

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Дејан Д. Михајловић

**ПОЛОЖАЈ И УЛОГА СЛУЖБИ  
БЕЗБЕДНОСТИ У САВРЕМЕНОМ  
УПРАВНОМ СИСТЕМУ**

докторска дисертација

Београд, 2018.

### **Ментор:**

**др Дејан Миленковић**, ванредни професор Факултета политичких наука, Универзитета у Београду.

### **Чланови комисије:**

**др Драган Симеуновић**, редовни професор Факултета политичких наука, Универзитета у Београду.

**др Александар Јазих**, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

### **Датум одбране:**

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Дејан Д. Михајловић

**ПОЛОЖАЈ И УЛОГА СЛУЖБИ  
БЕЗБЕДНОСТИ У САВРЕМЕНОМ  
УПРАВНОМ СИСТЕМУ**

докторска дисертација

Београд, 2018.

## САЖЕТАК

Положај служби безбедности у савременом управном систему, заправо, означава степен развоја демократије и организовања друштва, те говори о нивоу на коме се налази правни систем и целокупна друштвена свест. На другој страни службе безбедности, својим деловањем знатно доприносе усмеравању кретања друштва, омогућавају му несметан развој, економски и сваки други просперитет, штитећи га од унутрашњих и спољних претњи, односно доприносе квалитетнијем и сигурнијем друштву. Стављање служби безбедности у оквире цивилне контроле и јавне управе изазов је са којим су се сусреле све озбиљне државе и администрације које су, упркос свему, истрајале у овој намери.

Систем организовања јавне управе у Србији и обавештајно-безбедносни апарат као његов део, према постојећим чињеницама, али и речима бројних домаћих и страних стручњака, током протеклих година, функционисао је мимо демократских принципа и ван институционалних оквира. Бројне реформе од почетка овог века до данас, свакако су допринеле изградњи организоване и модерније јавне управе, а већина њих била је усмерена у, на почетку, обуздавање, а потом, и реорганизовање и трансформацију служби безбедности ка нечему, што за сада, бар формално, личи на јавни сервис. Историјске околности, друштвено-политичко наслеђе, недемократски принципи устројства државне управе, као и недовољно развијена свест грађана о људским правима и слободама учинили су да реформе касне и да од почетка наилазе на препреке у друштву и компромисе са законодавцем, који задовољавају само форму, али никако суштину.

У таквим околностима створен је систем препун нефункционалних и неадекватних законских решења у смислу контроле и прилагођавања служби безбедности оквирима савремене јавне управе, што ће у овом раду покушати да се прикаже. Као најосетљивији моменат препознат је онај који се односи на контролу рада служби безбедности и организацију и функцију контролних тела. Упоредне анализе других јавних управа и страних служби безбедности, свакако, доприносе квалитетној анализи и утврђивању степена напретка реформе јавне управе и служби безбедности у Републици Србији, као и њиховог међусобног односа.

Све, до сада, постигнуто у смислу реформисања јавне управе и обевештајно-безбедносног сектора, као њеног дела у Републици Србији, свакако представља крупан искорак у правцу модерног устројства јавне управе и служби безбедности, али и демократизације друштва у целини. Међутим успостављени систем међусобне контроле и одговорности служби безбедности и јавне управе треба стално унапређивати и учинити га функционалним и стабилним, а за то је потребна снажна правна држава са свим законским механизмима и оквирима у тој области, затим непоколебљивост и одлучност власти да истраје на реформском путу ради опште користи, као и развијена друштвена свест у том смислу.

**Кључне речи:** *службе безбедности, реформа, власт, демократија, цивилна контрола, јавна управа, Република Србија*

**Научна област:** *политичке науке*

**Ужа научна област:** *јавна управа и управљање*

**УДК број:** *351.746:35.07(043.3)*

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Dejan D. Mihajlovic

**POSITION AND ROLE OF SECURITY  
SERVICES IN THE MODERN  
ADMINISTRATIVE SYSTEM**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

## ABSTRACT

The position of the security services in the present day administrative system signifies, in fact, the degree of development of democracy and the social organization, and indicates the level at which the legal system and the overall social consciousness are. On the other hand, the activities of the security services spread significant influence in directing the society, enabling it to develop uninterruptedly in economic and every other respect, protecting it from both internal and external threats, or contributing to a better and safer society. Placing the security services into the framework of civilian control and public administration is a challenge that all the developed states and administrations have faced and persisted in the intent despite the odds.

According to the available data, as well as numerous domestic and foreign experts, the organization of public administration system in Serbia with the intelligence and security apparatus as its elements, has over the past years been functioning outside the democratic principles and institutional frameworks. Numerous reforms from the beginning of the century to the present day have certainly contributed to the development of a more organized and modern public administration, most of which were initially directed towards restraining and then reorganizing and transforming the security services towards something, which for the time being, at least formally, resembles a public service. The historical circumstances, socio-political heritage, non-democratic principles of the state administration system, as well as the underdeveloped awareness of citizens of human rights and freedoms have caused these reforms to arrive this late and from the outset encounter obstacles within the society and compromise with lawmakers who satisfy only the form, but not the real essence.

In such circumstances, a system has been created that is full of dysfunctional and inadequate legal solutions in terms of controlling and adapting the security services to the frameworks of contemporary public administration, which this paper aims to present. The most sensitive place is the one that refers to the control of the operation of the security services and the organization and function of the control bodies. Comparative analyses of other public administrations and foreign security services contribute to the quality of the analysis and determining the level of progress of the reform of the public administration and security services in the Republic of Serbia, as well as their mutual relationship.

Until now, the results achieved in terms of refining the public administration and the intelligence and security sector, as its part in the Republic of Serbia, certainly represents a

major leap forward in the direction of the modern organization of the public administration and security services, as well as the democratization of the society as a whole. However, the established system of mutual control and accountability of the security services and the public administration needs to be constantly improved and made functional and stable, requiring a strong rule of law with all legal mechanisms and frameworks in that area, and also the firmness and determination of the authorities to pursue the reform path for general benefit, as well as developed social awareness in this regard.

Summarizing the results achieved so far, as well as omissions, on the reform path of security services in the present day public administration of the Republic of Serbia, this paper can contribute to the analysis and review of the functionality and efficiency of the established system and organization of the intelligence and security structures of the Republic of Serbia, as well as to present the guidelines for further improvements in this area.

***Key words:*** *security services, reform, authority, democracy, civil control, public administration, Republic of Serbia.*

***Scientific field:*** *political sciences*

***Specific scientific field:*** *public administration and management*

***UDC number:*** *351.746:35.07(043.3)*



## С а д р ж а ј

<b>УВОД</b> .....	1
<b>I ИСТОРИЈАТ И РАЗВОЈ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ</b> .....	5
1. Компаративни приказ историјат настанка и организовања служби безбедности.....	5
2. Структура и развој служби безбедности у Србији.....	13
3. Упоредни осврт на организацију и делатност служби безбедности у свету.....	26
<b>II УЛОГА И ПОЛОЖАЈ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У САВРЕМЕНОМ УПРАВНОМ СИСТЕМУ</b> .....	33
1. Теоријски концепт управе као власти.....	33
2. Службе безбедности у теоријском концепту управе као власти.....	42
3. Владавина права, савремена правна држава и службе безбедности.....	45
4. Службе безбедности у модерној јавној управи.....	52
<b>III МОЋ И СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ</b> .....	57
1. Службе безбедности и функција моћи.....	57
2. Политичка моћ и службе безбедности.....	63
3. Утицај служби безбедности на политичку моћ.....	69
4. Улога служби безбедности у демократским и недемократским режимима.....	75
<b>IV СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ У САВРЕМЕНОМ ДРУШТВУ</b> .....	84
1. Компаративни приказ делатности страних служби безбедности.....	84
2. Безбедност и сарадња као основ рада служби безбедности.....	89
3. Организација и делатност служби безбедности у САД.....	97
4. Организација и делатност служби безбедности у Русији.....	110

5. Приказ рада и делатности служби безбедности у другим државама.....	119
5.1. Обавештајно-безбедносни систем СР Немачке.....	119
5.2. Британска обавештајна и безбедносна служба (SIS).....	125
<b>V ОРГАНИЗАЦИЈА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У СРБИЈИ.....</b>	<b>134</b>
1. Организација и делокруг рада БИА, ВБА, ВОА.....	134
1.1. Безбедносно-информативна агенција Републике Србије.....	135
1.2. Војнобезбедносна агенција.....	144
1.3. Војнообавештајна агенција.....	152
2. Функције служби безбедности у Републици Србији.....	160
3. Положај служби безбедности у организацији државне управе у Србији.....	166
<b>VI КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ.....</b>	<b>174</b>
1. Политичка контрола служби безбедности.....	174
1.1. Парламентарна контрола служби безбедности.....	174
1.2. Контрола служби безбедности од стране извршне власти.....	187
1.3. Контрола служби безбедности од стране председника Републике.....	196
2. Управна контрола служби безбедности.....	199
3. Судска контрола служби безбедности.....	210
4. Проблеми примене законског оквира на службе безбедности у Србији.....	219
5. Од концепта службе као репресивног апарата и власти до концепта службе као сервиса грађана.....	227
<b>ЗАКЉУЧАК.....</b>	<b>236</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЈА.....</b>	<b>240</b>
<b>БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА.....</b>	<b>254</b>

## УВОД

Друштвене, политичке и економске промене, које се у свету одвијају у последњих неколико деценија са собом су донеле многе безбедносне изазове, ризике и претње, од којих су неке познате од раније, а неке од њих су потпуно нове и својом појавом, као и јачином деловања су, у безбедносном контексту, буквално затекле свет. Да не идемо далеко у прошлост, која је, бар у смислу сукоба цивилизација и ратова углавном, до сада, научена, у овом случају довољно је почети од краја прошлог века, завршетка хладног рата, распада Савеза Совјетских Социјалистичких Република (СССР), победе неолибералне економије и стварања униполарног света. Наведене промене, које су се веома брзо одиграле, многе нације и појединце су затекле потпуно неспремне за њих, а неки се и данас тако осећају. Пошто се дотадашњи концепт поимања света, равнотеже снага и сталног надметања између Истока и Запада распао, настао је вакуум, који је многе државе, неспремне за долазеће промене, растурио, променио им облик постојања, друштвено уређење и начин поимања и деловања у политици и економији.

У таквој ситуацији друштвене, економске, па и индивидуалне и националне сигурности више нема, па појам безбедности почиње све више, и у већем смислу, да се истиче и убрзо „безбедност” постаје најчешће помињани појам, од кога данас, изгледа, зависе све друштвене и економске појаве. Те промене су, без обзира, на конфузију и негативне последице које су произвеле (сва тежина транзиције, нестанак преко ноћи дотадашњих друштвено-економских уређења, распад држава чак, нестанак деценијске идеологије, итд.), ипак потврдиле да је демократија и слободна мисао, као и свеукупно цивилно друштво, еластичније и отпорније на разне друштвене промене. Можда је проблем настао што се демократија у претходним, комунистичким и тоталитарним земљама није еволутивним путем извозила, него је безскрупулозно наметана са свим последицама таквог чина од нагле и неприпремљене приватизација и потпуног колапса економије, преко нестанка једног безбедносног система и угрожености личне и националне безбедности, али уз, сада, декларативну гаранцију људских права и слобода, па до нарушавања дотадашњег система вредности.

Јавна управа је у датим околностима, као основни протагониста спровођења извршне власти и управа од које умногоме зависи, ако не живот, онда несумњиво квалитет живота грађана, осетила највећи удар, јер је она наставила да функционише и када више није постојао систем, настојећи да следи реформску агенду званичне политике, без још увек, јасно дефинисаних правила. У том вакуум простору, на свом путу реорганизације, од аутократија до демократије, нашле су се и обавештајно-безбедносне службе. Њихова улога је, свакако, значајна у друштву, а у оваквим приликама се посебно истичу, јер без обзира на то колико је друштво неспремно за реформе и промене, обавештајно-безбедносне структуре, ипак, прве „намиришу” у ком правцу се креће друштво и обавезно покупе највећи део плена транзиције.

Концепт безбедности у поменутим околностима је промењен, јер више не постоји заклето непријатељ са Запада или Истока, већ је он сада, ту међу нама, препознат у досадашњем братском народу, који се сада бори за своју посебност и националну, и економску, па и верску. Тероризам као облик застрашивања, али и наметања политичке воље све је присутнији и борба против те појаве је све захтевнија, посебно у условима када систем државне управе не постоји, па се на локалном тржишту лакше може купити „калашњиков” него хлеб. Корупција почиње да узима маха и захвата све поре јавне администрације, док криминал у свим својим облицима напредује. У таквим условима службе безбедности, које у срцу и глави, још увек осећају и верују у повратак старог система и режима, а у устима носе и проносе пароле о демократизацији и људским правима и слободама, нису дорасле овим изазовима, те уместо да спречавају или да се супротстављају овим девијантним појавама, оне их одржавају у животу, мешетарећи између права и реалности.

Да би се сагледао, трновити, пут јавне управе од оне бирократске, па до савремене, као и њених институција, служби безбедности, у нашем случају, и њиховог развоја од чистог репресивног апарата, до сервиса грађана, треба обратити пажњу на историјске околности у којима су ови државни облици настали и развијали се, као и услове у којима, данас, постоје и делују. Историјски развој људског друштва наводио је на тај пут јавну управу, а истицање слободних мисли и речи, те константно истицање људских права и слобода, као основног постулата за настанак и напредак демократског и цивилног друштва

само су поставили темеље за настанак савремене јавне управе, са снажном правном основом и службама безбедности које су професионалне, ефикасне, законски вођене и контролисане, али и институционализоване и свесне свог места и своје улоге у демократском и цивилном друштву.

За потпуно заокруживање целог тог циклуса, у коме службе безбедности у савременој јавној управи, теже да остваре идеал и постану сервис грађана, треба испунити одређене услове. Они су, пре свега, правне, моралне, материјалне, кадровске и политичке природе. У правном смислу, неопходно је створити један квалитетан и функционалан нормативни оквир, који ће служити да се, у погледу, ангажовања служби безбедности, отклоне све недоумице, који ће ослушкивати потребе друштва, али и пратити друга, страна, законодавства, како не би заостао у било ком погледу. Свест друштва из кога излази разумевање за те друштвене напоре, као и воља да се успостави квалитетан и функционалан систем јавне администрације, на опште добро и корист сваког појединца и нације у целини, је веома битна. Безбедност је гарант несметаном развоју економије, а успешна економија омогућава више материјалних улагања у развој система безбедности, па се на основу ове тврдње ови појмови преплићу, и један од другог зависе. Без нових, образованих и квалитетних кадровских решења није могуће поставити систем на право место. Промене у кадровском смислу су неопходне, јер, једноставно, ново време захтева нове људе. Све ово до сада наведено није могуће обезбедити без стабилног и исправног политичког курса, који без обзира на бочне и фронталне ударе, како споља, тако и изнутра, води одлучна и, на реформском путу, истрајна власт. Без потпуно обезбеђених ових и сличних услова, није могуће остварити зацртани циљ.

Службе безбедности свој развојни пут од апарата силе и репресије до модерног партиципирања у јавној управи нису могле да пређу ослањајући се на сопствене ресурсе, већ су реформисане кад и остатак јавне управе, само се на њих мало више обратила пажња, у односу на друге делова јавне администрације, због специфичне делатности коју обављају и посебног односа са владајућом гарнитуром. Њихов развој и демократизација није била линеарна и једнака за све него се разликовала од државе до државе, односно развијала су оној мери у којој се и јавна управа трансформисала, а заправо је све долазило од највиших структура власти. Компаративни утицај једних на друге је такође постојао и

сада постоји, а превасходно се односи на то што снажније администрације „просвећују” оне слабије. Некада се то чини еволутивним и мирним путем, а некада пуким наметањем силе и целокупног друштвеног поретка.

Који су то механизми који су неопходни да би се зацртани пут реформи спроводио и да током тог кретања разни девијантни процеси не остваре негативан утицај на процес реструктуирања јавне управе, па и служби безбедности? Одговор на ово питање покушале су, у протеклих неколико деценија да дају разне владе, стручне, владине и невладине комисије, интелектуалци, научне и стручне институције, инспирисане новом друштвеном свешћу и националним и наднационалним погледом на актуелне друштвено-политичке и безбедносне изазове у земљи, региону и свету, а утемељени на међународном праву и трајним људским вредностима. Сви они су дали свој, појединачни и групни допринос, што у кумулативном смислу даје данашњу слику стања реформи служби безбедности у свету.

Није било довољно донети само адекватне законе, него је целу област требало уредити тако да цео поступак буде строго вођен и контролисан, те је с тим у вези било неопходно успоставити разне механизме који контролишу правилност у раду служби безбедности и спречавају да се њен рад отргне контроли. Поред свих усвојених и примењених механизма и апарата, за наставак започетих реформи и опстанак снажне, савремене и прогресивне обавештајно-безбедносне службе, неопходна је развијена свест у друштву о томе, јасно изражен демократски пут друштва и државе и непоколебљива политичка воље владајуће структуре, која ће, без обзира на све препреке, увек стремити ка путу реформи и просперитета.

Услед сталне техничко-технолошке револуције и брисања свих граница економије и удруживања свих ради заштите од глобалних безбедносних изазова и претњи, пут реформе је једини пут у коме друштво и јавна управа са, службама безбедности у овом случају, морају тежити, јер све друго би их довело до стагнирања. Има ли краја реформама и до које мере оне имају смисла, односно да ли се спроводе због тога да јавна управа на би заостајала за друштвеним стремљењем или да би реформисана јавна управа, заправо, предводила друштво. На то питање ће, можда, бити понуђен одговор у овом раду, а можда одговора и нема.

# I ИСТОРИЈАТ И РАЗВОЈ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

## 1. Компаративни приказ-историјат настанка и организовања служби безбедности

„Што твој непријатељ не треба да зна,

то немој рећи своме пријатељу”<sup>1</sup>

(арапска максима)

Прва представа о некој обавештајној активности може се наћи у Старом завету, четврта књига Мојсијева, Глава тринаест, у којој се описује како је Мојсије послао своје људе да истраже земљу Канантедаму и у повратку реферишу о уоченом стању и својим запажањима.<sup>2</sup> У овом писаном остварењу уочава се приказ обавештајне оперативне, али и аналитичке активности као важног, можда и пресудног чиниоца у доношењу коначне одлуке.

Настанком првих цивилизација, у међусобним односима људи, као и државних творевина тог времена, јављају се сукоби интереса, тајне, дипломатија, ратовање и шпијунажа. Многи писани извори сведоче о томе да су се шпијуни и шпијунажа јавили у најранијем периоду развоја људске цивилизације које је историја забележила. Стога се сматра да су шпијуни, шпијунажа и контрашпијунажа стари колико и историја људског рода, односно да представљају један од најстаријих заната, којим се контролише власт, њоме управља, али и она брани и осваја. Први писани траг о томе нађен је на исписаној плочици, пре око 4000 година, на којој је обавештајац по имену

---

<sup>1</sup> Угљеша Поповић, *Десети по реду*, Штампарија Сава Мухић, Београд, 1976, стр. 9.

<sup>2</sup> Видети: Ђура Даничић, *Свето писмо*, Свети архијерејски синод СПЦ, Београд, 2004, стр 217.

Бенум из државе Мави на реци Еуфрат извештавао свог владара о сумњивим активностима у суседном непријатељском селу.<sup>3</sup>

Те прве државе, организоване око плодних река, убрзо су увиделе да за солидну организацију своје власти морају да имају систем обавештавања који би их упозоравао на претње које вребају као и безбедносну структуру која би те изазове и претње сузбијала. У тим намерама и последицама које су из њих произашле видимо зачетке стварања обавештајно-безбедносних система. У почетку то се односило на класичне шпијунске активности у непријатељском двору, утврђењу, да би се, затим, развило у планску и организовану активност, без које није могла да се замисли ни једна државничка одлука. Како су се цивилизације развијале, тако се обавештајно-безбедносна делатност усавршавала, добијајући своју научну, методичку и стручну компоненту. Изгледало је да искуства једног народа у обавештајној сфери, пошто он не буде више на врхунцу моћи, преузима други са тежњом да надогради ту сферу. Од древног Египта, преко Вавилона, Асираца и Феничана, па до античке Грчке и Рима присутан је константан развој обавештајног и безбедносног рада, али и дипломатије, при чему је овај период људске цивилизације, емпиријски, знатно допринео изградњи и развоју овог сегмента друштва.

