

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

**ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У
СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ**

ДИПЛОМСКИ РАД

Ментор:

др Зоран Драгишић
редовни професор

Кандидат:

Миљана Јоловић

Београд, 2017. године

С А Д Р Ж А Ј

1. Увод	1
2. Настанак и развој организација цивилног друштва (ОЦД)	3
2.1. Појам и подела ОЦД-а	5
2.2. Трећи сектор у Србији	8
3. Одређење система безбедности	11
3.1. Реформа сектора безбедности РС	13
4. ОЦД заинтересоване за безбедност	15
4.1. Допринос ОЦД-а сектору безбедности Србије	17
4.2. Улога ОЦД-а у реформи сектора безбедности	20
4.3. Будућност ОЦД-а у Србији	23
5. Закључак	25
6. Литература.....	26

1. Увод

Због свих политичких промена које су се десиле у претходне две деценије у Србији је у току процес реформе сектора безбедности, односно, прилагођавање захтевима политичке трансформације. Циљ реформе је створити систем који ће бити способан да пружи како личну безбедност грађанима, тако и свеукупну безбедност државе. У питању је дуготрајан процес који се сусреће са изазовима новог доба, а који ће са годинама које следе постајати све озбиљнији и тежи за савладавање. Природа савремених безбедносних изазова, ризика и претњи се променила, те се они више не посматрају као искључиво војни. Због тога држава више није у могућности да им се сама супростави.

Отуда се интерес за безбедносну политику проширио са државних на недржавне актере. Организације цивилног друштва својим активизмом, у сарадњи са другим организацијама и уз подршку медија, подстичу промене и дају допринос реформи. Напуштено је традиционално мишљење да питање безбедности припада искључиво државним органима, пре свега, војсци и полицији. Грађанин је власник одређених права, слобода и приватног живота које има право да штити. Због тога све већу улогу добијају недржавне организације које делују без употребе силе, како би спречиле монопол државних институција.

Међутим, њихов утицај је двоструко ограничен. С једне стране, не постоји довољна свест грађана о томе колико је њихова улога битна у решавању свих друштвених питања, па и питања безбедности. А с друге стране, и када свест постоји, утицај организација је ограничен природом сектора безбедности, који је заштићен од утицаја јавности. Грађани, као носиоци суверенитета и порески обвезници имају право на податке који се тичу сопствене безбедности и које је државна елита дужна да им обезбеди правним нормама.

Иако је након 2000. године учињен помак у сарадњи цивилног друштва и сектора безбедности, у Србији и даље не постоји релевантан правни оквир који уређује ову материју. На путу ка модерној демократској држави, Србија најпре мора подстаћи државну елиту да схвати улогу и значај цивилног друштва. Истовремено, незапостављајући едукацију људи о могућностима сопственог деловања у остваривању својих интереса.

2. Настанак и развој организација цивилног друштва (ОЦД)

Иако је појам цивилног друштва у политичким теоријама био заступљен још током XVIII и почетком IX века, процват доживљава тек у другој половини XX века. Верује се да је сам настанак цивилног друштва везан за настанак модерне државе и да су у питању историјски компатабилни појмови. Још са првим државама, настала је подела на оне који владају и оне којима се влада. Први су поседовали моћ и тежили да је прошире, док су се други бавили питањем како ту моћ ограничити и изборити се за сопствене интересе. Отуда је нужно поменути истинског творца грађанског друштва Ж. Ж. Русоа, који је у свом делу *Друштвени уговор* истакао проблеме социјализације човека и његовог одвајања од природе. Наиме, он сматра да је узрок свих сукоба неједнакост међу људима, рекавши да је грађанско друштво настало оног тренутка када је први оградио парче земље и прогласио је својом (Русо, 1993). Као заговарач природности човека и његове истинске слободе, Русоова констатација је разумљива. „Отуда се може закључити да је индивидуални грађанин, као власник својине, полазна тачка за класично схватање појма цивилног друштва“ (Павловић, 2006: 20). За оправдање оваквог закључка, довољна је сама чињеница да се тек од појаве власничких односа, јавља потреба грађана за аутономности од државе.

Узроци наглог раста невладиног сектора су били социјални захтеви које државне институције нису могле да остваре. Превелика очекивања грађана, која су често премашивала могућности и способности државних институција, била су узрок појаве „криза држава“. Однос између државе и цивилног друштва постаје непропорционални. Наиме, „развој државе ограничава и смањује простор за цивилно друштво, и обрнуто, развој цивилног друштва умањује простор и потребу за државом“ (Павловић, 2006: 97). Наравно, постоје и одређена одступања где се јачањем државе ствара простор за деловање цивилног друштва. Међутим, проблем је недовољна посвећеност јачању односа између државе и грађана, па чак и расправе које су се у прошлости водиле око унапређења ове сарадње, биле су само последица већ насталих криза.

Грађанима је постало јасно да се не могу уздати у државне институције и да се за остваривање својих права морају сами укључити у креирање политике. „Учествовање јавности – грађана и грађанки, представља кључни принцип демократске праксе и доброг управљања, заснован на правима грађана и грађанки да заједно са свим заинтересованим странама учествују у одлучивању и креирању политика...” (Азањац, 2013: 7). Због тога савремена држава мора грађанима дати могућност да изразе како личне, тако и интересе заједнице, омогући слободу мишљења, индивидуалности и нових идеја. Зато је Концепт отвореног друштва један од кључних димензија постојања цивилног друштва, али и модерне демократске државе.

Развој демократије покреће бројне расправе о цивилном друштву и његовој улози, с обзиром да се јачањем демократских начела повећава улога цивилног друштва у креирању и спровођењу политике. Међутим, земље у транзицији, међу којима је и Србија, сусрећу се са кризом демократије због бивших ауторитативних режима. Уколико нема основних предуслова за демократију попут владавине права, суверености државе и претходно решених проблема из прошлости, онда је даљи развој цивилног друштва, најблаже речено, отежан.

