaj zasnovan je na planiranju dugoročnih rezultata i utvrđivanju srednjoročnih i kratkoročnih rezultata za njihovo postizanje. Pored toga, ti dugoročni rezultati treba da proističu iz nacionalnih prioriteta i da budu s njima usklađeni. Takav pristup je neophodan da bi se obezbedilo da se podrška ne planira na osnovu nejasnih pretpostavki da će aktivnosti dovesti do dugoročne promene, već pre svega na osnovu jasne i testirane teorije promene. Štaviše, pristup orijentisan na uticaj obezbediće 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. Kao takvi, pristupi usmereni na uticaj rezultiraju aktivnostima koje se preduzimaju radi ostvarenja posebnih ciljeva, a ne kao ciljevi po sebi.

Koncept podrške „koja je usmerena na uticaj“ treba razumeti s obzirom na akcenat koji OEBS stavlja na „upravljanje zasnovano na rezultatima“. Pristup OEBS-a upravljanju zasnovanom na rezultatima, poznato kao „budžetiranje programa na osnovu učinka“ predstavlja upravljačku strategiju koja se koristi za definisanje nameravanih *ciljeva* (dugoročnih rezultata), *krajnjih ishoda* (srednjoročnih rezultata) i *rezultata* (kratkoročnih ili godišnjih rezultata) na nivou programa. Budžetiranje programa na osnovu učinka podstiče izradu koherentne teorije promene koja prepoznaje rezultate kojima OEBS nastoji da doprinese kroz lanac rezultata na nivou programa i projekta. Štaviše, predviđa da će svi akteri direktno ili indirektno doprineti ostvarenju niza rezultata, i obezbeđuje da njihovi procesi, proizvodi i usluge doprinesu ostvarenju željenog cilja.

Slika 1: Rezultati na nivou programa



Prilagođeno prema: *Projektno upravljanje u OEBS-u: priručnik za rukovodioce programa i projekata* (2010), str. 23.

Na nivou programa, planiranje, praćenje i evaluacija doprinosa uticaju nalaze se u osnovi strateškog upravljanja Organizacije, i predstavljaju sastavne delove budžetiranja programa na osnovu učinka. Međutim, često predstavlja izazov obezbediti da se u okviru programa definišu ciljevi koji su u dovoljnoj meri strateški da bi odrazili dugoročne efekte i da su projekti osmišljeni na način koji doprinosi takvim ciljevima programa. Zbog toga je akcenat ovih Smernica stavljen na pristupe usmerene na uticaj, nasuprot pristupima orijentisanim na rezultate,⁴⁹ čime se ističe potreba za planiranjem dugoročnih promena (nivo *ciljeva* programa). Istaknuto je da tokom sprovođenja, projektne aktivnosti moraju biti povezane sa opštim rezultatima i moraju biti sprovedene na način koji će unaprediti održivost reformskih aktivnosti.

Pristup upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji je orijentisan na uticaj stoga treba primenjivati tokom izrade (videti odeljak 3) i sprovođenja (videti odeljak 4) projekata podrške OEBS-a.

3. Osmišljavanje podrške usmerene na uticaj

Postoji niz zajedničkih izazova uspešnom sprovođenju podrške usmerene na uticaj. Svi oni otežavaju uzimanje u obzir dugoročnih pristupa. Dva takva izazova jesu godišnji budžetski ciklusi, koji ograničavaju fleksibilnost prilagođavanja podrške, kao i visoka fluktuacija zaposlenih, koja može ograničiti kapacitet za dugoročno planiranje. Ipak, mnogo može biti učinjeno da bi se povećao potencijal za davanje doprinosa dugoročnim rezultatima. Kad je reč o postojećim ograničenjima, u odeljku 3. ovih Smernica izloženi su glavni pristupi osmišljavanja podrške usmerene na uticaj u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Predloženi pristup iziskuje sledeće elemente: utvrđivanje nacionalnih strateških prioriteta (videti tačku 3.1); pravljenje razlike između nivoa rezultata programa (3.2); primena teorije promena da bi se održao fokus na ciljevima (3.3); povezivanje projekata sa dugoročnim strategijama programa (3.4); saradnja sa drugim međunarodnim akterima radi pružanja podrške zajedničkim ciljevima (3.5); pružanje podrške višedimenzionalnoj saradnji u okviru OEBS-a (3.6); pružanje podrške održivosti upravljanja i reforme sektora bezbednosti kroz prihvatanje procesa od strane države (3.7); prepoznavanje potrebe za dopunjavanjem dugoročnih strategija projektima koji brzo ostvaruju uticaj (3.8); planiranje praćenja i ocene podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti (3.9); i prepoznavanje mogućih izazova pružanju podrške pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj (3.10).

3.1 Utvrđivanje nacionalnih strateških prioriteta

Mandati izvršnih struktura zasnovani na odlukama Stalnog saveta često su široko postavljeni, da bi zatim bili bliže definisani kroz metodologiju budžetiranja programa na osnovu učinka. U tom smislu, prvi korak ka usvajanju pristupa podršci koji je orijentisan na uticaj jeste utvrđivanje nacionalnih prioriteta koji mogu dovesti do ostvarenja poseb-

⁴⁹ Naziv ovih Smernica odabrale su kontakt osobe OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti na radionici održanoj u Bratislavi u oktobru 2014.

nih ciljeva koji su izgrađeni kroz budžetiranje programa na osnovu učinka. Usaglašavanjem podrške sa nacionalnim prioritetima, OEBS može unaprediti pružanje podrške podstaknuto 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.

Veoma važna alatka u utvrđivanju nacionalnih prioriteta u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste procena potreba. Ako se sveobuhvatna procena potreba ne sprovodi ili nije sprovedena, onda je u najmanju ruku potrebno ispitati nacionalne dokumente, kao što su nacionalne politike bezbednosti, strateški dokumenti o smanjenju siromaštva, nacionalni akcioni planovi i sl., kako bi se utvrdilo da li su prioriteti jasno utvrđeni. Takođe je potrebno održavati konsultacije sa nacionalnim zainteresovanim stranama, uključujući nameravane korisnike podrške, kako bi se utvrdile ključne potrebe. [Za smernice o nekim pitanjima za potrebe procene, videti: *Smernice OEBS-a o procenama potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti*]. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, konsultacije iziskuju inkluzivan pristup koji podrazumeva angažovanje nadležnih ministarstava (pre svega Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane), nadzornih tela (npr. Skupštine) i, u idealnom slučaju, zaposlene iz nadležnih bezbednosnih institucija. Pored toga, važno je saradivati sa organizacijama civilnog društva, grupama žena i sl., radi konsultacija sa korisnicima.

Utvrđeni nacionalni prioriteti treba da obezbede osnov za definisanje konkretnih ciljeva programa (videti tačku 3.2). Oni treba da budu usklađeni sa širom dugoročnom strategijom OEBS-a za posebnu zemlju domaćina, zemlju učesnicu ili partnera za saradnju. U slučaju kada su projekti/programi u toku, još uvek postoji potreba da se preispitaju nacionalni prioriteti na periodičnoj osnovi. U suprotnom, postoji rizik da će podrška postati zavisna od smera, tj. istoj grupi zainteresovanih strana pruža se podrška tokom niza godina (možda zato što su pokazali želju da prisustvuju radionicama) ili se ista vrsta podrške (npr. obuka) kontinuirano pruža (često zato što obezbeđuje vidljivost). OEBS može sprovoditi neformalne procene potreba kako bi procenio šire kontekstualne izmene ili nastale potrebe, što treba da bude uzeto u obzir prilikom revizije programa. Štaviše, redovne konsultacije sa nacionalnim zainteresovanim stranama smatraju se preduslovom za uspešnu izradu programa i, u krajnjem ishodu, za ostvarenje pozitivnih rezultata.

3.2 Pravljenje razlike između nivoa rezultata programa

Prema terminologiji OEBS-a u oblasti upravljanja programima, *cilj* se nalazi na najvišem nivou lanca rezultata. Reč je o nameravanom uticaju kojem program treba da doprinese tokom nekoliko godina. Treba da odražava rezultate koji doprinose „realnoj promeni za korisnike i njihovo šire okruženje“.⁵⁰ OEBS ne može da utiče na dugoročne rezultate budući da pripadaju državi. OEBS stoga može samo da nastoji da *doprinese* ostvarenju ciljeva, pri čemu i drugi akteri daju doprinos istim dugoročnim rezultatima koji pripadaju državi. Prilikom formulisanja ciljeva na nivou programa, kako bi se istakla njegova uloga

⁵⁰ OEBS, „Projektno upravljanje u OEBS-u: priručnik za rukovodioce programa i projekata“ (2010), str. 98, <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

u davanju doprinosa takvim rezultatima, OEBS koristi termine poput „savetovanja“, „pomoći“ ili „podrške“ organima u zemlji domaćinu. Iako OEBS nema kontrolu nad rezultatima na tom nivou, ipak je važno obezbediti da svi programi definišu jasne ciljeve kojima podrška treba da doprinese na dugi rok. Time se obezbeđuje da programi budu smisleni i da doprinesu ostvarenju pozitivne promene. Time se takođe doprinosi aktivnostima praćenja i evaluacije, čime se prati stepen u kojem je podrška doprinela ostvarenju dugoročnijih rezultata.

Uobičajen 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 ciljevi često se tiču povećanja bezbednosti stanovništva, često putem aktivnosti reformi, čiji je cilj povećanje delotvornosti i odgovornosti sektora bezbednosti. Primer pravog programskog cilja OEBS-a može biti „pomaganje državi domaćinu u reformisanju nacionalne policije radi ostvarenja inkluzivnijeg sektora 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, oni bi trebalo da budu pod određenom kontrolom OEBS-a.⁵¹ Krajnji ishodi često odražavaju promenu u ponašanju ili institucionalnu promenu. Primer promene u ponašanju može biti taj da skupštinski odbori za bezbednost po prvi put počinju 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 smeštaju krajnji ishodi zavisi od logike intervencija. Na primer, isti krajnji ishod „uspostavljanja sistema upravljanja ljudskim resursima“ može biti dodeljen drugačijem nivou rezultata u skladu sa logikom intervencije. 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. Taj rezultat, međutim, ima potencijal da dovede do *krajnjeg ishoda* ako, na primer, policija počne da koristi sistem upravljanja ljudskim resursima da bi unapredila internu odgovornost zaposlenih. Međutim, u drugačijem kontekstu, policija može odlučiti da uvede sistem upravljanja ljudskim resursima kao rezultat saveta OEBS-a o praktičnoj politici. To može biti smatrano krajnjim ishodom ukoliko odražava značajnu promenu u ponašanju. U većini slučajeva, potrebno je nekoliko *rezultata* da bi se ostvario jedan *krajnji ishod*. Na primer, krajnji ishod uvođenja sistema upravljanja ljudskim resursima od strane policije može podrazumevati sledeće rezultate: 1) policija postaje svesna važnosti uvođenja sistema upravljanja ljudskim resursima i 2) policija ima veštine da podstakne reviziju internih procesa koji su potrebni za pružanje podrške novom sistemu upravljanja ljudskim resursima.

⁵¹ Ibid., str. 22.

Rezultati programa predstavljaju posebne kratkoročne rezultate proizvoda koji su rezultat nekoliko aktivnosti OEBS-a⁵² – na primer, promena u znanju, veštinama, svesti ili procesima. Primer rezultata može biti „veća svest zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova o potrebi za sistemom upravljanja ljudskim resursima“.

Slika 2 sadrži dva primera simplifikovanog lanca rezultata u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Prvi primer ukazuje na lanac rezultata u oblasti obuke policije i tužilaca u oblasti borbe protiv zločina iz mržnje, dok drugi primer daje mogući lanac rezultata za pružanje saveta o povećanju zastupljenosti žena u sektoru bezbednosti. Ti primeri su pojednostavljeni u svrhe ilustriranja – u praksi, nekoliko rezultata obično je potrebno za ostvarenje svakog cilja i nekoliko ciljeva može biti potrebno da se da doprinos posebnom cilju (uticaj). U prvom primeru, da bi se ostvario željeni krajnji ishod, može postojati potreba za dodatnim rezultatom koji se sastoji od „podignute svesti mogućih žrtava o tome kako da kontaktiraju policiju kada su svedoci zločina iz mržnje ili su njegova meta“.

Slika 2: Lanac rezultata

Aktivnost →	Rezultat →	Krajnji ishod →	Cilj (nameravani uticaj)
<i>Pružanje obuke, saveta itd.</i>	<i>Kratkoročni rezultati nastali zahvaljujući podršci OEBS-a (npr. podignuta svest, unapređeno znanje, stečene veštine)</i>	<i>Korišćenje rezultata (npr. primena stečenog znanja ili veština)</i>	<i>Dugoročni efekti krajnjih ishoda</i>
<i>Primer 1: Obuka policije i tužilaca o tome zašto treba suzbijati zločine iz mržnje i o načinu njihovog suzbijanja</i>	<i>Veća svest i razumevanje u policiji i među tužiocima o načinu suzbijanja zločina iz mržnje</i>	<i>Pripadnici policije koriste te veštine da bi pokrenuli istrage, a tužiocima ih koriste da bi delotvorno procesuirali zločine iz mržnje</i>	<i>Pod pretpostavkom nekoliko dodatnih krajnjih ishoda: pomaganje zemlji domaćinu da unapredi bezbednost marginalizovanih grupa</i>
<i>Primer 2: Podrška izradi procene potreba sa preporukama o unapređenju pravične i jednake zastupljenosti žena u sektoru bezbednosti</i>	<i>Unapređeno znanje među nacionalnim zainteresovanim stranama o merama koje je potrebno preduzeti da bi se unapredila pravična zastupljenost žena u sektoru bezbednosti (na osnovu preporuka)</i>	<i>Nadležno ministarstvo usvaja niz tih mera (npr. izrađuje transparentnu politiku o razvoju karijere, preduzima mere da podstakne spajanje žena sa porodicama)</i>	<i>Pod pretpostavkom nekoliko dodatnih krajnjih ishoda: pomaganje zemlji domaćinu u pružanju podrške inkluzivnijem sektoru bezbednosti (npr. podrška povećanju broja žena na visokim položajima u sektoru bezbednosti)</i>

⁵² Ibid, str. 22.

3.3 Primena teorije promene kako bi se održao fokus na ciljevima programa

U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, često postoji izazov da se izrada programa vrši na osnovu pretpostavki da će aktivnosti neizostavno dovesti do pozitivne dugoročne promene. Međutim, budući da se pretpostavke retko testiraju tokom faze planiranja, postoji rizik da određene aktivnosti i rezultati neće dovesti do nameravanih srednjoročnih i dugoročnih rezultata. Kako bi se umanjio taj rizik, zaposleni u OEBS-u mogu da razviju „teoriju promene“ kako bi istakli redosled rezultata i pretpostavke koje stoje u osnovi svake kauzalne veze.

U teoriji promene logička matrica je nadograđena budući da pruža vizuelnu predstavu lanca rezultata, koji je dopunjen utvrđivanjem različitih veza između svakog nivoa rezultata. Teorija promene prepoznaje nelinearnu prirodu lanca rezultata i činjenicu da različiti pravci mogu dovesti do jednog rezultata.⁵³ 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 različite dimenzije OEBS-a mogu doprineti ostvarenju zajedničkog opšteg cilja.

Kako bi se razvila teorija promene, zaposleni u OEBS-u treba da planiraju nameravani uticaj (cilj) i utvrde promenu koja je potrebna da bi se taj uticaj ostvario. To iziskuje planiranje podrške kretanjem unazad u lancu rezultata, i utvrđivanjem promena koje treba da se ostvare da bi se postigao svaki rezultat. Pored toga, potrebno je uzeti u obzir osnovne pretpostavke teorije promene. Za svaki rezultat potrebno je postaviti pitanje koje je pretpostavke potrebno ostvariti radi ostvarenja narednog rezultata.

Na primer, koristeći primer 2 iz slike 2, kako bi se išlo sa srednjoročnog rezultata da „nadležno ministarstvo usvoji niz mera radi povećanja pravične zastupljenosti žena u sektoru bezbednosti“ ka dugoročnom rezultatu „inkluzivnijeg sektora bezbednosti“, potrebno je ispuniti niz pretpostavki. Ključna pretpostavka je ta da se mere preduzete radi podsticanja integracije žena (npr. transparentna politika o razvoju karijere) zapravo sprovede u praksi. Druga pretpostavka jeste da su žene zainteresovane da napreduju na visoke položaje. Utvrđivanjem ovih pretpostavki, moguće je dovesti u pitanje teoriju promene i sprovesti dodatne procene ostvarivosti željenih rezultata. Moguće je takođe omogućiti utvrđivanje dodatnih aktivnosti koje mogu biti potrebne da bi se dao doprinos ostvarenju određenih rezultata. U tom slučaju, na primer, dodatna aktivnost može biti podizanje svesti među zaposlenim ženama o novoj politici o razvoju karijere.

⁵³ Isabel Vogel, *Analiza primene 'teorije promene' u međunarodnom razvoju* (Ministarstvo Velike Britanije za međunarodni razvoj, april 2012), http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/mis_spc/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf.

3.4 Povezivanje projekata sa dugoročnijim strategijama programa


Na projektnom nivou, kratkoročni budžetski ciklusi i visoka fluktuacija zaposlenih često se prepoznaju kao izazovi u planiranju dugoročnog uticaja. To ponekad dovodi do planiranja kratkoročnih rezultata na nivou godišnjih rezultata, pre svega u vidu radionica i obuke (videti tačku 3.2). Kako bi se to prevazišlo, zaposleni u OEBS-u treba da prepoznaju da su mandati i obaveze u pogledu finansiranja obično prošireni. U tom slučaju, moguće je planirati dugoročne rezultate, čak iako se prepozna da je za njihovo ostvarenje potrebno nekoliko godina. Naime, zaposleni treba da izrade višegodišnje programe koji mogu biti podeljeni u niz kratkoročnijih projekata.

Na projektnom nivou, logička matrica se koristi za utvrđivanje glavnih komponenti projekta (cilj programa, cilj projekta, rezultati i aktivnosti). Može biti korisno to dopuniti teorijom promene na nivou projekta koja definiše način na koji će projekat doprineti široj programskoj strategiji i testirati povezane pretpostavke kako bi taj doprinos mogao biti ostvaren (videti tačku 3.3. o razvoju teorije promene).

Kako bi se ojačala veza projekata sa dugoročnim planiranjem, može takođe biti korisno izraditi memorandum o razumevanju sa nacionalnim zainteresovanim stranama kako bi se definisali uzajamno dogovoreni dugoročni ciljevi podrške, istovremeno prepoznajući da će oni zavisiti od kontinuiranog prisustva OEBS-a u zemlji učesnici i/ili od dostupnosti sredstava (videti osvrt 1). Pored toga, vanbudžetski projekti mogu ponekad pružiti mogućnosti za planiranje dugoročnih rezultata. Za razliku od projekata koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta na godišnjoj osnovi, vanbudžetski projekti mogu trajati nekoliko godina, zahvaljujući čemu je moguće izraditi dugoročne strategije za projekte vezane za upravljanje i reformu sektora bezbednosti. Iako projekti podležu različitim mehanizmima finansiranja, vanbudžetski projekti treba da nastoje da doprinesu ukupnim ciljevima programa koji se finansiraju iz jedinstvenog budžeta, sa kojima su povezani.