Постоје бројни примери који потврђују претходне тврдње, а на овом месту ће неке од њих бити и документоване. Тако је асирски краљ Тиглат – Пилесар I (1114 – 1076. п.н.е.) основао посебну курирску службу, која је, уз добру организацију, могла веома брзо слати информације о свим дешавањима на значајним путним правцима у краљевини.<sup>4</sup> Тиме је, уствари, успостављена нека врста претече обавештајно-безбедносног система за рано узбуњивање и реаговање.

О обавештајно-безбедносној активности и шпијунским вештинама у древној Индији писао је и индијски војсковођа и филозоф Каутиља Чанакја сматрајући да су шпијуни посебно значајни за обављање бројних послова за своје мудре и немилосрдне владаре који, по сваку цену, желе остати на власти и исту учврстити и проширити. У свом писаном делу Арташастри Каутиљо, у прилог томе, наводи један разговор у коме му

---

<sup>3</sup> Видети: Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010, стр. 1.

<sup>4</sup> *Ibidem*, стр. 3.



саговорник каже: „Мој учитељ каже да је између моћи (новца и војске) и вештине у интригама, моћ боља”. „Не”, каже Каутиљо, „вештина интрига је боља”.<sup>5</sup> При чему се, као углавном и данас, под интригама подразумевала моћ шпијунаже и коришћење обавештајно – безбедносних извештаја ради очувања власти.<sup>6</sup>

Значајан је његов труд да изврши класификацију шпијуна према карактеру и сврси употребе и да о томе говори са научним утемељењем у свом делу. Тако, Каутиљо, наводи неколико категорија шпијуна: ватрени шпијунци, шпијунци трговци, шпијунци лажни ученици, шпијунци пустињаци, домаћи шпијунци, шпијунци аскете, шпијунци пријатељи, шпијунци тровачи и жене просјаци.<sup>7</sup> Тиме индијски теоретичар даје велики допринос развоју научне мисли о устројству и организацији обавештајно-безбедносног система.

Упоредо са настанком оваквих мисли и дела у Индији, и у Кини се развијала уметност шпијунаже и интрига у борбама за власт и територију, где се веома рано јављају први писани докази о томе. Из кинеских извора тог доба уочавамо да су још владари из XV века пре нове ере слали изасланике у дипломатске мисије, користили шпијунажу и контрашпијунажу за заштиту својих личних, али и државничких интереса, те користили агенте који су се кретали у провинцијама, ослушкујући глас народа да би своја запажања пренели владару.<sup>8</sup>

Када све ово, претходно наведено, сазнамо, онда тек, није нимало случајно што се баш у таквој Кини појавио први велики теоретичар војних и шпијунских (обавештајно-безбедносних) вештина античког света, Сун Ву Зе (Сун Цу). Његово најпознатије дело „Тринаест заповести” или код нас преведено као „Умеће ратовања”, представља прво научно дело о вештини ратовања, где је, управо, тринаеста заповест посвећена шпијунима, њиховим активностима и њиховом значају за војсковође и владаре. „Паметан владар и мудар генерал”, тврди Он, „побеђују уз помоћ ваљане обавештености и доброг

---

<sup>5</sup> Према: Kautilya (Chanakya), Arthashastra (Book I, Chapter 19: The Duties of a King), Интернет: <http://www.hinduwebsite.com/history/kautilya.asp#Book%20I,%20Chapter%2019>, 17/01/2014.

<sup>6</sup> Видети: Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, оп. цит, стр. 6.

<sup>7</sup> *Ibidem*, стр. 7.

<sup>8</sup> Видети: Група аутора, *Војна историја*, Војноиздавачки завод, Београд, 1994, стр. 57.

предвиђања, али предвиђање није дар који долази с неба, него на основу података до којих долазе они који добро познају прилике непријатеља”.<sup>9</sup>

Сун Цу даље усавршава класификацију шпијуна према њиховом значају и издваја пет категорија. Локални шпијуни се врбују из редова домаћег становништва, унутрашњи шпијуни се врбују из реда непријатељских лица, затим преобраћени шпијуни који се проналазе међу непријатељским шпијунима, онда жртвовани шпијуни којима се потурају лажне информације и на крају преживели шпијуни, који се врате са тачним подацима.<sup>10</sup>

Поред ових, аутор нуди и друге одговоре како поразити противника, па тако говори о томе да код непријатеља треба користити лоше стање у друштву (корупцију, незадовољство влашћу), затим карактерне особине човека (похлепа, грамзљивост, љубав према власти), што све доводи, на крају, и до облика и метода специјалног рата, које су и данас заступљене у модерној ери. Освајање и очување власти, као тема, је често присутна у Његовим реченицама, а појаве које је уочио и превео у методе рада, представљају симбиозу активности које владар треба да предузме ради учвршћивања, освајања или одбране власти, како од непријатеља, тако и од сопственог народа.

Много примера из античког времена говоре о употреби обавештајно-безбедносног система, а често је примена мера шпијунирања или грубљих и бескрупулознијих метода у очувању или наметању власти, сматрана политичким лукавством, којим се владар или држава служи уз помоћ обавештајно-безбедносног апарата. Тако је Персијски краљ Кир створио глобални систем за пренос информација. Његови курири су морали не само да испоруче пошту из свих крајева огромне империје, већ и да подносе извештај о свему што су видели и чули током путовања, али и да делују у пропагандне сврхе. Кир је, због тога, постао познат међу противницима као владар који има много „очију и ушију”, захваљујући чему је знатно проширио и учврстио власт, о чему је писао и грчки историчар Ксенофон.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Сун Цу, *Умеће ратовања*, GlobalBook, Нови Сад, 1995, стр. 103.

<sup>10</sup> Видети: Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, оп. цит, стр. 7.

<sup>11</sup> Видети: Милан Милошевић, *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 1998, стр. 38.

Сада, дакле, имамо пример једног организованог обавештајног система који ће омогућити развој персијској држави, али који ће и будуће цивилизације примењивати и усавршавати за своје потребе, што је доказ континуитета сталног развоја обавештајно-безбедносног сектора.

Даљи напредак у устројству и организацији ове области видљив је у Грчким полисима и савезима, Македонској држави, као и у Римској империји. Лукавство и обмана постају саставне карактеристике ратовања, а пропаганда и ослушкивање расположења код непријатеља, али и свог народа, представљају главне особине унутрашње и спољне политике. Тројански коњ, пелопонески ратови, Тукидидова запажања и методичка упутства о томе, као и другачији приступ у ратовању Александра Македонског створили су значајан запис у времену о овом добу. У овом периоду посебно се обраћа пажња на креирање шифрованих порука и примењивање других тајних сигнала, као и одабир шпијуна међу писменијим становништвом што, свакако, доприноси значајнијем развоју обавештајно-безбедносних метода. Све се више уочава значај овог државног апарата за политичке махинације, па тако долазак и одлазак са власти постаје незамислив без уплива интрига, односно деловања шпијунаже.

Средњи век наставља са применом ових метода, даље их развијајући у потпунији систем. У овом раздобљу интриге и тајне дипломатске активности представљају доминантну карактеристику великих сила тог времена, али се, тада, и озбиљније посвећује пажња развоју полицијско-безбедносног система.

Византија, као једна од најмоћнијих држава, тог доба, да би сачувала своју моћ и територију определила се за стратегију опсежних јавних и тајних дипломатских и обавештајних активности. Верује се, на основу писаних докумената, да је дипломатски апарат Византије у то време располагао свестраним информацијама о вођама племена, њиховој оружаном снази, међусобним односима и сукобима, што доказује да је главна снага њене дипломатије била шпијунажа, разграната кроз мрежу родбинских веза и развијену трговачку делатност.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, стр. 52.

Управо, те активности, су јој помогле да оствари и дуго задржи доминантну улогу у региону. У Византији се, у то време, појављује и први облик обавештајно-безбедносних служби, као систем који предузима репресивне мере према свом народу који доводи у неприлике, на било који начин, владајућу клику. Царица Теодора, тако је, развила моћну шпијунску и полицијску мрежу, настојећи да своје непријатеље заплаши и ућутка. Основни задатак тог полицијског апарата био је да заштити лик и положај царице и њеног супруга и у томе је био немилосрдан, па се може сматрати претечом савремених политичких полиција.<sup>13</sup>

Поред Византије једну од највећих заслуга за развој обавештајно-безбедносних делатности, у средњем веку има Католичка црква, која је, ширећи католичанство мисионарским радом, уствари, стварала обавештајну мрежу, помоћу које ће ширити свој утицај с циљем потчињавања европских владара врховној власти Папе. Мисионарским, шпијунским, радом су се бавили свештеници, припадници реда Језуита, који су заслужни за бројне диверзије, саботаже и политичка убиства према истакнутим јавним и политичким личностима, тог времена, која су се супротстављала ширењу утицаја католичанства, њиховим добрима и организацијама. Нарочито се, овај ред, истакао у борби против протестаната, сузбијајући њихове намере и прогонећи њихове вође. Поред језуита, значајну улогу у Католичкој цркви имали су и доминиканци, који су, фактички, представљали службу безбедности. Овај црквени ред био је познат по строгом поштовању верских догми и борби против јеретика, па је, стога, из овог реда створена инквизиција. У разним активностима које је, инквизиција, спроводила према неверницима, свакако се издвајају: шпијунажа, уцене, интриге, лажно пријављивање, застрашивања, мучења, као и убиства, због чега је инквизиција у историји остала запамћена као најмрачнија католичка организација.<sup>14</sup>

Између ових утицаја са Истока и Запада постојале су и друге мање или веће државе средњег века, које су заступале исте методе у решавању унутрашњих и спољних питања, само у другачијим оквирима и из других побуда.

---

<sup>13</sup> Видети: Милан Делић, *Обавештајна делатност*, МУП Републике Србије, Београд, 1996, стр. 27.

<sup>14</sup> Видети: Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, оп. цит, стр. 18.

Постојање Дубровачке републике представља још један доказ претходно наведеним тврдњама. Она је, служећи се, веома развијеном дипломатско-обавештајном мрежом, али и употребом трговине у те сврхе, као и тајном дипломатијом успела да се од XIV до XIX века избори са моћним суседима и задржи самосталност.<sup>15</sup>

Сматра се да је у Дубровнику, још 1301. године, сенат одлучио да изабере способне људе, који ће бити одговорни за безбедност града, али и који би изван Дубровачке републике прикупљали разне информације и ослушкивали догађаје, које би, затим, користили за добробит града и дужда.<sup>16</sup> Занимљиво је поменути да су Дубровчани у својој дипломатској преписци користили шифре, које су стално усавршавали, што је њиховом обавештајном раду давало додатну озбиљност. Ово је очигледан пример како је уз помоћ обавештајно-безбедносне службе успешно опстајала и напредова једна мала држава и како је на основу тога сачувала унутрашњу и спољну стабилност.

Поред Дубровника, сличан напредак у развоју обавештајно-безбедносног система, као и његову употребу у спровођењу и организовању управне власти, оствариле су и друге државе тог времена, као на пример: Угарска, Шпанија, Хабсбуршка монархија, Венеција и Отоманско царство. Информације о развоју тајне полиције, шпијунаже, али и метода којима би владари помоћу тих безбедносних служби учвршћивали власт су се брзо преливали од једних на друге, а често су се и утркивали у томе ко ће имати престижнију обавештајно-безбедносну службу.

Модерно доба донело је обавештајно-безбедносном систему много нових, значајних промена, заокруживши тако једну целину стварања, организације и институционализације служби безбедности у савременом управном систему. Овај процес је у директној вези са јачањем државних институција и успостављањем апсолутистичких монархија у Европи и њиховој сталној међусобној борби за остваривање својих интереса, али и учвршћивању, међу поданицима, своје власти. С тим у вези се оснивају службе безбедности и спољне обавештајне службе.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Видети: Милан Делић, *Обавештајна делатност*, оп. цит, стр. 42.

<sup>16</sup> Видети: Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, оп. цит, стр. 19.

<sup>17</sup> Видети: Милан Милошевић, *Систем државне безбедности*, оп. цит, стр. 17.

Прве службе безбедности имале су све одлике модерних политичких полиција, и пре свега, биле су задужене за очување владара на власти и борбу против унутрашњег непријатеља, док су спољне обавештајне службе осниване с циљем прикупљања информација о намерама страних држава и владара.

Француска за време Луја IX је, у историји, прва држава која је нормативно-правно регулисала уређење полицијских и обавештајних установа и њихов делокруг рада, усвајајући закон о полицијским пословима. У овој земљи је институционално и правно, 1667. године, почела са радом и прва модерна политичка полиција, под називом Биро безбедности. Стварање прве модерне обавештајне службе догодило се у Енглеској, када је организована као државна установа за време владавине Хенрија VIII, да би је Оливер Кромвел 1647. године поверио парламенту на управљање, чиме је њен делокруг рада био законом регулисан од стране највишег представничког тела државе.<sup>18</sup>

У разједињеној Немачкој се, тачније у Пруској, под влашћу Фридриха Великог, међу војском, организује војна шпијунажа, која се испреплитала са званичном и тајном дипломатијом и од које ће до почетка XX века настати модерна обавештајно-безбедносна структура, која ће имати запажени допринос у креирању спољне политике Рајха. Русија, за време Ивана Грозног оснива прву безбедносну службу задужену за заштиту владара и монархије, да би за време Петра Великог она прерасла у Политичку полицију, а тек у XX веку формира се прва савремена обавештајно-безбедносна служба.<sup>19</sup>

Приметно је, из наведеног, да су у средњем веку из античких примера и замисли о шпијунажи и безбедности владара створени први обриси обавештајно-безбедносних структура које подсећају на савремене тајне полиције, да би се у Новом веку њима дао правни оквир при чему је утврђен даљи ток њиховог развоја. Методе рада обавештајно-безбедносног система су се трајно уселиле у структуре спољне и унутрашње политике и представљају незаобилазно поглавље у борбама за власт, територију, али све више и за ресурсе, као и међународни престиж, док је репресија тајних служби над сопственим народом, у различитим облицима и из разних разлога, свеприсутна. Систем стварања и

---

<sup>18</sup> Видети: Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, оп. цит, стр. 21-22.

<sup>19</sup> Опширније о томе видети у: Младен Бајагић, *Шпијунажа у XXI веку – савремени обавештајно-безбедносни системи*, Book&Marso, Београд, 2008, стр 57-58.

организовања служби безбедности није заокружен. Увек има и биће простора за даљи развој метода рада, али и механизма контроле служби безбедности и њихове сврсисходне и законски ограничене употребе.

## 2. Структура и развој служби безбедности у Србији

Ни Србија, у свим својим развојним, управним, облицима од средњег века до данас, није остала имуна на светске трендове и утицаје споља. Тако се прве обавештајно – безбедносне активности у Србији помињу још у Душановом законнику, у коме добијају и правно утемељење. Цар Душан, ослањајући се на византијска искуства у управној структури своје власти, установио је чак 70 различитих звања, од којих су нека била у вези са обављањем обавештајно-безбедносних активности.<sup>20</sup>

То је, у Србији, било прво правно представљање шпијунских делатности које су се већ одавно појављивале, али и сузбијале на дворовима, у утврђеним градовима, међу властелом и трговцима. У то време су се безбедносно-полицијским пословима бавили властелини, жупани и кнезови, свако од њих је на свом нивоу био полицајац безбедњак, тужилац и судија, али су често своје шпијунске активности усмеравали једни према другима, стичући на тај начин превласт у међусобним сукобљавањима. Сада се, Новим закоником, уређује државна управа, па се тако, поред формирања судова, јавља и судска полиција и други органи управне власти који темеље изградњу друштва, помажу функционисање државе, штите јавни реди мир и спроводе законе. Ови правни подухвати били су прилично модерни за своје време и представљају озбиљан помак напред у устројству српске средњовековне државе, дајући јој, свакако, додатни значај и већи утицај у региону.

Развој, овог, средњовековног периода у Србији може да се прати до турских освајања ових простора и успоставе османске власти на овим просторима. Наиме,

---

<sup>20</sup> Опширније о томе видети у: *Законик Цара Стефана Душана*, Српска академија наука и уметности, Београд, 1975.

доминација турског окупационог, државног, апарата од 1459. до 1804. године прекинула је сваки континуитет са српском средњовековном државом и њеним управним системом.

Први облици српске државности, а тиме и јавне управе, као и јавне безбедности јављају се током Првог српског устанка 1804 – 1813. године. Већ на првој седници устаничких скупштина, полицијска власт и одговорност за ред у нахијама поверена је војводама, односно „обер” кнезовима, док су њихов репресивни апарат представљали момци у њиховој личној служби, звани „голаћи” или „бећари”. Убрзо се оснивају и први судови, тзв. „магистрати” и врховни судски орган „синод”, што са осталим ресорима Правитељствујушег Совјета представља значајан помак у устројству јавне управе у Србији на почетку XX века.<sup>21</sup>

Власт у Србији, све више, почиње да се ослања на своје новостворене институције, што захтева веће ангажовање непосредних извршилаца, односно полицијских и судских органа, што увећава финансијске потребе власти за њиховим издржавањем, али и упутства за њихово квалитетније организовање. Ту се поново формирана Србија ослонила углавном на искуства из Аустрије, која су директно преносили Срби Пречани, добровољно приступајући службама безбедности устаничке Србије, али не треба, посебно у организационом смислу, занемарити и утицај руског посланика Родофинкина на управно уређење младе државе. Поменути утицај нарочито је видљив у униформи и наоружању које су носили српски жандари, али и упутствима о организацији јавне безбедности. Стим у вези је руски заступник Константин Константинович Родофинкин, који је у Београд стигао 1807. године, Карађорђеу и Совјету предложио нацрт за „Основание правитељства србскога”, у којем је, под тачком 5, била предвиђена „коњохрањајшча стража...дужна свагда при Сенату бити”.<sup>22</sup>

Ово би требало да представља зачетке неке врсте жандармерије, да би „Начертаније устројства полицајне власти у Београду и прочим местима Отчества”<sup>23</sup>, дало коначни печат устројству јавне безбедности у устаничкој Србији.

---

<sup>21</sup> Видети: Милан Милошевић и Бранко Богдановић, *Безбедност обновљене Србије*, Службени гласник, Београд, 2004, стр. 11.

<sup>22</sup> Опширније о томе видети у: *Ibidem*, стр. 12.

<sup>23</sup> *Ibidem*, стр. 18.



Реформе које су уследиле у даљем развоју устанка допринеле су квалитетнијој организацији државне управе и јавне безбедности, што је напоре српских устаника да ослободе Србију чинило прогресивним и наметало им ново бреме реформи целокупног српског Нововековног друштва.

Упоредо са организовањем јавне безбедности и дефинисањем делокруга полицијских послова у устаничкој Србији обављале су се разне обавештајне и контраобавештајне активности, услед присутне потребе за њима. Поред чињенице да није успостављен посебан обавештајно-безбедносни систем, та делатност је, како је устанак одмицао, све више добијала на значају. Геополитички положај новостворене државе захтевао је сталну будност, потребу да се заштите тековине и истакнуте личности устанка, учврсти унутрашња власт, али и офанзивно у обавештајном смислу делује према непријатељу и окружењу ради остваривања правласти, због чега су методи обавештајно-безбедносног рада, свакако, долазили до изражаја.