2.1. Појам и подела ОЦД-а

Све организације које данас делују у једном друштву делимо на државне и недржавне, у зависности од тога да ли су јавне или приватне. Недржавне организације за циљ могу имати уваћавање свог профита и у том случају их називамо профитним, али постоје и организације којима циљ није профит, већ утицај на државне институције ради испуњавања неког захтева или побољшања одређених услова. Непрофитне организације оснивају сами грађани или могу бити створене од стране Владе (Пауновић, 2007). У овако постављеној шеми, организације цивилног друштва, по својој природи, спадају у невладине непрофитне организације. Њени чланови су грађани који се добровољно окупљају ради остваривања различитих интереса.

Од самог настанка цивилног друштва, постојао је проблем његовог одређења. Придаване су му дефиниције које су се међусобно разликовале зависно од аутора и циља дефинисања. Зато је овај појам често био несхваћен и погрешно употребљаван. Многи аутори су чак тврдили да се не може дати једна општеприхваћена дефиниција, објашњавајући да оно што за једну државу представља цивилно друштво, не мора представљати и за другу. Павловић је, након што је изложио пар дефиниција у свом делу, сумирао речима: “Већ из овога се може закључити да је појам цивилно друштво пун унутрашњих тензија и противуречности, које раде и опстају заједно. Цивилно друштво је оквир у коме се трага за синтезом приватног и општег добра; област заједништва, али и слободне индивидуе; поље права, али и експлоатације; јавне етике и индивидуалних интереса; индивидуалних страсти, али и јавне бриге“ (Павловић, 2006: 80).

У питању је сложен и контроверзан појам који се не може објаснити једном универзалном дефиницијом, али то не значи да искључемо релевантност постојећих. Све до сада дате дефиниције цивилног друштва морају бити флексибилне, тако да се модификују и релативизују у зависности од друштвено-историјског контекста у којем се одређују.

Светска алијанса за грађанску партиципацију (CIVICUS)¹ сматра да је развој цивилног друштва од изузетног значаја због своје посвећености позитивним вредностима. Она га посматра као „арену изван породице, државе и тржишта где се људи повезују ради остваривања заједничког интереса“ (Миливојевић, 2006: 31). Цивилно друштво нас учи толеранцији, поштовању људских права и слобода и свим вредностима демократије.

Иако постоји низ организација које формира Влада не би ли се бавили истим проблемима, њихова природа је другачија, јер су у потпуности подчињене Влади и њој одговорне. Та битна разлика се огледа и на њихов рад. Незадовољство грађана радом Владиних организација је довело у питање да ли оне заиста препознају проблеме грађана и адекватно одговарају на њих. Чини се да, ипак, нико не може у потпуности знати које су потребе грађана и њихови приоритетни интереси, сем њих самих.

Непрофитни, или како се још назива, трећи сектор, представља алтернативу. То значи да поред државе и приватних организација, ипак постоји подручје које делује отворено и у односу је међузависности са другим организацијама (Пауновић, 2002). Као и друга два сектора, такође се бави јавним питањима, али је мотивисан остваривањем другог циља користећи другачија средства. Базира се на трајном учешћу грађана у доношењу политичких одлука. У њему је, заправо, од свих организација најизраженија карактеристика непрофитности, због чега се верује да ове организације пружају далеко квалитетније и боље услуге и добра.

Најутицајније и најпознатије организације непрофитног сектора јесу невладине организације (НВО) које карактерише њихова потпуна независност од Владе. Оне су аутономне и настају приватном грађанском иницијативом оних који теже да остваре своје личне интересе или свеукупно благостање друштва. За свој рад не одговарају Влади, нити од ње зависе. Иако највећи значај имају на локалном нивоу, њихов утицај је далеко шири, о чему најбоље говори податак да и највеће међународне организације имају посабне законе који се односи на сарадњу са НВО.

¹ Циљ Индекса цивилног друштва (CIVICUS) је да, користећи свеобухватан приступ заснован на четири различите димензије, измери актуелно стање цивилног друштва и у одређеној мери забележи његову историјску, односно развојну димензију.

Међутим, осим невладиних организација, у организације цивилног друштва спадају и бројне друге као што су: удружења грађана, грађанске иницијативе, волонтерске и добровољне колективне акције. Иако се ради о сличним појмовима, треба нагласити да нису у питању синоними, као што често долази до забуне.

Да би било која од ових организација непрофитног сектора могла да делује, потребна су два основна предуслова. С једне стране модерна и отворена демократска држава, која ће то омогућити успостављеном демократском структуром на свим нивоима. Она мора обезбедити канале деловања преко којих ће организације моћи да учествују у доношењу најважнијих одлука. А с друге стране, саме групе, организације и удружења морају међусобно сарађивати. Колико год имале различите интересе, међу њима мора постојати поштовање и међусобна сарадња. У супротном се ствара монопол државних институција, државна моћ се шири, а утицај цивилног друштва постаје безначајан.

2.2. Трећи сектор у Србији

Развој непрофитног сектора у Србији почео је још током 80-их година. Међутим, због свих дешавања током распада СФРЈ, најзначајнији период развоја почиње од 1990. године. Људи су били препуштени сами себи у друштву које је постало „разорено“. Пад животног стандарда, нарушен квалитет живота и бројни људски губици, довели су грађане до губитка вере у будућност. У том периоду се јавила прва потреба грађана за удруживањем, како би се изборилили против говора мржње и пружили помоћ жртвама (Павловић, 1995).

Подаци Савезног завода за статистику показују да је крајем 1999. године у Србији било 19.129 регистрованих друштвених организација и удружења грађана. Од њих је чак око 3000 основано управо у периоду од 1990. до 2000. године, што можемо видети на приложеној табели (Пауновић, 2002).