Osvrt 1: Korišćenje memoranduma o razumevanju za dugoročno planiranje

Odeljenje za sprovođenje zakona Misije OEBS-a u Srbiji usvojilo je dugoročan pristup planiranju svoje podrške uspostavljanjem prakse pregovaranja o memorandumu o razumevanju sa Ministarstvom unutrašnjih poslova svakih pet godina o prioritetima podrške OEBS-a u narednom periodu. Utvrđeno je da taj pristup olakšava dugoročno planiranje i obezbeđuje da pružena podrška bude prilagođena potrebama Ministarstva. Memorandum o razumevanju tog tipa mogu takođe podržati uzajamnu odgovornost prilikom analize napretka u reformama i pružene podrške.

 Za informacije o pristupu OEBS-a utvrđivanju i razvoju projekata, uključujući sprovođenje analize problema i izradu logičke matrice, videti poglavlja 5 i 6 – *Projektno upravljanje u OEBS-u: priručnik za rukovodioce programa i projekata* (OSCE, 2010), <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

3.5 Angažovanje drugih međunarodnih aktera radi podrške zajedničkim ciljevima

U idealnom slučaju, svi međunarodni akteri koji su angažovani u zemlji treba da doprinesu ostvarenju istih nacionalnih, dugoročnih prioriteta. OEBS treba da podstiče nacionalne aktere da definišu dugoročne reformske prioritete i da vode donatorske mehanizme koordinacije radi pružanja podrške takvim prioritetima. Ako nacionalni mehanizmi saradnje ne postoje, OEBS treba da podstakne saradnju sa drugim međunarodnim akterima kako bi se utvrdili načini pružanja zajedničke podrške ostvarenju zajedničkih nacionalnih ciljeva. Pristupi angažovanju međunarodnih aktera uključuju redovne sastanke sa drugim međunarodnim zainteresovanim stranama (međunarodnim organizacijama i agencijama, ambasadama) ili uspostavljanje donatorskih mehanizama koordinacije. Pored toga što pomaže u prevazilaženju nedostatka podrške i izbegavanju udvajanja aktivnosti, koordinacija je takođe ključna da bi se poslale zajedničke poruke. To je naročito važno u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Imajući u vidu političku prirodu pojedinih reformi u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, međunarodna zajednica treba da šalje odlučne i koordinisane poruke o značaju tih nacionalnih reformskih prioriteta koji mogu biti smatrani osetljivim.

Osvrt 2: Podsticanje zajedničkog cilja među međunarodnim akterima

Kancelarija OEBS-a u Jerevanu dala je podršku izradi jermenske Nacionalne strategije o zaštiti ljudskih prava, koja je usvojena 2012. godine. Prateći Akcioni plan, koji je uključio nekoliko odredaba u vezi sa sektorom bezbednosti, postao je državna politika 2014. godine. Kako bi podstakla sprovođenje, međunarodna zajednica pokazala je zajedničku posvećenost tom procesu. Naime, Savet Evrope, Evropska unija, OEBS i UNDP zahtevali su od Vlade Jermenije da ojača napore u smislu zaštite ljudskih prava.⁵⁴

3.6 Pružanje podrške višedimenzionalnoj saradnji u okviru OEBS-a

Višedimenzionalna saradnja u okviru OEBS-a predstavlja još jedan važan mehanizam kojim se obezbeđuje da podrška bude više orijentisana na uticaj. Omogućava napuštanje fragmentisane podrške (čiji uticaj može biti ograničen) i stavljanje akcenta na planiranje dugoročnih rezultata koji mogu biti koherentno podržani od različitih dimenzionalnih perspektiva. Misije na terenu treba da se obezbede da se strateški ciljevi prepoznaju i da budu podržani u svim dimenzijama kako bi se omogućio veći uticaj. [Videti *Smernice OEBS-a o višedimenzionalnim pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti.*] Razvoj teorije promene može biti koristan instrument za pružanje podrške višedimenzionalnom pristupu za planiranje rezultata (videti tačku 3.3).


⁵⁴ Članak „Akcioni plan Jermenije za ljudska prava: početak putovanja“, Marina Malkhasyan, UNDP u Jermeniji, 11. juli 2014, <http://www.am.undp.org/content/armenia/en/home/presscenter/articles/2014/07/11/armenia-s-human-rights-action-plan-the-beginning-of-a-long-journey.html>.


Osvrt 3: Jačanje strateškog planiranja putem višedimenzionalne saradnje

Borba protiv trgovine ljudima zahteva višedimenzionalni pristup. Kancelarija posebnog predstavnika i koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima (OSR/CTHB) služi kao mehanizam koordinacije u okviru OEBS-a radi usklađivanja odgovarajućih aktivnosti u strukturama i institucijama OEBS-a. OSR/CTHB ustanovio je mrežu kontakt osoba u svim izvršnim strukturama, uključujući i u Sekretarijatu (npr. Odeljenje za transnacionalne pretnje, Kancelarija koordinatora aktivnosti OEBS-a u oblasti ekonomije i ekologije, Odelek za rodna pitanja). Godine 2014, sve strukture koristile su mrežu kontakt osoba kako bi jedne druge informisale o aktivnostima u vezi sa borbom protiv trgovine ljudima, utvrđivali akutna pitanja i zajedničke prioritete, definisali agende i optimizovali korišćenje ograničenih resursa prepoznavanjem i izgradnjom interne ekspertize. Redovne razmene i konsultacije pomogle su im da podele iskustva i naučene lekcije, da sumiraju i iskoriste tekuće napore, i da ojačaju institucionalnu memoriju i ekspertizu Organizacije. Kako bi unapredio strateško planiranje, godine 2014. OSR/CTHB organizovao je koordinacioni sastanak Sekretarijata posvećen zajedničkom planiranju. Takođe su organizovana dva sastanka kontakt osoba OEBS-a za borbu protiv trgovine ljudima, kako bi uspostavili sinergije i izbegli preklapanja sa relevantnim izvršnim strukturama. Zahvaljujući takvim zajedničkim inicijativama planiranja, OSR/CTHB pomaže da se izbegne udvajanje aktivnosti i obezbeđuje u većoj meri strateški pristup podršci koji je orijentisan na uticaj.

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

Uticaj je blisko povezan sa konceptom održivosti. Ako reformske aktivnosti nisu održive, svaki postignuti uticaj biće izgubljen (ili uticaj neće uopšte biti ostvaren). 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 reforme. Prema smernicama UN-a na nivou sistema, 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; finansijsku odgovornost procesa reforme; i nacionalno-vođeno praćenje i evaluaciju procesa reformi.⁵⁵ Videti osvrt 4 o pristupima pružanju podrške prihvatanju procesa od strane države.

 Za više detalja o pružanju podrške prihvatanju procesa od strane države u smislu upravljanja i reforme sektora bezbednosti, videti *Integrisanu tehničku smernicu UN-a o prihvatanju procesa upravljanja i reforme sektora bezbednosti od strane države*: <http://unssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>.

 Za više detalja o načinu sprovođenja procena nacionalnog kapaciteta za upravljanje i reformu sektora bezbednosti, videti *Smernice OEBS-a o procenama potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti*.

⁵⁵ Integrisana tehnička smernica UN-a o prihvatanju procesa upravljanja i reforme sektora bezbednosti od strane države, <http://unssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>.

Osvrt 4: 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 reforme sektora bezbednosti na osnovu koje je moguće utvrditi ciljeve OEBS-a. Procena potreba predstavlja važan instrument za utvrđivanje prioriteta na osnovu te nacionalne vizije. Ako nije moguće sprovesti sveobuhvatnu procenu, potrebno je preduzeti bar teorijsku analizu dokumenata o bezbednosti kako bi se utvrdila nacionalna vizija bezbednosti koja može usmeravati reformske prioritete. Štaviše, potrebno je prepoznati značaj ponovne procene potreba u nastajanju kako bi se utvrdili izmenjeni prioriteti. Resurse je potrebno obezbeđivati na fleksibilan način tamo gde postoje jasan interes i potencijal za ostvarivanje uticaja. To iziskuje spremnost da se iskoriste mogućnosti u pravom trenutku za reformu, mobilisanjem fleksibilne podrške koja može usaglasiti resurse na novim prioritetima. Zaposleni u OEBS-u mogu da podstiču fleksibilne pristupe putem memoranduma o razumevanju koji su potpisani sa nacionalnim partnerima (videti osvrt 1) i putem redovnih evaluacija napretka, što dovodi do prilagođavanja projekata i programa na osnovu novih potreba (videti osvrt 5).

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 (putem analize zainteresovanih strana). Prioritet je potrebno dati saradnji sa nacionalnim zainteresovanim stranama koji mogu doprineti institucionalnoj promeni i koji su jasno zainteresovani za reforme. Ti „promoteri promene“ mogu igrati važnu ulogu u zagovaranju reforme među drugim akterima i u drugim delovima sektora bezbednosti. U tom smislu, treba zapamtiti da politički procesi u zemlji mogu dovesti do promena zainteresovanih strana i partnera, naročito nakon izbora. Taj faktor treba uzeti u obzir u odgovarajućim planovima za umanjivanje rizika, pri čemu on može dovesti do potrebe za dodatnim procenama potreba.

Pružanje podrške nacionalnom kapacitetu za upravljanje aktivnostima reforme

Pored utvrđivanja „promotera promene“ koji su spremni da vode aktivnosti reforme, važno je utvrditi kapacitete za vođenje tih aktivnosti. Sprovođenje procena potreba da bi se utvrdili prioriteti za izgradnju kapaciteta važno je kako bi podrška bila usmerena na postojeće nedostatke. Nacionalni akteri treba da budu podstaknuti da preuzmu vođstvo u različitim pitanjima, pre svega u: utvrđivanju nacionalnih prioriteta za reforme, sprovođenje tih reformi, uspostavljanju nacionalnih/međunarodnih mehanizama koordinacije u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, i praćenja napretka u sprovođenju nacionalnih reformi. Postoje razni pristupi pružanju podrške nacionalnom kapacitetu za vođenje reformi u tim oblastima. Na primer, u oblasti kapaciteta za finansijsko upravljanje reformama, potrebno je pružiti podršku analizama javne potrošnje, postići dogovor o vremenskim rokovima za korišćenje sredstava za pojedine reforme, pružanje podrške umrežavanju nacionalnih aktera i donatora, i obezbeđivanje obuke o projektnom upravljanju i izveštavanju kako bi

nacionalni organi mogli da prikupe sredstva. Važno je obezbediti održivost podrške za izgradnju kapaciteta tako što će ona biti integrisana u šire strategije za institucionalnu izgradnju kapaciteta.

Angažovanje nacionalnih zainteresovanih strana u dijalog sa OEBS-om o podršci

Nacionalne zainteresovane strane moraju biti angažovane tokom celokupnog projektnog ciklusa, od procena potreba preko sprovođenja do evaluacije. Poželjno je održavati godišnje konsultativne sastanke kako bi se zajednički ocenili prioriteti na osnovu promenljivog političkog i bezbednosnog okruženja. Primeri dobre prakse takođe uključuju upravljačke odbore i periodično predstavljanje rezultata nacionalnim zainteresovanim stranama. Inkluzivan pristup iziskuje angažovanje svih relevantnih nacionalnih zainteresovanih strana (nacionalnih skupština, državnih službenika, organizacija civilnog društva itd).

Pružanje podrške angažovanju civilnog društva

Ključni princip prihvatanja procesa od strane države jeste da se on ne tiče samo nacionalnih organa, već da uzme u obzir percepcije i potrebe opšte populacije. To znači da se podrška pruži dijalogu između nacionalnih organa i civilnog društva. Nedostatak angažovanja civilnog društva u planiranju i sprovođenju nacionalnih reformi može dovesti do definisanja reformskih ciljeva koji ne odražavaju interese ili potrebe korisnika. Dugoročno gledano, reforme koje ne odgovaraju na stvarne potrebe korisnika verovatno neće biti održive. OEBS treba da zagovara inkluzivan pristup nacionalnim konsultacijama koje bi obuhvatile civilno društvo, uključujući organizacije civilnog društva koje predstavljaju manjine. Pored toga, izrada programa OEBS-a treba da bude zasnovana na iscrpnim konsultacijama sa civilnim društvom. Na primer, konsultacije te vrste imaju značajnu vrednost u oblasti ciljane obuke za lica koja sprovode zakon u vezi sa borbom protiv zločina iz mržnje. Naime, civilno društvo može pružiti uvide u prirodu zločina iz mržnje u zajednici, te predstavlja važnog partnera u planiranju i sprovođenju reakcije na zločine iz mržnje koju je pokrenula zajednica.⁵⁶ Civilno društvo treba da bude konsultovano u svim procenama potreba OEBS-a u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Osvrt 5: Aktivnosti Misije OEBS-a u Bosni i Hercegovini u vezi sa definisanjem prioriteta podrške kroz pristup orijentisan na uticaj

U kontekstu smanjivanja svog prisustva u Bosni i Hercegovini, Misija OEBS-a u toj zemlji odlučila je da definiše prioritete svoje podrške, tj. da se usredsredi na manji broj oblasti, u kojima će ostvariti maksimalan uticaj. Misija je takođe nastojala da utvrdi oblasti u kojima će nacionalni organi preuzeti projekte u skladu s principom

⁵⁶ OSCE/ODIHR, *Obuka za borbu protiv zločina iz mržnje za lica koja sprovode zakon (TAHCLE): opis programa*, 2012, <http://www.osce.org/odhr/tahcle>.

prihvatanja procesa od strane države. Kako bi doprinelo sprovođenju, Odeljenje za ljudsku dimenziju Misije sprovelo je analizu da utvrdi najznačajnije pretnje po unutrašnju stabilnost, bezbednost i pomirenje u Bosni i Hercegovini. Odeljenje za ljudsku dimenziju je zatim uglavnom preorijentisalo svoje aktivnosti na projekte u vezi sa pitanjima prošlosti i tranzicionom pravdom. U svom programu reforme pravosudnog sektora, odlučilo je da se usredsredi na ostvariviji cilj pružanja podrške usaglašavanju zakonika o krivičnom postupku nasuprot pružanju šire podrške u toj oblasti. Naime, uzelo je u obzir ulogu drugih međunarodnih aktera koji pružaju podršku u široj krivičnopravnoj oblasti. Na primer, prestalo je da pruža podršku u oblasti maloletničke pravde budući da je analiza pokazala da je nekoliko drugih međunarodnih aktera angažovano na tom polju.

3.8 Prepoznavanje potrebe za dopunjavanjem dugoročnih strategija projektima koji brzo ostvaruju uticaj

OEBS treba da nastoji da obezbedi da njegova podrška ima dugoročan uticaj i da je održiva. U okviru šire strategije, međutim, u pojedinim slučajevima može biti potrebno uložiti u projekte koji brzo ostvaruju uticaj, koji će ojačati izgradnju poverenja i postaviti temelj za dugoročnije angažovanje. Takvi projekti su generalno manjeg obima i od direktne su koristi za stanovništvo ili ključne zainteresovane strane. Njima se obično ispunjava direktna potreba. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, takvi kratkoročni projekti mogu doprineti izgradnji legitimiteta ili kapaciteta tog sektora, čime se može povećati poverenje stanovništva. Njima se takođe može osnažiti osećanje profesionalizma među zaposlenima u sektoru bezbednosti, što može biti korisno obezbeđivanjem podrške za sprovođenje zahtevnijih reformi. U drugim slučajevima, takvi projekti mogu doprineti direktnim koristima za stanovništvo i na taj način povećati njihovo poverenje u reforme koje se preduzimaju i u bezbednosne usluge u celini (videti osvrt 6). Iz perspektive OEBS-a, sprovođenje takve vrste projekta može doprineti jačanju interakcije sa ključnim zainteresovanim stranama tokom faze izrade projekta, čime se osnažuje poverenje u saradnju na budućim projektima koji mogu biti osetljivije prirode. Tokom izrade takvih projekata potrebno je konsultovati se sa nameravanim korisnicima kako bi se obezbedilo da projekti imaju predviđeni efekat. Procene potreba predstavljaju važan instrument za prepoznavanje kada ti projekti mogu biti korisni. Takvi projekti su korisni samo ako doprinose dugoročnom održivom angažmanu. Stoga se ne smeju izrađivati u vakuumu, već treba da prate izradu dugoročnih strategija podrške. Pored toga, potrebno je voditi računa o tome da kratkoročne mere ne ugroze dugoročne inicijative.

Osvrt 6: Primeri projekata koji ostvaruju brz uticaj u okviru Inicijative za bezbednost zajednice u Kirgistanu

Nakon nemira 2010. godine, Centar OEBS-a u Biškeku uspostavio je Inicijativu za bezbednost zajednice, s ciljem povećanja poštovanja i zaštite ljudskih prava od strane policije i izgradnje poverenja između organa za sprovođenje zakona i zajednice. Program se uglavnom sastojao od raspoređivanja nenaoružanih međunarodnih policijskih službenika kao savetnika u područnim policijskim stanicama. U početnim fazama programa, inicijative zajednice malog obima korišćene su da bi se povećalo poverenje između policije i zajednice. Na primer, u brojnim oblastima bilo je moguće ponovo uspostaviti prisustvo policije kroz raspoređivanje „mobilnih policijskih ispostava“. Kombiji su prilagođeni da sadrže osnovnu opremu potrebnu za funkcionisanje mobilne policijske stanice. Od njihovog uvođenja, policija i lideri zajednice sve više ih koriste kao mesta za analizu i razmatranje problema.⁵⁷ U provinciji Čui, jedan od izazova bio je taj da seljani nisu mogli da nađu lokalne inspektore onda kada su oni bili potrebni. Jednostavno rešenje za to bilo je štampanje vizit-karata sa brojevima mobilnih telefona. Konačno, sprovedena je još jedna inicijativa za postavljanje video-nadzora u odabranim policijskim upravama kako bi bilo moguće proveravati navode o torturi. Pored toga što se radilo o preventivnoj meri, time je dat jasan signal da je došlo do promene u odnosu prema zajednici. Podrška koja je pružena kroz Inicijativu za bezbednost zajednice stoga može biti okarakterisana kao niskobudžetna, ali i kao inicijativa koja je zadovoljila lokalne potrebe, budući da je bila zasnovana na dobrom poznavanju specifičnih izazova u svakoj zajednici. Takođe je pomogla u izgradnji poverenja između savetnika OEBS-a i njihovih područnih stanica, čime je omogućeno efikasnije pružanje saveta. Pored toga, zahvaljujući toj inicijativi, program je proširen na druge okruge.⁵⁸

3.9 Planiranje praćenja i evaluacije podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Delotvorno praćenje i evaluacija treba da počnu u fazi planiranja, uz izradu logičkih matrica i/ili teorija promene. To zahteva odabir strateškog cilja (ili nameravanog uticaja) i procesa rada unazad kako bi se utvrdili rezultati koji su potrebni da bi se taj cilj ostvario. Nakon utvrđivanja rezultata, važno je izraditi indikatore za svaki rezultat i načine njihove provere kroz prikupljanje podataka. Takođe je važno utvrditi moguće pretpostavke i rizike. [Videti priručnik OEBS-a *Projektno upravljanje u OEBS-u (2010)*, str. 40–43.] U OEBS-u, na nivou programa, indikatori se obično dodeljuju krajnjim ishodima. Na nivou projekta, indikatore treba dodeliti svim nivoima lanca rezultata. Kako bi se održao fokus na dugoročnim rezultatima tokom planiranja projekta, može biti takođe korisno pozivati se na indikatore na nivou programa (iz pregleda programa) kako bi se obezbedila du-

⁵⁷ Centar OEBS-a u Biškeku, „Inicijativa za bezbednost u zajednici“, 2012, <http://www.osce.org/bishkek/106312>.