Први облици контраобавештајног рада односили су се на превентивно деловање и сузбијање непријатељеве шпијунске делатности, како на фронту, тако и у позадини, градовима, али и инфилтрираним у органе власти. Тако је већ, 1808. године Правитељствујушчи совјет наредио да се сва „празноодајућа” лица, која би могла да се баве шпијунажом у корист непријатеља протерају из Београда.<sup>24</sup>

Посебно се обраћала пажња на све активности које би могле да угрозе напоре устаника, па се тако захтевало да се преписка из Србије води искључиво на српском језику. Контрообавештајни рад се усмеравао према избеглицама и особама које би могле да буду под страним утицајем, а безбедњаци су за своје потребе користили шифре и друге довитљивости за пренос података. Многе стране обавештајне службе су, у то време, показивале интересовање за Србију и Источно питање и при томе су развиле солидне обавештајне мреже, међу којима су предњачиле Наполеонова Француска, Аустрија и Русија. Последње две су показивале посебно интересовање, па је тако Аустрија постигла завидан успех, убацујући своје присталице у органе власти, док су руски интерси били легално брањени преко изасланика Родофинкина. Безбедносна служба има велике заслуге

---

<sup>24</sup> Више о томе видети у: Светко Ковач и Ирена Поповић Григоров, *Војна служба безбедности у Србији*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2013, стр. 15-16.

и за опстанак и учвршћивање устаничке и Карађорђевог власти. Сталне интриге, буне и страни утицаји, могли су само, уз помоћ квалитетне службе безбедности бити превазиђени, а таквим активностима је, управо, и спречен атентат на Карађорђа на почетку устанка 1804. године. Даљој озбиљности службе безбедности допринео је и строги судски систем, који је за шпијунажу, као и активности, па чак и за говор против власти предвиђао најстрожије казне, што свакако показује значај и карактер ових активности.

Обавештајна делатност је, свакако, била присутна у Србији тог времена. За офанзивни рад у непријатељевој позадини, услед недостатка образовног официрског кадра, углавном су се користили трговци, припадници свештенства, као и српско становништво на територији Турске, док су извиђачке, препадне и курирске послове обављали коњаници уз свесрдну помоћ хајдука и јатака. Помагало је и испитивање избеглица и подмићивање Турака, али је веома значајна била и помоћ у добијању информација од стране страних служби, пре свега Русије и Аустрије.<sup>25</sup>

Комбинација ових метода давала је добре резултате, па је тако забележено да су српске уходе 1804. године достављале устаницима тачне датуме сваког дахијског испада из Београда, а 1806. су преко Срема стизале информације из Босне о припремама за гушење устанка. Посебну област обавештајног рада представља и тајно ширење идеја за подизање устанка на територији Босне и Херцеговине и Бугарске, што је представљало значајну офанзивну, обавештајну, активност. Осим према Турској и у мањем облику према Аустрији, обавештајни рад према другим државама био је на ниском нивоу или потпуно занемарљив.<sup>26</sup>

Паралелно са овим активностима радило се и на усвајању позитивних правних норми којима би се озваничили напори за стварање модерне државе. Многим кнежевим указима су се образовали поједини органи власти и јавне безбедности, пре свега, да би Сретењским уставом, бар за тренутак, у нормативном смислу био заокружен тај процес. Даљи напори за развој службе безбедности у Србији развијали су се упоредо са јачањем

---

<sup>25</sup> Видети: Милан Милошевић и Бранко Богдановић, *Безбедност обновљене Србије*, оп. цит, стр. 25.

<sup>26</sup> Опширније видети у: Група аутора, *Војнообавештајна служба у Србији*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012, стр. 8-9.

кнежеве власти, давања већег значаја устројству јавне управе, али и правним и дипломатским напорима за добијање што веће аутономије у односу на турску власт. Стајаћа војска, након негативног искуства са унутрашњим бунама, постаје најзначајнија оружана формација у земљи задужена за одржавање јавног реда и мира и чувања унутрашње власти, а стварају се и канцеларије за обављање судских, полицијских, као и послова који се односе на заштиту истакнутих политичких личности, а доносе се и прописи који дефинишу делокруг рада органа јавне управе. Турским хатишерифом из 1838. године Србија добија Министарство унутрашњих послова подељено на два дела, полицијско и војно, чиме престаје да постоји било која правна препрека за организовање оружаних формација.<sup>27</sup>

Обавештајно-безбедносни рад у овом периоду и даље није посебно издвојен као део управне власти, али сада утемељење за своје активности има у министарству унутрашњих дела као и у војном ресору. Усмеравање безбедносно-обавештајних активности тог времена, одвијало се у правцу остваривања кнежеве личне безбедности, као и у смислу успостављања јавне безбедности у земљи, односно очувању јавног реда и мира, али и обавештајно деловање према суседима и контраобавештајна заштита од страних шпијунских и других насртаја. У овом периоду је истакнут и обавештајни рад према суседима, али и значајним европским центрима моћи тог времена, па са дипломатском активношћу представља значајну целину за даље политичко и економско осамостаљивање, као и проширивање територије Србије.

Рад обавештајно-безбедносног апарата заснивао се на контроли и обезбеђењу од унутрашњег преврата, од евентуалне турске агресије на Србију, затим од мешања Русије и Аустрије у унутрашње ствари Србије и њихово повезивање са опозиционим политичарима, као и контрола побуне српског становништва на територији Турске у граничном подручју. Свакако треба навести и контролу и преглед рада административних установа и њихов однос према народу, контролу привредног живота у Србији, контролу границе и праћења појаве заразних болести, праћење јавног морала и приватног живота појединаца, али и

---

<sup>27</sup> Опширније о томе видети у: Група аутора, *Војна историја*, оп. цит, стр. 87.

тајну набавку оружја и ратне опреме из иностранства и прикупљања обавештајних података које се односе на Србију.<sup>28</sup>

Приметно је да у том периоду јавна управа у Србији добија обресе савременог државног апарата и, одвајајући се, од једног инертног и реформама незахваћеног, система какво је било Отоманско царство, ослањајући се на аустријски и руски утицај постепено успоставља систем државне управе, схвативши да је то основни предуслов за било коју врсту позитивних промена. У том смислу подразумевало се и јачање обавештајно-безбедносног система, као саставног дела државне управе, гаранта њеног опстанка и развоја. Свакако да, у овом периоду, полицијски послови добијају већи значај, пре свега на учвршћивању власти, што је нарочито изражено током владе Уставобранитеља, када је Законом из 1843. године полицији дато право да се свим средствима бори против непријатеља власти и државе.<sup>29</sup>

У годинама које су следиле органима унутрашњих послова се, легитимним путем, увећавају овлашћења, стичу право на употребу силе, а у кривична дела се сврстава и вербални деликт против власти, чиме полиција постаје битан ослонац и заштитник владајућег поредка и владара. У тим радњама често се не преза ни од употребе силе према цивилном становништву без претходног утврђивања чињеничног стања, а понекад и само за давање примера осталим грађанима како треба поштовати власт.

Даљим развојем формалних прописа јачала је јавна управа, али и обавештајно-безбедносне структуре у њој. Један од значајнијих аката тог времена свакако је и Закон о устројству војске из 1860. године чиме је знатно пререструктурирана јавна безбедност, пре свега формалним променама које су наступиле у организацији и циљевима оружане силе у Србији, која први пут након скоро пет деценија функционише изван Министарства унутрашњих дела, али и чињеницом да жандармерија прелази у састав и под команду министарства војног. Редале су се многе допуне и измене у устројству институција и органа безбедности да би јединице жандармерије, али и министарства војног и полицијског, потврду о добром организовању и обуци добили у догађајима на Чукур

---

<sup>28</sup> Видети: Милан Милошевић и Бранко Богдановић, *Безбедност обновљене Србије*, оп.цит, стр. 41.

<sup>29</sup> *Ibidem*, стр. 50.

чесми, када су се понели професионално и одговорно, значајно доприневши контролисању инцидента и трајном протеривању Турака из Београда. Овај догађај био је као нека врста провере за младу српску јавну управу, која је показала добру функционалност, стручност и истрајност у реализацији задатака очувања јавног реда и мира.

Јачањем институција војске, обавештајна и безбедносна делатност полако почиње да прелази у руке и под команду министарства војног. Припремавши се за ослободилачке ратове у другој половини XIX века, Србија образује 1876. године генералштаб, који у свом саставу формира одељење за обавештајне и контраобавештајне задатке, да би у наредним деценијама ове структуре додатно оснажила и издигла на виши организацијски ниво.<sup>30</sup>

Задаци ових органа остају исти, али се сада чине агресивнијим и озбиљнијим, како због тога што за свој рад упориште налазе у правним актима и институцијама јавне управе, тако и због чињенице да се Србија припрема за ослободилачке ратове, па је рад обавештајно-безбедносног система, у тим условима, веома битан.

Након берлинског конгреса Србија се нашла у Новом геополитичком окружењу, али и околностима међународног признања, што је са собом и носило терет предузимања неопходних реформи, ради функционалније организације друштва. У том смислу, што је и очекивано, највећи захвати су учињени у јавној управи, а свакако и у министарству унутрашњих дела и војном министарству. Ослањајући се на претходну реформу војске и формирање генералштаба, управа сада уводи у војску стални, рочни, састав војника и спроводи додатне промене, пре свега у организацијском смислу, јер се након ослободилачких ратова и територија Србије проширила. Ново окружење наметнуло је и нове изазове, па се тако реструктуирањем генералштаба више напора улаже и у обавештајни и контраобавештајни рад. На жалост, раформама се озбиљно приступило касно, односно тек након катастрофалног пораза од Санстефанске Бугарске 1885. Српска жандармерија је доживела, такође, низ промена, које су је увеле у систем модерног функционисања и наметнуле јој посебне задатке. Њена улога у очувању јавне безбедности, добија све већи значај, као и брига о државној граници која је у овом периоду припала жандарима. Ова формација се формално, али и практично даље организује, да би Законом

---

<sup>30</sup> Опширније видети у: Светко Ковач и Ирена Поповић Григоров, *Војна служба безбедности у Србији*, оп. цит, стр. 21-24.

о јавној безбедности из 1905. била подељена на: државну жандармерију, окружну жандармерију, државне служитеље, општинске стражаре и ноћне стражаре.<sup>31</sup>

Дакле развојем државе, развијала се и јавна управа, као и службе безбедности, што је у овом периоду посебно видљиво у стварању формалних, правних услова за њихово несметано функционисање.

Ослобађање територије у балканским ратовима представљао је додатни изазов за органе јавне управе који су, сада, морали да организују власт на новоослобођеним подручјима. У том смислу је дошла до изражаја потреба за усавршавањем кадра јавне управе, али и јасном дефинисању надлежности између њених подцелина, на пример, између министарстава војске и унутрашњих дела.

У свом делу *Безбедност обновљене Србије*, аутори наводе такву ситуацију у стварним околностима: „Децембра 1913, на пријему у руском конзулату у Битољу, командант 16. пука Воја Живановић одузео је реч окружном начелнику Марку Новаковићу у тренутку када је овај започињао здравицу руском цару Николају II. Наиме, пуковник је сматрао да има приоритет над једним грађанским лицем. Овај случај изазвао је владу да без много такта, крајем 1913, пропише Уредбу о приоритету.”<sup>32</sup> Уредба је дала предност грађанским властима у односу на војне, што је изазвало незадовољство официрског кора и претило да изазове војни удар у Јужној Србији (Македонија), да би уз, многе, војне и политичке притиске 1914. године овај акт био измењен и ублажен.

Да ли се на основу овога може закључити да је Србија, спремајући се за ратове улагала знатна стручна и материјална средства у развој војске, али не и у јавну управу, која је требало да прати реализацију војних акција и успоставља и организује власт на ослобођеним територијама?!

У Краљевини Србији цивилна служба безбедности била је инфериорнија у односу на војне обавештајно-безбедносне службе. Доказ томе је припрема и реализација мајског преврата, који је представљао војни удар са трагичним последицама по краљевски пар

---

<sup>31</sup> Према: Милан Милошевић и Бранко Богдановић, *Безбедност обновљене Србије*, оп. цит, стр. 59.

<sup>32</sup> *Ibidem*, стр. 69.

Обреновића, а који цивилна служба безбедности није могла да осујети или да благовремено реагује у смислу заштите живота владара и уставног поретка. Тај примат ће се задржати све до краја Првог светског рата и омогућити да војне службе безбедности стекну значајна оперативна и аналитичка искуства. као и да постану незаобилазан орган генералштаба у процесу доношења одлуке. У том правцу се израђују и позитивни прописи, па се тако Законом о устројству војске из 1883. формирају штабови дивизијских области који добијају органе за обављање обавештајно-безбедносних послова, да би у 1884. години, доношењем уредбе којом је измењена структура генералштаба, тако што је оперативно одељење подељено на два одсека – унутрашњи и спољни, обавештајни рад прилично унапређен. Формирањем спољног, обавештајног одсека у генералштабу образована је српска обавештајна служба, чији је први начелник постао, тада, потпуковник Радомир Путник.<sup>33</sup>

Прецизним упутствима, први пут, се наводи шта су задаци обавештајне службе, па се тако наводи да је намењена за изучавање: „организације, формације, дислокације, наставе, целокупне опреме, да врши прикупљање података, да стално проучава намере суседних држава и да их проучава, да прати развој војске великих сила, као и њихово унутрашње економско-политичко стање”<sup>34</sup>, истичу аутори ове студије.

Паралелно са развојем и устројством обавештајног одељења јавља се и дипломатска служба, која користећи кадар из ове управе, знатно доприноси обавештајном раду. У тим активностима се посебно истакао пуковник Лешјанин, тадашњи српски војни аташе у Бечу, чије су информације знатно допринеле исправним и правовременим одлукама српског војног и политичког руководства непосредно пре избијања Првог светског рата.<sup>35</sup>

Контраобавештајни рад се, у овом периоду, углавном заснива на сузбијању деловања рада аустро-угарске обавештајне службе тзв. Евиденцбиро, што је посебно интезивирано у време царинског рата и анексионе кризе, али и спречавања дејства бугарских комита. Ометање преноса информација путем голуба писмоноша, спречавање

<sup>33</sup> Опширније видети у: Група аутора, *Војнообавештајна служба у Србији*, оп. цит, стр. 14.

<sup>34</sup> Видети: Милан Милошевић и Бранко Богдановић, *Безбедност обновљене Србије*, оп. цит, стр. 69-70.

<sup>35</sup> Опширније видети у: Група аутора, *Војнообавештајна служба у Србији*, оп. цит, стр.30.

субверзија и откривање непријатељских агената постало је основно деловање контраобавештајаца у овом периоду.<sup>36</sup>

Свакако да су информације, прикупљене од стране служби безбедности, кориштене и за учвршћивање власти династије Карађорђевића, што је нарочито дошло до изражаја у завршним политичким борбама за уједињене Јужних Словена, али и раније у неприметним сукобима са властима Аустро-угарске или Бугарске у предвечерје Првог светског рата. У предстојећем периоду, службе безбедности прате успон и пад јавне управе, где, закључујемо, да што је она напреднија, то су и службе безбедности корисније и организованије.

Управни систем Краљевине СХС и Краљевине Југославије почивао је на различитим наслеђеним системима од пре Првог светског рата. Затечене разлике у погледу уређења државне управе, правосуђа и полиције, нису се могле брзо превазићи, па је у једном периоду владало наслеђено стање у уједињеним областима или привремена решења Народног већа све до доношења уредби, односно Видовданског устава из 1921. године, којим је, у начелу, дефинисан рад јавне управе. Како се држава развијала и мењала своју унутрашњу организацију и структуру, тако се тим променама прилагођавала и њена јавна управа.

Од првих дана опредељење за развој безбедносног система нове државе кретало се у два правца. Јавна безбедност и полицијске формације организоване су по угледу на аустријске органе јавне управе, док је обавештајна и безбедносна служба министарства војног наставила, као и у Краљевини Србији, да постоји под окриљем Врховне команде војске, да би каснијим реформама прешла у састав Министарства војске и морнарице. Велики допринос развоју југословенске, а посебно београдске полиције, дао је Арчибалд Рајс који је својим непосредним радом у полицији, као и својим писаним упутствима за рад, као што је *Прилог за реорганизацију полиције*, знатно допринео њеној модернизацији,

---

<sup>36</sup> Опширније видети у: Светко Ковач и Ирена Поповић Григоров, *Војна служба безбедности у Србији*, оп. цит, стр. 28.



а својом активношћу у формирању Међународне комисије криминалистичке полиције, дао јавној безбедности у Краљевини и међународни значај.<sup>37</sup>

Оспособљеност припадника служби безбедности, како јавне тако и тајне полиције није био на завидном нивоу, односно није адекватно одговарао стално предузиманим реформама јавне управе, као и концепту очувања јавне безбедности. Своје мишљење о овом стању у Београду, издвојио је почетком 1921. године, господин Линколн, сарадник њујоршког стручног часописа *The Policeman's News*, где се каже да и поред чињенице што у Београду на 1 полицајца долази 100 становника, за разлику од Париза, где је размер 1 полицајац на 300 житеља, Лондон на 350 или Њујорк на 400, на примећује се потребан ред, који се може наћи у другим, наведеним, местима.<sup>38</sup>

Вероватно из ових и сличних разлога, видљивих у нескладу између потреба и могућности, власти Краљевине СХС реформишу сектор јавне безбедности, прилагођавајући га потребама јавне управе и државног, односно административног система у земљи. Те промене се, пре свега, огледају у школовању кадра у земљи, али и усавршавању у иностранству, а у крајњој линији, су се организовала и студијска путовања ради пресликавања модела организовања полицијских управа у Аустрији, пре свега. Свакако треба навести да су се и доношењем закона из ове области модернизовале обавештајно-безбедносне структуре у земљи. Тако је жандармерија доживела велике промене примивши 15000 бивших аустроугарских жандарма и регрутујући преко 10000 нових са простора целе државе, како би се задовољиле потребе за безбедношћу настале увећавањем територије и стварањем Краљевине СХС. Уредба о формацији, опреми, надлежностима, дужности и настави жандармерије од 1. марта 1919. предвиђала је да је ова формација саставни део војске сталног кадра задужена да одржава ред и мир и да обезбеђује извршење закона.<sup>39</sup>

Наредним законодавним решењима до почетка Другог светског рата ова област се још више уређивала, стално усавршавала у организацијском и функционалном смислу и

---

<sup>37</sup> Видети: Милан Милошевић и Бранко Богдановић, *Безбедност обновљене Србије*, оп. цит, стр. 93.

<sup>38</sup> *Ibidem*, стр. 95.

<sup>39</sup> Видети: Миле Бјелајац, *Војска Краљевине СХС 1918 – 1921*, Војноиздавачки завод, Београд, 1994, стр. 73-75.

на тај начин се прилагођавала променама, које су, исто тако, модернизовале јавну управу, а касније, пред почетак рата биле нужна последица унутарполитичких нагодби између Срба и Хрвата, што је свакако слабило снагу Жандармерије. После свих преображаја Жандармерија је остала помоћни род војске, у функционалном смислу подређена Министарству унутрашњих дела и њиховим органима у бановима, окрузима и срезovima, са задатком откривања и документовања починилаца кривичних дела, лишавања слободе, проналажења лица са потерница, а у пограничним областима бавила се и контраобавештајном делатношћу.

За разлику од Жандармерије које се, квалитетно, старала за јавну безбедност Краљевине, обавештајно-безбедносни систем почивао је на раду цивилних служби, формираних као посебна одељења у Министарству унутрашњих послова и Полицијским управама и војних служби усађених у друго, обавештајно, одељење Главног Генералштаба Министарства Војске и Морнарице. Формирањем и јачањем Краљевине Југославије на њеном тлу све се више примећивао рад страних обавештајних служби, пре свега Италије и Немачке, као и терористичких активности њихових сателита Албаније и Бугарске, са циљем слабљења новоформиране државе, оспоравања версајског поретка и пројектовања сопствених интереса. Посебна пажња посвећена је унутрашњем непријатељу, пре свега, усташким елементима који су непрекидно деловали против унутрашњег уређења, а врхунац њихове борбе био је атентат на Краља Александра у Марсеју. Развој ових догађаја условио је непосредну сарадњу обавештајног одсека Главног Генералштаба са обавештајном управом у Министарству унутрашњих послова и Трећим одсеком одељења опште полиције Управе Града Београда, па су се, уз доста несугласица, заједнички бавили сузбијањем спољне, антидржавне пропаганде и шпијунаже, контролом рада страних дипломатско-конзуларних и квазидипломатских представника, сузбијањем терористичке активности итд.<sup>40</sup>

Можда је најбоља проба за функционисање обавештајно-безбедносног система Краљевине Југославије био „Велебитски устанак” када терористичка група усташа није успела да оствари своје циљеве на територији Хрватске у рејону Лике, а цела акција

---

<sup>40</sup> Видети: Милорад Јанковић, *Рат шпијуна у Краљевини Југославији*, НИГРО „Задружна штампа” ООУР „Издавачка дјелатност”, Загреб, 1982, стр 57-58.