Година	Број организација
1994	196
1997	695
2000	2000
2001	2800

Табела 1: Број регистрованих НВО у периоду од 1990. године (Пауновић, 2002: 92)

Иако је њихов број константно растао, како су се друштвене кризе шириле, негативан став јавности се није мењао. Оне нису имале подршку, нити било какву помоћ Владе, медији су вршили контрапропаганду, а сам појам се често злоупотребљавао. Временом се оформио став јавности да је у питању један од покушаја Запада да оствари своје интересе. Оваква клима је владала све до 2001. године када се Влада први пут заинтересовала за успостањљање сарадње, а медији пружили подршку.

Слобода грађанског удруживања и деловања гарантована је најпре Уставом Савезне Републике Југославије, док је и Устав Републике Србије такође у свом делу о правима и слободама обухватио ову материју. Међутим, стари закон који се односио на рад непрофитног сектора је застereo, а израда новог још увек у току. Наслеђени проблеми, заједно са новопридошлим, су довели до правних празнина које се односе на процедуре регистравања ових организација. Због тога данас имамо ситуацију да у Србији није могуће регистравање НВО на републичком нивоу, а није решен ни статус међународних НВО, што може довести до још озбиљнијих последица.

Иако су ратови окончани пре скоро две деценије, наш простор и даље карактеришу бројне послератне последице, као што су национализам, демографски дефицит, кршење људских права и међуетничка мржња. У питању су фактори који спречавају демократски преображај и чине нашу земљу неподобним тлом за развој цивилног друштва. Међутим, устаљена негативна клима се неће променити сама од себе, нити ће је грађани сами иницирати. Најважнију улогу имају управо власт и медији, јер како напомиње Вујадиновић „(...) неопходно је (али не и довољно заступљено) јасно опредељење нове власти и одговорних интелектуалаца у Србији да се српски народ суочи с негативном „српском страном рата“, и томе следствено медијско обзнањивање ратних недела учињених према другим народима на просторима бивше СФРЈ, наравно без умањивања недела учињених спрам српског народа“ (Вујадиновић, 2009: 82). Уместо тога, трећи сектор је подцењен од стране државе, а проблеми из прошлости се не решавају.

Трећи сектор Србије скоро у потпуности зависи од страних инвеститора, што је један од основних разлога зашто и данас наилазимо на негативан став јавности према организацијама цивилног друштва. Зависност од страних актера, несумњиво утиче на њихов рад, што најбоље говоре подаци из прошлости, када су уместо домаћих, заступани страни интереси. У прилог томе иде и нетранспарентност трећег сектора, што значи да осим података о броју регистрованих организација, ми немамо увид у њихов рад. Често и саме организације своју сарадњу са Владом држе ван очију јавности, те се тиме доводе у сумњу мотиви њихове сарадње.

Када је у питању коришћење средстава из фондова међународне развојне помоћи, сарадња цивилног и јавног сектора је неопходна. Према подацима добијених истраживањем „96% организација цивилног друштва сматра да је током планирања и реализовања пројеката који се финансирају из међународних фондова потребно сарађивати са јавном управом“ (Ђорђевић, 2014: 3). Механизам који унапређује планирање и коришћење тих средстава, чине Секторске организације цивилног друштва (СЕКО)². Овај механизам је до сада већ остварио побољшање сарадње цивилног друштва са јавном управом у десет различитих области. Без обзира на бројне потешкоће, више од 50% организација сматра да су резултати СЕКО механизма позитивни. Представници цивилног друштва су изјавили да су по први пут позвани на сарадњу са јавним сектором, да су информисани о начину трошења средстава и да су утврђени приоритети за цивилно друштво. Оваква врста сарадње је смањила јаз међусобног неразумевања и неповерења, па се рад СЕКО механизма у будућности, сматра неопходним.

² Настајање СЕКО механизма је иницирала Канцеларија за европске интеграције 2011. године. Програм није намењен преговорима са европском унијом.

3. Одређење система безбедности

Иако су корени безбедности везани за настанак живих бића, безбедност каквом је ми данас схватамо, настаје са првим друштвима, односећи се на безбедност читаве заједнице. Са развојем демократије, обавезама државе да заштити људска права и пружи безбедност својим грађанима, значење безбедности се временом проширило. Друштво има потребу да заштити своје виталне интересе, а задатак државе је да те захтеве оствари. Најважнију улогу у томе има систем безбедности, као одраз једног савременог друштва и његов најважнији подсистем.

Као и сваки друштвени систем, тако и систем безбедности представља целину различитих елемената, састављену ради остварења неког друштвеног циља. Он има своје снаге и средства којима се циљ остварује, своју организацију, дефинисан скуп активности и функцију свих структурних елемената. Његова основна функција није да ствара нове вредности, већ да заштити виталне вредности једног друштва, односно, оне које су кључне за опстанак и развој заједнице.

Стајић је покушао да да свеобухватну дефиницију овог сложеног појма. По његовим речима то је „облик организовања и функционисања друштва у спровођењу мера и активности на превентивном и репресивном плану, које се предузимају ради очувања суверенитета и интегритета државе, њеног уставом утврђеног поретка, права и слобода грађана, као и свих осталих друштвених и међународних вредности од свих облика и носилаца угрожавања, без обзира на место и време извршавања“ (Стајић, 2011:43). То значи да иако је систем безбедности део, односно подсистем, политичког система и он такође представља једну сложену и организовану целину. Понашање система је непредвидиво, јер зависи од друштва у ком делује, а основни утицај на њега има људски фактор. Његово деловање је везано за стања опасности, када врши проактивну или реактивну функцију, али и за стања када опасност не постоји, где има стабилизујућу улогу у друштву.