⁵⁸ Centar OEBS-a u Biškeku, „Oblasti za operacije – Inicijativa za bezbednost u zajednici“, 2012, <http://www.osce.org/bishkek/89660>.

goročna referentna tačka.⁵⁹ Odeljci koji slede sadrže smernice za planiranje naknadnog praćenja i evaluacije.

- **Integrisanje principa upravljanja i reforme sektora bezbednosti u pristup praćenju i evaluaciji:** Praćenje i evaluacija treba da budu planirani u skladu sa ključnim principima upravljanja i reforme sektora bezbednosti, kao što su:
 - *Prihvatanje procesa od strane države:* Da li su uloženi odgovarajući naponi da se percepcije nacionalnih zainteresovanih strana integrišu u planirane aktivnosti praćenja i evaluacije? To može podrazumevati angažovanje nacionalnih aktera o odluci o tome šta da prate, organizovanje fokus grupa sa korisnicima i rad nacionalnih eksperata na prikupljanju osnovnih podataka;
 - *Rodna osetljivost:* Da li su podaci prikazani prema polu kako bi se olakšala analiza različitih rezultata za žene, devojčice, muškarce i dečake? Da li tim procene poseđuje ekspertizu u oblasti rodnih pitanja?
 - *Pristup zasnovan na ljudskim pravima:* Da li su prikupljene percepcije nosioca dužnosti i nosioca prava? Da li su preduzete aktivnosti da bi se uključile percepcije manjina?
- **Pojašnjavanje razlike između indikatora aktivnosti i indikatora rezultata:** Indikatori rezultata ponekad se mešaju sa indikatorima koji samo pokazuju da su aktivnosti preduzete. Na primer, kada, kao što je ponekad slučaj, indikator može da se odnosi na „broj učesnika koji su prisustvovali obuci“, to samo predstavlja pokazatelj da je aktivnost preduzeta, ali ne pokazuje da li je kratkoročni rezultat (rezultat) ostvaren. Indikator treba da odražava promene kapaciteta, znanja ili procesa. Primer validnog indikatora rezultata je sledeći: „procenat obučanih lica koja su izjavila da sada bolje razumeju kako da se bore protiv zločina iz mržnje“;
- **Pojašnjavanje razlike između indikatora rezultata i indikatora krajnjih ishoda:** Nivo na kome se rezultati dodeljuju može zavisiti od konteksta (videti tačku 3.2), ali postoje pojedine osnovne razlike između rezultata i krajnjih ishoda. Često se dešava da se indikatori rezultata pogrešno označavaju kao indikatori krajnjih ishoda. Na primer, indikator rezultata – „veštine koje su stečene tokom obuke“, može ponekad biti pogrešno označen kao indikator krajnjih ishoda, čak iako ne pokazuje da li je obuka imala uticaja i da li doprinosi promeni ponašanja ili institucionalnoj promeni. Kako bi se ispitala promena koja je proizašla iz tog rezultata, važno je pomeriti naviše lanac rezultata kako bi se ispitalo da li je stečeno znanje primenjeno i da li je to dovelo do poboljšanih praksi i/ili metoda rada. Imajući u vidu indikator rezultata „unapređeno znanje o dobroj međunarodnoj praksi između članova skupštinskog odbora za bezbednost“, odgovarajući indikator krajnjih ishoda može biti „stepen u kome skupštinski odbori za bezbednost prilagođavaju svoje metode rada prema dobroj međunarodnoj praksi“.
- **Upravljanje očekivanjima o indikatorima:** Iako su indikatori važni za praćenje napretka, oni ne mogu objasniti zašto je došlo do napretka. Indikatori takođe imaju

⁵⁹ OSCE, *Projektno upravljanje u OEBS-u: priručnik za rukovodioce programa i projekata* (2010), p. 40, <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

implikacije u smislu resursa s obzirom na to da je potrebno prikupljanje podataka. U tom slučaju, potrebno je uložiti napore da se ograniči broj odabranih indikatora i da se utvrde indikatori koji su najrelevantniji za ilustriranje potrebnih informacija. Naime, indikatori treba da budu specifični, merljivi, ostvarljivi, relevantni i vremenski ograničeni. Istovremeno, treba prepoznati da u pojedinim kontekstima možda nije moguće prikupljati podatke koji su u direktnoj korelaciji sa željenim indikatorom. To je obično slučaj sa indikatorima na nivou ciljeva, gde može postojati potreba za izradom indirektnih indikatora (poznatih kao približni indikatori). Na primer, iako nije moguće utvrditi direktni indikator za merenje „povećane bezbednosti marginalizovanih grupa“, biće moguće to meriti indirektno preko približnih indikatora, kombinujući, na primer, „stepene zločina iz mržnje prema marginalizovanim grupama“ sa „percepcijom bezbednosti među tim grupama“;

- **Izrada kvantitativnih i kvalitativnih indikatora:** Kad je reč o krajnjim ishodima u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, potrebno je prepoznati da su kvalitativni indikatori ponekad prikladniji za praćenje ponašanja i institucionalne promene od kvantitativnih indikatora. Nažalost, često postoji tendencija da se prednost kvantitativnim indikatorima budući da je njih lakše meriti. Zaposleni u OEBS-u treba da obezbede da se uspostavi odgovarajuća ravnoteža između kvantitativnih i kvalitativnih indikatora. Na primer, ako kvantitativni indikator meri „stepen zločina iz mržnje koje ispituje policija“, ipak postoji potreba da se utvrdi da li su te istrage sprovedene na način kojim će se doprineti pozitivnim efektima. Stoga može biti potreban prateći kvalitativni indikator na osnovu posmatranja ili intervjua kako bi se pokazao „stepen u kojem su istrage usklađene sa dobrom međunarodnom praksom“;
- **Izrada osnovnih podataka na osnovu kojih je moguće meriti napredak:** Bez osnovnih podataka nije moguće imati referentnu tačku za merenje napretka. U pojedinim kontekstima upravljanja i reforme sektora bezbednosti, utvrđivanje osnovnih podataka predstavlja naročito čest izazov. U idealnom slučaju, takve podatke potrebno je utvrditi pre početka projekta, preko procena potreba, na primer, koje mogu dati važne osnovne informacije putem prikupljanja percepcija korisnika. [Videti *Smernice OEBS-a o procenama potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.*] Međutim, ponekad se osnovni podaci ne identifikuju pre početka projekta, često zbog nedostatka vremena. U takvim slučajevima, ipak je moguće prikupiti podatke na početku projekta kada efekti promene verovatno još uvek neće biti vidljivi. Može biti potrebno sprovesti intervjue sa ključnim osobama ili organizovati fokus grupe radi procene tekuće situacije. Takođe je moguće rekonstruisati opšte osnovne informacije na osnovu sekundarnih podataka (npr. izveštaja civilnog društva, prethodnih procena međunarodnih aktera, nacionalne statistike o krivičnim delima). Kako bi se povećao kredibilitet korišćenih sekundarnih podataka, potrebno je proceniti njihovu preciznost, moguće pristrasnosti, vremenski period na koji se odnose, i treba ih uporediti sa drugim izvorima podataka;

- **Utvrdjivanje izvora podataka:** Pored njihovog korišćenja u vidu osnovnih podataka, prikupljeni podaci treba takođe da doprinesu analizi indikatora u logičkoj matrici. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, ponekad je izazovno pristupiti podacima koji nisu javno dostupni (npr. administrativni podaci kao što su policijski izveštaji) budući da se takve informacije mogu smatrati osetljivima. Međutim, OEBS može da prikuplja primarne podatke kroz intervju sa ključnim osobama, fokus grupe ili javne ankete. Fokus grupe mogu biti naročito korisne za prikupljanje informacija o percepcijama organizacija civilnog društva ili ženskih ili manjinskih grupa. Iako iziskuju više resursa, ankete kojima se ispituju percepcije javnosti pružaju vredne informacije o poverenju stanovništva u sektor bezbednosti. Konačno, podaci se mogu prikupljati i putem posmatranja – na primer, ispitivanjem načina održavanja sastanaka skupštinskih odbora za bezbednost i načina na koji su manjine integrisane u policijske usluge. Kako bi se obezbedio kredibilitet analize podataka, podaci treba da budu međusobno upoređeni, tj. nalaze je potrebno proveriti na osnovu nekoliko različitih izvora podataka i metoda prikupljanja podataka. [Videti priručnik OEBS-a iz 2010 – *Projektno upravljanje u OEBS-u*, str. 101–105.]

Slika 3. Primer indikatora na različitim nivoima rezultata

Aktivnost →	Rezultat →	Krajnji ishod →	Cilj (željeni cilj)
<i>Primer 1:</i> Obuka policije i tužilaca o tome zašto treba suzbijati zločine iz mržnje i o načinu njihovog suzbijanja	Veća svest i razumevanje u policiji i među tužiocima o načinu suzbijanja zločina iz mržnje	Pripadnici policije koriste te veštine da bi pokrenuli istrage, a tužioci ih koriste da bi delotvorno procesuirali zločine iz mržnje	Pod pretpostavkom nekoliko dodatnih krajnjih ishoda: pomaganje zemlji domaćinu da unapredi bezbednost marginalizovanih grupa
<ul style="list-style-type: none"> • Broj kurseva obuke za policiju i tužioce (način provere: projektni dokumenti OEBS-a, praćenje). • Broj učesnika na svakom kursu obuke (način provere: projektni dokumenti OEBS-a, praćenje). 	<ul style="list-style-type: none"> • Procenat obučanih lica koja su izjavila da sada bolje razumeju kako da se bore protiv zločina iz mržnje (način provere: upitnik nakon obuke) 	<ul style="list-style-type: none"> • Procenat zločina iz mržnje koje istražuje policija (način provere: administrativni podaci; ekspertske sastanci). • Stepenu u kojem su istrage usaglašene sa dobrom međunarodnom praksom (način provere: analiza dokumenata; sastanci sa licima nad kojima je sprovedena istraga). • Procenat zločina iz mržnje koji se procesuiraju (način provere: administrativni podaci; ekspertske sastanci). • Stepenu u kojem se sudska gonjenja sprovede na način koji je u skladu sa dobrom međunarodnom praksom (način provere: analiza dokumenata; sastanci sa licima koja su krivično gonjena). 	<p>Stepenu u kojem marginalizovane grupe izražavaju poverenje u sposobnost policije da suzbije zločine iz mržnje (način provere: javne ankete, fokus grupe).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Broj zločina iz mržnje protiv marginalizovanih grupa (način provere: administrativni podaci).

3.10 Prepoznavanje izazova pružanju podrške pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj.

Postoji niz mogućih izazova za podržavanje pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj, i to:

- **Nedostatak političke podrške za reforme usmerene na uticaj:** Upravljanje i reforma sektora bezbednosti predstavljaju politički proces koji može dovesti do promena u ravnoteži moći. Zbog toga politička podrška može ponekad biti dostupna samo za *ad hoc* aktivnosti, kao što su obuka i radionica, a ne za dugoročne reforme koje mogu dovesti do održivih promena. 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 tačaka (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 [videti *Smernice OEBS-a o regionalnim pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti*], ili korišćenjem kapaciteta Parlamentarne skupštine OEBS-a. Preduzimanje analize zainteresovanih strana kako bi se videlo ko će imati koristi ili štete od procesa reformi važno je za utvrđivanje „promotera promene“. Isto tako, lobiranje za uspostavljanje oficira za vezu u okviru različitih bezbednosnih institucija i nadležnih ministarstava može posledično olakšati pristup partnerima koji su spremni da razmatraju mogućnosti za dugoročnu podršku. Konačno, podržavanje kapaciteta civilnog društva važno je da bi se obezbedilo njegovo praćenje delotvornosti reformi i zagovaranje dodatnih potrebnih reformi;
- **Uspostavljanje ravnoteže između prihvatanja procesa od strane države i pristupa koji su usmereni na uticaj:** Iako prihvatanje procesa od strane države predstavlja osnov za podržavanje pristupa usmerenih na uticaj, treba prepoznati da u pojedinim kontekstima, potrebni preduslov jasne nacionalne vizije za dugoročne reforme možda ne postoji. U takvim slučajevima, OEBS može biti pozvan da doprinese različitim aktivnostima reformi koje su inicirane na nacionalnom nivou, ali nužno ne doprinose sveobuhvatnom dugoročnom nacionalnom cilju. Kada je to slučaj, potrebno je naći ravnotežu između promovisanja prihvatanja procesa od strane države i podrške reformama koje su usmerene na uticaj. Iako je važno obezbediti da se podrška planira na način koji će verovatno rezultirati dugoročnim uticajem, takođe je važno prepoznati da odgovornost za definisanje prioriteta reformskih aktivnosti snose nacionalni akteri. Ponekad su mali koraci potrebni za izgradnju poverenja i podizanje svesti o značaju dugoročnih reformskih prioriteta pre nego što je moguće uključiti se u diskusiju o pitanjima koja imaju veći strateški značaj. Međutim, 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 (videti osvrt 6);
- **Vođenje računa o tome da uticaj koji se očekuje u jednom kontekstu možda neće biti ostvariv u drugom:** Prilikom planiranja pristupa usmerenih na uticaj, potrebno je prepoznati da uticaj ima različita značenja u različitim kontekstima i da standarde nije moguće premeštati iz jednog konteksta u drugi. Na primer, dok se u jednoj zemlji

izrada nacionalne politike bezbednosti može smatrati značajnim napretkom u procesu reformi, u drugom kontekstu napredak je moguće meriti samo kroz sprovođenje nacionalne politike bezbednosti. Isto tako, vremenski okvir potreban za davanje doprinosa uticaju 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 od početka i objasniti kakve reforme treba uzeti u obzir da bi se ostvario napredak u smislu ostvarenja značajnog uticaja. Tu je moguće koristiti projektne dokumente kao osnovni standard za merenje naknadne promene.

4. Sprovođenje pristupa usmerenih na uticaj

U ovom odeljku sadržani su konkretni predlozi načina sprovođenja pristupa koji su usmereni na uticaj u smislu podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti kroz karakteristične programske pristupe koje primenjuje OEBS. U smislu ovih Smernica, podrška OEBS-a aktivnostima u ovoj oblasti može biti grupisana u širokom smislu prema sledećim programskim pristupima, koji se razmatraju u pet stavki dalje u tekstu: izrada proizvoda na osnovu istraživanja (4.1); unapređivanje normi i dobre prakse (4.2); pružanje pravnih saveta (4.3); pružanje saveta u vezi sa praktičnom politikom (4.4); i izgradnja kapaciteta (4.5). Svaki programski pristup treba da bude preduzet na način kojim se maksimizira potencijal za ostvarivanje dugoročnih i održivih rezultata. Naime, to iziskuje obezbeđivanje da sve vrste podrške budu vezane za svoj opšti cilj i da se razmatra unapređivanje održivosti podrške. U tački 4.6 izloženi su načini praćenja i evaluacije napretka u ostvarivanju tih rezultata.

4.1 Proizvodi zasnovani na istraživanju

OEBS često razvija i objavljuje proizvode zasnovane na istraživanju u vidu smernica i priručnika koji mogu biti korišćeni za podizanje svesti o određenim temama ili pružanje podrške nacionalnim akterima da sprovedu pojedine aktivnosti reformi. Na nivou pojedine zemlje, OEBS takođe pruža podršku ciljanom istraživanju preko izveštaja o proceni ili izveštaja o praćenju.

Pristupi unapređenju uticaja proizvoda istraživanja uključuju:

- **Obezbeđivanje da izrada proizvoda istraživanja ima jasan cilj:** Izrada proizvoda istraživanja ponekad predstavlja preduslov za delotvornu podršku OEBS-a. Na primer, izrada proizvoda empirijskog istraživanja radi davanja preporuka nacionalnim zainteresovanim stranama može doprineti kredibilitnosti saveta OEBS-a u vezi s politikom. Izrada proizvoda u vidu smernica može biti koristan način jačanja aktivnosti izgradnje kapaciteta. Međutim, važno je da se izrada takvih proizvoda ne sprovodi izolovano od drugih projekta, već kao doprinos sveobuhvatnom cilju;
- **Vođenje računa o tome da proizvodi istraživanja odgovaraju potrebama:** Vršenje analize nedostataka da bi se utvrdile potrebe za smernicama i istraživanjem predstavlja koristan način prilagođavanja takvih proizvoda posebnoj ciljnoj grupi. Nacionalnim zainteresovanim stranama mogu ponekad nedostajati važni podaci na osnovu

kojih se donose odluke o politici. OEBS može podržati organizacije civilnog društva u sprovođenju istraživanja koje će verovatno nadomestiti važne nedostatke. Na primer, izveštaje o stanju ljudskih prava nacionalni akteri obično smatraju korisnima budući da su njihovi rezultati zasnovani na empirijskim podacima koji mogu nedostajati u zemlji. Planiranje treba da obezbedi da su nacionalni akteri zainteresovani za takve proizvode i da će biti prilike za primenu nalaza (videti okvir 7);

- **Podizanje svesti o proizvodima, u okviru OEBS-a i šire:** Ponekad, iako se dosta napora ulaže u izradu proizvoda, ne sprovode se aktivnosti da bi se obezbedilo da je ciljna grupa upoznata s tim da oni postoje i s načinom na koji se koriste.⁶⁰ Tokom faze planiranja, potrebno je utvrditi na koji način će svest biti podignuta o tim proizvodima, na koje jezike će ih biti potrebno prevesti i da li će obuka biti potrebna da bi se podstaklo njihovo korišćenje. Budžetska sredstva treba obezbediti na samom početku;
- **Praćenje i evaluacija obezbeđivanja proizvoda istraživanja:** Potrebno je uložiti napore da bi se ispitalo da li obezbeđene proizvode koristi nameravana javnost i da li njihova upotreba doprinosi pozitivnoj promeni. To može biti urađeno putem anketa koje se sprovode među ciljnim grupama o proizvodima istraživanja, u kojima se traže informacije o njihovom korišćenju i praćenjem da li se date preporuke sprovode.

Osvrt 7: Izveštaj OEBS-a kao doprinos uspostavljanju nacionalnog preventivnog mehanizma u Kirgistanu

Godine 2011, Centar OEBS-a u Biškeku podržao je grupe za praćenje koje su aktivne u celoj zemlji i čiji je zadatak bio praćenje ljudskih prava u pritvorskim jedinicama i drugim zatvorenim objektima, pod pokroviteljstvom Ombudsmana i uz učešće nevladinih organizacija. Bilo je jasno da postoji potreba za sveobuhvatnim istraživanjem budući da nije bilo adekvatno dokumentovanih podataka o stanju ljudskih prava. Tokom poseta praćenja dati su detaljni empirijski podaci koji su imali za rezultat konsolidovani konačni izveštaj⁶¹, u kome su analizirani nalazi praćenja za tu godinu. Izveštaj je dostavljen relevantnim kreatorima politike i državnim organima, uključujući Ministarstvo unutrašnjih poslova i Kancelariju glavnog tužioca, i bio je javno razmotren na okruglom stolu koji je okupio više od stotinu učesnika. Nalazi i preporuke iz izveštaja poslužili su kao dobar standard ka uspostavljanju nacionalnog preventivnog mehanizma i naknadno su korišćeni i kao podrška za nacionalno i međunarodno zagovaranje.

⁶⁰ To se takođe odnosi na relevantne rezolucije Parlamentarne skupštine OEBS-a, koje služe za savete u vezi s politikom u toj oblasti.

⁶¹ Ulugbek Azimov, Dinara Sayakova i Elmira Esenamanova, „Sprečavanje torture u objektima za privremeni pritvor Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Kirgistan: praćenje, reakcija, rehabilitacija“, Centar OEBS-a u Biškeku, 2011, <http://www.osce.org/bishkek/93782>.