југословенских обавештајних и безбедносних служби добро је подржана и судским процесуирањем оптужених, чиме је јавна администрација, заиста, показала снагу деловања.<sup>41</sup> Свакако, да је најслабији тренутак овог система пропусти који су довели до атентата на Краља Александра у Марсеју 1934. године.

Унутрашњим спољно политичким, променама у земљи из 1939. године и стварањем бановине Хрватске, као и приближавање Силама Осовине изменила се и обавештајно-безбедносна структура, пре свега онај део који је припадао цивилним властима. Битно је напоменути да се у то време, због поменутих околности, оснива посебно тајно одељење војнообавештајне службе потчињено директно начелнику обавештајног одељења и Начелнику Ђенералштаба.<sup>42</sup> Значајан утицај на командовање Жандармеријом на територији Хрватске остваривао је бан, док су контраобавештајна одељења у полицијским управама, као и поједини главнокомандујући официри војске били под значајним утицајем новог политичког преокрета.

Све је ово у предвечерје Другог светског рата допринело брзој пропасти државе и једног управног система, који је доказао да без политичког јединства нема ни квалитетне управе, а обавештајно-безбедносни систем који нема снагу да предвиђа будуће догађаје, што на унутрашњем, што на спољнополитичком плану, увек долази у стање када га ти исти догађаји превазиђу или, најпросто, прегазе.

Други светски рат, на просторима бивше Југославије, донео је са собом и одређене промене, које су се односиле превасходно на различите утицаје који су преовладавали у формирању органа јавне управе. Снажан утицај комунистичке партије, а по угледу на постојеће народне владе, пре свега Совјетског Савеза, променио је организацију јавне управе, а самим тим и обавештајно-безбедносног система. Партизански покрет, још од почетка рата, инсистирао је на томе да се војне формације и народ на ослобођеној територији заштити од непријатељског обавештајног, субверзивног и пропагандног деловања, па су прве смернице, у вези са тим, донете на заседању у Столицама 1941. године. Следи и постепено институционално организовање обавештајно-безбедносне

---

<sup>41</sup> Видети: Милан Милошевић и Бранко Богдановић, *Безбедност обновљене Србије*, оп. цит, стр. 102.

<sup>42</sup> Видети: Угљеша Поповић, *Десети по реду*, оп. цит, стр. 9.

делатности, да би наредбом врховног команданта од 13. маја 1944. при Повереништву народне одбране било формирано Одељење заштите народа (ОЗН).<sup>43</sup>

Из ове организације, након Другог светског рата развиле су се и војна и цивилна служба безбедности: Kontraобавештајна служба (КОС) и Управа државне безбедности (УДБ).

По завршетку Другог светског рата, уставним конституисањем нове Југославије, створени су услови за организацију целокупне државне управе, па је тако од делова ОЗНЕ, (Радио центра и Групе за шифру), који су издвојени из Министарства народне одбране, основана Управа државне безбедности (УДБ), као централизована обавештајно-безбедносна заједница. Централа УДБ била је на савезном нивоу и она је давала смернице за рад републичким Министарствима унутрашњих послова, а они су усмеравали рад обласних одељења по срезовима. Оваква организација функционисала је до 1966, да би након Брионског пленума, дошло до политичких промена, па је УДБ трансформисана у Службу државне безбедности (СДБ), а при томе су и подељене надлежности између СДБ на савезном и на републичком нивоу.<sup>44</sup>

Реорганизацијом ОЗН-е, у њену одговорност прешла је контраобавештајна заштита оружаних снага и контраобавештајна заштита ослобођене територије, центри територијалне обавештајне службе и Обавештајно одељење Одсека за унутрашње послове, чиме је обједињен рад обавештајно-безбедносног система. Промене у организацији јавне управе, несумњиво, су утицале и на организацију и деловање органа јавне управе, па и служби безбедности тако, што је у претходном прегледу очигледно. Сталне и драстичне промене у организацији јавне управе, које се односе на промену хоризонталних структура и правца развоја коме се тежи, њене органе чине конфузним и нестабилним.

---

<sup>43</sup> Опширније видети у: Светко Ковач и Ирена Поповић Григоров, *Војна служба безбедности у Србији*, оп. цит, стр. 57.

<sup>44</sup> Видети: Група аутора, *Антологија приче о УДБИ*, Пролог, Београд, 2007, стр 11-12.

### 3. Упоредни осврт на организацију и делатност служби безбедности у свету

На самом почетку свих друштвених, трагичних, сукоба на површину испливају чињенице о свим ранијим нагађањима или предвиђањима у ком ће се правцу догађаји развијати, односно како ће рат деловати на становништво, привреду, али и међународне и међусуседске односе. Увек се покаже да ли су и који прорачуни и војнички планови били погрешни. У том тренутку се спозна све оно о чему се претходно много размишљало, нагађало или једноставно у шта није могло да се верује. Претходни рад обавештајних служби, одједном, постане видљив и сви догађаји који су годинама претходили отвореном сукобу постану јасни и логични.<sup>45</sup>

Тако се, на најбољи начин, оцењује квалитет рада обавештајне службе и преузима искуство за њено даље јачање, развијање и усмеравање. Углавном се, у току, или након таквих догађаја обавештајна служба реформише или потпуно изнова формира. Тако је, муњевито, одвијање догађаја са почетка Другог светског рата натерало Француску, Енглеску и Белгију да своју обавештајну службу потпуно реорганизују и да јој доделе до тада непознате задатке. Догађаји на терену су, једноставно, демантовали њихов претходни рад и процене, што је захтевало хитну реформу.

Други светски рат представља одломак из богате историје развоја људског друштва и добру проверу претходног организовања и рада обавештајних и контраобавештајних служби. То је само један од примера, како се преко ноћи распадају друштва, односно како за неколико дана капитулирају солидно организоване војске или како неформалне групе моћи остварују своје циљеве, а све посредством деловања обавештајних служби.<sup>46</sup>

Службе безбедности су, дакле, онај елеменат друштва који је увек на првој линији одбране или боље речено, увек актуелан и у току са свим друштвеним догађајима у земљи, окружењу, па чак и у глобалном смислу, у зависности од аспирација државе. Управо, као такве, службе безбедности су се и прилагођавале и организовале у складу са

---

<sup>45</sup> Видети: Х. Р. Берндорф, *Подземна дипломација*, „Издавачка дјелатност”, Загреб, 1949, стр 5 - 6.

<sup>46</sup> *Ibidem*, стр. 12.

организацијом и циљевима владајуће структуре, а које су често условљавали економски, политички и други, слични опредељујући чиниоци, укључујући и геополитички положај, као и интересе великих сила. Стално настојање управне власти да безбедносно-обавештајна заједнице одоли актуелним претњама и изазовима по националну безбедност, као и да њена улога и значај буде видљива, али и да задржи појам о тајности свог рада, доводи до потребе о сталном реформисању и реорганизовању њене структуре.

Обавештајно-безбедносни сектор, као што се примећује у претходним одломцима, још од организовања првих облика власти и почетних организовања друштва у државне обресе био је саставни део те власти и јавне управе. Варијације у њиховом организовању разликовале су се од поднебља где су настале, услова у којим су се развијале и циљева које су у периодима свог постојања остваривале. Све те посебности се налазе у сенци, у односу на њихове заједничке црте постојања и деловања као што су: теорија настанка, методика деловања и циљеви, али упркос томе свакако треба издвојити неке од њих које су својим деловањем оставиле неизбрисив траг и оствариле значајан утицај на развој људске цивилизације. У том контексту свакако треба поменути обавештајне службе: Велике Британије, Сједињених америчких држава и Русије, као и њихово деловање које их је учинило препознатљивим у свету и послужило као модел за формирање обавештајно-безбедносних апарата других држава, али и оних које више воде рачуна о својим, националним интересима, а мање о глобалном утицају.

„Писати историју било које тајне службе једнако је што и јуришати копљем на ветрењаче”.<sup>47</sup> Ова тврдња Ричарда Дикона јесте уствари однос коју научна јавност, у већини случајева, гаји према оваквим и сличним појмовима. То неповерење се, пре свега, огледа у томе да не жели да се прихвати тврдња да је рад обавештајних служби утицао и утиче на смер историјског кретања неког народа, а на другој страни не могу им се ни оспорити заслуге коју су, свакако, спречиле у потпуности или ублажиле последице светских трагичних догађаја. Све то употпуњује и чињеница да је рад обавештајно-безбедносних служби обавијен велом тајне и да углавном није мерљив и вреднован, а обично се о њему сазнаје тек након протеча неког времена, што истраживање чини компликованијим.

---

<sup>47</sup> Ричард Дикон, *Британска обавештајна служба*, Глобус, Загреб, 1980, стр. 9.

Оно што је карактеристично за све службе безбедности у свету јесте да њени припадници, захваљујући свом привилегованом положају и опису посла, располажу важним информацијама и извршавају специфичне задатке, те због тога поседују и одређену количину „невидљиве” моћи.<sup>48</sup>

Управо та моћ их чини препознатљивим и истовремено недодирљивим, па су помоћу ње небројено пута до сада утицали на разне друштвене догађаје и потресе, као што су: настанак и престанак криза, конфликта, сукоба и ратова, настанак, успон и распад држава, па чак и на одређене токове људског друштва у целини. Наведене активности из њиховог делокруга рада одавно већ стварају дилему међу научном и стручном јавношћу да је овај посао колико частан, неопходан и важан, исто толико нечастан, прљав и сувишан.

Оно што уједињује све обавештајне службе у свету јесу предмети њиховог интересовања, који у зависности од времена у коме се одвијају представљају одговоре на актуелне ризике и претње усмерене против државе и друштва у сваком смислу. Често, услед истих или сличних изазова службе безбедности се удружују у борби против њих, те с тим у вези и прилагођавају своје методе рада и постају ближе једна другој, како би лакше и брже постигли одређени циљ. Заједнички непријатељ, дакле, је добар разлог за заједнички наступ служби безбедности и полазна основа за њихову чвршћу сарадњу и међусобно прилагођавање. Светски изазови, као што су ратови, тероризам, организовани криминал и сличне активности су ове тврдње до сада много пута доказале.

На другој страни те претње и изазови, у зависности од држава, заправо служби, које су више погођене њиховим деловањем довеле су и до потребе да се те службе, у свом деловању, прилагоде природи ових претњи, те постану више специјализоване од других у тој области, што их чини посебном, односно више специјализованом за одређену област.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, ИП „Рад”, Београд, 2009, стр 11.

<sup>49</sup> Видети: Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, оп. цит, стр. 100.

С тим у вези имамо службе које су, на пример, у сталном рату са терористима, због изложености националне територије терористичким претњама и нападима, или оне које су пренапрегнуте услед „растегнутих” спољнополитичких интереса своје владе.

Организација служби безбедности у свету се стално прилагођава новонасталим политичким, економским, безбедносним, али и технолошким околностима, те је стога тешко одредити заједничку форму према којој функционишу све службе. Међутим и поред свих различитости које их карактеришу, а које су засноване на околностима под којима су настале, условима у којима делују, претњама по безбедност грађана и државе којима су окружене, као и смерницама за рад које добијају од извршне власти, ипак међу свим службама безбедности се може дефинисати одређена заједничка црта. Она се, углавном односи на основну организацијску структуру, те поделе у оквиру служби а које се односе на њихова суштинска опредељења у раду.

Тако да у компаративном приказу служби безбедности у свету треба истаћи још и њихову поделу, која се односи на организацију служби, а према: области истраживања, карактеру циљева и положају у обавештајно-безбедносном систему, односно по организацији и начину руковођења.<sup>50</sup>

Према области истраживања могу бити политичке, војне и електронске, где електронске представљају универзалан начин прикупљања података електронским путем, односно електронским средствима и тај начин је најобимнији и најмање поуздан, јер у мору електронских информација треба одабрати веродостојне. Војне службе безбедности представљају специфична средства и посебне методе и интересовања у прикупљању података, док кад кажемо политичке, углавном, мислимо на политичку полицију и последице њеног деловања. Данас су све ове врсте спојене у једне исте оквире службе безбедности, али опет, са својим посебностима.<sup>51</sup>

Класификација према карактеру циљева представља дефинисани национални интерес и утврђену политику националне безбедности, односно законом утврђен делокруг

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, стр. 100.

<sup>51</sup> *Ibidem*, стр. 101.



рада служби безбедности, што значи да карактер циљева одређује каква ће улога служби безбедности бити у односу на спољну и унутрашњу политику државе.<sup>52</sup>

У вези са организацијом и начином руковођења могу бити одбрамбене или агресивне, односно дефанзивне и офанзивне, затим се деле и на цивилне и војне, а и једне и друге могу бити обавештајне и контраобавештајне, док се војне деле на стратегијске, оперативне и тактичке, а према врсти и значају информација које прикупљају.<sup>53</sup>

Без обзира на све појединости и поделе, обавештајно-безбедносна заједница представља једну повезану целину са истим или сличним методама и усмерењима у раду, а понегде са различитим циљевима и другачијим приоритетима. Трендови и правци развоја су слични и преливају се са једних на друге, некада је то била заједничка крсташка борба против неверника, а данас се односе на тесну сарадњу у борби против заједничких изазова и претњи, као што је тероризам, као и демократизацију служби безбедности, као што је то случај са њиховом демократском контролом.

Све службе безбедности у свету иако делују на основу различитих задатака и приоритета и без обзира што своју структуру и облик деловања прилагођавају појединачним изазовима и претњама који се пред њима налазе, свој рад ипак конципирају према истим принципима, на основу којих се и, у јавној, односно државној администрацији, издвајају од осталих органа и институција. Прикупљање свих релевантних података и сумњивих кретања у друштву, а у циљу заштите уставног поретка, суверенитета и националних интереса, како на домаћем, тако и на међународном плану, основна је карактеристика њиховог деловања, док је обавештајни и контраобавештајни рад основни метод њихове активности и сврха њиховог постојања.

Повезаност служби на глобалном нивоу је очигледна, али не само у домену редовне сарадње, него и због чињенице да једни од других стално преписују искуства и методе деловања како би унапредили свој рад. Оно што је од стране неке обавештајне или безбедносне службе, у једном делу света, препознато као претња по безбедност нације, не значи да ту врсту опасности не треба да разматрају службе безбедности, на супротном

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, стр. 102.

<sup>53</sup> *Ibidem*, стр. 103.

делу земљине лопте, без обзира што се на том месту таква претња, још увек, није појавила и угрозила безбедност.<sup>54</sup>

Данас, службе безбедности, у оквиру заједничког деловања на пољу међународне безбедности, интензивно сарађују и размењују податке у циљу заједничке борбе против тероризма, организованог криминала и других савремених безбедносних изазова и претњи. Променама у светској политици и конфронтацији великих сила долази и до подела и сврставања служби безбедности, па се тако, на глобалном нивоу, могу, међу њима, појавити два или више фронтова.

---

<sup>54</sup> Видети: Richard Cohen and Michael Mihalka, *Cooperative Security - New Horizons for International Order*, George C. Marshall Center, 2005, p. 17.

## II УЛОГА И ПОЛОЖАЈ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У САВРЕМЕНОМ УПРАВНОМ СИСТЕМУ

„Безбедност је као кисеоник не мислимо о њему све до тренутка када почне да недостаје, као шећер у води – не види се, али се осети”.<sup>55</sup>

### 1. Теоријски концепт управе као власти

„Моћ спада у ону врсту феномена”, наглашава Вукашин Павловић, „који, од постанка првих друштвених заједница па до данас, не само да игра важну улогу у животу сваког друштва, него својом мистеријом неоспорно привлачи пажњу, чак фасцинира људе”.<sup>56</sup>

Одувек је моћ била највећи покретач, она је представљала ону емоцију која је једина, поред љубави, покретала, мењала и заокупљала људе, чинећи од њих посебну врсту која се, управо поседовањем те моћи, разликује од њих. Доказе за то можемо наћи у најранијим облицима људске цивилизације, и то у свим сегментима друштва, у политици, религији, војсци, чак и у уметности.

У свом делу „Политичка моћ”, Вукашин Павловић, у прилог овој тврдњи наводи речи Карла Левенштајна који говори о „мистериозној тријади која доминира човековим животом у друштву. То тројство по њему чине: љубав, вера и моћ.”<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Цозеф Нај, *Како разумевати међународне односе: увод у теорију и историју*, Стубови културе, Београд, 2006, стр 172.

<sup>56</sup> Вукашин Павловић, *Политичка моћ*, Завод за уџбенике, Београд, 2012, стр. 7.

<sup>57</sup> *Ibidem*, стр. 8.

Моћ је, дакле, одувек сматрана емоцијом која покреће, зауставља, гради и разара, али и миту и стварности коме многи теже, који многе опчињава, али и заслепљује. Према овим тврдњама моћ је та, која је углавном одговорна за људску патњу, јер обично као производ испољавања моћи у друштву страдају слобода, права, а неретко и животи људи, који зависе од те моћи. Велелепне грађевине настале у прошлости, међу којима су монументални споменици културе из тих векова, свакако да представљају производ симбиозе људске моћи са једне и људске патње, са друге стране.<sup>58</sup>

Ово је свакако теза, чији се развој може посматрати у вековима развоја људске цивилизације, али увек има исту премису, а то је да су људска патња и моћ концентрисана у човековим рукама једна другој директно супротстављене и да је проналазак и одређивање те границе веома значајна мера за успешно функционисање људског друштва. Из тог разлога су се успоставили и механизми контроле моћи, који су вековима усавршавани, али увек има простора за њихово даље прилагођавање новонасталим друштвеним околностима.

Од формирања првих облика друштвеног организовања и успостављања норми којима се обликује понашање и кретање друштва у форми државне власти, појавила се и прва дилема о антагонизму који се појавио између власти са једне и људских слобода, са друге стране. Касније, током развоја људске цивилизације поред људских слобода појавиће се и читав скуп људских права који ће бити супротстављен, у друштву, организованој власти. Свакако да је неопходност формирања власти, у историјском процесу стварања државе, довела до ограничавања људских слобода и права, те концентрацију моћи са једне стране код властодржаца у односу на потчињене поданике са друге стране. Управо јасно дефинисати ту границу између успостављања власти, односно уређивања друштва и ограничавања људских права и слобода, а под велом државног уређења, заштите, безбедности и просперитета представља изазов који је од првог организовања људских цивилизација у заједничке облике функционисања, па све до данас разматран, развијан, усавршаван и прилагођаван потребама и околностима.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, стр. 9-10.

<sup>59</sup> Видети: Дејан Миленковић, *Јавна управа*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 17-18.

Ограничавање власти у држави, као идеја и потреба, појавила се још у античко време, а прве трагове с тим у вези налазимо још у античком периоду. Тако већ у старој Грчкој политичкој мисли Аристотела, Плутарха, Ликурга и Платона јавља се мисао о мешовитој власти у оквиру које би постојала равнотежа утицаја и моћи, како би једно начело власти и утицало и зависило од другог начела. То је уствари претеча поделе власти, која је, према Аристотелу, још тада предвиђала саветодавну, извршну и судску власт, што је свакако претходило начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску.<sup>60</sup>

Поред поделе власти већ су се тада чули гласови о правима и слободама човека, али је услед робовласничког система таква идеја није доживела успех. Међутим, већ у наредном, средњем веку, у условима апсолутне монархије, све је израженија потреба да се заштите права и слободе појединца, како би им, колико-толико, био загарантован опстанак и заштита од самовоље владара. Средства и механизми којима се то постизало су била различита и временом су се развијала. Од Велике повеље о слободама (*Magna carta libertatum*) из 1215. године, па преко Повеље о заштити личности и слободе грађана (*The Habeas Corpus Act*) из 1679. године па све до механизма уставности којима се, поред парламента, ограничавала владарева власт. Развој ових идеја и њихово претварање у конкретне механизме за контролу власти владара пратиле су и теорије значајних мислилаца тог времена (Џон Лок, Шарл Монтескје), с обзиром да су се таква дела углавном развијала у Енглеској и Франциској тог времена. Свакако да су таква размишљања нашла утемељење и у грађанским револуцијама тог доба, које су заувек промениле однос између власти и грађана, а као последица грађанских револуција створени су нови облици владања где је устав, поред парламента добио изразит значај у контроли владареве моћи. Међу првима су донети устави САД 1787. године и Франциске 1791. године.<sup>61</sup>

Устав Сједињених држава садржи прве, у правно обавезујућем смислу, записане теорије о подели власти, у којима предњаче идеје Монтескјеа. Иако је донет давне 1787.