Свака држава је изложена двострукој опасности, како споља, тако и изнутра. Она може бити нападнута од стране друге државе, као члан међународне заједнице, из њене унутрашњости или комбинованим деловањем. Због тога кажемо да „систем безбедности можемо одредити двојачко: као начин организовања друштва за заштиту од свих извора и облика угрожавања и као начин заштите основних друштвених вредности“ (Кековић, 2009: 86). Да би систем пружио одговор свим облицима угрожавања он мора да има своју унутрашњу и спољашњу компоненту. Спољна безбедност штити државу као равноправног члана међународне заједнице, а унутрашња обезбеђује суверенитет државе, њен уставни и правни поредак (Стајић, 2011). Међутим, с обзиром да је мишљење већине аутора да безбедност не можемо овако стриктно поделити према пореклу угрожавања и да је она у суштини недељива, једним именом је називамо интегралном.

Зоран Драгишић је, такође, покушао да дефинише сложени појам система националне безбедности, истичући да Стајић занемарује унутрашње функционалне везе, које га заправо и чине системом. Он га, зато, одређује као „нормативно, структурно и функционално уређену целину елемената чијом се делатношћу остварује заштита националних интереса Републике Србије“ (Драгишић, 2003: 166). То значи да је систем безбедности комплексан појам, сачињен од бројних чинилаца, који су међусобно повезани и заједно чине систем. Класични елементи система безбедности нису у могућности да одговоре на савремене изазове, ризике и претње, па је у његов рад потребно укључити шири круг организација.

Због тога савремени систем безбедности обухвата велики број различитих субјеката, како државних, тако и недржавних. Њих разликујемо у односу на то да ли функцију безбедности обављају директно (конвенционални), индиректно својим редовним активностима (неконвенционални) или само доприносе остваривању ове функције својим деловањем (суплементарне³). Сви они, међутим, делују у складу са правним нормама, обављају своје законски утврђење обавезе и тако доприносе остваривању циљева безбедности.

³ Суплементарне субјекте чине: локална заједница и органи локалне самоуправе, јавне службе, предузећа и друге организације, васпитно-образовни систем, НВО, црква и грађани. Зато ће о њима бити више речи у даљем тексту, с обзиром да су тема овог рада.

3.1. Реформа сектора безбедности РС

Након промене режима 2000. године, у Србији је уследио тежак период опоровка. Године диктатуре и политичке изолације су оставиле негативне последице, па је нова власт стављена пред тежак задатак, а то је поново интегрисати Србију у међународну заједницу. Лоше стање сектора безбедности, који је био политизован и криминализован, је захтевао озбиљну реформу. То је заправо „процес адаптације актера сектора безбедности на политичке и организационе захтеве трансформације“, а реформисан је онај сектор који је способан да „ефикасно и ефектно пружа људску и државну безбедности у оквирима демократске владавине“ (Ејдус, 2008: 69)⁴. Циљ је прилагодити безбедносни систем и читаво друштво новим околностима у складу са могућностима државе.

Иако је нова Влада реформу сектора безбедности прогласила једним од својих главних циљева, њу су чекали бројни наслеђени проблеми. Један од њих је био велики број неприхватљивих особа у државним институцијама, које су биле криминализоване. Међутим, Влада није радила на лустрацији државних институција, што се сматра кључним разлогом за сва даља негативна дешавања у Србији.

Одређени помаци који су постигнути до 2002. године, прекинути су након убиства премијера Зорана Ђинђића, што је довело до обуставе рада сектора безбедности и проглашења ванредног стања. То је био тек први прекид у низу. Србији су на путу стајале и друге препреке, као што је однос са Црном Гором, целокупна ситуација са Косовом, прикључивање ЕУ и улазак у НАТО. Тек 2006. године, осамостаљењем од Црне Горе, Србија добија потпуну надлежност над сектором безбедности, чиме су створене претпоставке за наставак реформе.

⁴ Филип Ејдус је у оквиру Годишњака реформе сектора безбедности Србије 2008. изложио Концепт реформе система безбедности. У том делу је осим дефиниције, навео и детаљније образложио основне елементе концепта.

Из тог разлога је прва фаза завршена, са закашњењем, тек 2009. године. Као што закључује Стојановић: „Та 2009. година, била је кључна прекретница у процесу реформе, јер је тада заокружен основни законски оквир и први пут уведена демократска цивилна контрола над најважнијим државним институцијама сектора безбедности у Србији“ (Стојановић, 2010: 29). Дошло је до промена процедура и начина обављања појединих послова у сфери безбедности. По први пут је правно регулисано питање транспарентности сектора и укључивање више различитих актера у његов рад. Што се друге генерације тиче, она још увек није отпочела, али се од ње очекује да побољша сарадњу између свих актера сектора безбедности и заступа вредности демократског друштва.

Међутим, оснивање и рад приватних безбедносних организација и организација цивилног друштва још увек није уређено посебним законима, те су остали изван сектора безбедности Србије. Да ствар буде гора, полицијска овлашћења су проширена на неке органе као што су царина и пореска полиција, а да њихов положај и даље није регулисан Уставом Републике Србије. Због тога често долази до кршења најосновнијих права и слобода грађана.

Предуслов даљег напретка процеса реформе, јесте стабилно демократско друштво. Због тога је најважније препознати постојеће проблеме, и по приоритетности их решавати. Такође је важно да сви актери буду укључени у процес, како државни који користе или не користе силу, тако и недржавни. Јер не треба заборавити да „у друштвима у којима демократија није главни приоритет, демократска цивилна контрола оружаних снага теже се остварује и може доћи до њеног урушавања и злоупотребе“ (Костић, 2017).