4.2 Unapređenje normi i dobre prakse

Kad je reč o unapređenju normi i dobre prakse, OEBS često podržava radionice i konferencije kako bi podigao svest o međunarodnim normama i naročito obavezama OEBS-a. Na primer, sastanci ili forumi organizuju se radi razmene dobre prakse o Kodeksu postupanja u političko-vojnim aspektima bezbednosti. Drugi pristupi pružanja podrške unapređenju normi uključuju organizovanje studijskih poseta kako bi se podstakla razmena iskustava.

Pristupi poboljšanju uticaja unapređenja normi uključuju:

- **Obezbeđivanje da se radionice / studijske posete dožive kao način ostvarivanja cilja:** Ponekad se pruža podrška radionicama kao da su one same po sebi cilj, a zapravo jednostavno predstavljaju sredstvo za postizanje promene. Radionice ne treba planirati izolovano kao jedine aktivnosti u okviru određenog projekta. One treba da budu komplementarne aktivnostima za postizanje jasnih ciljeva sa planiranim i budžetiranim naknadnim aktivnostima. Takođe je potrebno razmotriti na koji način, tokom radionica, treba podržati detaljna razmatranja potreba za reformama, planova u skladu sa normama, dobre prakse i dugoročne strategije OEBS-a i kako podržati izradu konkretnih preporuka ili dogovora o daljim aktivnostima. To znači da ciljanu publiku radionica treba pažljivo odabrati (videti osvrt 8 o savetima za odabir učesnika) i da program rada treba osmisliti na način kojim se omogućava prikupljanje i sumiranje preporuka;
- **Razmatranje načina angažovanja nacionalnih zainteresovanih strana u organizaciji radionica:** Nacionalne zainteresovane strane ponekad mogu imati kapacitet i želju da organizuju ili saorganizuju takve radionice. Radi podrške održivosti i u okviru pristupa OEBS-a jačanju prihvatanja procesa od strane države, OEBS treba da podržava događaje koje organizuju nacionalni akteri, radije nego da preuzima vođstvo u organizovanju takvih događaja kada to možda više nije potrebno. Na primer, organizacije civilnog društva mogu imati kapacitete i interes da se uključe u organizovanje takvih radionica. Stoga je potrebno uložiti napore u utvrđivanje kapaciteta organizacija civilnog društva da učestvuju u takvim aktivnostima, i proceniti da li je kontekst suviše osetljiv da bi te organizacije imale vodeću ulogu;
- **Praćenje i evaluacija podrške unapređenju normi:** Važno je pratiti da li radionice / studijske posete dovode do konkretnih preporuka ili dogovora, i da li se oni naknadno sprovode. Norme o kojima se razmatra tokom radionica / studijskih poseta treba, na primer, pratiti da bi se procenio stepen u kojem su integrisane u procese rada. Aktivnosti koje ne dovode do takvih rezultata ne treba ponavljati ukoliko se ne razmotri kako je moguće povećati njihov uticaj.

Osvrt 8: Povećanje uticaja studijskih poseta

OEBS često organizuje studijske posete da bi podstakao učesnike da uče iz tuđih iskustava. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, to se često sma-

tra korisnim za izgradnju poverenja za sprovođenje osetljivih reformi. Takve studijske posete ponekad daju značajne rezultate. Na primer, poseta poslanika Bosne i Hercegovine Nemačkoj, koju je organizovao OEBS, imala je za rezultat skupštinsku odluku o imenovanju vojnog ombudsmana. Međutim, u pojedinim slučajevima, studijske posete dobiju podršku iako neće ostvariti uticaj – na primer, kada se učesnici redovno biraju bez potpuno transparentnog i strateškog pristupa. Kako bi se povećao potencijal da studijske posete doprinesu promeni, potrebno je izraditi projektni zadatak za studijsku posetu, koji će definisati jasan cilj, konkretne rezultate koji se očekuju, ciljnu publiku i naknadne aktivnosti. Pre svega, potrebno je pažljivo odabrati učesnike takvih studijskih poseta. Njihova pozicija treba da bude relevantna za opšti cilj studijske posete. Pored toga, učesnike ne treba birati zato što su favorizovani niti isti zaposleni treba učestvovati u nekoliko uzastopnih poseta ili u nepovezanim posetama. Drugo, u idealnom slučaju, učesnici treba da budu na pozicijama koje im omogućuju da donose odluke. Treće, učesnike treba podstaći da izveštavaju o posetama na formalan način i da prenose stečeno znanje. Konačno, studijske posete treba pratiti i ocenjivati kako bi doprinele konkretnim rezultatima. Ako nema dokaza o jasnim rezultatima – kada, na primer, preporuke koje proističu iz studijskih poseta jednostavno nisu primenjene – potrebno je preispitati podršku takvim posetama.

4.3 Pružanje pravnih saveta

Od OEBS-a može biti zatraženo da sprovede analizu celokupnog postupka izrade zakona u zemlji učesnici, ili da dâ komentare na određeni zakon u vezi sa sektorom bezbednosti (npr. davanje mišljenja o nacrtima zakona o policiji ili tužilaštvu). Preporuke misija OEBS-a ili mišljenja ODIHR-a, obično zajedno sa Evropskom komisijom Saveta Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanskom komisijom), pomažu državama da obezbede usaglašenost svojih zakona sa standardima OEBS-a. OEBS može takođe podržati naknadno sprovođenje zakona.

Pristupi unapređenju uticaja pravnih saveta:

- **Sveobuhvatan pristup podršci:** Planiranje celokupnog ciklusa podrške može doprineti poboljšanju uticaja. To može uključivati, u skladu sa onim što je zatraženo: sprovođenje sudskih kontrola; pružanje direktne podrške telu koje izrađuje zakon; podršku komunikacije sa partnerima radi razmene iskustava o sprovođenju zakona; obezbeđenje izgradnje kapaciteta radi primene zakona; i praćenje sprovođenja zakona nakon usvajanja;
- **Direktna saradnja sa zakonodavcem:** Pravni saveti obično imaju veći uticaj kada je OEBS direktno davao savete i učestvovao u radnim grupama ili komisijama zaduženim za izradu nacrti zakonskih rešenja. Direktna interakcija sa zakonodavcem može obezbediti dobar prijem pravnih saveta, kao i to da kulturni kontekst bude uzet u obzir u tim savetima;

- **Unapređivanje procene mogućeg društvenog i finansijskog uticaja zakonodavstva:** OEBS treba da unapređuje i podržava procene uticaja mogućih zakonskih amandmana. Važno je da procene mogućeg uticaja zakona 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. Naime, procene treba da ispitaju mogući društveni i finansijski uticaj donošenja određenog zakona. Korisno je utvrditi u ranoj fazi potrebe za izgradnjom kapaciteta radi naknadnog sprovođenja zakona.
- **Praćenje i evaluacija pružanja pravnih saveta:** OEBS treba da ispita u kojoj meri su nacionalni akteri usvojili njegove pravne savete. Praćenje treba da uzme u obzir ne samo podršku postupku izrade zakonskih rešenja (npr. da li je podrška OEBS-a postupku izrade smatrana relevantnom ili je podsticala inkluzivan pristup), već i naknadnu fazu sprovođenja (ako je došlo do izmena zakona), ako je to primenjivo. Ako zemlja zaostaje u sprovođenju izmena zakona, OEBS može razmotriti pružanje podrške naknadnim aktivnostima da bi se podstaklo njihovo sprovođenje.

Osvrt 9: Usvajanje dugoročnog pristupa pružanju pravnih saveta u Moldaviji

U februaru 2010, tokom posete tima OEBS-a / ODIHR-a Republici Moldaviji čiji je cilj bilo sprovođenje procene, ODIHR je vodio razgovor sa Ministarstvom pravde u vezi sa izmenama važećeg zakonodavstva o zločinima iz mržnje. ODIHR je nakon toga dao preporuke o tome kako zakonodavstvo u potpunosti usaglasiti sa međunarodnim standardima.⁶² Kako bi iskoristila taj povoljan trenutak, Misija OEBS-a u Moldaviji organizovala je, zajedno sa Misijom EU koja pruža savete o politici na visokom nivou u Republici Moldaviji i Kancelarijom UN-a u Moldaviji, događaj na kojem je razmatrano kako je zločine iz mržnje moguće uspešnije suzbijati kroz pravnu reformu i reformu politika.⁶³ Ta diskusija, kojoj su prisustvovali političari Moldavije, nacionalni predstavnici sudstva, predstavnici civilnog društva i međunarodni pravni eksperti, imala je za rezultat izradu preporuka za sudstvo i zakonodavca. Prepoznajući činjenicu da pravna reforma treba da bude praćena pojačanim naporima za sprovođenje zakona, Misija OEBS-a u Moldaviji podržala je aktivnosti da obezbedi da policija, tužioci i sudije imaju kapacitet i veštine da na pravilan način utvrde i zabeleže incidente motivisane mržnjom i zločine iz mržnje. Godine 2013, Misija OEBS-a u Moldaviji, ODIHR i Kancelarija glavnog tužioca Republike Moldavije održali su obuku sa akcentom na jačanju nacionalnih kapaciteta krivičnog pravnog sistema da odgovori na zločine iz mržnje.⁶⁴

⁶² ODIHR i Misija OEBS-a u Moldaviji, „OEBS održao okrugli sto o propisima o zločinima iz mržnje“, saopštenje, 23. juni 2010, <http://www.osce.org/odihr/69478>.

⁶³ Misija OEBS-a u Moldaviji, „OEBS podržava diskusiju o jačanju aktivnosti protiv zločina iz mržnje u Moldaviji“, saopštenje, 11. juni 2012, <http://www.osce.org/moldova/91182>.

⁶⁴ Misija OEBS-a u Moldaviji, „Reakcija na seminar o zločinima iz mržnje koji je održao OEBS za tužioce i policijske službenike u Moldaviji“, 18. oktobar 2013, <http://www.osce.org/moldova/107227>.

4.4 Pružanje saveta u vezi sa praktičnom politikom

Pružanje saveta u vezi sa politikom državi učesnici predstavlja efikasan način da se podrže reformske aktivnosti države. Takvi saveti mogu imati različite vidove, tj. mogu biti saveti o mogućnostima za reformu, saveti o analizi nacionalnih planova ili izradi strategija.

Pristupi poboljšanju uticaja saveta u vezi sa praktičnom politikom uključuju:

- **Saradnju sa drugim međunarodnim akterima:** Saveti u vezi sa praktičnom politikom imaju jači uticaj ako su usaglašeni i dogovoreni sa svim glavnim akterima u zemlji, tako da se šalju istovetne poruke. Zaposleni u OEBS-u treba da se obrate drugim glavnim akterima radi saopštavanja prioriteta politike i koordinacije poruka;
- **Podsticanje inkluzivnog pristupa izradi praktične politike:** Sprovođenje promena u praktičnoj politici može uticati na veliki broj zainteresovanih strana. U tom slučaju, neophodno je podstaći inkluzivan pristup izradi praktične politike, koji uključuje sve relevantne nacionalne zainteresovane strane, kao i predstavnike civilnog društva. Pored toga, dijalog treba da obuhvati ne samo glavni grad već i regione, budući da često postoje velike razlike u izazovima u različitim delovima zemlje (videti osvrt 10);
- **Zagovaranje odgovarajućeg budžetiranja i praćenja:** Saveti u vezi sa praktičnom politikom treba da uključe napore da bi se obezbedilo da su akteri svesni finansijskih implikacija planiranih reformi. Na primer, OEBS može da pruži savete o izradi ili sprovođenju planova koji prate izradu novih zakona ili politika. Štaviše, kada je to relevantno, OEBS treba da zagovara izradu nacionalnog okvira praćenja sprovođenja novih praktičnih politika i planova;
- **Razmatranje pružanja podrške imenovanju oficira za vezu:** U posebno osetljivim oblastima upravljanja i reforme sektora bezbednosti može biti korisno postaviti oficire za vezu/koordinaciju, koji imaju potencijal da pruže važne polazne tačke za pružanje saveta u vezi sa praktičnom politikom i tehničkih saveta;
- **Praćenje i evaluacija pružanja saveta u vezi sa praktičnom politikom:** Doprinos širem regulatornom okviru u skladu sa obavezama OEBS-a predstavlja važan element za evaluaciju podrške OEBS-a u oblasti praktične politike. Na primer, moguće je ispitati dokumente nacionalne politike kako bi se procenio stepen u kojem oni odgovaraju vodećim normama i dobroj praksi koje promoviše OEBS. Takođe je potrebno pratiti njihovo sprovođenje i utvrditi oblasti gde je ostvaren slabiji napredak i gde su potrebni dodatna izgradnja kapaciteta ili zagovaranje.

Osvrt 10: Podrška zajedničkom razumevanju reforme politike u Albaniji

Da bi se pružila podrška izmeni politike, potreban je delotvoran dijalog između nacionalnih zainteresovanih strana. Godine 2010, u saradnji sa Državnom policijom Albanije, Prisustvo OEBS-a u Albaniji organizovalo je seriju od trinaest radnih stolova u različitim gradovima zemlje radi podsticanja zajedničkog razumevanja ciljeva politike među nacionalnim akterima. Radni stolovi organizovani su u kontekstu aktivnosti al-

banske policije da sprovede dugoročnu strategiju rada policije u zajednici. Na radnim stolovima predstavljene su smernice OEBS-a o radu policije koje je albanska policija nameravala da koristi u reformi. Ti događaji uspostavili su platformu za angažovanje lokalnih zvaničnika i aktera iz civilnog društva, uključujući predstavnike manjina i medija, kako bi se obezbedio sveobuhvatan dijalog između svih zainteresovanih strana. Štaviše, radni stolovi su pružili mogućnost lokalnim područnim policijskim upravama da predstave svoje regionalne strategije i akcione planove o tom pitanju, čime je povećano poverenje i dat doprinos prihvatanju procesa na lokalnom nivou. Pored jačanja dijaloga o planiranim reformama, okrugli stolovi obezbedili su prvi korak ka unapređenju odnosa između organa za sprovođenje zakona i građana.⁶⁵

4.5 Izgradnja kapaciteta

Jačanje nacionalnih kapaciteta ključno je za pružanje podrške dugoročnim i održivim reformskim aktivnostima koje vode nacionalni akteri. Izgradnja kapaciteta može biti u vidu unapređenja razvoja pojedinačnih veština (npr. obuka) ili podrška sveobuhvatnijoj izgradnji institucija (npr. pružanje podrške uspostavljanju struktura i procesa).

Pristupi jačanju uticaja izgradnje kapaciteta uključuju:

- **Integrisanje inicijativa za izgradnju kapaciteta u dugoročne strategije institucionalnih reformi:** Podrška koja se odnosi na kapacitete 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. Pored toga, potrebno je postići dogovor o načinu institucionalizacije redovnih procena potreba za obukom i pojedinačnom obukom kroz programe „obuke trenera“ ili uključivanjem obuke u redovne nastavne planove obrazovnih institucija;
- **Upravljanje fluktuacijama obučenih eksperata:** Uobičajeni izazov u oblasti obuke jeste taj da se obučena lica naknadno prebacuju u druge strukture, čime se ograničava mogućnost da se nove veštine koriste i prenesu drugima. Mogući pristup za prevazilaženje tog izazova jeste zahtevanje pisanih sporazuma sa nacionalnim zainteresovanim stranama o tome da će osoblje koje treba da bude obučeno nastaviti da radi na svojim tekućim pozicijama tokom određenog perioda kako bi se osiguralo da su u mogućnosti da primene i prenesu svoje nove veštine. Uspostavljanje alumni mreža eksperata i službenika angažovanih u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti može takođe doprineti održivosti;
- **Odabir kandidata:** Potrebno je izraditi jasan metod selekcije i projektni zadatak kako bi se garantovalo da učesnici koje su organi nominovali da učestvuju u inicijativama za izgradnju kapaciteta poseduju relevantno iskustvo i interes da unaprede svoje veštine, i da će imati prilike da ih primene (videti osvrt 8);

⁶⁵ Misija OEBS-a u Albaniji, „OEBS i albanska državna policija okončali seriju okruglih stolova u radu policije u zajednici“, saopštenje, 7. juli 2010, <http://www.osce.org/albania/69551>.

- **Praćenje i evaluacija obezbeđivanja izgradnje kapaciteta:** Na osnovu evaluacije procesa izgradnje kapaciteta i njegovih rezultata, potrebno je inicirati proces analize koji će uključiti sve zainteresovane strane i biti usmeren na sve faze procesa izgradnje kapaciteta. Aktivnosti izgradnje kapaciteta koje se nisu pokazale uspešnim treba detaljno preispitati. Naročito u oblasti obuke, jedna slaba karika obično podrazumeva nepostojanje adekvatnih naknadnih aktivnosti sa korisnicima kako bi se procenila podrška OEBS-a unapređenju svesti i znanja u praksi. Na primer, evaluacija kurseva obuke često je ograničena na beleženje broja učesnika. Evaluacija treba da bude usmereno na unapređenje znanja i veština učesnika i naročito na način na koji se primenjuju relevantno znanje i veštine. Primer dobre prakse jeste sprovođenje naknadnih anketa (npr. šest meseci kasnije) u kojima će se tražiti baš ta informacija. Izrada upitnika za supervizore polaznika obuke u vezi sa promenama koje su primetili takođe je korisna za procenu uticaja. To može doprineti podizanju svesti između supervizora o potencijalu koji poseduje obučeno osoblje u smislu davanja doprinosa institucionalnim procesima. U širem smislu, postoji potreba za procenom stepena u kojem je pojedinačna izgradnja kapaciteta povezana sa širim procesima institucionalnih reformi.

Osvrt 11: Pristup izgradnji kapaciteta koji je orijentisan na uticaj: „Obuka o zločinima iz mržnje za organe za sprovođenje zakona“ (TAHCLE)

Primer pristupa koji je orijentisan na uticaj dat je u programu ODIHR-a „Obuka o zločinima iz mržnje za organe za sprovođenje zakona“ (TAHCLE).⁶⁶ U skladu sa zahtevom države učesnice, ODIHR izrađuje memorandum o razumevanju sa nacionalnim organima kako bi se utvrdile uloge i odgovornosti. Država domaćin zatim imenuje nacionalnog oficira za vezu i nacionalnu radnu grupu za sprovođenje radi pružanja podrške izradi i sprovođenju programa. Time se obezbeđuje da su nacionalni akteri u stanju da oblikuju proces, čime se jača i karakter nastavnog plana i programa koji je prilagođen datom kontekstu. Pored toga, programu TAHCLE prethodi procena potreba koju sprovodi ODIHR da bi procenila postojeći način borbe policije protiv zločina iz mržnje, pravni okvir i stepen zločina iz mržnje. Kako bi se povećao uticaj organizovane obuke, ODIHR ulaže u metodologiju „obučiti trenera“ s ciljem obuke lokalnih policijskih službenika kao instruktora koji će zatim moći da obučavaju svoje kolege. Obuka trenera podleže praćenju i evaluaciji, pri čemu ODIHR prisustvuje, na primer, pojedinim časovima obuke koji se održavaju u nacionalnim institucijama za obuku. Primer takvog pristupa jeste sprovođenje programa u Crnoj Gori 2013. godine, kada je ODIHR organizovao kurs obuke trenera za istražitelje, policijske službenike za održavanje javnog reda i trenere sa policijske akademije. Radi praćenja uspeha tog programa, ODIHR se sastao sa učesnicima obuke godinu dana kasnije kako bi se razgovaralo o napretku i izazovima, i procenilo da li su potrebne eventualne dodatne aktivnosti.⁶⁷ Taj vid evaluacije može ponuditi polaznu tačku za prepoznavanje

⁶⁶ OSCE/ODIHR, „Obuka o zločinima iz mržnje za organe za sprovođenje zakona (TAHCLE): opis programa“, 2012, <http://www.osce.org/odih/tahcle>.