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, стр. 18-19.

<sup>61</sup> Видети: Љубица Кандић, *Одабрани извори из опште историје државе и права*, Савремена администрација, Београд, 1992, стр. 241-250.

године, и даље је на снази и своју суштину није мењао. Садржи четири суштинске карактеристике: федерализам, демократија, подела власти и републикански облик владавине, а уз десет амандмана која гарантују слободу човека и грађанина, свакако је представљао, као што и данас симболизује навиши државни акт којим тежи сво демократско и прогресивно друштво. Талас тих грађанских промена убрзо се пренео и на европско тло где је у Француској након буржоаске револуције и доношењем *Декларације о правима и слободама човека и грађанина* из 1789. године на тим темељима у наредним годинама донето неколико уставних решења који су свакако дали значајан замах Новом добу, који је укидао феудализам, ограничавао владареву власт и грабио ка очувању људских права и слобода. Убрзо се талас ширења уставности, као гаранта права и слобода грађана, али и контроле апсолутистичке власти, пренео и на остале слободне и, у то време, напредне европске државе. (Холандија 1798, Швајцарска 1802, Шпанија 1808, Шведска 1809, Норвешка 1814, Португал 1822, Грчка 1823.) Тако је и Сретењски устав у Србији, такође прокламовао либерални дух и назначио почетак увођења реда у државну управу. Све одредбе нових устава, као највишег правног акта, означавале су у суштини увођење начела поделе и контроле власти и прокламовале су права и слободу грађана, што ће у годинама и вековима који ће уследити само бити даље развијано и усавршавано, а никад више, у напредном свету, није оспоравано.

Сва декларисана права и слободу човека и грађанина, као и начело поделе власти своју потпору и заштиту морали су да имају у систему разрађених закона и осталих правних аката. Тиме се створила потреба како би поступци власти према грађанима били оправдани било је неопходно да буду у складу са законом и другим прописима.<sup>62</sup>

Ове околности су и довеле до разматрања теорија о правној држави, насталих почетком и средином XIX века и у европском и у англо-саксонском правном систему. Правна суштина овог модела уређења друштвених односа је у томе да се правним нормама оличеним у законима и другим подзаконским актима прописију правила

---

<sup>62</sup> Видети: Дејан Миленковић, *Јавна управа*, оп. цит, стр. 23.

друштвеног понашања. Из тих општих правних норми произилазе појединачне правне норме (пресуде, решења), која непосредно утичу на понашање људи.<sup>63</sup>

На тај начин, „држава се одређује као организација са монополом физичке силе и принуде, а правна норма као средство којим се обезбеђује легалитет поступка власти, при чему је сваки поступак власти оправдан уколико је у складу са законом”, наводи Радмила Васић.<sup>64</sup>

Теорије о правној држави су се временом развијале и постале су све експлицитније у смислу да се систем поштовања, односно непоштовања норми друштвеног понашања и примењивања санкција све прецизније успостављао и тумачио. С тим у вези све више до значаја долазе државни органи јавне управе који су стварни носиоци, односно извршиоци тих прокламованих принципа власти, па се тако ствара један бирократски апарат у јавној управи, као посредник, али и извршитељ власти са једне и права грађана са друге стране. Јавна управа, тако почетком и средином XIX века добија на значају и све више ће се развијати како се овај ново-успостављени систем законитости и поделе власти буде примењивао и ширио. Прописати законе и успоставити функционисање правне државе свакако је био изузетно сложен и одговоран задатак, али и формирање органа јавне управе представља битан моменат у развоју и провођењу државе и права. Тако је некада основна замисао, међу напредним мислиоцима и државама, била да се ограничи власт властодржаца, док је од тренутка формирања модерне јавне управе, такође веома битно обезбедити њено функционисање у складу са законом и позитивним правним актима. То је процес који је у сталном трајању од формирања обриси јавне управе на маргинама друштвеног система па све до данас када рад органа јавне управе представља костур функционисања државе и очувања њених правних тековина и друштвених вредности.

Од момента конституисања правне државе, настао је и први модел управе као власти, где се везује управа за државу, где држава даје легитимитет управним одлукама, а управа се дефинише као посебна функције државне власти.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Видети: Радмила Васић, *Принцип владавине права*, ЦУПС, Београд, 2000, стр. 15-16.

<sup>64</sup> *Ibidem*, стр. 16.

<sup>65</sup> Видети: Дејан Миленковић, *Јавна управа*, оп. цит, стр. 43.

Вршење државне власти се тако третира као систем стварања и примене права, при чему се разликују законодавна, извршна или управна и судска функција државе. Њихово функционисање се заснива на доношењу и примењивању правних аката. Управо је тај део везан за настанак и развој јавне управе, која као основну одлику функционисања преузима на себе вршење управних одлука. Њен развој је, историјски гледано, видљив и разликује се од вршења улоге у прикупљању пореза, управљања апаратима силе (војском, полицијом, тајним службама), примени репресалија, до социјалних, економских и културних аспеката свог деловања. Иако су се околности и методе деловања јавне управе промениле, суштина је, чини се, остала иста. Однос између државе као патрона јавној управи је временом мењан и прилагођавам друштвеним потребама и околностима. Од, у почетку, модела потпуне државне контроле над јавном управом, преко мера државног интервенционизма до либерализма јавне службе и њено стављање у професионалну улогу са циљем остваривања општег друштвеног интереса.

Класичан систем управе као власти данас егзистира само у недемократским и тоталитарним режимима, које се нису реформисале и прилагодиле новим друштвеним изазовима и потребама, а питање је само времена докле ће га и тамо толерисати, како само друштво тих држава, тако и међународна заједница.

Ограничавањем власти у смислу уставности и законитости, као и уређењем правне државе и формирањем модерне јавне управе, на ред је дошло разматрање питања о људским правима. Заокруживањем националних држава са регулисањем права и обавеза грађана, питање људских права је постала национална ствар сваке државе. Међутим како нису све државе прихватале исте принципе уређивања у смислу доношења и спровођења правних норми јавила се потреба за интернационализацијом људских права. Прва намера иницијатора ове идеје била је да се закључе међународни уговори о забрани трговини робљем, као и међународни споразуми којима би се заштитио положај хришћанских мањина у Отоманском царству. Ова питања су и разматрана на Париској конференцији (1856) и Берлинској конференцији (1878). На основу међународних уговора постигнутих на поменутих конференцијама државе које су браниле европски концепт, добиле су мандат



да дипломатски посредују, па чак и војно интервенишу у смислу заштите права хришћанског становништва у Отоманској империји.<sup>66</sup>

На тај начин категорија људских права је први пут добила међународни карактер и третира се као значајна категорија у међународним односима. У периоду између два светска рата долази до стагнације развоја идеја о људским правима, па чак и до суспензије неких начела која се односе на уређење правне државе са једне, али и појаве тзв. „друге генерације” људских права као што су економска, социјална и културна права, са друге стране.<sup>67</sup>

Антагонизам међу њима даће рату који је уследио од 1939. до 1945. године и обележје класног, друштвеног сукоба. Посебан значај, пре свега у институционалном смислу, људска права добијају после Другог светског рата, када свест о значају људских права у свету расте, пре свега због посвећености том изазову у новоформираним међународним организацијама, а пре свих требе поменути Организацију Уједињених нација, чије је деловање у свету, омогућило другачији поглед на решавање питања људских права. То је произашло из чињенице да су одређене државе у Другом светском рату и периоду непосредно пре њега, кријући се иза система правне државе, потпуно легално донели расистичке законе који су нанели велику штету људским правима и човечанству уопште. Одатле та потреба да се питање људских права институционализује и да им се додели међународни карактер. Сада се поред основних, развијају и економска, социјална и културна права, која се већ годинама имплементирају у друштвене поретке. Тако је јавна управа, као орган власти у својој извршној функцији, морала да води рачуна и о људским правима, што је позитивним прописима и регулисано.

Људска права се данас, у новом концепту правне државе, третирају као право које је изведено из природног права, које се једнако поштује као и позитивно право, с тим што је оно гарантовано и развија се и примењује паралелно са постојећим правним поретком. Тако колектив аутора В. Димитријевић, М. Пауновић и В. Ђерић у свом уџбенику *Људска права*, дефинишу их као „она субјективна права које људско биће има независно од воље

---

<sup>66</sup> Опширније видети у: Весна Петровић, *Међународни поступци за заштиту људских права*, оп. цит, стр. 143-145.

<sup>67</sup> Дејан Миленковић, *Јавна управа*, оп. цит, стр. 27.

државе и законодавца, без дискриминације и без обзира на евентуалне заслуге, самим тим што је људско биће”.<sup>68</sup>

На овај начин појам правне државе добија нову димензију у чијем средишту су владавина закона, социјални и економски елементи људских права, као и појмови права и правичности, у чијој су основи природна права. Тако да сада поступак власти не само да мора да буде легалан већ мора да буде и легитиман са становишта друштвене оправданости.<sup>69</sup>

Препознавање и поштовање норматива о природном праву и међународним људским правима одлика је модерног друштва, које данас, свакако, предњачи у провођењу тих начела.

Ове промене, које се односе на разумевање природних права и интернационализацију људских права довеле су и до промене начина функционисања јавне, односно, државне управе и до стварања концепта управе као сложеног система за регулацију друштвених процеса.<sup>70</sup>

Тако се вршење управних активности не може тумачити само у смислу вршења државне власти, већ се при томе мора водити рачуна и о оним процесима којима се стварају неопходни услови за несметан живот и рад грађана и друштвени напредак у целини.

Модерна јавна управа представља сложени управни систем људске сарадње, при чему се под системом људске сарадње подразумевају разни облици понашања људи који доводе до успостављања њихових међусобних односа, ради остваривања заједничког циља.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Војин Димитријевић, Милан Пауновић и Владимир Ђерић, *Људска права – уџбеник*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997, стр. 26.

<sup>69</sup> Опширније видети у: Дејан Миленковић, *Јавна управа*, оп. цит, стр. 32.

<sup>70</sup> *Ibidem*, стр. 33.

<sup>71</sup> Опширније видети у: Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 2004, стр. 22-24.

Човек је одувек, што због своје воље, а што због нужде, био упућен на другог човека, те из ове просте, природне, законитости произилази ова тврдња. Према томе држава и њена управа не доживљавају се као власт, односно монопол физичке силе и државна репресија, већ као сложен систем међусобне људске сарадње, чија је основна сврха постизање општег друштвеног добра.<sup>72</sup>

У теоретском смислу када се говори о оваквом приступу онда је то концепт државе благостања, која данас полако губи битку са свеопштом глобализацијом, где добар део тих националних атрибута прелази у сферу глобалних интереса, пре свега у економији, али што повлачи за собом и неке политичке и социјалне карактеристике државе.

Она јавна управа, која се, кроз овај историјски концепт развоја правне државе и људских права, стално реформисала и прилагођавала своје деловање нараслим потребама друштва, стално их ослушкујући, али и прилагођавала законске оквире тим потребама постала је и остала јака јавна управа. Њен основни принцип деловања, свакако је, правовремено реаговање у циљу праћења и постизања општег друштвеног добра, односно напредка. За разлику од јаке, на другој страни имамо слабе јавне управе, које услед заосталости и нееластичности нису препознале друштвена кретања у својим државама, па су често постајући репресивне изгубиле додир са реалношћу, а самим тим и своје упориште у друштвеној оправданости свог поступања, што је довело до њихове пропасти, али и до пропасти друштва коме су служиле и које су предводиле.

Јавна управа је, дакле, сложен систем, који се непрекидно мења и прилагођава ради општег друштвеног добра. Све више се усвајају механизми који би обезбедили регуларно и легално функционисање органа јавне управе, како током њиховог деловања не би била повређена права и слободе грађана. То је у неким, развијенијим, државама постало темељ уређења и функционисања јавне управе, а у другим друштвима, која се не развијају једнаком брзином, ти механизми за контролу органа јавне управе су постали идеал коме треба тежити.

---

<sup>72</sup> Видети: Стеван Лилић, Предраг Димитријевић и Милан Марковић, *Управно право*, оп. цит, стр. 22-23.

## 2. Службе безбедности у теоријском концепту управе као власти

Од формирања обрису јавне управе која је постојала на маргинама првих друштава организованих у државне облике, па све до настанка модерне јавне управе, улога служби безбедности је присутна у деловању државне власти. Те две друштвене појаве, односно управне функције су нераздвојиве, а њихов међусобни однос је од самог почетка сложен. Његова суштина се може потражити у одговорима о самој људској природи, али и у организацији самих држава за чије несметано функционисање је потребна стална будност њених институција и контрола спровођења сопствених правних прописа. Службе безбедности су, тако, стално присутне у јавној управи, представљајући некада, претњу и страх од државних органа, у случају непоштовања њихових одлука, а данас, на други, „модернији”, начин брину о јавном поретку. У оба случаја њихова улога је мистична, што се у садашње време сматра апсолутно непотребном особином и модерна управа стално унапређује механизме који би службе безбедности представиле као јавни сервис у служби и грађана и јавне управе. Како било њихова улога у деловању јавне управе је значајна и свој развојни пут везује за еволуцију јавне управе.

Теоријски концепт управе као власти, односно први модел државне управе, везује се за успостављање односа између државне управе и правне основе њеног постојања и деловања и одређује је као једну од правних функције државне власти.<sup>73</sup>

На тај начин се правним нормама, уз помоћ органа државне власти, регулише друштвено понашање, што представља прво уздизање државне управе из окружења репресалија у домен правно уређених односа. Вршење државне власти настало је као резултат поделе власти на извршну (управну), законодавну и судску, која је, уређењем правне државе добила други смисао.<sup>74</sup>

Замисао је да иза одлука, решења или наредби, које органи државне управе спроводе у дело, стоји правна норма, јер деловање органа државне управе је специфично

---

<sup>73</sup> Видети: Дејан Миленковић, *Јавна управа*, оп. цит, стр. 51.

<sup>74</sup> Опширније видети у: Драгољуб Поповић, *Стварање модерне државе*, Драганић, Београд, 1994, стр 48-50.

зато што се, углавном, односи на примењивање принудних правних норми, па се у реалности ствара однос неравноправности између државне управе са једне и грађана са друге стране.

Управо тај однос неравноправности представља простор намењен за службе безбедности, у нашем случају, али и друге функције државне управе, јер сам однос неравноправности има за циљ да осигура реализацију спровођења општих друштвених интереса, које држава путем вршења власти треба да реализује захваљујући својој надмоћној позицији у односу на грађане. Таква карактеристика државне управе заснива се, у суштини, на функцији државне управе, која се своди на ауторитативно извршавање закона.<sup>75</sup>

Овај концепт од средине XIX века, када се развојем уставности, појавио и усталио у тада напредним друштвеним уређењима, донео је и новину која се односила на извршни апарат, оличен у државној управи. Службе безбедности које су формиране у то време, настале су, уствари, на традицији шпијунаже и контрашпијунаже из претходног периода, из доба апсолутних монархија.<sup>76</sup>

Сада се њихова улога допуњује, тако што се њихово деловање оправдава правним средствима и промовишу се као заштитници државне власти у сталној борби за постизање општег друштвеног добра. Таква улога омогућава им свеобухватније деловање, чиме се повећава ефикасност државних органа, која се огледа, сада у институционално организованој и законски заснованој, примени репресивних мера према грађанима. Већ се у првим уставима појављују поглавља о организацији апарата силе, па се јављају министарства унутрашњих послова и министарства одбране. Први пут се формира стајаћа војска која има и контраобавештајну компоненту, а служба безбедности произилази из полицијског рада, само добија већа овлашћења. Поред тога полиција се, на неки начин, сада и професионализује, а тиме и службе безбедности које се издвајају у посебним одељењима Министарства унутрашњих послова, у оквиру којих се стварају и нове целине, као што су: картотека са подацима о грађанима интересантним за службу безбедности,

---

<sup>75</sup> Видети: Стеван Лилић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1998, стр. 25.

<sup>76</sup> Опширније видети у: Х. Р. Берндорф, *Подземна дипломација*, оп. цит, стр. 71.

затим одељења за контролу кретања странаца, те успостава организоване шпијунаже преко дипломатских представништава, као и увођење нових метода рада у службе безбедности. Све ово наведено је допринело повећању ефикасности служби безбедности и оне постају све значајнији носилац у вршењу функција државне управе.

Како су службе безбедности у овом периоду добиле значајна овлашћења, али и упориште у закону, а све под велом заштите општег друштвеног добра, у исправност поступања њихових припадника није се сумњало. Нису постојали организовани облици њихове контроле, углавном се ценила лојалност и поузданост, а делатност се правдала обавезом да се заштити држава и поредак.<sup>77</sup>

У таквим условима у вези са њиховим постојањем и деловањем створио се вео мистерије, који у нешто измењеном облику у неким друштвима траје и данас и који им омогућава да делују у вакум простору између дозвољених и недозвољених овлашћења.

Током трајања овог периода о теоријском концепту управе као власти, модернизовањем друштва дошло је и до реформисања овог система државне управе, али са суштина није мењала. Она се заснивала доношењу правне норме, која се преко функција државне управе, служби безбедности у овом случају, спроводила у дело. При томе се није водило рачуна како се та законска мера прихвата међу грађанством. Постало је, наиме, општеприхватљиво да само власт може да зна шта је то што је најбоље за друштво. Тако је овај модел организовања државне управе постао идеалан за ауторитативне режиме, па су тако, у прилог томе, у Трећем Рајху донети и у дело спроведени многи расистички закони, где се њихова оправданост са позиција природног права, уопште није разматрала. Сличан пример је и са Совјетским Савезом, где је овај модел организовања државне управе био костур друштвеног система, јер је примењивао све оно што је државна власт одлучила, без обзира на друштвену оправданост.<sup>78</sup>

Службе безбедности су, управо биле носилац деловања тих репресивних мера, која су се сводила на практично примењивање овлашћења и вероватно су ти моменти дали

---

<sup>77</sup> Опширније видети у: Хумболт фон Вилхелм, *Идеје за покушај одређивања граница делотворности државе*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1991, стр. 109.

<sup>78</sup> Видети: Џозеф Нај, *Како разумевати међународне односе: увод у теорију и историју*, оп. цит, стр. 138.

печат њиховог деловања у овом периоду и повезали их са том мрачном применом законодавства. Доследно делујући у општем државном интересу и без икакве контроле припадници служби безбедности су већ тада створили друштвени статус који им је омогућио повлашћени положај. Њихов допринос периоду теоријског концепта управе као власти је пресудан, јер су својим деловањем код грађанства развиле страх а према држави лојалност и поузданост на коју увек може да се рачуна. Тако се у периоду ауторитарних режима створила спрега између државне власти са једне и служби безбедности са друге стране, где било која назнака контроле поступака њених припадника није била могућа.

Због свега наведеног, овај концепт је већ између два рата у демократским друштвима напуштен, а још неколико деценија је задржан у ауторитативним режимима Јужне Америке, СССР, као и у земљама Источне Европе.

### **3. Владавина права, савремена правна држава и службе безбедности**

Оснивање националних држава, без преседана, представља остваривање највишег националног интереса једног народа, а огледа се у томе да живи у границама државе коју је створио. Принципи и механизми на основу којих је формирана и функционише та држава су видљиви и проистичу из највишег правног акта којим је уређена власт, институције, али и њихови међусобни односи. Развојем појма заштите права и слобода грађана у правној држави неминовно се поставља питање односа служби безбедности, њихових метода и обичаја рада, на једној и заштите слобода и права грађана у правној држави, на другој страни.