4. ОЦД заинтересоване за безбедност

Деведеситих година прошлог века, основане су прве организације цивилног друштва које су се бавиле питањем безбедности. Њихов рад је био усмерен претежно на заштиту људских права, због времена у коме су настале. За време Милошевићевог режима оне су проглашене „народним непријатељима“ и „страним плаћеницима“ како би се изазвао негативан став јавности (Стојановић, 2010: 59). Међутим, након 2000. године, почињу прва партнерства ових организација са државним институцијама у сектору безбедности.

Држава је поштујући усвојене законе, укључила ОЦД у јавне расправе. Излагање нацрта закона и стратегија јавности, постала је уобичајена пракса. Међутим, рад самих организација у пракси је често отежан, јер се многи документи држе ван очију јавности. Непостојање закона о класификацији података је често доводило у сумњу шта се сматра тајном, а шта не. Зато је и приметно да је сарадња ОЦД-а са државом знатно мања у обликовању безбедносне политике, у односу на све друге области.

Државне институције још увек не схватају корист коју би могле имати од ових организација, па често нису ни заинтересоване за њихов рад. Зато је највећи број организација основано од стране самосталних грађана који се боре за остваривање ускраћених права. Тиме се учешће ОЦД-а приликом спровођења безбедносне политике, углавном односи на борбу против говора мржње, дискриминације, трговине људима, а много мање на рад државних тела који се баве безбедношћу.

Према неким проценама, данас у Србији има преко 30.000 организација цивилног друштва, од којих око 286 у свом називу садрже реч безбедност или се бави заштитом људских права (Хацић, 2009). Центар за цивилно-војне односе у Србији је идентификовао 44 организације које се баве безбедношћу. Током истраживања 2008. године, представницима организација су постављана питања о њиховим активностима, интересовањима и достигнућима, а све на основу самопроцене свог рада.

На основу добијених резултата о томе који проценат у њиховом раду заузима безбедност, сачињене је следећа табела:

	Број	%
Безбедност је у средишту активности	13	29,5
Безбедност је једно од поља интересовања	23	52,5
Безбедност је <i>ad hoc</i> интересовање	8	18,2
Укупно	44	100

Табела 2: Које место заузима безбедност у активностима организација грађанског друштва (Атанасовић, 2009: 6)

На основу оваквих података, закључујемо да је, заправо, број организација које су се изјасниле да им је безбедност средиште интересовања мали. Примећено је и да се највећи број њих ослања на традиционо схватање безбедности, док је мало оних које су специјализоване за одређене безбедносне теме. Притом, не смемо заборавити, да су сви резултати добијени самопроценом, а да је у пракси овај број још мањи. Питање је колико је организација од наведеног броја заиста активно и укључено у рад државних институција.

Међутим, и поред свих недостатака који карактеришу положај ОЦД у нашој земљи, треба се присетити дешавања у скоријој историји када је грађанска непослушност, као један облик цивилног деловања, довела до смене режима и радикалних промена. Наиме, након проглашења резултата избора 2000. године⁵, грађански отпор је заједно са опозиционим блоком, оформио снажан масовни друштвени отпор владајућем режиму. Ово није било насилно супростављање режиму, јер би у том случају дошло до контраефекта, већ ненасилно успостављање либерално демократског поретка и развоја цивилног друштва. Шта је након тога уследило и да ли се стање у држави побољшало, није битно за наше истраживање, колико је моћ којом су грађани утицали на државу.

⁵ Након НАТО бомбардовања, Милошевић 2000. године расписује изборе и одбија да јавно призна пораз. Опозиција се, уз бројне тешкоће, ипак окупила и уз помоћ грађанског отпора издејствовала смену режима и успоставу демократског поретка.

4.1. Допринос ОЦД-а сектору безбедности Србије

Организације цивилног друштва пружају вишеструки допринос управљању сектором безбедности. Један од најзначајнијих јесте успостављање повратне везе између грађана и сектора безбедности. С једне стране, оне информишу грађане о свим безбедносним темама. Иако данас водећу улогу преузимају медији, ипак не треба запоставити ни њихов утицај, нарочито који су имале у прошлости. Дobar пример би био огроман утицај ОЦД-а на смену режима када су млади подстицани да изађу на изборе и тиме учествују у борби за демократију (Атанасовић, 2009). Са друге стране, оне обавештавају све државне структуре овог сектора о томе како грађани реагују на донете одлуке, колико су задовољни радом сектора и колики је њихов субјективни осећај безбедности. То су све питања на која државни органи, запослени у сектору, не могу добити одговоре непосредно од грађана.

Организације цивилног друштва имају водеће место у борби за људска и мањинска права и слободе. С обзиром да су политичка овлашћења проширена на многе државне органе, а да при том, као што смо рекли, нису правно регулисана, није реткост да се њима крше и најосновнија људска права. У том случају, ове организације настају из потребе грађана за заштитом својих права. На јавним расправама се најчешће заступају интереси мањинских група, жена, младих и других угрожених слојева. Примери из прошлости показују да су се организације бавиле заштитом права и слобода грађана пред судовима и указивале на слабости у раду правосудних органа. Такође су нагласиле и неповољан положај притворених лица и затвореника због опхођења затворског особља (Хацић, 2009).

Оне могу бити и директно укључене у креирање и спровођење политике безбедности, с обзиром да представљају један од извора цивилне експертизе. То значи да имају овлашћење за подношење предлога закона или стратегија државним институцијама, а чланови чак могу постати део радне групе за њихово формулисање (Атанасовић, 2008). Јавно заступају одређене измене у нормативном оквиру, усвајају нове процедуре или препознају нове проблеме у раду институција сектора безбедности. Оваквим учешћем у политици безбедности ОЦД попуњавају правне празнине и доприносе реформи сектора.