⁶⁷ Videti kratak pregled događaja ODIHR; „Obuka o zločinima iz mržnje za organe koji sprovode zakon (TAHCLE), sastanak nakon obuke“, radionica u Podgorici, 24–25. april 2014, <http://tandis.odihr.pl/?p=ki-hc,ev-sect>.

dodatnih oblasti u kojima može biti potrebna izgradnja institucionalnih kapaciteta. Na primer, na zahtev nacionalnih organa, ODIHR može pomoći policiji u izradi dodatnih praktičnih instrumenata za borbu protiv zločina iz mržnje, kao što su standardne operativne procedure, koje policiji mogu pomoći u efikasnoj primeni veština koje su stečene tokom obuke. Program TAHCLE je do sada sproveden u Bugarskoj, Hrvatskoj, Italiji, Letoniji, Litvaniji, Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, Crnoj Gori, Poljskoj i Ukrajini.

📖 Za smernice o ulozi izgradnje kapaciteta u reformi policije, videti: Frank Harris, *Uloga izgradnje kapaciteta u reformi policije* (Odeljenje za edukaciju i razvoj policije, Misija OEBS-a na Kosovu, 2005), <http://polis.osce.org/library/f/2643/527/> OSCE-SRB-RPT-2643-EN-527.pdf. Između ostalog, u dokumentu je istaknuta potreba za strategijom za izgradnju kapaciteta koja ukazuje na jasne veze sa sveobuhvatnijom izgradnjom kapaciteta.

4.6 Praćenje i evaluacija podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Delotvorno praćenje i evaluacija ključno je za dugoročne rezultate podrške. U praksi su praćenje i evaluacija često slabi u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Određeni izazovi su opšte prirode (npr. nedostatak finansijskih i ljudskih resursa), pri čemu odgovarajuće rešenje treba da bude pravilno planiranje i budžetiranje praćenja, kao i podizanje svesti o njegovom značaju. Ostali izazovi tiču se konkretno oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Na primer, ponekad je teško pratiti promene zbog kvalitativne prirode efekata upravljanja i reforme tog sektora (npr. veće poverenje stanovništva u policiju). Drugi izazov u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste činjenica da relevantni podaci (npr. broj žrtava seksualnog i rodno-zasnovanog nasilja, vojna potrošnja, stepen korupcije) možda nisu dostupni budući da se smatraju suviše osetljivima da bi bili podeljeni. To otežava izradu osnovnih podataka i predstavlja prepreku prikupljanju podataka za indikatore (za više informacija o planiranju praćenja i evaluacije, uključujući utvrđivanje i prikupljanje podataka, izradu indikatora i utvrđivanje osnovnih podataka, videti tačku 3.9). Kako bi se obezbedilo da su praćenje i evaluacija usmereni na doprinos OEBS-a dugoročnim rezultatima, potrebno je obezbediti da praćenje i evaluacija rezultata prevaziđu proste rezultate.

Pristupi unapređenju praćenja i evaluacije pristupa podršci upravljanja i reforme sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj uključuju:

- **Praćenje rezultata:** Praćenje predstavlja kontinuiranu analizu napretka ka ostvarenju rezultata. Sastoji se od prikupljanja podataka, analize podataka u odnosu na skup indikatora, pretpostavki i rizika, i validaciju tih podataka. U okviru OEBS-a, praćenje na projektnom nivou podrazumeva praćenje sprovođenja aktivnosti i ostvarenja rezultata i ciljeva. Iako je na tom nivou praćenje rezultata važno da bi se obezbedilo da se projekti pravilno sprovode, takođe je neophodno razmotriti doprinose ostvarenju ciljeva, i to naročito ciljeva široj programskoj strategiji. Na nivou programa, napredak

se generalno analizira u oblasti rezultata i krajnjih ishoda. Na tom nivou, naročito je važno obezbediti da se ispitivanje krajnjih ishoda ne zanemari. Praćenje na nivou krajnjih ishoda iziskuje analizu da li rezultati doprinose promeni u ponašanju i institucionalnoj promeni. Napredak nije moguće meriti prostim sumiranjem broja radionica koje su organizovane ili stepenom veština koje su stečene kroz obuku. Postoji potreba za prevazilaženjem rezultata kako bi se razmotrilo da li se, na primer, veštine primenjuju i da li to dovodi do određene promene. Pored toga, OEBS treba da u najvećoj mogućoj meri nastoji da proceni da li krajnji ishodi doprinose dugoročnim rezultatima koji donose promenu u životima korisnika;

- **Utvrđivanje vrste evaluacije kojoj treba pružiti podršku:** Evaluacije predstavljaju važne mehanizme za ispitivanje načina na koji krajnji ishodi (npr. promena u ponašanju i institucionalna promena) utiču na konačne primaocce usluga, tj. opštu javnost. OEBS definiše četiri vrste evaluacije: *ex-ante* evaluaciju (pre sprovođenja projekta), evaluacija napretka (tokom sprovođenja projekta), konačnu evaluaciju (nakon sprovođenja projekta) i evaluaciju uticaja. Sve četiri vrste evaluacije mogu obezbediti važne mehanizme za unapređenje podrške usmerene na uticaj, pri čemu „evaluacije uticaja“ obezbeđuju najbližu vezu. *Ex-ante* evaluacije mogu biti važne za procenjivanje ozbiljnosti projekta i naročito za procenjivanje da li planirana podrška može realno doprijeti dugoročnim rezultatima. Evaluacija napretka slično je sveobuhvatnoj vežbi praćenja. Time se omogućava prilagođavanje projekata i programa na osnovu potreba koje se menjaju, kako bi se obezbedilo da rezultati i dalje doprinose krajnjim ishodima i ciljevima. Oni stoga predstavljaju važan mehanizam za jačanje pristupa orijentisanog na uticaj, kojim se podstiče fleksibilnost i uzimaju u obzir nove nacionalne potrebe. Konačne evaluacije su važne budući da doprinose internom učenju i samorefleksiji. Nude mogućnosti da se razmisli o naučenim lekcijama i da se one integrišu u buduće projekte i programe. Pored toga, doprinose sveobuhvatnijem učenju nuđenjem mogućnosti da se utvrdi da li su pretpostavke prepoznate u teoriji promene bile prave. Konačno, evaluacije uticaja sprovode se između jedne i pet godina nakon intervencije, te su pogodne za razmatranje da li je podrška doprinela pozitivnoj (ili negativnoj) promeni za korisnike. Evaluacije uticaja obično sprovode spoljni evaluatori. Budući da su za njih potrebna posebna sredstva, često se sprovode samo za kompleksne, višegodišnje programe. Takve evaluacije su veoma blisko povezane sa procenom podrške koja je orijentisana na uticaj, budući da posebno ispituju da li je došlo do očekivanog dugoročnog uticaja i, ako jeste, da li je on održiv. Zaposleni u OEBS-u takođe vrše samoevaluaciju. U svim tim vrstama evaluacija, važno je testirati doprinos kratkoročnih rezultata ostvarenju srednjoročnih i dugoročnih ciljeva. [Za više detalja, videti priručnik OEBS-a *Projektno upravljanje u OEBS-u* (2010).]
- **Integrisanje principa upravljanja i reforme sektora bezbednosti u praćenje i evaluaciju:** Evaluacija u okviru OEBS-a zasnovano je na pet kriterijuma Odbora OECD-a za razvojnu pomoć (DAC): relevantnosti, delotvornosti, efikasnosti, uticaju i održivosti, kao i na dva prilagođena kriterijuma Evropske komisije: internoj usklađenosti u okviru OEBS-a i dodatnoj vrednosti OEBS-a. Pored toga, praćenje i evaluacija u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba da ispituju stepen u kojem je pružena

podrška usaglašena sa principima upravljanja i reforme sektora bezbednosti. To podrazumeva analizu sledećeg:

- *Prihvatanja procesa od strane države:* U kom stepenu je podrška OEBS-a pružena na način koji podstiče prihvatanje procesa od strane države?
 - *Rodne osetljivosti:* U kom stepenu se podrška u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti odražava na različite bezbednosne potrebe žena, devojčica, muškaraca i dečaka? Da li su žene, devojčice, muškarci i dečaci imali koristi od dugoročnih rezultata?
 - *Ljudskih prava:* U kom stepenu je podrška vođena pristupom koji je zasnovan na ljudskim pravima kojim se nastoji pružiti podrška nosiocima dužnosti (npr. sektoru bezbednosti) i nosiocima prava (npr. opštoj populaciji)?
- ***Inkorporiranje gledišta nacionalnih zainteresovanih strana i korisnika u praćenje i evaluacija:*** Kako bi podrška bila relevantna, dobra praksa praćenja podrazumeva usvajanje gledišta nacionalnih zainteresovanih strana i korisnika. Posledično, OEBS treba da unapređuje mehanizme za kontinuiranu zajedničku analizu napretka, koja takođe može predstavljati važan mehanizam za pružanje podrške uzajamnoj odgovornosti (videti osvrt 12 koji sadrži primer takvog mehanizma). Uključivanje nacionalnih parlamenata u definisanje standarda za ostvarenje ciljeva u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti takođe predstavlja dobru praksu. Parlamentarna skupština OEBS-a može imati ulogu usmeravanja tog procesa;
 - ***Integrisanje praćenja i evaluacije u donošenje odluka:*** Primena pristupa usmerenih na uticaj podrazumeva omogućavanje da pružena podrška bude usklađena sa nacionalnim prioritetima i da će verovatno dovesti do dugoročnih efekata. U tom smislu je potrebno prilagoditi podršku promenljivim okolnostima i naučenim lekcijama. Praćenje i evaluacija igraju važnu ulogu budući da njihovi ključni nalazi mogu omogućiti prilagođavanje projekata i programa napretku i naučenim lekcijama. Važno je obezbediti da preporuke koje proističu iz praćenja i evaluacije budu takođe integrisane u donošenje odluka u vezi sa, na primer, izradom novih projekata ili prepoznavanjem pretpostavki.

Osvrt 12: Godišnji sastanci Misije OEBS-a u Srbiji na kojima se analizira sprovođenje

Radi jačanja dijaloga sa nacionalnim zainteresovanim stranama, u okviru programa demokratske bezbednosti, Misija OEBS-a u Srbiji počela je sa organizovanjem godišnjih sastanaka na kojima se razmatraju podrška pružena tokom prethodne godine i naučene lekcije. Sastanci su okupili sve projektne partnere, uključujući i donatore, poslanike i nevladine organizacije. 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 samoevaluaciju programa.

- 📖 Za više informacija o načinu prikupljanja i analize podataka i načinu praćenja i samo-evaluacije, videti: *Projektno upravljanje u OEBS-u: priručnik za rukovodioce programa i projekata* (OSCE, 2010), <http://www.osce.org/secretari-at/70693>.
- 📖 Za smernice o praćenju i evaluaciji u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti videti *Integrisanu tehničku smernicu o praćenju i evaluaciji upravljanja i reforme sektora bezbednosti* (u radu) Međusektorske radne grupe UN-a za upravljanje i reformu sektora bezbednosti.

5. Ključni aspekti

U ovim Smernicama izložen je niz ključnih aspekata koje je potrebno uzeti u obzir prilikom podsticanja pristupa podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj.

- ➔ **Programi za rezultate koji su u većoj meri usmereni na uticaj.** U okviru upravljanja programima OEBS-a, cilj jeste nameravani uticaj podrške, tj. dugoročni rezultati kojima OEBS želi da doprinese tokom određenog broja godina. Na osnovu nacionalnih prioriteta reformi, važno je utvrditi dugoročne programske ciljeve kojima podrška OEBS-a treba da doprinese. Nivoi rezultata se ponekad mešaju. Na primer, utvrđivanje „povećane svesti o principima ljudskih prava među policijom“ kao cilja pogrešno je, budući da je reč samo o kratkoročnom rezultatu. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, dugoročni rezultati treba takođe da doprinesu pozitivnoj promeni za korisnike i njihovo šire okruženje – na primer, povećanoj bezbednosti marginalizovanih grupa ili inkluzivnijim i odgovornijim sektorima bezbednosti. Nakon utvrđivanja ciljeva projekta, teorija promene treba da bude izrađena kako bi bilo moguće utvrditi promene koje su potrebne 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 programski cilj. Između ostalog, za održivost dugoročnih rezultata ključno je da prihvatanje procesa od strane države bude adekvatno podržano tokom procesa planiranja.
- ➔ **Aktivnosti se sprovode kao način pružanja doprinosa dugoročnim rezultatima.** Zaposleni u OEBS-u treba da razmotre kako da sprovedu aktivnosti na način kojim se podržava pristup usmeren na cilj, naročito obezbeđivanjem sprovođenja aktivnosti kao sredstva za ostvarenje cilja, a ne kao cilja po sebi. To iziskuje povezivanje svih vrsta aktivnosti, uključujući radionice i časove obuke i kurseve, radi ostvarenja sveobuhvatnog cilja. Pored toga, potrebno je razmotriti podsticanje održivosti takvih aktivnosti na sledeće načine: jačanjem nacionalnih kapaciteta za preuzimanje određenih vidova podrške koje obično pruža OEBS (npr. organizacija radionica); vođenjem računa o tome da nacionalni akteri razumeju finansijske implikacije reformi i da su te reforme održive; ili integrisanjem pojedinačnih inicijativa za izgradnju kapaciteta u dugoročne strategije institucionalnih reformi.

→ **Praćenje i evaluacija napretka u smislu pružanja doprinosa održivom uticaju.**

Postoji rizik da aktivnosti praćenja i evaluacija budu usmerene na napredak koji je postignut ostvarivanjem kratkoročnih rezultata. Iako je važno pratiti takvu vrstu napretka, nije jasno da li podrška OEBS-a doprinosi održivom dugoročnom cilju. Odgovarajuće potrebe za praćenjem i evaluacijom treba da budu definisane u fazi planiranja, jasnim definisanjem dugoročnih rezultata kojima OEBS nastoji da doprinese i prikupljanjem osnovnih podataka s obzirom na relevantne indikatore. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, iako je često teško prikupiti podatke koji se smatraju osetljivima (npr. broj žrtava seksualnog nasilja), moguće je konstruisati primarne podatke ili koristiti približne (indirektne) indikatore za praćenje napretka. Praćenje i evaluacija treba da se vrše na svakom nivou lanca rezultata, uz ulaganje odlučnih napora u utvrđivanje da li OEBS doprinosi rezultatima na srednjem i višem nivou. U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, praćenje i evaluacija treba takođe da uzmu u obzir stepen u kojem je pružena podrška usaglašena sa principima upravljanja i reforme sektora bezbednosti kao što su prihvatanje procesa od strane države ili rodna ravnopravnost.

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti

Pristupi jačanju regionalne
saradnje u oblasti upravljanja i
reformе sektora bezbednosti

Smernice

Pristupi jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

1. Svrha

Svrha ovih Smernica jeste pružanje saveta zaposlenima u OEBS-u o podršci pristupima jačanja regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Svrha takvih pristupa može biti, između ostalog, da se ojačaju nacionalni reformski napor koji su potrebni za transnacionalnu saradnju, da bi se obezbedile polazne tačke za pružanje podrške nacionalnim reformskim naporima ili razmeni dobre prakse o načinima prevazilaženja izazova u vezi sa reformama. Smernice daju obrazloženje usvajanja regionalnog pristupa upravljanju i reformi sektora bezbednosti (tačka 2), primere regionalnih pristupa koje zaposleni u OEBS-u mogu da podrže (tačka 3), ističu načine primene regionalnog pristupa podršci (tačka 4) i daju kratak pregled ključnih aspekata sadržanih u Smernicama (tačka 5).

2. Obrazloženje

OEBS predstavlja najveću regionalnu organizaciju za bezbednost na svetu. Počiva na principu jačanja saradnje i dijaloga u oblasti bezbednosti radi obezbeđenja mira, demokratije i stabilnosti. OEBS stoga u potpunosti prepoznaje značaj jačanja regionalne saradnje, uključujući regionalnu saradnju u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. To se vidi u nekoliko obaveza OEBS-a u vezi sa podrškom regionalnoj saradnji, naročito u oblasti transnacionalnih pretnji. Mandati nekoliko misija OEBS-a na terenu takođe ističu potrebu da se podrže regionalne inicijative (videti osvrt 1).

Osvrt 1: Regionalni mandati misija na terenu u centralnoj Aziji

Činjenica da OEBS namerava da usvoji regionalni pristup u centralnoj Aziji potvrđena je mandatima nekoliko misija. Na primer, eksplicitan mandat Programске kancelarije u Astani jeste sprovođenje projekata u „političko-vojnoj dimenziji, sa akcentom na regionalnoj bezbednosti“ i „regionalnih projekata... koji mogu podrazumevati podršku u organizovanju regionalnih događaja OEBS-a, poseta delegacija OEBS-a datoj oblasti, kao i drugih događaja sa učešćem OEBS-a“. Centar OEBS-a u Biškeku ima sličan mandat da pomogne „u organizovanju regionalnih događaja OEBS-a, između ostalog, regionalnih seminara i poseta datoj oblasti od strane delegacija OEBS-a, kao i drugih događaja sa učešćem OEBS-a“. Štaviše, Kancelarija OEBS-a u Tadžikistanu naročito je zadužena za „povezivanje i blisku saradnju sa drugim misijama

OEBS-a u tom regionu, radi koherentnosti regionalnog pristupa OEBS-a⁶⁸. Dakle, nekoliko misija u centralnoj Aziji ima jasan mandat da podrže regionalnu saradnju, uključujući regionalnu saradnju u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

U oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti postoji nekoliko razloga za pružanje podrške u regionalnim okvirima:

Regionalni pristupi su potrebni za bavljenje pitanjima transnacionalne prirode. Brojna pitanja koja se tiču upravljanja i reforme sektora bezbednosti koja su transnacionalne prirode iziskuju regionalni pristup – na primer, borba protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, borba protiv trgovine ljudima ili jačanje saradnje u obaveštajnoj oblasti. Regionalna priroda tih pitanja prepoznata je u nekoliko obaveza OEBS-a. Na primer, Strateški okvir OEBS-a za aktivnosti u vezi sa policijom nameće obavezu OEBS-u da jača policijsku saradnju na međunarodnom i regionalnom nivou u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, i da podstiče regionalnu izgradnju kapaciteta i razmenu informacija i najbolje prakse u istragama u vezi sa visokotehnološkim kriminalom (za više primera dokumenata OEBS-a u kojima je definisana potreba za regionalnim pristupima transnacionalnim pitanjima videti osvrt 5). Pružanje podrške regionalnoj razmeni između nacionalnih institucija bezbednosti takođe je važno za unapređenje izgradnje poverenja kao preduslova saradnje u transnacionalnim izazovima.