Државна брига о безбедности и сам рад њених безбедносних служби били су све до најновијег времена нека врста „апсолутистичке оазе у правној држави.”<sup>79</sup> Углавном обавијене велом тајне и духом мистике, безбедносне службе су биле сигурна полуга у учвршћивању власти, односно њихов рад је утицао на обликовање друштва у циљу заштите владајућих структура, њихових идеологија и интереса. Таквом својом улогом у

---

<sup>79</sup> Богољуб Милосављевић, „Прилог теоријскоправном одређењу појма безбедности”, *Правни записи*, год. V, бр. 1, 2014, стр. 95.

изградњи друштва службе безбедности често нису презале и од предузимања репресивних мера према непослушнима, учвршћујући систем, док су манипулације и разне друге малверзације у тим структурама биле редовна појава. Делујући ван очију јавности биле су изузете од правних норми државе, па је самовоља често добијала незауостављиве форме, видљиве у насиљу и правном и физичком, па све до угрожавања и одузимања људских живота.

Интересовање појединаца и друштава за безбедност датира од најстаријих времена њиховог организовања. Тако већ у античком времену налазимо писане изворе који за предмете својих расправа користе појам безбедности, те разматрају и разликују спољну безбедност укључујући војне претње и изазове, али и унутрашњу безбедност са теоријом о томе шта држава јесте или треба да предузме да би осигурала своју стабилност и унутрашњи поредак. Најзначајнији напредак о схватању и примени појма безбедности настао је у време Римске империје када је утемељено разумевање да „безбедност постоји ако су осигурани мир на границама и у земљи, уживање слободе и стабилност власти”.<sup>80</sup> У овом свом познатом делу Цицерон још наводи да: „Моћ владара, његова правда и мудрост управљају безбедношћу, једнакошћу и миром грађана”.<sup>81</sup>

Пошто су ови принципи занемарени у средњем веку, који је пун насиља и сукоба, на тим искуствима, у Новом добу, сазрева идеја о формирању снажне и суверене државне власти која би успоставила монопол над средствима физичке силе. Тако се од државе и њених органа захтева да заштите живот, слободу и имовину поданика у миру, односно да осигура јавну безбедност (изговорено данашњим речником), а од поданика (грађана), са друге стране, се тражи да подрже владара у рату.

Овај период легитимности формирања владареве апсолутне власти у свом делу „Левијатан”, објаснио је Томас Хобс, који тврди да је разлог постанка државе управо у одговору на потребу да држава пружи поданицима безбедност и сачува их од опште несигурности која је је до тада владала, а изражена је чувеном изреком „рат свих против свих” (*bellum omnium contra omnes*). Људи се, по Хобсу, одричу дела личне слободе и

---

<sup>80</sup> Марко Тулије Цицерон, *Држава*, Књига II, глава XXIII, Плато, Београд, 2002, стр. 92.

<sup>81</sup> *Ibidem*, стр. 93.



права да би живели у безбедном и сигурном окружењу које нуди заједница, као што је држава. Ову теорију о устројству државе такође је заступао и Џон Лок, енглески филозоф, закључујући да народи стварају државу да би им она пружила безбедност у смислу заштите живота, личну слободу и материјална добра.<sup>82</sup>

Овакав систем формирања националних држава, изражен у подели безбедности на унутрашњу (државну) и спољну (одбрамбену), задржао се све до почетка XX века и одликује га чињеница да је физичка санкција задржана у апсолутној надлежности власти и није или је веома мало била подложна критици и контроли. Размена дела личне слободе за општу безбедност јесте и формула по којој се учвршћивала власт владара, али и слоган који је оправдавао репресивне поступке државних органа према грађанима у очима јавности. Уколико поред оваквих иступа власти према јавном мњењу додамо и стварање сталне тензије о опасности која долази споља, али је има и изнутра, као и верских догми тог времена, онда добијамо комплетну слику рада и контроле државних органа у смислу остваривања безбедности.

Први, а затим и Други светски рат донели су велике људске губитке и разарања материјалних и културних добара човечанства, те су се по њиховом окончању наметнуле одлуке о успостави другачијег друштвеног система вредности и потребе да се посебно заштите неке вредности које се односе на људска права и слободе, а које су до тада подразумевана и исто тако подразумевано кршена. С тим у вези се намећу међународни споразуми и кроз међународне организације државе преузимају обавезу њиховог поштовања и примењивања. Идеје демократије и људских права захтевале су редефинисање старог појма безбедности државе нарочито у смислу стварања правног оквира за деловање снага безбедности и њиховог потчињавања сталној правној и суштинској контроли од стране надлежних институција.

Поред класичних аспеката који се односе на војну и јавну безбедност, сада се по први пут у историји појам безбедности знатно проширује и обухвата: економска, социјална, политичка и еколошка питања. У новије време актуелне су и такозване невојне претње безбедности какве су тероризам и организовани криминал. Државе су овим

---

<sup>82</sup> Опширније видети у: Богољуб Милосављевић, „Прилог теоријскоправном одређењу појма безбедности”, оп. цит, стр. 100.

приступом посматрања појма безбедности престале бити „усамљена острва”, јер њихова национална безбедност одавно већ повезана са безбедношћу у ширем и у ужем окружењу.<sup>83</sup>

Можда најбољи доказ томе је и следећа тврдња записана у уводу Европске стратегије безбедности из 2003. године да: „Ниједна земља није у стању да се сама ухвати у коштац са данашњим сложеним проблемима.”<sup>84</sup>

Коначно, узимајући у обзир све наведене претње безбедности државе и грађана, свет је постао веома повезан, а у неким случајевима и уједињен у борби против ових пошаста савременог доба, те се поред усвојених нових демократских вредности и ових безбедносних изазова дефинитивно успоставља нови безбедносни поредак заснован на правној и легитимној контроли употребе силе. Службе безбедности у том случају преживеле су формално-правну реформу где је њихов рад строго заснован на позитивним прописима, а читав низ институционалних механизма би требао да буде гарант њихове правилне и легитимне употребе и тиме се остварује и суштинска контрола служби безбедности. Сведоци смо да се овај процес константно одвија и унапређује, уз стална мања или већа искушења пред којима се налази модерно друштво и држава у савременом добу.

Еволуција појма безбедности доводи до закључка, у савременом добу, да је људско биће највећа вредност и крајњи циљ сваког поимања безбедности, те с тим у вези можда треба поделити појам безбедности на индивидуалну, националну и међународну безбедност. У том случају би појам безбедност требало разматрати кроз призму војне, политичке, економске, друштвене и еколошке безбедности. Иако сваки од наведених нивоа има одређене специфичности, целокупан појам безбедности неопходно је разумевати само као неодвојиву целину, кроз коју се прожимају сви наведени елементи. Тако да су сва ова три нивоа безбедности, уствари, веома повезани и у међусобној зависности, јер није могуће уживати индивидуалну безбедност уколико је угрожена национална или обрнуто. Међународна безбедност, на другој страни, је широк појам који

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, стр. 101.

<sup>84</sup> *Ibidem*, стр. 101.

се у најмање једном од наведених облика рефлектује на националну, односно, индивидуалну безбедност. Поред свега наведеног, то ипак не значи да, на пример, интереси националне не могу бити у сукобу са интересима индивидуалне безбедности, односно национална и међународна безбедност такође могу бити у колизији.<sup>85</sup>

Управо релације између индивидуалне, националне и међународне безбедности са свим њиховим аспектима представљају суштину односа између понуђене безбедности у оквиру државних граница а за узврат узимање дела личне слободе појединцу. Тај процес је настанком и развојем правне државе, свакако, напредовао од неограничене моћи служби безбедности, као следбенице владареве воље или сопствене самовоље до, у савременом добу, усвајања појма „права на безбедност” и заштите личности у том смислу. На ову тему Хобсова и Локова утемељења наставио је и Кенет Волц са закључком: „државе су као и људи, несигурне у сразмери са степеном своје слободе... ко жели слободу мора прихватити несигурност”.<sup>86</sup>

У том смислу закључујемо да више безбедности може да значи мање слободе, али треба имати на уму и то да мање безбедности увек значи и мање слободе, што, на крају, наводи на закључак да демократско друштво мора пронаћи равнотежу између различитих вредности које жели да заштити у интересу појединца. Свакако један од најзначајнијих доприноса у успостављању баланса и захтева слободе пружила је Велика француска револуција из 1789. године, прокламујући Декларацију о правима човека и грађанина, којом признају право на безбедност као једно од природних и незастаривих права човека, уз свакако права на слободу, својину и отпор угњетавању.<sup>87</sup>

Од тог момента до данас појам права на безбедност је еволуирао све до посебних и обавезујућих резолуција Уједињених Нација о људским правима и људској безбедности, чије угрожавање, према истим правним актима, значи подривање међународне безбедности чиме се суверенитет држава релативизује у односу на безбедност појединца.

---

<sup>85</sup> Видети: Радован Вукадиновић, *Међународни политички односи*, ЦИД Факултет политичких наука, Подгорица 2009, стр. 124.

<sup>86</sup> Кенет Н. Волц, *Теорија међународне политике*, Круг комерц, Београд, 2008, стр. 124.

<sup>87</sup> Опширније видети у: Богољуб Милосављевић, „Прилог теоријскоправном одређењу појма безбедности”, оп. цит, стр. 104.

Национална безбедност данас обједињује појмове који су се раније односили на спољну безбедност и државну безбедност. Док спољна безбедност подразумева одбрану државе, државна безбедност се односи више на заштиту државних институција, односно заштиту владајућег поретка. Национална безбедност, дакле, подразумева заштиту националних вредности од унутрашњег и спољњег угрожавања, при чему и листа вредности које се бране, као и списак потенцијалних претњи којима се оне угрожавају, у зависности од државе до државе може бити веома различито тумачен. У тим разликама је веома лако наћи простор у коме се подразумева већа активност државних институција и служби безбедности на заштити државног поретка на штету грађана, а под изговором угрожавања националне безбедности. Тако је у том смислу онај баланс, између националног и индивидуалног интереса у држави, овде веома битан и потребан. Чувајући свој режим, тоталитарне владе често под изговором националне безбедности угрожавају безбедност грађана, што је у историји XX века већ забележено у случају Хитлера, Мусолинија, Стаљина и њихових марионета. Поред наведеног кршење људских права, под изговором очувања националне безбедности је присутно и у демократским системима, посебно у периоду пред свргавање са власти. Ово, наравно, не значи да одређена активност појединца не може да угрози националну безбедност.

Поред закључка о равнотежи између националних и индивидуалних интереса у овом случају би требало да постоји јединство и међузависност, што значи да држава не може бити безбедна ако су небезбедни њени грађани и обратно. Дакле, императивно међу националним интересима чијом заштитом се остварује национална безбедност морају се као примарни интереси налазити људска права, слободе и једнакост грађана. На другој страни пак, истицати индивидуалне безбедности на рачун националне не би имало никаквог смисла, јер би се тиме угрозила не само држава већ и њени грађани.<sup>88</sup>

Одрицање дела свог суверенитета ради добијања општег добра у већој заједници је уствари формула по којој функционише ова симбиоза. Однос Европске Уније и држава чланица је можда најбољи пример ове теорије.

Успостављање равнотеже снага у XVIII и XIX веку био је први покушај успостављања одређеног система међународне безбедности, да би нашто касније Друштво

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, стр. 106.

народа, а затим и организација Уједињених Нација дефинитивно уобличиле тај појам, који подразумева очување међународног мира и безбедности.

Да би се сачувао мир и сузбила употреба силе међу државама, створен је систем колективне безбедности, који подразумева употребу превентивних и репресивних мера. Док превентивне подразумевају препоруке и декларативна залагања да се очува мир, репресивне укључују економске и политичке санкције, разне инфраструктурне блокаде и војне интервенције, као крајњу меру. Међународна безбедност углавном зависи од консензуса држава чланица, што је у случају Уједињених Нација позитивно гласање свих пет сталних чланица Савета безбедности. Међутим били смо сведоци и униполарног света, као и чињенице да одређене државе без сагласности међународне заједнице предузимају војне акције или невојне притиске. Све је већа улога, у том смислу, и регионалних организација. Међународна безбедност, свакако, је комплексан појам и рефлектује се на националну и индивидуалну безбедност у сваком смислу те речи, а нове технологије као што је интернет и његове варијације само доприносе томе. Тако на пример замишљени хакер из, рецимо, Малезије може, захваљујући напретку нових технологија, искључити струју у Чикагу.<sup>89</sup>

У сваком, од ових претходно наведених теорија, примера и случајева, однос између служби безбедности и правних, интитуционалних оквира појма безбедности је веома сложен и током времена се мењао. Оно што је карактеристично у овом случају је то да се безбедност у различитим периодима различито тумачила, јер однос између њеног ограничавања или заштите је права мера којом се одликује стабилна и успешна администрација и држава у крајњој линији. Службе безбедности, њихова правилна и законом заснована употреба, као и контрола њиховог рада, у том смислу, свакако доприноси наведеном закључку, јер оне представљају ту спону која спаја индивидуалну слободу и националну безбедност, а тиме доприноси и остваривању међународних безбедносних вредности. Стога се у савременом систему, раду служби безбедности посвећује велика пажња, што се огледа у механизмима њихове контроле, законским оквирима њиховог деловања као и одабиру кадра који се ту налази. Једноставно, службе безбедности су постале саставни део правног система државе и одговарају надлежнима за

---

<sup>89</sup> Видети: Џозеф Нај, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 251.

свој рад кроз редовне и ванредне извештаје о раду и контролама. Поред тога пропусти у нарушавању индивидуалне или националне безбедности се и даље дешавају, те због тога унапређење контроле и рада служби безбедности је стални задатак државне администрације. Иако су се данас последице њиховог пропуста у раду или угрожавања безбедности појединаца промениле у односу на ранија времена када је то обавезно подразумевало ускраћивање слободе или права на живот, ипак треба константно радити на новим, свеобухватнијим и напреднијим правним оквирима за њихово деловање, односно да развој служби безбедности иде у корак са развојем државне администрације и њене улоге у националној, регионалној и међународној безбедности.

#### **4. Службе безбедности у модерној јавној управи**

Велике економске, друштвене и културне промене крајем XVIII и почетком XIX века (индустријске, социјалне и културне револуције) навеле су апсолутне монархије да се повуку и уступе место уставним, парламентарним системима, који су у правном смислу били одраз тог напретка. Како је те велике друштвене и економске потресе пратило и стварање нове класе, настале од занатлија и трговаца, који су тежили просветитељству, те тражили своје место у структури власти неопходна је била и нова организација управног система, способног да одговори на новонастале захтеве. Тако настаје уређивање државне управе, те се у оквиру извршне власти, она сада дели на министарства и управе, при чему се јавна управа свакако издваја и постаје професионални чиновнички апарат, који посредује између владе и грађана.

Службе безбедности, као веома важан део државне управе, су се прилагођавале овим променама и новим устројствима државног апарата, те се равноправно носиле са реформом јавне управе. Поред политичких одлука, ове промене у јавној управи су пратиле и нове појаве које су биле реалност тадашњих друштвених заједница, а огледале су се у инфраструктурним променама, изградњом путева, урбанизацијом насељених места, чешћом комуникацијом између градова, али и држава, уопште бржим протоком људи, идеја и капитала. С тим у вези промениле су се и обавезе и методе рада органа служби

безбедности, пре свега из њихове надлежности су избачени неки полицијски послови, а уведени нови који су били одговор на новонастале политичке, социјалне и економске околности. Обриси правног поретка назирали су се сада и у организационој структури служби безбедности, али ипак већ од самог почетка ти процеси су у овим структурама били најспорији. Једноставно речено како се општи образовни и културни ниво становништва развијао, то је условило и неопходност кретања процеса организације и деловања служби безбедности ка демократизацији, легитимности и умањењу улоге принуде у њиховом раду.<sup>90</sup>

Прве управне реформе органа служби безбедности утврђене су у Француској још у време Луја IX, када је усвојен први закон о полицијским и обавештајним пословима, да би институционализација у правом смислу наступила након Француске буржоаске револуције, када се службама безбедности, као и целој јавној управи, додељују одређене надлежности и делокруг рада. До коначне институционализације обавештајно-безбедносних активности у Француској долази у другој половини XIX века, када су створене обавештајна и контраобавештајна служба (II Биро и ДСТ), које су од 1875. године у надлежности парламента.<sup>91</sup>

Након француске следи Велика Британија, која је још 1647. године ставила своју службу под контролу парламента, а затим Немачка, па и остале прогресивне државе тог времена. Рад служби безбедности сада се први пут уређује и правним актима које доноси парламент, па иако су то уопштени декрети ипак представљају неки наговештај контроле рада служби безбедности. У сваком случају сада први пут остаје институционални траг о функционисању служби безбедности, па на основу тога закључујемо да је тај период преломни моменат у њиховом организовању у саставу савремене јавне управе.

Техничко-технолошки и правни развој државе условљава и напредак јавне управе, па и служби безбедности. Посматрано на тај начин, у периоду од XIX века па све до данас, службе безбедности су прошле кроз велике промене, у смислу усаглашавања свог рада са напорима и потребама друштва да иде у корак са напретком, али и поред тога, чини се да,

---

<sup>90</sup> Опширније видети у: Слободан Нешковић, *Безбедност и реформе у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, 2006, стр. 81.

<sup>91</sup> Видети: Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, оп. цит, стр. 21.

прецизан појам и опис рада служби безбедности ни данас није потпуно јасан. Под тим појмом још увек се подразумевају неке активности, иза којих по правилу стоји држава, а које су сумњивог легитимитета и у приличној мери обавијене велом тајне. Често се у том смислу подразумева организација која служи за учвршћивање власти у својој или рушење власти у другој држави, предузимању репресивних и застрашујућих мера према становништву које се у политичком смислу другачије одређује или пак другим манипулацијама у којима профитира владајућа страна или сама служба, односно појединци из њених редова, под изговором да се тим поступцима штити државни интерес.

Без обзира што ови редови изгледају као да се описују неки давни периоди, уствари није тако. Довољно је отићи само неколико деценија или у случајевима неких држава само неколико година уназад и испливаће овакви и слични примери.

Оно што мора стално бити на уму јесте чињеница да су службе безбедности веома сложен и осетљив инструмент органа јавне управе и да константно треба водити рачуна о легитимности њихове употребе, о контроли њиховог рада, као и о унапређивању њихове организације и механизма контроле. Другим речима, уколико се службе безбедности не држа строго под надзором и контролом јавне администрације, веома лако могу да пређу границу легитимности, а у спрези са одређеним чиниоцима моћи, политичке и економске пре свега, могу да интерес појединца, групе или свој наметну као државни и јавни интерес. Услед тога сталне активности у смислу свеобухватног посматрања рада служби безбедности су веома потребне.

Први гарант за правилан рад служби безбедности јесте снажна и добро организована јавна управа. У државама које су преживеле велике друштвене и економске потресе или у онима које се из тих разлога називају „неуспелим државама”, где је јавна управа слаба, корумпирана и лоше уређена, службе безбедности, по обичају, уживају велику моћ. Насигурна или, боље речено, неодлучна јавна управа може да буде и онда када она не одражава политичку вољу бирача него је настала као компромис више политичких партија, удружених у само једном интересу, а то је да формирају власт. У тим случајевима интегритет таквих политичких елита је свакако доведен у питање, па самим



тим оне не могу бити поуздан извор друштвене стабилности, нити индивидуалне безбедности грађана.<sup>92</sup>

Таквих примера, где се служба безбедности са својим паравојним јединицама отргла контроли и ушла у спрегу са организованим криминалом, има неколико у протеклих 20-ак година на просторима Западног Балкана и Југоисточне Европе.

Следећа мера коју савремена јавна управа треба предузети ка службама безбедности јесте то што ће њихов рад представити јавности и потрудити се да ознаку тајности рестриктивно употребљавају и то само за оне случајеве који заиста угрожавају националну безбедност, јер то је нешто, што свакако, повећава степен заштите демократије и индивидуалне безбедности грађана.<sup>93</sup>

Услед заосталог мишљења о раду служби безбедности из неких ранијих, тоталитарних, периода грађани њихов рад доживљавају потпуно под велом тајности и сматрају их, неком врстом, недодирљивог подсистема у оквиру јавне управе. Стога, разбијање те мистичности и враћања поверење међу грађане је приоритет сваке савремене јавне управе. Један од поступака који би допринео томе је отворање досијеа грађана и процесуирање афера чији су главни актери или организатори припадници служби безбедности.