Постоји више примера учествовања организација у изради законских решења и других докумената. Један од њих је и Модел закона о приватној делатности обезбеђења лица и имовине и детективској делатности⁶, који је донет како би се испунили правни пропусти о приватној делатности физичко-техничког обезбеђења.

Што се јавног надзора над сектором безбедности тиче, услови за његово потпуно вршење још увек нису остварени. ОЦД би требало да у потпуности контролишу и прате рад сектора безбедности и свих његових органа. Писањем притужби, приговора и критика се подстиче одговорност свих његових актера. Међутим, систематски јавни надзор у Србији још увек није развијен. Проблем је што ове организације још увек немају одговарајуће капацитете како би биле способне за то. Али ни сам надзор није могуће подједнако вршити над свим институцијама, нарочито када се ради о полицији или царини.

Учествовање ОЦД-а у раду полиције у заједници је један од најделотворнијих начина за спречавање корупције. Чињеница је да је проблем корупције у сектору безбедности достигао огромне размере. Иако је мишљење грађана да је корупција највише заступљена у полицији, изгледа да је то и даље велики изазов за организације цивилног друштва. За решавање овог озбиљног проблема је неопходан подстицај полиције да свој развој усмери на смањење коруптивних радњи, како би била у служби грађана. Према подацима истраживања које је радио Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ) 2012. године, свега петнаест организација се изјаснило да је једна од тема корупција, а само две да су циљано усмерене на овај проблем (Ђорђевић, 2013). Разлози недовољног учешћа је, пре свега, у недовољном поседовању знања о корупцији, расположивих капацитета, али и неодговарајућој сарадњи са МУП-ом.

ОЦД спроводе и едукативне активности којима упознају и повезују представнике различитих институција. Оне делују као иницијатори координације, с обзиром да запослени у институцијама сектора безбедности, због своје бирократизованости, нису у могућности да успоставе координацију приликом доношења одлука на средњем нивоу.

⁶ Детаљније о овоме погледати на званичном сајту Лиге експерата www.lex.org.rs.

Добар пример едукативне активности је организација Импулс из Тутина, која је окупила све релевантне институције од Центра за социјални рад, полиције, тужилаштва и школа и организовала тренинг поступања у случајевима родног и породичног насиља (Радоман, 2015). Изненађење је био огроман одзив представника институција и њихова изјава да су по први пут упознати са значајем овог проблема. Резултат је био веће интересовање државних институција и јавности за ове теме и промовисан рад ОЦД-а у локалним медијима.

Очигледно је да, иако у прошлости имамо примере добре сарадње између организација цивилног друштва и сектора безбедности, у Србији још увек не постоје механизми за укључивање ОЦД-а у безбедносну политику. Да би организације цивилног друштва заиста биле интегрисане у сектор безбедности, неопходно је да њихово место буде препознато у стратешким документима, али и њихова практична примена у процесу креирања и спровођења политике безбедности.

4.2. Улога ОЦД-а у реформи сектора безбедности

С обзиром да су савремени безбедносни изазови ризици и претње такви да угрожавају безбедност свих грађана, држава више није способна да сама одговори на њих. Организације цивилног друштва морају учествовати у спровођењу политике безбедности и надzirати националну безбедност. Оне су задужене да воде рачуна о томе које се вредности штите, на који начин се то остварује и колико коштају безбедносне услуге. Управо зато што једине имају могућност да се распитају о потребама грађана, оне индиректно учествују у дефинисању вредности и интереса које треба штитити.

Једна од најважнијих карактеристика рада ОЦД-а од настанка, па до данас, јесте да се својим активизмом јавно залажу за реформу сектора безбедности и подстичу промене. Њихов допринос реформи се заснива на пружању вишеструке подршке државним органима. Цивилне организације се често сматрају експертима за поједине области безбедности, па се њихова стручна помоћ заснива на цивилној експертизи при изради докумената и закона, тако што учествују у јавним расправама о њима.

Због експертизе коју примењују у свом раду, организације цивилног друштва имају огроман утицај на образовање. Развиле су бројне програме неформалног образовања који су пружили грађанима, медијима и представницима државног сектора да стекну неопходна знања о реформи сектора безбедности. Поред тога су рађена и бројна независна истраживања. Један од примера академског истраживања је спровео Центар за цивилно-војне односе 2007-2008 године, под називом „Мапирање надгледања сектора безбедности“ (Атанасовић, 2009). Циљ овог истраживања био је утврдити ниво реформе сектора безбедности и надгледати његову динамику.

Заједничком сарадњом са сектором ОЦД упознају јавност са значајем реформи и свим безбедносним темама. Издају публикације, врше обуке за запослене у државним институцијама, едукативне промотивне кампање и различите истраживачке мисије.

Такође, дају допринос и појединачним реформа, па је захваљујући њиховом залагању, признато право на приговор савести и по први пут уведена категорија цивилне службе у Војсци Србије (Атанасовић, 2009).

Сарадња трећег сектора са организацијама у региону има одлучујућу улогу у очувању регионалне безбедности. У ту сврху је неопходно омогућити интра-регионални трансфер знања и искуства, стандардизацију процедура и решења за успостављање демократске контроле оружаних снага. Известан напредак је и постигнут оснивањем Женевског Центра за демократску контролу оружаних снага (Хацић, 2002)⁷. Овим су локалне невладине организације добиле могућност да врше промоцију идеје о демократској контроли, да подстакну трансфер знања и искуства, а анализама и извештајим повећају транспарентност цивилно-војних односа између држава. Подстакнуто је регионално повезивање специјализованих невладиних организација и тиме дат допринос безбедносној стабилизацији читаве југоисточне Европе.