Osvrt 2: Regionalni pristup istragama krijumčarenja migranata

Delotvoran odgovor na sve prisutniji izazov ilegalnih migracija iziskuje sveobuhvatan pristup borbi protiv krijumčarenja migranata. Nedavno je Savetodavno odeljenje za organizovani kriminal (OCAS) Misije OEBS-a na Kosovu⁶⁸ organizovalo vežbu pod nazivom „Regionalna zajednička istraga krijumčarenja migranata“ kako bi se kosovski organi za sprovođenje zakona obučili da sprečavaju, prepoznaju, suzbijaju i istražuju krijumčarenje migrantima u regionu. Cilj je bila procena regionalnih mehanizama saradnje, utvrđivanje nedostataka i davanje preporuka o delotvornijem vršenju istraga i borbi protiv trgovine ljudima. Važan aspekt obuke bilo je učešće i podrška predstavnika organa za sprovođenje zakona i javnih tužilaštava Turske, Bugarske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Albanije i Crne Gore. Jačanje mehanizama za borbu protiv neregularne migracije u jednog zemlji može, bez zajedničkog regionalnog pristupa⁶⁸, dovesti do „efekta prebacivanja tereta“ kada pritisak neregularnih migracija bude samo pomeren u druge susedne zemlje, sprečavajući delotvorno upravljanje migracionim tokovima. Učešće svih zemalja u regionu stoga treba da doprinese dugoročnijoj održivosti podrške OEBS-a u vezi sa prevazilaženjem ovog transnacionalnog izazova.

⁶⁸ Sva pozivanja u ovom tekstu na Kosovo, njegovu teritoriju, institucije ili stanovništvo treba razumeati u punoj saglasnosti sa rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244.

Regionalni pristupi mogu obezbediti polazne tačke za podršku u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti na nacionalnom nivou. Pojedina pitanja upravljanja i reforme sektora bezbednosti mogu biti percipirana kao suviše osetljiva da bi se razmatrala na nacionalnom nivou, kao što su, na primer: demokratski nadzor nad sektorom bezbednosti, integrisanje rodnih pitanja u sektor bezbednosti, ili rešavanje problema zloupotrebe ljudskih prava od strane pružalaca usluga bezbednosti. Međutim, moguće je ostvariti napredak u desenzitivizaciji takvih pitanja i podizanja svesti o njima putem diskusija na regionalnom nivou (videti osvrt 3). Štaviše, podrška razvoju i/ili sprovođenju regionalnih obaveza može olakšati zagovaranje podrške određenim pitanjima na nacionalnom nivou. Drugi ključni izazov u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti jeste okupljanje različitih zainteresovanih strana, kao što su službenici iz sektora bezbednosti, poslanici, predstavnici civilnog društva, mladi i različite etničke grupe. Obezbeđivanjem regionalne platforme za razmenu omogućuje se okupljanje različitih aktera koji se možda ne bi okupili u osetljivijem okruženju na nacionalnom nivou. To može takođe doprineti izgradnji poverenja među različitim grupama zainteresovanih strana.

Osvrt 3: Regionalni pristup unapređenju Kodeksa postupanja 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 (centralna Azija, istočna Evropa, južni Kavkaz, Crnomorski region, region Baltičkog mora i Sredozemlje). Radionica OEBS-a takođe je održana povodom dvadesetogodišnjice Kodeksa postupanja (Srbija, 2014), a radionicu o Kodeksu zajednički su organizovale Srbija i Švajcarska tokom njihovog predsedavanja OEBS- u (Beograd, 2015). Cilj seminarâ bio je da se objasni zašto je Kodeks postupanja relevantan za sve države učesnice – pomogli su u izlaganju politički osetljivih obaveza i obezbedili da nijedna država ne bude isključena iz procesa ili ostavljena u izolaciji. Seminari su takođe omogućili drugim državama učesnicama sa sličnim okolnostima i generalnom situacijom da razmenjuju iskustva i naučene lekcije. S ciljem pružanja podrške primeni Kodeksa među Mediteranskim partnerima za saradnju, Kodeks je preveden na arapski jezik uoči Mediteranske konferencije OEBS-a koja je održana na Malti 2013. godine. To je bio važan korak u podsticanju regionalnih diskusija i primene u oblasti koja je šira od one koju pokrivaju države učesnice OEBS-a.

Regionalni pristupi podsticanju razmene dobre prakse u reformskim procesima.

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti predstavljaju izazovan proces u svakoj zemlji. Države učesnice stoga mogu imati velike koristi od razmene iskustava, pozitivnih ili negativnih, o sprovođenju reformi u sektoru bezbednosti (osvrti 4 i 6 sadrže primere). Regionalni pristupi mogu podstaći prepoznavanje i razmenu zajedničkih iskustava. Na primer, OEBS pomaže državama učesnicama da iniciraju i/ili ojačaju nacionalne akcione planove koji su izrađeni u kontekstu rezolucija Saveta bezbednosti UN-a 1325 i 1540.

Usvajanje takvih akcionih planova posledično obezbeđuje polazne tačke za upravljanje i reformu sektora bezbednosti kroz primenu relevantnih standarda. Regionalna razmena dobre prakse o sprovođenju takvih planova može izgraditi posvećenost njihovoj primeni i podržati tekuće reforme.

Osvrt 4: Regionalna saradnja između ombudsmena OEBS-a za oružane snage

ODIHR je organizovao nekoliko regionalnih konferencija za ombudsmane, radi okupljanja predstavnika različitih institucija koja se bave ljudskim pravima u oblasti OEBS-a, sa ciljem podsticanja razmene njihovih iskustava o radu sa izvršnom vlašću, sudstvom, zakonodavnom vlašću i građanskim društvom, kao i utvrđivanja dobre prakse.⁶⁹ Prema studiji ODIHR-a / DCAF-a pod nazivom „Institucije ombudsmena za oružane snage u regionu OEBS-a“⁷⁰, saradnja između nacionalnih institucija ombudsmena u velikoj meri je olakšana kroz njihovo učešće na međunarodnim forumima, događajima i seminarima. Takva saradnja zabeležena je među više od polovine anketiranih institucija ombudsmena. Sve institucije ombudsmena izjavile su da su se međusobno konsultovale o pitanjima od zajedničkog interesa, „kroz direktnu komunikaciju ili na međunarodnim sastancima i forumima“.⁷¹

Podrška inicijativama na regionalnom nivou može imati za rezultat unapređenje izgradnje poverenja, podsticanje dijaloga i razmene, i doprineti sveobuhvatnijem sprečavanju konflikata.

Osvrt 5: Osnov za angažovanje OEBS-a u pružanju podrške regionalnoj saradnji

Niz obaveza OEBS-a obezbeđuje osnov za pružanje podrške regionalnoj saradnji u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Na primer:

*U oblasti podrške aktivnostima u vezi sa policijom:*⁷²

- Jedan od vodećih principa OEBS-a u toj oblasti jeste „unapređena saradnja između država učesnica i međunarodnih i regionalnih organizacija“ (stav 10). Shodno tome, OEBS pruža podršku „subregionalnim mehanizmima koordinacije i saradnje“ (stav 23).
- U oblasti organizovanog kriminala, podrška OEBS-a počiva na principu da Organizacija „unapređuje institucionalni kapacitet relevantnih zainteresovanih strana

⁶⁹ Videti, na primer, konferenciju OEBS-a / ODIHR-a za nacionalne institucije koje se bave ljudskim pravima (institucije ombudsmena, komisije za ljudska prava, instituti i drugi mehanizmi) u oblasti OEBS-a, 13–14. juli 2011, Litvanija, agenda <http://www.osce.org/odihr/80774?download=true>.

⁷⁰ Studija ODIHR-a / DCAF-a „Institucije ombudsmena za oružane snage u regionu OEBS-a“, 2015, <http://www.dcaf.ch/Publications/Mapping-Study-Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-in-the-OSCE-Region>.

⁷¹ Studija ODIHR-a / DCAF-a „Institucije ombudsmena za oružane snage u regionu OEBS-a“, 2015, p. 47, <http://www.dcaf.ch/Publications/Mapping-Study-Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-in-the-OSCE-Region>.

⁷² Strateški okvir OEBS-a za aktivnosti u vezi sa policijom, PC.DEC/1049, 2012, <http://www.osce.org/pc/92559?download=true>.

i jača saradnju u oblasti sprovođenja zakona na međunarodnom, regionalnom i nacionalnom nivou“ (stav 15).

- U oblasti visokotehnološkog kriminala, OEBS „podstiče, na regionalnom i nacionalnom nivou, izgradnju kapaciteta i razmenu informacija i najbolje prakse u istraživanju visokotehnološkog kriminala i postupanja sa dokazima u oblasti visokotehnološkog kriminala“ (stav 19).

U oblasti podrške upravljanju graničnom bezbednošću:⁷³

- OEBS „obezbeđuje stalni politički dijalog o pitanjima u vezi sa granicom, kroz diskusije u odgovarajućoj konsultativnoj radnoj strukturi o sprovođenju obaveza i budućem razvoju saradnje država učesnica u toj oblasti“ (stav 11).
- Budući da OEBS predstavlja forum za saradnju sa 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“ (stav 16).

U oblasti borbe protiv terorizma:⁷⁴

- 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 rešavanje faktora koji vode u terorizam; i ispitivanje sinergija u odgovoru na nove transnacionalne pretnje i izazove po bezbednost i stabilnost“ (stav 12).
- OEBS treba da „unapredi saradnju i izgradi kapacitete na nacionalnom, regionalnom i subregionalnom nivou radi sprečavanja i borbe protiv terorizma, između ostalog u oblastima krivične pravde, sprovođenja zakona i granične bezbednosti i upravljanja, u okviru koji je zasnovan na vladavini prava i poštovanju ljudskih prava“ (stav 16).

U oblasti borbe protiv trgovine ljudima:⁷⁵

- „Jedinica za strateška policijska pitanja i Kancelarija koordinatora OEBS-a u oblasti ekonomije i ekologije (OCEEA) podstiče razmenu informacija između zemalja učesnica o najboljoj praksi koju treba da primenjuju nadležne istražne jedinice da bi proverile eventualno kriminalno poreklo sumnjive imovine ili poreklo vezano za trgovinu ljudima“ (stav 10.2).

⁷³ Koncept OEBS-a o upravljanju i bezbednosti granica, MC.DOC/2/05, 2005, <http://www.osce.org/mc/17452?download=true>.

⁷⁴ Konsolidovani okvir OEBS-a za borbu protiv terorizma, PC.DEC/1063, 2012, <http://www.osce.org/pc/98008?download=true>.

⁷⁵ Akcioni plan OEBS-a za borbu protiv trgovine ljudima, MC.DEC/2/03, 2003, <http://www.osce.org/odihr/23866?download=true>.

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

U ovom odeljku izloženo je pet glavnih pristupa jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, i to: jačanje izgradnje kapaciteta na regionalnom nivou, unapređivanje regionalne saradnje i razmene informacija između aktera u sektoru bezbednosti; unapređenje sprovođenja međunarodnih obaveza; podrška regionalnim strukovnim mrežama i udruženjima; i podrška bilateralnoj saradnji kao prvom koraku ka regionalnim inicijativama.

3.1 Podrška izgradnji kapaciteta na regionalnom nivou

Izgradnja kapaciteta na regionalnom nivou sprovodi se okupljanjem nacionalnih zainteresovanih strana iz različitih zemalja u određenom regionu na radionicama ili obukama. To može biti posebno korisno kada se države suočavaju sa sličnim reformskim izazovima (videti osvrt 6). Praksa kada različite zemlje razmenjuju iskustva u prevazilaženju izazova za sprovođenje reformi može doprineti izgradnji poverenja. Štaviše, izgradnja kapaciteta na regionalnom nivou može unaprediti učenje kroz razmenu kolega koji se bave istim pitanjima i podstaći zajedničko prepoznavanje problema i naučenih lekcija. U oblasti upravljanja granicama, na primer, Koledž OEBS-a za službenike granične policije u Dušanbeu nudi mogućnosti za unapređenje znanja graničnih službenika na višim položajima iz regiona putem zajedničke obuke, čime se takođe može izgraditi poverenje u pogledu buduće saradnje. Istovremeno, potrebno je imati u vidu da se kapaciteti i pristupi, uključujući pristupe bezbednosti regionalnih granica, razlikuju unutar određenog regiona, zbog čega je regionalne inicijative za izgradnju kapaciteta potrebno prilagoditi.

Pristupi pružanju podrške mogu biti:

- Utvrđivanje izazova koje dele zemlje učesnice u regionu i utvrđivanje da li države mogu imati koristi od regionalne razmene i/ili obuke;
- Pružanje podrške izgradnji kapaciteta na regionalnom nivou putem regionalnih radionica i seminara za kolege;
- Obezbeđivanje da, kada je to moguće, različite državne zainteresovane strane i zainteresovane strane iz civilnog društva, uključujući organizacije civilnog društva, budu pozvani da učestvuju u regionalnim događajima izgradnje kapaciteta radi unapređenja izgradnje poverenja među zainteresovanim stranama. To posledično može biti korisno za pružanje podrške saradnji između sektora bezbednosti i civilnog društva na nacionalnom nivou.

Osvrt 6: Primena regionalnog pristupa izgradnji kapaciteta u prevazilaženju zajedničkog izazova

Države učesnice u jugoistočnoj Evropi nedavno su uvele nove zakonike o krivičnom postupku, prema kojima istrage vode tužioci, a ne istražne sudije kao što je to ranije bio slučaj. Budući da su se sve države učesnice o kojima je reč suočavale sa sličnim izazovima u sprovođenju novog propisa, relevantne misije OEBS-a, uz

podršku Jedinice za strateška policijska pitanja Odeljenja za transnacionalne pretnje (TNTD/SPMU), organizovale su niz regionalnih radionica radi rešavanja tog pitanja. Na radionicama su učestvovali predstavnici policije i sudstva, a njihov rezultat bila je razmena praktičnih iskustava u uvođenju novih krivičnih procedura. Pored toga, ODIHR trenutno sprovodi regionalnu procenu u jugoistočnoj Evropi kojom ispituje kako novi krivični postupci utiču na poštovanje prava na pošteno suđenje, kao rezultat izmenjenih uloga policije, tužilaca, sudija i branilaca. Regionalni pristupi stoga imaju jasan potencijal da ponude inovativne načine prevazilaženja izazova s kojima se suočavaju brojne različite zemlje.

3.2 Unapređenje regionalne saradnje i razmene informacija između aktera u sektoru bezbednosti

Brojni izazovi koji se tiču bezbednosti iziskuju zajedničke napore i razmenu informacija preko granice. Reč je, na primer, o transnacionalnom organizovanom kriminalu, upravljanju bezbednošću granica, masovnim migracijama i visokotehnološkoj bezbednosti. U vezi sa ovakvim pitanjima, OEBS podržava napore za unapređenje prekogranične saradnje. Na primer, zajedničke vežbe obuke simulacije koje okupljaju organe iz različitih zemalja mogu unaprediti saradnju i izgraditi poverenje. Prekogranična saradnja može takođe unaprediti uzajamno razumevanje propisa i procedura koji se primenjuju u različitim zemljama.

Pristupi podršci mogu biti sledeći:

- Podsticanje umrežavanja između organa susednih država (npr. putem zajedničkih vežbi simulacije ili izrade regionalnih priručnika, kao što je navedeno u osvrtu 7);
- Unapređenje koristi regionalne saradnje (npr. razmenom najbolje prakse o studijskim posetama);
- Pružanje podrške izradi zajedničkih normi i praksi (npr. obezbeđivanjem zajedničke obuke za predstavnike bezbednosnih institucija iz različitih zemalja), čime se mogu podstaći aktivnosti saradnje i izgraditi poverenje;
- Pružanje podrške uspostavljanju mehanizama koordinacije između organa, uključujući imenovanje kontakt osoba;
- Pružanje podrške izradi regionalnih strategija (npr. regionalnih akcionih planova) kako bi se odgovorilo na mogućnosti zajedničkog rešavanja zajedničkih izazova, kao što su transnacionalne pretnje.

Osvrt 7: Izrada regionalnog priručnika o dobroj praksi unapređenja saradnje

Nakon što su iznete preporuke sa zajedničkog sastanka OEBS-a / UNODC-a (Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droga i kriminala) iz 2008. godine, SPMU radio je zajedno sa Centrom za sprovođenje zakona u jugoistočnoj Evropi (SELEC, tada poznat kao Centar za regionalnu inicijativu u jugoistočnoj Evropi za borbu protiv prekograničnog kriminala – SECI) na izradi policijskog priručnika o kontrolisanoj isporuci, koji je bio naročito namenjen za jugoistočnu Evropu. Rezultat, koji je ostvaren uz saradnju sa 17 država učesnica, bio je *Priručnik za kontrolisanu isporuku za zemlje jugoistočne Evrope*. Uvažavajući činjenicu da države imaju različita pravila i propise koji uređuju zahteve u vezi sa kontrolisanim isporukama, cilj Priručnika jeste unapređenje saradnje između službenika za sprovođenje zakona i sudstva u jugoistočnoj Evropi. Naime, Priručnik daje pregled propisa i pravila koji uređuju kontrolisane isporuke u svakoj od 17 država i pojašnjava načine primene mehanizma saradnje. Radi unapređenja regionalne saradnje, takođe pruža praktičarima imena i podatke o ovlašćenim licima u susednim državama.⁷⁶ SELEC redovno ažurira Priručnik kako bi on bio u svakom trenutku koristan instrument za sprovođenje zakona.

3.3 Unapređenje razvoja i/ili sprovođenja međunarodnih/regionalnih normi i standarda

Norme i standardi koji su izrađeni na regionalnom ili međunarodnom nivou mogu obezbediti polazne tačke za upravljanje i reformu sektora bezbednosti. Na primer, ratifikacija međunarodnih/regionalnih sporazuma i konvencija omogućava unapređivanje mera koje su usaglašene sa tim normama i standardima. Analiza napretka u sprovođenju takvih obaveza na regionalnom nivou omogućuje da države ne budu izolovane, već da budu deo šireg procesa analize. Takođe se utvrđuju obaveze tako što, na primer, države podstiču slične države da ubrzaju sprovođenje. Primeri takvih konvencija/obaveza uključuju Konvenciju Ujedinjenih nacija o borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (UNTOC), Rezoluciju Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1540 (2004), Konvenciju Ujedinjenih nacija o borbi protiv korupcije (UNCAC) i Kodeks postupanja OEBS-a u političko-vojnim aspektima bezbednosti.

Pristupi podršci mogu biti sledeći:

- Utvrđivanje međunarodnih/regionalnih obaveza koje države tek treba da ratifikuju i/ili sprovedu kako bi se utvrdile mogućnosti za pružanje podrške,
- Podizanje svesti o značaju ratifikovanja relevantnih obaveza i/ili pružanje podrške za nacionalno sprovođenje međunarodnih obaveza koje su relevantne za datu državu;

⁷⁶ OEBS i Centar za sprovođenje zakona jugoistočne Evrope, „Priručnik za kontrolisanu isporuku za jugoistočnu Evropu“, serija publikacija TNTD/SPMU, tom 8, 2008. (nije dostupno za javnost).

- Pružanje podrške inicijativama izgradnje kapaciteta o načinu sprovođenja delova obaveza koji se odnose na upravljanje i reformu sektora bezbednosti;
- Organizovanje regionalnih radionica radi razmatranja napretka u sprovođenju relevantnih obaveza i razmene iskustava u sprovođenju normi i standarda. Moguće je organizovati van regiona radionicu se predstavnicima određenog regiona, na primer u vidu studijske posete.