Правни оквир у коме егзистирају и функционишу службе безбедности јесте веома битна и неопходна претпоставка да се, у оквиру јавне управе и друштва у целини, одреди њихово место и улога, јер управо од овлашћења и надлежности служби безбедности зависи и њихова улога у државној администрацији. Закони су ти који успостављају правне механизме за контролу служби безбедности и дефинишу поделу одговорности међу надлежнима за њихов рад. Што су закони, у том смислу, прецизнији, то је и јасније одређена позиција служби безбедности у оквиру јавне управе. Уколико постоји више служби безбедности у једној држави, што је чест случај, онда треба законски дефинисати

---

<sup>92</sup> Видети опширније у: Александар Фатић, *Организовани криминал и обриси нове структуре безбедности у Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2004, стр. 1-3.

<sup>93</sup> *Ibidem*, стр. 7.

и њихове међусобне односе и надлежности, као и кровну институцију која координира и усмерава њихов рад.

Савремена јавна управа, дакле, својим, пре свега, правним, односно законским актима, уређује области свог деловања, па тако је и одговорна за рад служби безбедности. Иако данас знамо, у теријском смислу, који су то услови који подразумевају несметано функционисање служби безбедности у оквирима савременог управног деловања, ако мало дубље зађемо у у оно што је предвидео законодавац и оно што је у пракси видљиво, назире се сва комплексност у уређењу и организовању ове области. У претходним пасусима су представљена нека решења која су у пракси потврђена у развијеним земљама, а у научно-теоријском смислу објашњена у многим радовима из те области. Такве активности се заснивају на успостави снажне и на „бирачкој бази” засноване јавне управе, законском оквиру деловања служби безбедности, успостављању механизма контроле, транспарентности њиховог рада, укидање вела мистичности и лустрација кадра који се не уклапа у нове правце развоја служби безбедности, те отварање архива у интересу грађана. Све ово наведено је свакако кључно за добро разумевање јавне управе и служби безбедности, али свака од ових препорука има неколико подваријанти, те с обзиром да су у питању сложени процеси и велики административни ломови, стога процес реформи служби безбедности у оквиру савремене јавне управе може да буде дуготрајан.

Администрација савремене јавне управе, данас, се носи са свим овим изазовима и труди се да службе безбедности постану још само један од органа у оквиру министарстава или других владиних тела, па с тим у вези, чини се стално унапређује законске оквире за њихово деловање и развија свест друштва у том смислу, а увидом јавности или посебних институција као што је „заштитник грађана” у њихов рад задовољава се и принцип транспарентности. Ови поступци имају мање или више успеха у зависности од државе до државе, што је у директној вези са развојем друштва, економије, културе, положајем државе у међународном поретку, стабилне владе, те утицају других унутрашњих и спољашњих фактора. Неуспех јавне управе у овој области нужно значи да су и друге друштвене категорије, као што су заштита људских права, индивидуална безбедност и ефикасност правног и управног система угрожене, односно да се застало негде на реформском путу.

### III МОЋ И СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ

„Безбедност је вештина и техника управљања људима и стварима које се уређују да би довеле до одређеног циља”<sup>94</sup>

#### 1. Службе безбедности и функција моћи

Место моћи је на пола пута између утицаја и силе, при чему се утицај врши убеђивањем или одређеним поступцима и понашањем које указују на то, док сила представља физички остварено потчињавање воље друге особе. У складу са тим кажемо да моћ подразумева наметање сопствене воље групи или једне групе другој, ако је могуће без примене, а уколико то није могуће, онда употребом најмање потребне силе.<sup>95</sup>

Редови аутора Рејмона Арона, у тексту изнад, добро одређују и објашњавају појам и функцију моћи. Моћ, у суштини, представља све оно што стоји иза неког поступка или неке радње, односно што се крије иза нечије воље или нечијег захтева. Заправо то је количина стварне моћи која стоји иза сваког настојања да се изврши утицај једне особе на другу, једне групе на другу, једне државе на другу. Тај однос представља добро измерену и избалансирану вољу појединца, групе или државе, између речи и дела, да би се одређени утицај остварио и постигао неки циљ. Та равнотежа се прожима кроз разне облике постојања и функционисања, како друштва, тако и појединца, па, на пример, у односу државе према другој држави, представља однос између дипломатске речи и војне силе која стоји иза ње, или у једном друштву представља однос правне норме и читавог

---

<sup>94</sup> Мишел Фуко (Michel Foucault 1926-1984) француски филозоф и социолог. Држао је катедру на College de France коју је назвао „Историја система мишљења”. Његова дела су имала огроман утицај на хуманистичке и друштвене науке друге половине 20. века.

<sup>95</sup> Видети: Рејмон Арон, *Мир и рат међу нацијама*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 2001, стр. 83.

законодавног система који стоји иза ње, а може се у најбаналнијем облику представити као однос који родитељ гради са децом, при чему иза његове речи стоји његов ауторитет.

Моћ се може посматрати из више углова, а према њеној сврси, односно на основу примењивости или непримењивости, где и када може доћи до немоћи моћи. То су заправо одређене законитости које постоје у случају када се употребљава моћ, а чиме се бавио угледни научник и социолог Карл Дојч. Он сматра да постоје различите димензије моћи, а међу првима је њена количина, односно тежина, која, уствари, показује до које мере носилац може да промени туђе понашање и ток догађаја. Следећа категорија је простор и указује на место на коме се налазе људи чије се понашање испољавањем моћи мења, па је с тим у вези видљива разлика између моћи једне државе на сопственој територији и у иностранству. Затим, када се говори о моћи, онда треба узети у обзир и њен опсег, који Дојч дефинише као размак између највише награде и најстроже казне које носилац моћи може дати или извршити. На крају моћ има и свој домашај (циљ), према врстама понашања на које се може утицати.<sup>96</sup>

Постоји више нивоа носилаца моћи у државној управи, а свакако да су поред војне силе и снага унутрашње безбедности, обавештајне и безбедносне службе најзначајније. Управо њихов однос према моћи захтева опсервацију свих предходно наведених обзира које треба пажљиво размотрити приликом концентрације и коришћења моћи. Ако се подсетимо пасуса са почетка ове целине да је моћ оно што се налази на пола пута између убеђивања и физичке принуде, онда се подразумева да обавештајно-безбедносне службе поседују највише моћи. Та њихова моћ највећим делом је због тога што је њихов рад обавијен велом тајне и што њихове активности задиру у све поре друштва и власти, где остварују доминантан утицај, а то је посебно изражено у земљама где не постоји или је веома слаба контрола рада служби безбедности.

Иако појам моћи има више значења и може се вишеструко тумачити ипак је општи закључак да моћ, уствари, представља нечију способност да производи промене у свом окружењу ради задовољења сопствених потреба, па су ту сврху убрајају следеће моћи: 1) легитимна моћ, 2) моћ остварена награђивањем, 3) моћ остварена присилом, 4) моћ знања,

---

<sup>96</sup> Опширније видети у: Karl Deutsch, *Politics and Government: How people decide their fate*, Houghton Mifflin, Boston, 1980.

5) моћ која проистиче из права, 6) информациона моћ и слично.<sup>97</sup> Отуда произилази и повезаност и нераскидивост веза између служби безбедности, као државног апарата и моћи.

Држава, као најорганизованији, људски колектив користи своју моћ са циљем да оствари, одржи и унапреди националну безбедност, економску и социјалну стабилност, међународну позицију у свету, као и остале изазове и претње са којима се свакодневно сусреће на безбедносном, економском, социјалном и културном плану. Ову моћ држава остварује путем институција које је сама створила и које су део њене јавне управе и на тај начин је моћ институционализована, а служе јој и користе је углавном институције које у опису свог деловања имају физичку силу принуде, а међу њима се службе безбедности свакако издвајају.<sup>98</sup>

Тиме је моћ постала јавни и национални ресурс који се користи у очувању и постизању државних интереса, а службе безбедности као носиоци те моћи имају велику одговорност употребљавајући је. Стога је однос између уређења државне власти, правних норми и санкција, заснован на одређеној моћи, па је неопходна обазривост приликом употребе те моћи, чак и у наведеном, легитимном смислу, јер моћ лако опседа људску личност, која је се, на крају, тешко одриче.

Своју моћ службе безбедности заснивају на правној норми, својим овлашћењима, уређености јавне управе, својој снази, државним и друштвеним стремљењима која долазе са врха власти, те најважније на основу уставне, стручне и парламентарне контроле њиховог рада. Историјски посматрано улога обавештајних служби и служби безбедности је веома значајна, али у зависности колико и како се употребљава моћ, њихова улога се може посматрати двојачко. Тако оне могу превентивно да реагују на било који сигнал угрожавања појединачне, грађанске или националне безбедности, а могу да буду и стубови очувања тоталитарних и недемократских режима. Истини за вољу, веома често су

---

<sup>97</sup> Видети: Радивој Степанов, *Увод у политику и политички систем*, Филозофски факултет Нови сад & Mediterran Publishing, Нови Сад, 2008, стр. 47.

<sup>98</sup> *Ibidem*, стр. 47-48.

службе безбедности служиле као важно средство влада, чији је главни циљ био репресија и контрола над својим грађанима.<sup>99</sup>

Улога служби безбедности у примени моћи у циљу усмеравања друштвених токова, односно заштите уставног поредка је значајна. Узимајући у обзир чињеницу да службе безбедности у свом деловању, мање или више, обједињују све врсте утицаја, односно моћи које могу применити од моћи стечене путем награде или казне, преко правне моћи, па до других врста притисака које могу постићи, јасно је зашто су их у прошлости, али и данас властодршци широко користили за учвршћивање и одржавање своје власти.

У оба случаја службе безбедности и обавештајне службе користе моћ за свој рад, само је разлика који је крајњи циљ, односно домашај, употребе те моћи. Из тог разлога се намеће закључак да у тој области није дозвољено опуштање и да сваки и најмањи пропуст може сав рад служби безбедности да поведе у негативном смеру.

За разлику од других утицајних институција, службе безбедности поседују специфичну врсту моћи, која често није видљива, али је веома ефикасна и некако долази само са поменом њиховог имена, што је у недемократским режимима више изражено, а што их свакако издваја у односу на друге протагонисте моћи. Та моћ је врста меке моћи која је дуготрајнија и тајнија од других, па се никада не зна потпуни и крајњи исход њене примене што јој даје додатну снагу и карактер.<sup>100</sup>

На основу тога може се рећи да, поред функције превентивног деловања, спречавања негативних утицаја и терористичких, безбедносних, криминалних, економских и других безбедносних изазова и претњи које свакодневно службе безбедности спроводе ради заштите устава, грађана и националних интереса, потребно је да поред тога установе и одређене механизме којима би штитиле тај исти уставни поредак, грађане и нацију, али овај пут од самих себе. Доброћудност служби безбедности може веома лако да се претвори у моћну похоту која остварујући своје интересе, као и вољу

---

<sup>99</sup> Видети: Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2015, стр. 193.

<sup>100</sup> Опширније видети у: Милан Мијалковски, *Комплементарност људске националне и колективне безбедности*, Војно дело, књига 2, Војноиздавачки завод, Београд, 2008, стр. 115.

неких група и појединаца из власти или чак из криминалног миљеа почиње да угњетава сопствено становништво.<sup>101</sup>

Некада је то значило обавезну физичку ликвидацију неистомишљеника, а данас поред тога може да значи и неовлаштено прислушкивање телефона и праћење поште, неовлаштени улазак у приватни посед или чак затварање свих врата у институцијама јавне управе за појединце, прогањање и лишавање слободе. Иза свих ових облика угрожавања људских и грађанских права и слобода стоји неадекватна и непримерена употреба моћи од стране службе безбедности.<sup>102</sup>

Моћ и службе безбедности су нераздвојив појам, а суштинско питање је само колико им је моћи додељено и да ли се и у којој мери употреба те моћи контролише. Свако је битно и ко контролише ту моћ и да ли је она међу институцијама јавне управе правилно и равномерно распоређена, јер се често дешава да се моћ концентрише у рукама појединаца и да им службе безбедности углавном служе за учвршћивање на власти, док је контрола рада службе безбедности, у том случају, формалног карактера. На другој страни је само боља законодавна улога у уређивању функционисања полуга моћи у јавној управи, па је и контрола службе безбедности, у том смислу, израженија и ефикаснија. Међутим и у тим системима долази до злоупотреба, не је потпуно контрола и правилна расподела моћи у систему јавне управе, уствари, идеал коме се константно тежи.<sup>103</sup>

Оно што се редовно пореди са употребом моћи и што представља њену контролну страну и може да опредељујуће делује на употребу моћи јесте морал. Морал је категорија која се не може мерити, али се на основу свог утицаја на субјекте који предузимају одређене радње, конкретно у погледу моћи, може процењивати, те је тако, ипак, на неки начин и упоредива категорија.<sup>104</sup>

С тим у вези морал утиче на све радне субјекте, па тако свакао да утиче и на избор оних који употребљавају политичку, економску или другу моћ, те од тога зависи како ће је

---

<sup>101</sup> Видети: Владимир Тешић, *Етиологија и превенција појава угрожавања безбедности*, Истраживачки центар за питања безбедности Западног Балкана, Београд, 2005, стр. 13.

<sup>102</sup> Опширније видети у: Радивој Степанов, *Увод у политику и политички систем*, оп. цит, стр. 59.

<sup>103</sup> Видети: Манкур Олсон, *Моћ и развој*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 73.

<sup>104</sup> Опширније видети у: Радивој Степанов, *Увод у политику и политички систем*, оп. цит, стр. 67.

употребљавати и да ли ће је злоупотребљавати. Ова појава нема неку пресудну улогу у одређивању према употреби моћи, али свакако да може да допринесе, јер је у питању високосвесна чињеница, те с тим у вези, и службе безбедности се теко понашају. Да ли је корупција део служби безбедности и да ли изазива злоупотребу моћи ради остваривања личних интереса групе или појединаца свакако да зависи од многих фактора који се односе на правно уређење те области, контролу рада служби безбедности, институционалну организацију и систематизацију, као и одабир запослених, али свакако и лична морална опредељења и искушења појединаца. Често из јавних гласила примимо неку вест да је у неку коруптивну политичку или економску аферу умешана служба безбедности или са друге стране да је неки појединац из обавештајне или безбедносне службе јавно иступио са неким чињеницама које се косе са моралним правилима, а за којим су појединци из те службе посегнули. Дакле, у оба случаја је морална категорија пресудила.

Употреба моћи за службе безбедности одувек представља највеће искушење, јер им је та моћ средство за рад и само од добре организације рада и ефикасне контроле зависи како ће се та моћ користити. Чињеница да су обавештајно-безбедносне службе увучене, ради природе свог посла, у све поре друштва, од политичких институција, преко економских погона и представништава, енергетских постројења, па и културних дешавања, довољано је да се примети колика је моћ којом распожу и коју поседују. Уколико на све ово наведено додамо и војску и полицију, јер обавештајно безбедносне структуре могу бити и цивилне и војне, онда се њихова моћ увећава, па се често у славим државама без ефикасне јавне управе, поставља питање ко ту кога, заправо, контролише. На жалост, таквих, негативних примера је и даље много, јер таквим структурама не одговара никаква промена.

Обмањивање је још једна поштапалица коју службе безбедности могу ефикасно користити у свом раду, управо обмањујући различите категорија које су предмети њиховог рада, да поседују више моћи у односу на ону коју заиста имају. Управо, као у покеру, где вештине блефирања и варања могу да неким играчима дају значајну предност. Чак и кад нема обмањивања, може се погрешити поводом тога који од извора моћи су релевантни у одређеној ситуацији. На пример, Француска и Велика Британија су 1940.



године имале више тенкова него Хитлер, али је он имао бољу способност маневрисања, квалитетнију тактику и снагу да испољи одлучност и иницијативу.<sup>105</sup>

Службе безбедности су једне од носилаца полуга моћи у систему јавне управе и целокупној и јавној и тајној државној активности како на унутрашњем, тако и на међународном плану. Њихова улога у том смислу је свакако изражена и значи да су у сталном контакту и са изворима моћи и са токовима те моћи кроз разне вредносне системе, али и чувари правилне употребе те моћи. Стога само снажна јавна управа и добро организована администрација, уз ефикасну контролу рада служби безбедности може да допринесе њиховом квалитету. Битно је истаћи да је то процес који се стално усавршава и стално траје, јер увек постоје нови изазови и претње, а брзим технолошким развојем је већа опасност да дође до пропуста у систему контроле. Дакле, у питању је жива активност, коју свакодневно треба пратити.

## **2. Политичка моћ и службе безбедности**

Политичка моћ, коју остварују и поседују службе безбедности, сигурно јесте доминантна црта њиховог утицаја на политичке структуре и вођење унутрашње, али и спољне политике једне државе. Та моћ се конкретизује у политичким стремљењима и одсликава могућност да се, тим утицајем, воде државни органи приликом доношења кључних одлука, а што у суштини представља интересе одређених структура моћи иза којих стоје службе безбедности или су оне њихов експонент у постизању политичких циљева.

Политичка моћ се остварује на међународном плану кроз спољну политику држава и у том смислу је спољна политика углавном инструмент којим се остварује моћ. Тако је према наводима из књиге Ханса Моргентауа „Политика међу народима,” међународна политика дефинисана, као „борба за моћ, која је вечна и непромењива, управо као и људска природа, јер човек по природи тежи моћи и зао је.” Према Моргентауовом класичном реализму главни циљ држава у међународним односима је достизање моћи.

---

<sup>105</sup> Видети: Рејмон Арон, *Мир и рат међу нацијама*, оп. цит, стр. 109.

„Међународни односи се одвијају у сенци борбе за моћ и међународно право може да постоји само кад постоји равнотежа снага, а безбедност се доживљава у војном смислу, док је моћ најбољи начин којим се остварује апсолутна безбедност”, истиче Моргантау.<sup>106</sup>

Моћ је основно средство за остваривање националних и геополитичких интереса на глобалном плану и с тим у вези се може рашчланити на нове облике, односно димензије које објашњавају њену примењивост и непримењивост. Тако међу првим карактеристикама моћи треба навести њену количину, односно тежину, која заправо показује до које границе носилац моћи може да промени ток догађаја, односно туђе понашање. Ова количина се мери тиме што се уобичајени исходи одређених друштвених напора и процеса могу поредити са исходом за који се залагао поседник моћи (нпр. гласање у УН). Следећа димензија је простор, којим се указује на то где се налазе људи чије се понашање испољавањем моћи мења, а углавном се односи на разлику у моћи држава коју испољава на сопственој територији и у иностранству. Затим треба узети у обзир и опсег који се дефинише као размак између највише награде и најстроже казне које носилац моћи може дати или извршити и на крају моћ има и свој домашај према врстама или класама понашања на које се може утицати.<sup>107</sup>

У политичком смислу када се говори о моћи коју поседују појединци, организације или држава наводи се да је моћ директно сразмерна поседовањем одређених ресурса, који се, углавном, односе на становништво, величину територије, природна богатства, економску снагу, војну моћ и политичку стабилност. Стварна моћ, у том смислу, заправо представља брзину способности политичке елите да те ресурсе претвори у стварни коефицијент моћи. Ова теорија је знатно конкретнија и подразумева већу предвидљивост у испољавању моћи једних међународних субјеката над другим.<sup>108</sup>

Тако је немачки физичар Вилхем Флукс своју формулу моћи изразио као суму произведене енергије, произведеног челика и кубног корена броја становника, те је на основу тога 1963. године његова таблица најмоћнијих на врху имала САД са

---

<sup>106</sup> Ханс Моргантау, *Politics among the Nations: The struggle for power and peace*, А. Knopf, New York, 1967, pp. 11-12.

<sup>107</sup> Опширније видети: Karl Deutsch, *Politics and Government: How people decide their fate*, loc. cit, p. 109.

<sup>108</sup> Видети: Ханс Моргантау, *Politics among the Nations: The struggle for power and peace*, loc. cit, p.15.