„У циљу остваривања унутрашњих реформи и хармонизације са правним тековинама ЕУ, током последње деценије у Србији су учињени значајни кораци у правцу успостављања правног оквира за учешће организација цивилног друштва у процесима израде прописа и стратешких докумената“ (Велат, 2015: 29-30)⁸. Тако су усвојене и Смернице за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа, а битно је напоменути и подршку коју је Одељење за демократизацију Мисије ОЕБС-а пружио организацијама цивилног друштва. Наиме, током спровођења пројекта „Консолидовање процеса демократизације у сектору безбедности у Републици Србији“, уочено је да су ОЦД запостављени актери сектора безбедности (Радоман, 2015)⁹. Подршка пројекту је отпочела одмах након прве генерације реформи 2010. године, а у периоду од 2010. до 2015. подржано је још 28 малих пројеката.

⁷ Избор текстова сачињен је за семинар “Улога цивилног друштва у реформи сектора безбедности”, у Кањижи, 17-19.02.2005. године, у организацији Мисије ОЕБС у Србији и Црној Гори и Центра за цивилно-војне односе.

⁸ Ово истраживање спроведено је за потребе израде прве Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период 2015– 2019. године.

⁹ Извештај са конференције „Подршка организацијама цивилног друштва у учешћу у реформи сектора безбедности: научене лекције”, 8-10. октобар 2015, Ниш.

Организације цивилног друштва су препознате као релевантни актери сектора безбедности, те им је пружена и даља подршка у спровођењу реформи које концептуално припадају „другој генерацији“. Подпомогнута је изградња појединачних организација цивилног друштва, али и умрежавање и настанак заједнице ОЦД-а које се баве безбедношћу у Србији.

Међутим, сви пројекти који су везани за деловање сектора су наилазили на два кључна проблема: први је што је истраживање зависило од одобрења надлежних институција, а други, што организације нису довољно познавале њихов рад и структуру. У Министарству одбране и Министарству унутрашњих послова, главна препрека је била доступност информација које су неопходне за спровођење пројеката. Па чак и када су ОЦД тражиле приступ информацијама које спадају у јавно доступне, приступ њима је зависио од одобрења кабинета надлежних министара. Овако строга централизованост институција система је утицала на темпо рада организација, али и локалних институција које нису могле да реагују, чак и када препознају проблем у локалној заједници. С друге стране, ОЦД немају довољно развијене истраживачке ресурсе, а запослени у организацијама су без искуства у раду у институцијама сектора. Зато се често резултати добијени њиховим истраживањима подцењују и не сматрају релевантним од стране институција сектора безбедности.

4.3. Будућност ОЦД-а у Србији

Као први институционални корак у јачању сарадње и партнерства са цивилним друштвом, Влада је 2010. године основала Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије. Канцеларија је основана као служба Владе, на основу Уредбе о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом (Службени гласник РС, бр. 26/10)¹⁰. Њена надлежност је да обавља све стручне послове за потребе Владе, који се односе на усклађивање деловања органа државне управе и њихову сарадњу са удружењима и другим организацијама цивилног друштва. Канцеларија заједно са Службом за управљање кадровима организује обуке, округле столове и састанке у циљу подизања капацитета јавне управе за препознавање значаја и механизма сарадње са организацијама цивилног друштва (Велат, 2015).

Међутим, за било какав даљи напредак ОЦД-а у Србији неопходно је усвајање Закона о удружењима. Правни оквир којим је уређен рад ОЦД-а у Србији је застereo и није изведен из актуелног Устава. То ни не чуди с обзиром да је последњи закон о овој области донет још 1982. године (Атанасовић, 2009). Чак ни Предлог закона о удружењима који је отишао најдаље у уређењу ове материје, није дочекао да уђе у скупштинску процедуру. Тек релевантном законском регулативом ће државни органи у сектору безбедности прихватити организације цивилног друштва као равноправног актера сектора безбедности и да имају легитимитет за учешће у креирању безбедносне политике.

Законски оквир би уредио и питање јане расправе, нарочито када узмемо податак да су доносиоци аката, тек за сваки пети или чак десети акт, организовали јавну расправу (Велат, 2015). Разлог за неукључивање грађана је, према истраживању које је спроведено 2015. године о сарадњи државне управе и организација цивилног друштва, тенденција државне управе да се сарадња не успоставља уколико за то не постоји законска обавеза.

¹⁰ Уредба о канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом (погледати на званичној интернет презентацији Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом).

Док се доста ређе наводе разлози попут непостојања ресурса, компететнтних организација цивилног друштва или недовољно времена.

Међутим, погрешно би било рећи да будућност ОЦД-а зависи само од правне регулисаности. То свакако јесте предуслов, али организације саме морају радити на томе да повећају кредибилитет својих активности. Садашње стање реформисаности организација цивилног друштва можемо представити према критеријумима и оценом напретка у процесу реформе¹¹.

Критеријуми	Оцена
Капацитети организација цивилног друштва за надзор над сектором безбедности	3
Владавина права	2
Транспарентност	2,5
Интегрисаност ОЦД-а у сектор безбедности	2
Легитимност	2
Индекс реформисаности	2,3

Табела 3: Индекс реформисаности организације цивилног друштва (Хаџић, 2009: 50)

На основу добијеног индекса (2,3) можемо закључити да ОЦД-у тек следи процес реформације. Унапређењем капацитета и експертизе за надзор сектора безбедности „оне шаљу јасну поруку институцијама државе да могу бити кредибилан партнер на кога оне могу дугорочно рачунати“ (Атанасиевић, 2009: 14). Да би задобиле поверење органа сектора безбедности и грађана, оне морају омогућити јавну видљивост својих активности и финансијских података. Забрињавајуће је и истраживање које је спровео Смарт колектив¹² 2006. године и које је показало да чак 16% испитаника не зна ни чиме организације цивилног друштва баве (Хаџић, 2009). Због тога је неопходан и њихов рад на промоцији и информисању грађана о својој улози у друштву, уз сарадњу с медијима.