Osvrt 8: Regionalni seminar kojim se ispituje primena dela Konvencije UN-a o borbi protiv korupcije

Konvencija UN-a o borbi protiv korupcije obavezuje države potpisnice da usvoje zakonodavne i druge mere koje će omogućiti njihovim nadležnim organima da, po zahtevu druge države potpisnice, vrate, ako je to moguće, oduzetu imovinu državi molilji.⁷⁷ Da bi ispitao način pružanja podrške u oblasti OEBS-a, godine 2012. OEBS je organizovao Regionalni seminar o utvrđivanju, zadržavanju i vraćanju ukradene imovine u regionu OEBS-a, u saradnji sa UNODC-om i Inicijativom Svetske banke o povraćaju ukradene imovine, i uz podršku irskog predsedavanja OEBS-u i Instituta za upravljanje u Bazelu. Cilj seminara bilo je okupljanje eksperata i praktičara iz država učesnica OEBS-a i partnera za saradnju radi razmatranja i razmene iskustava o: slučajevima povrata imovine i pitanjima vezanim za pravne instrumente, utvrđivanju rizičnih grupa, praćenju imovine i međunarodnim i regionalnim okvirima za saradnju. Seminaru su prisustvovali službenici na višim položajima koji se bave pitanjima borbe protiv korupcije i pranja novca (npr. agencije za borbu protiv korupcije, finansijsko-obaveštajna tela, istražne agencije i agencije za sprovođenje zakona, istražne sudije, tužioci i zakonodavci), kao i predstavnici finansijskih institucija.⁷⁸

3.4 Unapređenje regionalnih profesionalnih mreža i udruženja

Unapređenje regionalnih platformi ili mreža eksperata može biti delotvorno sredstvo za unapređenje održivosti regionalne saradnje. Zahvaljujući tome, kontakt osobe u tim mrežama mogu nastaviti da dele iskustva i nakon njihovog učešća u *ad hoc* događajima (npr. deljenjem kontakt podataka ili izradom informativne brošure). Profesionalne mreže kao što su udruženja žena advokata i policijskih službenika Roma mogu doprineti razmeni iskustava u pružanju podrške reformskim naporima. Udruženja za obuku, na primer, mogu podržati usklađivanje obuke sa dobrom praksom i minimalnim standardima. Primeri postojećih mreža uključuju Konvenciju za policijsku saradnju u jugoistočnoj Evropi i Asocijacija evropskih policijskih koledža.

⁷⁷ OEBS, „Seminar o utvrđivanju, zadržavanju i vraćanju ukradene imovine u regionu OEBS-a“, opšti dokument, SEC. GAL/159/12/Rev.1, <http://www.osce.org/eea/93326?download=true>.

⁷⁸ OEBS, „Regionalni seminar o utvrđivanju, zadržavanju i vraćanju ukradene imovine u regionu OEBS-a“, 2012, <http://www.osce.org/eea/92150>.

Pristupi podršci mogu biti sledeći:

- Utvrđivanje postojećih mreža i mogućnosti za saradnju sa njima. To može biti sprovedeno putem vežbe za utvrđivanje aktera, koja je u idealnom slučaju integrisana u širu procenu potreba, i/ili konsultovanjem organa domaćina o njihovim nacionalnim potrebama u vezi sa potrebama za regionalnom saradnjom;
- Podizanje svesti među nacionalnim partnerima o postojećim regionalnim strukovnim mrežama i udruženjima kojima žele da pristupe,
- Kada je to prikladno, pružanje podrške takvim mrežama i udruženjima;
- Kada je to moguće, pružanje podrške razvoju novih regionalnih mreža koje treba da odgovore na potrebe u nastajanju.

Osvrt 10: Pružanje podrške izradi neformalne regionalne mreže eksperata u istragama visokotehnološkog kriminala

Između 2010 i 2014, TNTD/SPMU, u saradnji sa misijama na terenu i zemljama učesnicama, organizovali su niz obuka o istragama visokotehnološkog kriminala na regionalnom nivou, počev od zajedničkog kursa obuke o istragama u oblasti visokotehnološkog kriminala za 18 policajaca iz šest zemalja jugoistočne Evrope (Albanije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Crne Gore i Srbije). Tokom niza godina, ista grupa polaznika pohađala je napredne kurseve obuke o informatičkoj forenzici, mrežnim istragama, forenzičkim kompjuterskim veštinama i korišćenju Linuksa kao alatke za istrage. Kursevi obuke bili su organizovani u partnerstvu sa Evropolom, Evropskom grupom za obuku i edukaciju o visokotehnološkom kriminalu, Univerzitetskim koledžom iz Dablina, Makrosoftom, nemačkom Kancelarijom federalne kriminalističke policije (*Bundeskriminalamt*) i Udruženjem javnih tužilaca Srbije. Budući da je ista grupa polaznika bila ciljna grupa tih kurseva obuke tokom niza godina, njihove veštine su kontinuirano unapređivane i oni su uspostavili dobre međusobne odnose, što je pružilo osnov za razvoj neformalne mreže za podsticanje prekogranične razmene informacija. Nakon uspeha inicijative za regionalnu obuku u jugoistočnoj Evropi, godine 2014. TNTD/SPMU organizovali su u Biškeku prvu regionalnu obuku o istragama visokotehnološkog kriminala u centralnoj Aziji, kojoj su prisustvovali istražitelji visokotehnološkog kriminala iz Kazahstana, Kirgistana i Tadžikistana, kao i kurs obuke u Tbilisiju za istražitelje visokotehnološkog kriminala iz Gruzije i Jermenije.

3.5 Pružanje podrške bilateralnoj saradnji kao prvom koraku ka regionalnim inicijativama.

Podrška regionalnoj saradnji može ponekad početi od malih koraka, naročito u slučajevima kada regionalni mehanizmi koordinacije ne postoje ili ne postoji politička volja za tesnijom regionalnom saradnjom u pitanjima vezanim za upravljanje i reformu sektora bezbednosti. Takvi koraci mogu podrazumevati podršku zainteresovanim stranama za učešće u važnim događajima u regionu, što može doprineti sveobuhvatnijoj izgradnji poverenja ili podizanju svesti o normama ili pitanjima koji postaju dominantni u regionu (videti osvrt 10). Drugi takav mali korak može biti podrška unapređenju bilateralne sa-

radnje između dve ili više država u regionu. Jačanje bilateralne saradnje između dve države koje se suočavaju sa sličnim izazovima ili imaju sličnu kulturu može biti delotvorna strategija za unapređenje regionalne saradnje. Takva saradnja treba da bude usmerena na izgradnju nacionalnih kapaciteta i unapređenje otvorene razmene iskustava i najbolje prakse. Na primer, Programaska kancelarija OEBS-a u Astani organizovala je studijsku posetu službenika iz Kazahstana Srbiji kako bi podržala inicijativu Kazahstana da se steknu informacije o nacionalnom mehanizmu upućivanja žrtava trgovine ljudima koji postoji u Srbiji.

Pristupi podršci mogu biti sledeći:

- Finansiranje nacionalnog učešća u relevantnim regionalnim događajima koji unapređuju izgradnju poverenja ili podižu svest o normama u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti;
- Pružanje podrške studijskim posetama drugim državama u regionu koje su prošle kroz slične reforme (o načinima na koje studijske posete mogu povećati nacionalne kapacitete, videti osvrt 12).

Osvrt 11: Regionalna radionica o transnacionalnim izazovima

Godine 2014, Kancelarija OEBS-a u Tadžikistanu i Odeljenje OEBS-a za transnacionalne pretnje organizovali su regionalnu radionicu u centralnoj Aziji o pojavi stranih terorističkih boraca. Radionica je okupila preko 150 državnih predstavnika i eksperata civilnog društva iz velikog broja država učesnica OEBS-a i partnera za saradnju. Radionica je organizovana u širem kontekstu potreba za zajedničkom međunarodnom odgovornošću u borbi protiv radikalizacije. Budući da je radionicom prepoznat ključni značaj regionalnih pristupa delotvornog suzbijanja pretnje od stranih terorističkih boraca, definisala je zadatak izrade regionalnog foruma stručnosti radi pružanja podrške razvoju regionalne mreže eksperata. Štaviše, očekuje se da njen rad poveća poverenje između organa za sprovođenje zakona u regionu.

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

Pružanje podrške regionalnoj saradnji treba da se odvija u okviru šire podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti. U tom smislu, pristupe jačanju regionalne saradnje ne treba primenjivati kao *ad hoc* aktivnosti, već oni treba da budu jasno povezani sa opštim ciljem podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti koju pruža OEBS u određenoj državi. [Videti *Smernice o pristupima upravljanju i reformi sektora bezbednosti koji su usmereni na uticaj.*] Nakon utvrđivanja potrebe za podrškom regionalnim pristupima, potrebno je sprovesti aktivnosti kako bi se pružila podrška njihovoj primeni. Glavni faktori koje je potrebno uzeti u obzir prilikom primene pristupa jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti su sledeći:

- Uključivanje regionalne dimenzije upravljanja i reforme sektora bezbednosti u planiranje;
- Obezbeđivanje da se nacionalni pristupi primene u širem okviru podrške;
- Primena postepenog pristupa;
- Unapređenje razumevanja da regionalni pristupi mogu biti rentabilni i služiti za jačanje prihvatanja procesa na nacionalnom/regionalnom nivou;
- Prepoznavanje da regionalni pristupi imaju svoja ograničenja;
- Obezbeđivanje da regionalni pristupi ne naruše nacionalne potrebe u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti; i
- Korišćenje postojećih internih mehanizama za koordinaciju i razmenu informacija.

4.1 Uključivanje regionalne dimenzije upravljanja i reforme sektora bezbednosti u planiranje

Zaposleni koji se bave planiranjem aktivnosti u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti treba da vode računa o tome da se izazovi i mogućnosti regionalnih pristupa uzmu u obzir tokom faze planiranja projekta. Na primer, procene potreba OEBS-a treba da uključe regionalnu dimenziju upravljanja i reforme sektora bezbednosti kako bi se prepoznali koristi regionalnog pristupa i njegova izvodljivost, što će posledično uticati na izradu projekta (videti osvrt 12). Između ostalog, to podrazumeva razumevanje regionalne dinamike saradnje i konflikata, kao i procenu zajedničkih izazova u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti u datom regionu. Procene treba takođe da uzmu u obzir postojeće regionalne inicijative i obaveze, koje mogu obezbediti polazne tačke za reformske napore na nacionalnom nivou. Konačno, procene treba da uzmu u obzir znanje stečeno na osnovu iskustva drugih zemalja u regionu koje su sprovodile slične reforme. [Videti *Smernice OEBS-a o procenama potreba u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.*]

Osvrt 12: Unapređenje regionalne saradnje između aktera u oblasti krivične pravde

Misija OEBS-a u Bosni i Hercegovini odavno je prepoznala vrednosti regionalnog pristupa podršci aktivnosti u oblasti reforme sudstva. U kontekstu ratnih zločina, regionalni pristup smatran je naročito prikladnim budući da se relevantni arhivi, tužiocima, žrtve i svedoci često nalaze u raznim delovima regiona. U tom smislu, aktivnosti Misije delotvorno su integrisane u Projekat OEBS-a / ODIHR-a o pravdi u oblasti ratnih zločina, uz blisku saradnju sa drugim misijama u regionu. Cilj projekta jeste pružanje podrške akterima u krivičnom sistemu (policiji, tužiocima, sudijama, pružaocima usluga zaštite svedoka) u regionu jugoistočne Evrope u krivičnom gonjenju ratnih zločina i donošenju sudskih presuda o tim zločinima. Kao rezultat toga, velika regionalna konferencija o sprovođenju međunarodnog humanitarnog prava održana je 2014. godine, u saradnji sa Međunarodnim komitetom Crvenog krsta, Ambasadom Švajcarske i Sudom Bosne i Hercegovine.

4.2 Obezbeđivanje da se nacionalni pristupi primene u širem okviru podrške

Regionalni pristupi treba da budu povezani sa jasnim ciljevima za upravljanje i reformu sektora bezbednosti u državama. Na primer, regionalni pristupi mogu biti prepoznati kao prioritet podrške OEBS-a ukoliko nacionalni cilj podrazumeva unapređenje borbe protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Potrebno je pažljivo razmotriti način unapređenja održivosti regionalnog pristupa, 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 (putem radionica, ekspertskih misija, studijskih poseta itd.).⁷⁹ Iako se to ne odnosi direktno na OEBS, pristup povezivanja („twinning projekti“) može predstavljati korisnu strategiju za uključivanje studijskih poseta u okvir dugoročnije saradnje i razmene iskustava radi pružanja podrške državama učesnicama da primene norme, principe i obaveze OEBS-a (videti osvrt 13).

Osvrt 13: Povezivanje studijske posete sa konkretnim nacionalnim potrebama

Studijske posete treba da budu deo šireg programa podrške. Godine 2014, Kancelarija OEBS-a u Tadžikistanu i Centar OEBS-a u Biškeku, uz blisku saradnju sa Ženevskim centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), organizovala je studijsku posetu u Estoniju za učesnike iz Tadžikistana i Kirgistana o dobroj praksi u oblasti demarkacije i delimitacije granica. Ključni izazov sa kojim su se suočavale te dve zemlje jeste nejasno definisana granica. U tom slučaju, poseta je organizovana kao deo šire reakcije na niz incidenata koji su se odigrali na granici između dve države krajem 2013. i u 2014. godini.⁸⁰ Cilj studijske posete bilo je sticanje neposrednog uvida u način organizovanja estonske službe granične policije u oblastima estonsko-ruske granice koja takođe nije jasno definisana. Učesnici su takođe prisustvovali obuci o sprečavanju konflikata, čiji je cilj bio prepoznavanje zajedničkih mera za izgradnju kapaciteta u oblasti zaštite državne granice.⁸¹ Učesnici studijske posete bili su predstavnici predsedničkog aparata Tadžikistana, ministarstava spoljnih poslova i pravde i granične jedinice vojske, kao i predstavnici predsedničkog aparata Kirgistana, ministarstva spoljnih poslova, Državnog sekretarijata o graničnim pitanjima i granične jedinice vojske.

⁷⁹ Videti opise Evropske komisije / pregovora o evropskoj susedskoj politici i proširenju, „Twinning“, http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/index_en.htm, and European Commission/International Cooperation and Development, „EU Neighbourhood & Russia: Twinning“, https://ec.europa.eu/europeaid/regions/eu-neighbourhood-region-and-russia/interregional-cooperation/twinning_en.

⁸⁰ Kancelarija OEBS-a u Tadžikistanu, „OEBS organizuje studijsku posetu tadžikistanskih i kirgistanskih eksperata Estoniji u vezi sa demarkacijom i delimitacijom“, saopštenje, juli 2014, <http://www.osce.org/tajikistan/121635>.

⁸¹ Kancelarija OEBS-a u Tadžikistanu, „OEBS obučava službenike iz Tadžikistana i Kirgistana o sprečavanju konflikata“, saopštenje, juli 2014, <http://www.osce.org/tajikistan/120723>.

4.3 Primena postepenog pristupa

OEBS igra posebnu ulogu u pružanju podrške nacionalnim regionalnim pristupima s ciljem unapređenja saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. Kada, kao što je to ponekad slučaj, ne postoji volja za sprovođenje takvih inicijativa, OEBS mora prepoznati tu činjenicu. Kako bi podstakao nacionalni interes za regionalne inicijative, OEBS može razmotriti usvajanje postepenog pristupa, najpre pružanjem podrške regionalnoj saradnji na tehničkom nivou podsticanjem, na primer, učešća eksperata u regionalnoj obuci. Pored izgradnje poverenja između država učesnica, time se mogu istaći koristi regionalnog pristupa. Istovremeno, to može omogućiti podršku za sveobuhvatniji vid regionalne saradnje koju vode nacionalne zainteresovane strane, kao što je izrada zajedničkih akcionih planova za borbu protiv zajedničkih pretnji.

4.4 Unapređenje razumevanja da regionalni pristupi mogu biti isplativi i služiti za jačanje prihvatanja procesa na nacionalnom/regionalnom nivou

Ponekad je potrebno podići svest o značaju regionalnih pristupa – naročito kada je za regionalne pristupe potrebno više resursa. Važno je istaći da ulaganje u regionalne pristupe kojima se unapređuje saradnja između država članica može imati dugoročan uticaj koji će poništiti inicijalne troškove. To može biti slučaj, na primer, kada podrška regionalnim strukturama unapređuje regionalne kapacitete i prihvatanje koncepta na regionalnom nivou. Može biti korisno da OEBS sarađuje sa postojećim regionalnim strukturama 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 za plaćanje međunarodnih eksperata obuke podele ili se udruže resursi za koordinaciju događaja (videti osvrt 13). Konačno, OEBS treba da podigne svest o činjenici da bi, iz nacionalne perspektive, bilo isplativije baviti se izazovima kao što su transnacionalni organizovani kriminal ili trgovina ljudima kroz regionalnu saradnju. Međutim, istovremeno postoji potreba za valjanom analizom kako bi koristi regionalnih pristupa bile veće od troškova (videti tačku 4.5).

Osvrt 14: Angažovanje postojećih regionalnih struktura

U pojedinim regionima već postoje regionalni mehanizmi za koordinaciju i saradnju koji obezbeđuju polaznu tačku za saradnju u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti. To su, na primer, Savet za regionalnu saradnju u Sarajevu (RCC), Klirinška kuća za kontrolu malokalibarskog i lakog oružja za jugoistočnu i istočnu Evropu (SEESAC) i Regionalni centar za pomoć u verifikaciji i implementaciji kontrole naoružanja u jugoistočnoj Evropi (RACVIAC), sada poznat kao Centar RACVIAC za saradnju u oblasti bezbednosti. RACVIAC je regionalna međunarodna organizacija čija je misija podsticanje dijaloga i saradnje u pitanjima bezbednosti u jugoistočnoj Evropi. Umesto udvajanja aktivnosti takvih struktura, OEBS može doneti dodatnu vrednost pružanjem potrebne ekspertize. Na primer, 2015. godine, Jedinica OEBS-a za graničnu bezbednost i upravljanje podržala je RACVIAC u organizaciji petodnevno kursa obuke o graničnoj bezbednosti i upravljanju „Ispitivanje i prepoznavanje na granici – lica, tereta i vozila”. RACVIAC je bio domaćin radionice, dok je OEBS

obezbedio jednog predavača eksperta.⁸² Saradnja sa postojećim regionalnim strukturama može doprineti komparativnim prednostima i ojačati regionalne kapacitete i prihvatanje procesa upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

4.5 Prepoznavanje da regionalni pristupi imaju svoja ograničenja

U pojedinim okolnostima regionalni pristupi možda neće biti korisni – na primer, kada se države nalaze u različitim fazama određenog procesa reformi, kada država učesnica nema (ili ne smatra da ima) slične izazove ili karakteristike kao i susedne države, ili kada država ne smatra sebe delom određenog regiona. Štaviše, mandati misija OEBS-a na terenu u određenom regionu razlikuju se toliko da nije moguće obezbediti koherentnu podršku. Pored toga, pojedine misije nemaju regionalne mandate i potrebna im je pomoć jedne institucije OEBS-a ili Sekretarijata OEBS-a kako bi pružile delotvornu podršku regionalnom pristupu. Odgovarajuće procene, uključujući blagovremenu komunikaciju sa organima domaćinima, ključne su kako bi se unapred razumeli izazovi i koristi regionalnog pristupa.

4.6 Obezbeđivanje da regionalni pristupi ne naruše nacionalne potrebe u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti

Iako države u određenom regionu mogu imati slične izazove, ne smeju se zanemariti posebne nacionalne obaveze. Regionalna analiza može ukazati na dobre razloge za održavanje mera koje ne moraju biti regionalni prioriteti određene države. Regionalne prioritete stoga treba pažljivo razmotriti u svetlu nacionalnih prioriteta kako bi se obezbedila komplementarnost i, stoga, razlog za pružanje podrške.