¹¹ Резултати истраживања су објављени у Годишњаку реформе сектора безбедности у Србији 2009. године.

¹² Смарт колектив је независна, непрофитна организација, основана 2003. године у Београду. Бави се промовисањем концепта друштвено одговорног пословања и развоја социјалног предузетништва у Србији.

5. Закључак

Цивилно друштво у Србији се тренутно налази у позицији где му је са једне стране напредак онемогућен унутрашњим и спољашњим факторима, док са друге, постоји јак потенцијал за развој његове улоге у систему безбедности. Свакако да тренутно недостаје политичка воља, законски оквир и уопште разумевање његове потенцијалне улоге. Као и бројне унутрашње слабости попут недостатка транспарентног и одрживог система финансирања за већину НВО-а. Али је такође, видљива и спремност грађана да се партиципирају у решавању питања од општег значаја за локалну заједницу.

У целини гледано, иако се поређењем са 2000. годином може рећи да је дошло до напретка у успостављању међусобног дијалога и сарадње, цивилно друштво у Србији је још увек на почетку изградње. Даљи утицај цивилног друштва на реформу сектора безбедности је тема којој је потребна значајна пажња од представника државе до актера цивилног друштва. Јако је важно подстицати иницијативе које потичу из локалних заједница, с обзиром да је запажена могућност развоја ОЦД-а на локалном нивоу као предуслов за препознавање његовог значаја и улоге на националном.

Оног тренутка када држава постане незаинтересована или неспособна да врши своју функцију расподеле безбедности, она сама постаје извор нестабилности за своје грађане и генерише нове безбедносне проблеме. Монопол државних институција нарушава и основну везу између државе и њених грађана, што резултује тиме да грађани изгубе поверење у државне институције.

Не треба заборавити да је цивилно друштво као актер сектора безбедности, појам новијег датума, те нас не треба чудити неповерење од стране државних институција и оспоравање његовог легитимитета, нарочито када се ради о осетљивим темама као што је питање безбедности. Зато је важно да и саме организације разумеју природу сектора безбедности и да јој се прилагоде подизањем сопственог кредибилитета.

6. Литература

1. Азањац, Т. (2013). *Приручник за укључивање грађана о грађанки организацијама цивилног друштва у јавну политику*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику.
2. Атанасовић, З. (2008). *Организације цивилног друштва и сектор безбедности (појмовник)* (стр. 2-8). Београд: Центар за цивилно-војне односе.
3. Атанасовић, З. (2009). *Организације цивилног друштва заинтересоване за безбедност у Србији* (стр. 3-14). Безбедност Западног Балкана, бр. 12.
4. Велат, Д., Уљаревић, М. и Бановић, М. (2015). *Сарадња органа државне управе и организација цивилног друштва* (стр. 29-45). Београд: Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије.
5. Вујадиновић, Д. (2009). *Цивилно друштво и политичке институције – Србија у Вртлогу промена*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво.
6. Драгишић, З. (2009). *Војно дело, Систем националне безбедности – покушај дефинисања појма*. Преузето 11. августа, 2017., са http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/vojno_delo.html
7. Ђорђевић, С. (2013). *Учествовање цивилног друштва у борби против корупције у полицији* (стр. 4-12). Београд: Београдски центар за безбедносну политику.
8. Ђорђевић, С. (2014). *Упознајте СЕКО* (стр. 3-14). Београд: Канцеларија за европске интеграције.
9. Ејдус, Ф. (2008). *Годишњак реформе сектора безбедности Србије 2008*. Преузето 11. августа 2017., са <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/4994/Koncept-reforme-sektora-bezbednosti.shtml>
10. Кековић, З. (2009). *Системи безбедности*. Београд: Факултет безбедности.
11. Костић, М. (2017). *Од реформе система безбедности до концепта тоталне безбедности*. Преузето 10. августа, 2017., са <http://www.sektorbezbednosti.com/od-reforme-sistema-bezbednosti-do-koncepta-totalne-bezbednosti/>

12. Миливојевић, З. (2006). *CIVICUS Индекс цивилног друштва – Извештај за Србију*. Београд: Истраживачки и аналитички центар АРГУМЕНТ у сарадњи са Центром за развој непрофитног сектора.
13. Павловић, В. (1995). *Потиснуто цивилно друштво* (стр. 161-195). Београд: Еко центар.
14. Павловић, В. (2006). *Цивилно друштво и демократија*. Београд: Службени гласник.
15. Пауновић, Ж. (2007). *Невладине организације – потреба или завера* (стр. 5-24). Београд: Демократска странка/ Истраживачко-издавачки центар.
16. Пауновић, Ж., Николин С. и Вучковић Н. (2002). *Цивилно друштво и невладин сектор* (стр. 89-100). Београд: Магна агенда.
17. Радоман, Ј. (2015). *Поддршка Мисије ОЕБС-а у Србији малим пројектима организација цивилног друштва (ОЦД) у области реформе сектора безбедности од 2010. до 2015: научене лекције* (стр. 11-31). Преузето 15. августа 2017., са <http://www.osce.org/sr/serbia/211426>
18. Русо, Ж.Ж (1993). *Друштвени уговор – О пореклу и основима неједнакости међу људима* (стр. 161). Београд: Филип Вишњић.
19. Стајић, Љ. (2011). *Основи система безбедности* (стр. 39-47). Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Центар за издавачку делатност.
20. Стојановић, С. и Квесада, К. (Ур.) (2010). *Род и реформа сектора безбедности у Републици Србији*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику.
21. Хацић, М. (2002). *ТВ учионица, 5. час*, продукција Центра за цивилно-војне односе.
22. Хацић, М., Петровић, П. и Стојановић, С. (2009). *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији 2009.* (стр. 361-390). Београд: Центар за цивилно-војне односе.