4.7 Korišćenje postojećih internih mehanizama za koordinaciju i razmenu informacija

Podrška regionalnim inicijativama iziskuje saradnju u okviru struktura OEBS-a koje su angažovane u određenom regionu. Važno je koristiti postojeće mehanizme koordinacije i razmene informacija kako bi se utvrdile mogućnosti, zajednički izazovi i najbolja praksa. Regionalni sastanci šefova misija OEBS-a ili šefova određenih komponenti (npr. odeljenja za sprovođenje zakona) pružaju korisnu priliku za koordinaciju moguće podrške u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti na regionalnom nivou. Mreže kontakt osoba takođe pružaju mogućnost razmene iskustava i dokumenata sa susednim misijama. Između ostalog, kontakt osobe mogu podržati napore utvrđivanja zajedničkih regionalnih potreba, razmene ekspertskih saveta, traženje mogućnosti za udruživanje resursa i stvaranje neformalnih mreža. Mehanizmi razmene informacija (npr. internet platforme) mogu takođe biti korisni za unapređenje regionalne saradnje između zaposlenih u OEBS-u i predstavljati korisne instrumente za civilno društvo (videti osvrt 14).

⁸² Centar za saradnju u oblasti bezbednosti RACVIAC, „Kurs o bezbednosti granice i upravljanju počinje u RACVIAC-u”, vest, 10. februar 2015, <http://www.racviac.org/news/index.html#item72>.

Osvrt 15: Korišćenje instrumenata za razmenu informacija

Tokom poslednjih godina, različite strukture i institucije OEBS-a razvile su onlajn instrumente za unapređenje razmene informacija, pristupa važnim dokumentima i, u nekim slučajevima, obezbeđivanja resursa za civilno društvo. Primer u oblasti rada policije jeste POLIS⁸³ – onlajn resurs kojim upravlja TNTD. Između ostalog, on omogućava prikupljanje najbolje prakse i naučenih lekcija iz operacija na terenu, kao i relevantnih propisa, izveštaja i materijala za obuku koje mogu koristiti zaposleni u OEBS-u i civilno društvo u celom regionu. Usredsređujući se na zaštitu ljudskih prava, ODIHR je uspostavio informativni sistem za toleranciju i nediskriminaciju (TANDIS)⁸⁴. TANDIS je organizovan prema državnim i tematskim pitanjima. Pored toga što sadrži informacije o relevantnim aktivnostima OEBS-a u oblasti policijskog delovanja i krivičnog gonjenja zločina iz mržnje, takođe sadrži, na primer, kontakt podatke o nacionalnim specijalizovanim institucijama koje se bave tom temom. Instrumenti kao što je taj mogu biti korisni za organizacije civilnog društva koje žele da sarađuju sa partnerima u drugim državama radi razmene naučenih lekcija. Drugi primer je DocIn⁸⁵ – sistem OEBS-a za elektronsko upravljanje dokumentima i evidencijama. Ta platforma omogućava zaposlenima u OEBS-u da pohranjuju, dele i distribuiraju važne i administrativne informacije i informacije o programima, i da naknadno imaju koristi od projektnog znanja koje je stečeno kroz misija OEBS-a, njegove institucije i Sekretarijat.

5. Ključni aspekti

Tokom izrade ovih Smernica, utvrđen je određeni broj ključnih aspekata koje je potrebno uzeti u obzir prilikom pružanja podrške pristupima za jačanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

- ➔ **Razmatranje načina na koje regionalna saradnja u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti može doprineti sveobuhvatnijim ciljevima OEBS-a u ovoj oblasti.** Podrška regionalnoj saradnji u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti ne treba da bude *ad hoc* aktivnost, već da doprinese sveobuhvatnijim ciljevima OEBS-a. Podrška regionalnim inicijativama može biti naročito korisna za jačanje nacionalnih aktivnosti u vezi sa pitanjima upravljanja i reforme sektora bezbednosti za koje je potrebna transnacionalna saradnja; za obezbeđivanje polaznih tačaka za pružanje podrške nacionalnim reformskim aktivnostima; i za podsticanje razmene dobre prakse o načinu prevazilaženja izazova u vezi sa reformama. Štaviše, podrška regionalnim pristupima može ponekad biti preduslov za druge aktivnosti. Na primer, pružanje podrške opštoj izgradnji poverenja među bezbednosnim institucijama kroz regionalne radionice može biti potrebno za uspeh naknadnih aktivnosti podrške prekograničnim istragama.

⁸³ OEBS, POLIS, <http://polis.osce.org/>.

⁸⁴ OEBS/ODIHR, TANDIS, <http://tandis.odihr.pl/>.

⁸⁵ OEBS, DocIn, <https://login.osce.org/nidp/idff/sso?id=13&sid=9&option=credential&sid=9>.

- ➔ **Utvrđivanje pristupa jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.** Brojni pristupi su prikladni za podsticanje regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti, uključujući unapređenje regionalne razmene dobre prakse (npr. kroz studijske posete, radionice, regionalne strukovne mreže i udruženja), podsticanje razvoja i/ili primene regionalnih normi i standarda i pružanja podrške zajedničkim aktivnostima saradnje (npr. izradom zajedničkih akcionih planova ili sprovođenjem zajedničke obuke i prekograničnih vežbi). Pored toga, ako je to prikladno, pružanje podrške učešću velikog broja zainteresovanih strana, uključujući organizacije civilnog društva, u regionalnim događajima izgradnje kapaciteta može doprineti izgradnji poverenja između uključenih aktera.
- ➔ **Pružanje podrške delotvornoj primeni pristupa jačanju regionalne saradnje u oblasti upravljanja i reforme sektora bezbednosti.** Delotvorno sprovođenje počinje sa odgovarajućim razmatranjem regionalnih pristupa tokom faze planiranja. Naime, procene potreba treba sprovoditi radi analize potencijalne vrednosti regionalnih pristupa. Potrebno je prepoznati da regionalni pristupi nisu relevantni u svakom kontekstu i da mogu imati i svojih ograničenja. Ako su regionalni pristupi važni u datom kontekstu, postoji potreba za procenom stepena u kojem nacionalni akteri imaju interes da učestvuju u takvim aktivnostima. OEBS treba da podstakne, a ne da vodi regionalne inicijative. Stoga može razmotriti primenu postepenog pristupa podsticanja interesovanja za regionalne pristupe putem mera kao što je pružanje podrške učešću eksperata u regionalnim događajima ili unapređenju bilateralne razmene iskustava.

Upravljanje i reforma sektora bezbednosti

Skraćenice

Ključne obaveze OEBS-a u vezi sa upravljanjem i
reformom sektora bezbednosti

Publikacije OEBS-a u vezi sa upravljanjem i
reformom sektora bezbednosti

Preporučeni dodatni izvori

Skraćenice

EU	Evropska unija
DCAF	Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga
OECD DAC	Odbor za razvojnu pomoć Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj
ODIHR	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OSR/CTHB	Kancelarija specijalnog predstavnika i koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima
POLIS	Onlajn resurs u oblasti rada policije kojim upravlja TNTD
OCAS	Savetodavno odeljenje za organizovani kriminal Misije OEBS-a na Kosovu
OCEEA	Koordinator OEBS-a u oblasti ekonomije i ekologije
DocIN	Sistem OEBS-a za elektronsko upravljanje dokumentima i evidencijama
PESU	Jedinica za podršku evaluacije programa
PBPB	Budžetiranje programa zasnovano na učinku
RACVIAC	Regionalni centar za pomoć u verifikaciji i implementaciji kontrole naoružanja u jugoistočnoj Evropi
RCC	Regionalni savet za saradnju u Sarajevu
RBM	Upravljanje zasnovano na rezultatima
ROFM	Predstavnik za slobodu medija
SEESAC	Centar za kontrolu lakog naoružanja u jugoistočnoj Evropi
SELEC	Centar za sprovođenje zakona u jugoistočnoj Evropi
TANDIS	Informativni sistem za toleranciju i nediskriminaciju
TNTD	Odeljenje za borbu protiv transnacionalnih pretnji
TNTD/ATU	Jedinica za borbu protiv terorizma Odeljenja za borbu protiv transnacionalnih pretnji
TNTD/SPMU	Jedinica za strateška policijska pitanja Odeljenja za borbu protiv transnacionalnih pretnji
UN	Ujedinjene nacije
UNCAC	Konvencija Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije
UNTOC	Konvencija Ujedinjenih nacija za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
UNODC	Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droga i kriminala

Ključne obaveze OEBS-a u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti

Ministarski savet OEBS-a, *Jačanje dobrog upravljanja i borba protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma*, MC.DOC/2/12, 2012, <http://www.osce.org/cio/97968>

Ministarski savet OEBS-a, *Elementi konfliktnog ciklusa, u vezi sa unapređenjem sposobnosti OEBS-a u ranom upozoravanju, ranom delovanju, podsticanju dijaloga i pružanju podrške u posredovanju i postkonfliktnoj rehabilitaciji*, MC.DEC/3/11, 2011, <http://www.osce.org/mc/86621>

Ministarski savet OEBS-a, *Učešće žena u političkom i javnom životu*, MC.DEC/7/09 <http://www.osce.org/mc/40710>

Ministarski savet OEBS-a, *Organizovani kriminal*, MC.DEC/5/06, 2006, <http://www.osce.org/mc/23060>

Ministarski savet OEBS-a, *Koncept upravljanja granicama i bezbednosti granica*, MC.DOC/2/05, 2005, <http://www.osce.org/mc/17452>

Ministarski savet OEBS-a, *Sprečavanje i borba protiv nasilja nad ženama*, MC.DEC/15/05, 2005, <http://www.osce.org/mc/17451>

Ministarski savet OEBS-a, *Žene u sprečavanju konflikata, upravljanju krizama i postkonfliktnoj rehabilitaciji*, MC.DEC/14/5, 2005, <http://www.osce.org/mc/17450>

Ministarski savet OEBS-a, 2004, *Akcioni plan OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti*, MC.DEC/14/04, 2004, <http://www.osce.org/mc/23295>

Ministarski savet OEBS-a, *Borba protiv trgovine ljudima*, MC.DEC/2/03, 2003, <http://www.osce.org/odih/23866>

Ministarski savet OEBS-a, *Akcioni plan o unapređenju položaja Roma i Sinta u oblasti OEBS-a*, MC.DEC/3/03, 2003, <http://www.osce.org/odih/17554>

Parlamentarna skupština OEBS-a, *Rezolucija o jačanju institucija civilnog društva u regionu OEBS-a*, 2013, <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session/2013-istanbul-final-declaration/1663-26>

Parlamentarna skupština OEBS-a, *Rezolucija o demokratskoj kontroli privatnog i javnog sektora bezbednosti*, 2014, <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session/2014-baku-final-declaration/1863-19/>

Stalni savet OEBS-a, *Konsolidovani okvir OEBS-a za borbu protiv terorizma*, PC.DEC/1063, 2012, <http://www.osce.org/pc/98008>

Stalni savet OEBS-a, *Strateški okvir OEBS-a za aktivnosti u vezi sa policijom*, PC.DEC/1049, 2012, <http://www.osce.org/pc/92559>

OEBS, *Kodeks postupanja u političko-vojn timer aspektima bezbednosti*, 3. decembar 1994, <http://www.osce.org/fsc/41355>

Publikacije OEBS-a u vezi sa upravljanjem i reformom sektora bezbednosti

Hans Born i Ian Leigh, *Priručnik o ljudskim pravima i osnovnim slobodama oružanih snaga*, OEBS/ODIHR, 2008, <https://www.osce.org/odihr/31393?download=true>

Megan Bastick i Kristin Valasek (urednici), *Instrumentarij za reformu oblasti rodnih pitanja i sektora bezbednosti*, Ženeva, DCAF, OEBS/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008, <http://www.osce.org/odihr/70294>

ODIHR/DCAF, *Studija: Institucije ombudsmana za oružane snage u regionu OEBS-a*, 2015, <http://www.dcaf.ch/Publications/Mapping-Study-Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-in-the-OSCE-Region>

OEBS, *Najbolja praksa u borbi protiv korupcije*, drugo izdanje, 2012, dostupno na adresi: <http://www.osce.org/eea/13738?download=true>

OEBS, *Rodna ravnopravnost*, pregled stanja, 2013, <http://www.osce.org/gender/41497?download=true>

OEBS, *Priručnik OEBS-a za prikupljanje podataka kao podrške nacionalnim procenama rizika od pranja novca i finansiranja terorizma*, 2012, <http://www.osce.org/eea/96398>

OEBS, *Budžetiranje programa zasnovano na učinku – smernice*, Sekretarijat OEBS-a, Beč, Austrija, 2007.

OEBS, *Reforma policije u kontekstu reforme krivičnog sistema*, serija publikacija TNTD/SPMU, tom 11, str. 27, 2013, <http://www.osce.org/secretariat/109917?download=true>

OEBS, *Projektno upravljanje u OEBS-u: priručnik za rukovodioce programa i projekata*, Sekretarijat OEBS-a, Beč, 2010, <http://www.osce.org/secretariat/70693?download=true>

OEBS, *Regionalna konferencija o transparentnim mehanizmima unutrašnjeg nadzora u policiji*, Skoplje: oktobar 2014, <http://www.osce.org/skopje/124380>

OEBS, *Vodič za obuku policije: trgovina ljudima*, serija publikacija TNTD/SPMU, tom 12, 2013, <http://www.osce.org/secretariat/109935?download=true>

OEBS/HCNM, *Preporuke za rad policije u multietničkim društvima*, 2006, <http://www.osce.org/hcnm/32227>

OEBS/ODIHR, *Borba protiv terorizma, zaštita ljudskih prava: priručnik*, 2008, <http://www.osce.org/odihr/29103>

OEBS/ODIHR, DCAF, *Smernice za integrisanje rodnih pitanja u nadzor nad sektorom bezbednosti*, Ženeva, 2014, <http://www.osce.org/odihr/118331>

OEBS/ODIHR, *Smernice o slobodi mirnog okupljanja*, drugo izdanje, 2010, <http://www.osce.org/odihr/73405>

OEBS/ODIHR, *Smernice o edukaciji o ljudskim pravima službenika koji sprovode zakon*, 2012, <http://www.osce.org/odihr/93968>

OEBS/ODIHR, *Prikupljanje i praćenje podataka o zločinima iz mržnje*, 2014, <http://www.osce.org/odihr/datacollectionguide>

OEBS/ODIHR, *Ljudska prava u istragama u oblasti borbe protiv terorizma: praktični priručnik za službenike koji sprovode zakon*, 2013, <http://www.osce.org/odihr/108930>

OEBS/ODIHR, *Policija i Romi i Sinti: Tekući izazovi i dobra praksa u izgradnji poverenja i razumevanja*, sumarni izveštaj, Varšava, 2014, <http://www.osce.org/odihr/119653?download=true>

OEBS/ODIHR, *Policija i Romi i Sinti: Dobra praksa u izgradnji poverenja i razumevanja*, 2010, <http://www.osce.org/odihr/67843>

OEBS/ODIHR, *Sprečavanje terorizma i borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam: pristup rada policije u zajednici*, 2014, <http://www.osce.org/atu/111438>

OEBS/ODIHR, *Krivično gonjenje zločina iz mržnje: praktični priručnik*, 2014, <http://www.osce.org/odihr/prosecutorsguide>

OEBS/ODIHR, *Obuka o zločinima iz mržnje za organe za sprovođenje zakona (TAHCLE): opis programa*, 2012, <http://www.osce.org/odihr/tahcle>

OEBS/SPMU, *Dobra praksa u izgradnji partnerstava između policije i javnosti*, 2008, <http://www.osce.org/secretariat/32547?download=true>

OEBS/SPMU, *Priručnik o demokratskom radu policije*, drugo izdanje, 2008, <http://www.osce.org/sp-mu/23804?download=true>

Ulugbek Azimov, Dinara Sayakova i Elmira Esenamanova, *Sprečavanje torture u objektima za privremeni pritvor Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Kirgistan: praćenje, reakcija, rehabilitacija*, Centar OEBS-a u Biškeku, 2011, <http://www.osce.org/bishkek/93782>

Preporučeni dodatni izvori

Benjamin S. Buckland i William McDermott, *Institucije ombudsmana za oružane snage: priručnik* (priručnici DCAF-a, 2012), <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>

DCAF, *Serijski dokumenti o reformi sektora bezbednosti*, Ženeva, 2015, <http://ssrbackgrounders.org/>

DCAF, *Uloga OEBS-a u pružanju podrške upravljanju i reformi sektora bezbednosti*, studija, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, 2014, <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>

Eden Cole, Kerstin Eppert i Katrin Kinzelbach, *Javni nadzor nad sektorom bezbednosti: priručnik za organizacije građanskog društva*, DCAF, 2008, <http://www.dcaf.ch/Publications/Pub-lic-Over-sight-of-the-Security-Sector>

Hans Born, Philipp Fluri i Anders Johnsson, *Skupštinski nadzor sektora bezbednosti*, DCAF, 2003, <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>

ISSAT, Operativna smernica: sprovođenje procene u oblasti bezbednosti i pravde, međunarodni savetodavni tim za sektor bezbednosti, 2010, <http://issat.dcaf.ch/content/download/1179/8947/file/ISSAT%20Assessment%20OGN%203%20Conducting.pdf>

Alexandre Lambert, *Demokratska civilna kontrola oružanih snaga u eri nakon hladnog rata*, Berlin/Beč/Cirih (LIT:DCAF-Series), 2009.

David M. Law, (ed.), *Međuvladine organizacije i reforma sektora bezbednosti*, serije DCAF-a, 2007, <http://www.dcaf.ch/Publications/Intergovernmental-Organisations-and-Security-Sector-Reform>.

Marina Malkhasyan, *Akcionni plan Jermenije o ljudskim pravima: početak dugog putovanja*, UNDP u Jermeniji, 2014, <http://www.am.undp.org/content/armenia/en/home/presscenter/articles/2014/07/11/armenia-s-human-rights-action-plan-the-beginning-of-a-long-journey.html>

OECD DAC, *Priručnik o reformi sektora bezbednosti*, 2008, <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/oeccdachandbookonsecuritysystemreformsupportingsecurityandjustice.htm>

Mark Sedra (urednik), *Budućnost reforme sektora bezbednosti*, Centar za upravljanje međunarodnim inovacijama, 2010, dostupno na adresi: <http://www.ssrresourcecentre.org/ebook>

Generalna skupština Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, *Obezbeđenje mira i razvoja: uloga Ujedinjenih nacija u podršci reforme sektora bezbednosti*, izveštaj Generalnog sekretara, 2008, [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/904B9EE812B7591F-C12573F400322816/\\$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/904B9EE812B7591F-C12573F400322816/$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf)

Međusektorska radna grupa Ujedinjenih nacija za reformu sektora bezbednosti (IASSRTF), *Integrirana tehnička smernica za reformu sektora bezbednosti*, 2012, <http://unssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>

UNODC, *Instrumentarij za krivičnopravnu procenu*, Njujork: 2006, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/CJAT_Toolkit_full_version.pdf

UNODC i IASSRFT, *Integrirana tehnička smernica za reformu sektora bezbednosti, transnacionalni organizovani kriminal i reforma sektora bezbednosti* 2016, http://www.unodc.org/documents/organized-crime/SSR_TOC_ITGN_2016_WEB.pdf



Sekretarijat OEBS-a
Wallnerstrasse 6
1010 Beč, Austrija
Tel: +43-1 514 36 180
Faks: +43-1 514 36 105
Imejl: info@osce.org
www.osce.org