коефицијентом 100, затим је следио СССР (67), Кина (41), Немачка (15), Јапан (14) и тако редом. На основу ове формуле са истим или другим значајним ресурсима (параметрима) ова формула моћи може да буде поуздана и да предвиди раст, односно пад политичке моћи одређене државе.<sup>109</sup>

Међутим то не мора ништа да значи, јер неке државе своју моћ неће употребити за своје наступе у међународним конфликтима и хранећи своје територијалне и друге претензије, него ће је усмерити у економију и пораст животног стандарда својих грађана, али ипак задржавају могућност да ту моћ што поседују преокрену у другу сврху што их, свакако, чини политички моћним субјектима.

Поред тога конверзија моћи је основни проблем који се појављује када се говори о моћи у смислу извора, па су тако неке земље знатно боље од других у претварању својих ресурса у неки практичан и примењив утицај. Конверзија моћи је, уствари, способност, да се потенцијална моћ, која се мери ресурсима, претвори у стварну моћ, која се мери могућношћу утицаја на промену понашања других. У том смислу треба имати на уму и стварну способност земље, њене политичке елите и унутрашње структуре, организацију јавне администрације, па и снагу обавештајно-безбедносног сектора да постојеће ресурсе, путем конверзије, преведе у снажан аргумент политичке моћи.<sup>110</sup>

Затим је, свакако, битно закључити који ресурси пружају најбољу основу за стварање моћи у одређеном тренутку, јер ресурси моћи увек зависе од контекста. Тако је опште познато да тенкови на остварују добре резултате у мочварама, али исто тако ни уранијум у XIX веку није био ресурс моћи.<sup>111</sup>

Моћ је, дакле, и на примеру наведене теорије доказано промењива и дешава се да мења стране којима припада у одређеном тренутку, али је и чињеница да оне државе које јесу или сада поседују моћ, неће је се тако лако одрећи, него чине све, развијајући

---

<sup>109</sup> Видети: Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 357-358.

<sup>110</sup> Више о томе видети у: Џозеф С. Нај, *Како разумевати међународне односе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 92-93.

<sup>111</sup> Видети: Војин Димитријевић и Радослав Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 357.

сопствену инфраструктуру и друге потенцијале како би је што дуже задржали и унапредили. Моћ значи опстанак, значи развој у сваком смислу, а и гарант је престижа у међународним односима, што се, сигурно, рефлектује и на привреду и грађане. Тако изгледа да квалитетни ресурси успешном конверзијом производе моћ, а моћ даље развија експлоатацију тих ресурса, улажући у њих и обезбеђујући им нова тржишта и нове могућности, те тако затворени круг представља, заправо, стварну моћ.

Оваква, мерљива, политичка моћ често даје стварне могућности које једна земља има у смислу испољавања моћи, односно својих националних интереса на међународној сцени. С тим у вези треба нагласити и да та и таква политичка моћ представља, уствари, симбиозу активне спољне полититке и стварне, војне моћи, која је одраз укупне економске, људске, техничко-технолошке, моралне и политичке снаге једне земље. Дипломатска реч има онолику снагу колико је снажна војна сила која стоји иза ње.

Примена политичке моћи на друге међународне субјекте или организације у свету може бити двојаког карактера. Тако, рецимо, приморавање других држава на промене може се назвати директном или заповедном методом спровођења политичке моћи. Та моћ је заснована на стварној снази носиоца те моћи а доказана је у интервенционистичким иступима те државе на међународној сцени и претежно почива на обећању награде (шаргарепа) или претње (штап) и у теорији политичке моћи позната је као тврда моћ.<sup>112</sup>

Насупрот њој постоји и меки, односно посредни начин за остваривање моћи. Одређена земља може да у светској политици постигне жељене резултате зато што друге земље желе да је имитирају или су сагласне са системом који такве резултате производи. Овај аспект моћи је заснован на принципу да се наведу други да хоће оно што ви хоћете, назива се моћ привлачности или понашање засновано на мекој моћи. Мека моћ се често огледа у нематеријалним стварима и инспирисана је културом, идеологијом, идејама, али и стандардом и развојем грађанске културе и животног стандарда.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Опширније о томе видети у: Ханс Моргентхау, *Politics among the Nations: The struggle for power and peace*, оп. цит, стр. 23.

<sup>113</sup> Видети: Joseph S. Nye, *Soft Power*, Public Affairs, New York, 2004, p. 104.

„Моћ држава, једних у односу на друге, никада не остаје константна, углавном због неједнаке стопе раста у различитим друштвима и технолошким и организационим продорима који доносе већу предност једнима него другима, наводи са тим у вези Чарлс В. Кегли”.<sup>114</sup>

Дакле, и моћ се константно мења у својим облицима настанка, методама деловања и ресурсима на којима је заснована, тако да оно што изгледа да је моћно данас, не значи да ће и убудуће доминирати. Уосталом, успони, трајање и падови великих империја то најбоље потврђују.

Када је реч о службама безбедности и политичкој моћи, као и односу који произилази из тога, онда се може закључити да су службе безбедности један од основних инструментата којим се политичка моћ изражава. Све, претходно наведене, теорије о политичкој моћи, своју практичну манифестацију у примени своје снаге на друштво или територије ван својих граница, остварују у знатној мери употребом обавештајно-безбедносних служби. У том случају се највише говори о очувању или нарушавању елемента безбедности, а самим тим и стабилности друштва и државе.

Држава, у том контексту, употребљава своју политичку моћ са циљем да оствари потребан ниво националне безбедности, као битним предусловом за стабилност и просперитет нације. Тај државни подухват није једноставан и захтева изградњу целокупног институционалног, нормативног и оперативног потенцијала служби безбедности на правовременом и успешном отклањању стварних и могућих спољних и унутрашњих опасности по безбедност нације и личне и имовинске сигурности грађана.<sup>115</sup>

Политичка моћ у области безбедности нације представља способност државе да правилним коришћењем својих ресурса производи промене како у оквиру својих граница тако и у окружењу, односно гарант је заштите основних вредности једног друштва. У том смислу потребе на које се то односи су, пре свега, физичка безбедност грађана и заштита

---

<sup>114</sup> Чарлс В. Кегли, *Светска политика – тренд и трансформација*, Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука, Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 216.

<sup>115</sup> Опширније о томе видети у: Милан Мијалковски, *Комплементарност људске националне и колективне безбедности*, оп. цит, стр. 149.

територије, затим квалитет и стандарт живота грађана и свакако повољан међународни положај.<sup>116</sup>

Наведени елементи представљају основу из које проистичу све остале друштвене вредности и потребе за безбедан и квалитетан живот једног друштва. Нису у већини државе у свету које темељно и исправно користе своју моћ да би оствариле сан о безбедности, стабилности и срећи својих грађана. Државе често бирају да ли ће своју политичку моћ употребити за остваривање безбедности свог друштва на уштрб среће појединца, или ће развијати животни стандард и квалитет живота занемарујући безбедност у апсолутном смислу. Права мера за употребу политичке моћи у овим случајевима јесте идеал коме се тежи. У оба наведена случаја службе безбедности имају веома битну улогу и у зависности како се користи, односно како је дефинисана њихова улога и положај у друштву, тако могу и да остваре свој допринос.

Да би држава, као најодговорнији организовани колектив за опстанак и будућност једног друштва, своју моћ корисно употребила мора уважавати неколико чињеница са тим у вези. Тако, на пример, веома је битна свесност да је држава најодговорнија за сопствени опстанак, затим мора бити свесна да се на међународној сцени воде сталне борбе за надмоћ, односно да моћније државе приморавају оне слабије да раде што иначе не би желеле, битна је и спремност да у борби за надмоћ или превласт употреби и легитимне и легалне аргументе засноване на праву, али и оне друге, које су засноване на суровој примени силе по тзв. „закону јачег,” што може код политичке елите да изазове и моралну дилему. На међународном плану држава може да се удружује са другим међународним субјектима како би створила већу моћ и остварила снажнији утицај.<sup>117</sup>

Све ово наведено није изводљиво без снажног уплива обавештајно-безбедносних служби у све поре и обресе наведених настојања државе да своју моћ контролише, усмери, сачува и увећа. Стога је однос служби безбедности и политичке моћи веома сложен и делује у оба смера. Ту су присутни принципи и правила деловања која се стално прилагођавају новим искушењима и новим потребама у другачијим ситуацијама.

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, стр. 20.

<sup>117</sup> *Ibidem*, стр. 22.

Политичка моћ и службе безбедности су, дакле, неодвојиви појмови чији је заједнички наступ и симбиоза постојања видљив и у дипломатији на међународној сцени и деловању унутрашњих структура моћи у оквиру својих граница, у изградњи или узурпацији сопствених институција, као и у доприносу изградње или урушавања друштва у целини. То је уствари један однос међусобног поверења и сарадње који може веома лако да постане однос антагонизма и злоупотребе политичке моћи. Услед различитих области и метода у оквиру којих се делује, као и различитих врста политичке моћи, постоји више врста обавештајних и безбедносних структура које реагују у том смислу.

### **3. Утицај службе безбедности на политичку моћ**

Надовезујући са на претходна поглавља посвећена међусобном односу службе безбедности и политичке моћи, свакако треба истаћи утицај и значај, односно ефекат, који у том смислу постижу службе безбедности остварујући преко истакнутих појединаца и институција политичку моћ. Тај утицај је, без икакве дилеме, потребан и поред тога што утиче на политичку моћ, остварује и остале аспекте од којих зависи безбедност, политичка стабилност и просперитет државе.

Глобализација као процес који је довео до великих промена у друштвима, култури и светској економији проузроковао је велики пораст потребе за поседовањем што веће количине информација о другим државама, економским гигантима, организацијама или политичким противницима, што је свакако интензивирало експанзију обавештајних служби.<sup>118</sup>

Из те експанзије произилази одређена количина моћи која је, услед делатности којом се баве обавештајно-безбедносне службе, веома битна у одређивању појма и структуре политичке моћи. Обавештајна моћ је одувек таквог значаја да политичке елите, своју, политичку моћ, не могу да замисле без моћи која настаје из рада обавештајно-безбедносне заједнице, то је, дакле, постала нераскидива симбиоза.

---

<sup>118</sup> Опширније видети у: Марко Крстић, *Обавештајна служба као фактор примене силе у међународним односима*, Војно дело 1/2016, Министарство одбране Републике Србије, Београд, 2016, стр. 39-40.

Свака угрожена држава у неком сукобу, има реалне изгледе да се успешно одбрани и победи само уз адекватну обавештеност о непријатељу, при чему је обавештајни рад у том случају незамењив, док је рецимо у сузбијању организованог криминала и борбе против тероризма контраобавештајни рад пресудан. На основу ових постулата држава настоји да развија адекватну обавештајну и контраобавештајну моћ, као неодвојив део националне и политичке моћи.<sup>119</sup>

Како у новије време све више држава се среће са разноврсним безбедносним изазовима и претњама од којих добар део нема оружане садржаје, односно невојног су карактера, као на пример што су борба против тероризма на једној или сајбер криминал на другој страни, утицај обавештајно-безбедносних институција, у овим случајевима је веома значајан, те адекватна политичка одлука или остваривање политичке моћи у том смислу не може бити замисливо без правовременог деловања обавештајно-безбедносних служби. Безбедносно-обавештајне службе овлаштене су од стране државе да предузимају радње, које су углавном тајног карактера, а циљ им је одржавање предуслова за остваривање безбедности и стабилности у сваком смислу, као и заштите уставног поретка земље. С тим у вези утицај њихове моћи на политичку моћ је изражен и продуктиван, јер без те сарадње политичка моћ, у овом случају не би ни постојала. У питању је, дакле, симбиоза две моћи, ради остваривања заједничког интереса.

Утицај служби безбедности на политичку моћ је константно присутан и изражен у свим деловима друштва, а укратко може се рећи да је доминантан чинилац формирања политичке моћи и најчешће се везује са функцијом безбедности. Држава као најоорганизованији људски колективитет употребљава своју моћ с циљем да оствари и одржава оптималну националну безбедност.

У том случају се ради о „сложеном, чињенично заснованом, непрекидном и динамичном програму нормативно-теоријске изградње институционалне организованости државе и свеобухватне ангажованости нације на правовременом и успешном отклањању

---

<sup>119</sup> Видети: Радивој Степанов, *Увод у политику и политички систем*, оп. цит, стр. 75.



стварних и могућих, спољних и унутрашњих опасности по безбедност нације и државе”, истиче Милан Мијалковски.<sup>120</sup>

Управо повезаност свих тих појединачних елемената, настојања и тежњи у једну јединствену целину из које произилази политичка моћ као гарант јединства, безбедности и, у крајњој линији, опстанка нације постижу службе безбедности, које преко тог обједињавања различитих утицаја формирају моћ. Та политичка моћ обухвата више тих друштвених законитости, елемената и појава, а најважнија од њих је монопол легитимне физичке принуде који се примењује двојачко у зависности да ли држава жели да подстиче срећу и благостање или само да спречава зло. Тако и службе безбедности, у зависности од свог устројства и организације делују према институцијама претварајући их у апарате за принуду или у принципијалне организације које штите социјалне, правне, културне и стабилне вредности које чине државу и нацију снажном и просперитетном.<sup>121</sup>

Стварни утицај обавештајне моћи на државне структуре лежи у њеном тајном деловању и утицају, јер јој таква природа посла то омогућава. Кључна специфичност тог посла јесте у томе што су активности обавештајних структура усмерене ка откривању угрожавајућих делатности које у тајности против државе предузимају појединци и групе. У супротном држава би се са последицама оваквог тајног деловања против ње срела тек пошто би се ти планови успешно реализовали.<sup>122</sup>

На основу тога може се рећи да обавештајна моћ остварује свој престижни статус само ако успешно, благовремено и у континуитету идентификује постојеће и потенцијалне носиоце тајних угрожавајућих активности усмерених против националне безбедности. У супротном обавештајна моћ може изгубити свој престижни статус, при чему њена функција у систему државне управе, у том случају постаје нејасна, односно почиње да се бави стварима које нису од примарног значаја за националну безбедност.

У вези са претходно наведеним тврдњама треба имати на уму и могућност да обавештајна моћ, заснована на активностима обавештајно-безбедносних структура нема

---

<sup>120</sup> Милан Мијалковски, *Комплементарност људске националне и колективне безбедности*, оп. цит, стр. 157.

<sup>121</sup> Видети: Радивој Степанов, *Увод у политику и политички систем*, оп. цит, стр. 261.

<sup>122</sup> Опширније видети у: *Ibidem*, стр. 281.

увек пресудан утицај на политичке елите, односно да није увек доминантна у односу на политичку моћ. То може да буде случај чак и ако су информације обавештајне службе правремена и потпуно употребљиве, јер само од политичке елите зависи да ли ће их и на који начин употребити, односно да ли ће тиме допринети изградњи и очувању националне безбедности, односно њеном урушавању.

Примери, у том смислу, свакако да постоје, а последице у случају непостојања заједничког деловања и координације између служби безбедности и политичких елита су често катастрофалне. У том случају могу се навести тврдње неких аутора да је политичка и владајућа елита имала правремене информације и прогнозе непосредно пре једанаестог септембра и пре напада на Ирак, а у вези са оружјем за масовно уништење за које се сумњало да та држава поседује.<sup>123</sup>

Да ли се у овом случају ради о јазу неповерења између политичких, владајућих структура на једној и обавештајно-безбедносне заједнице на другој страни или је само у питању погрешна или пак наметнута политичка одлука и воља у одређеном тренутку упркос супротној процени обавештајно-безбедносних служби јесте дилема која се често поставља. Координација и сарадња између представника владајућих институција у земљи у којима је концентрисана политичка моћ и обавештајно-безбедносне заједнице, која у деловима јавне управе, пре свега министарствима унутрашњих послова, одбране и спољних послова генерише обавештајну моћ јесте од битне важности како за функционисање и очување безбедности земље тако и за очување основних демократских вредности, права и слобода грађана. Из тих разлога се формирају координациона тела са циљем да обједине и усмере деловање обавештајних служби, а све у циљу њихове боље организације и снажнијег доприноса јачању политичке моћи и сузбијања самосталних иступа појединих обавештајних структура и њиховог међусобног ривалитета, као и спречавања расипања обавештајне, а самим тим и политичке моћи.

Значај оваквог деловања државе према обавештајно-безбедносним центрима моћи је потпуно разумљив и природан, јер само такав однос у коме се зна ко доминира и чија је

---

<sup>123</sup> Више о томе видети у: Betts J. Richard, *To faces of Intelligence Failure: September 11 and Iraq's Missing WMD*, *Political Science Quarterly*, Vol. 122, No 4, 2007-2008, pp. 585-606, Интернет: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1538-165X.2007.tb00610.x/abstract> , 02/10/2017.

моћ значајнија, даје позитивне резултате у учвршћивању политичке стабилности и безбедности у земљи, као и остваривању њених интереса у иностранству. Обавештајна моћ је веома изражена у односу на моћи других институција или субјеката у држави, те је њена контрола и правилно усмеравање од пресудне важности.

За одговарајуће разумевање обавештајне моћи треба поћи од констатације у ширем смислу да она представља веома важну компоненту извршне власти, кроз чије деловање се прожимају све остале полуге власти и да је обавештајно-безбедносна заједница најснажнији ослонац владајуће политичке елите из чије моћи се црпи политичка моћ.<sup>124</sup>

У супротном долази до одређене врсте безвлашћа, а могу да га проузрокују управо обавештајно-безбедносне службе када почну да злоупотребљавају информације које поседују и њихове значајне садржају почну да деле и са другим субјектима моћи у држави били они из криминалног миљеа или чак из иностранства. Такви сценерији сигурно угрожавају безбедност и унутрашњу стабилност државе, али поред тога негативно утичу и на постојаност владајуће политичке елите, стога се свака институционална и озбиљна држава труди да створи услове за деловање служби безбедности у правним оквирима, те да њихове поступке институционализује и потпуно подреди својим интересима.

„Савремени појам политике односи се на тежњу појединаца и друштвених група да обезбеде вршење власти у заједници и уживање користи које из тога произилазе. Она се испољава као борба за расподелу и контролу друштвене моћи у којој је власт циљ по себи, а не средство за остваривање општих друштвених интереса”. Преломни моменат у том смислу је, како истиче професор Ђуро Шушњић расправљајући о појму политике и политичке моћи, када „зло почне да улази у политику”, наводи Шушњић.<sup>125</sup>

Политичка моћ, стечена на изборима често се прелива на обавештајну моћ, при чему политика има намеру да потпуно подчини струку у обавештајно-безбедносној заједници и да ове институције доведе до апсолутне покорности, чиме остварује у потпуности своје политичке интересе и обезбеђује несметаност сопственог владања, у сваком смислу. Такав обрт је нарочито изражен у недемократским режимима или у тзв.

---

<sup>124</sup> Видети: Радивој Степанов, *Увод у политику и политички систем*, оп. цит, стр. 274.

<sup>125</sup> Ђуро Шушњић, *Дијалог и толеранција*, Чигоја штампа, Београд, 1997, стр. 146.

слабим државама, мада је то тежња свих владајућих структура само су механизми контроле рада служби безбедности негде сувише снажни за потпуну доминацију политика над службама безбедности. У таквој ситуација добија само политичка елита и то на краткорочном нивоу, док су стручност и професионалност, као и углед служби безбедности на великом губитку, јер оне постају организација владајуће партије и елите за чије интересе се углавном боре.

„Поједини аутори сматрају да се у пракси рада БИА, мало тога променило, након реформисања сектора безбедности и да је она најмање обавештајна агенција, а највише безбедносна и контраобавештајна”<sup>126</sup>, што може ићи у прилог претходној тврдњи о преливању политичке моћи, на обавештајне структуре, томе посебно доприноси и чињеница о постављању партијске и нестручне личности на чело обавештајно-безбедносне службе. То је, уствари, скоро увек случај када у држави није изражена снага институција и када је у питању безочна борба за власт, при чему је контрола над радом служби безбедности од пресудног значаја.

Када се у такву организацију система још уведу и пратећи ефекти, које најбоље остварују медији под владином контролом, онда се ствара већи простор за манипулативне радње, као и потезе којима се предузимају разне активности за потчињавање институција владајућој већини, а пажња јавности се усмерава на потпуно другу страну. Савез владајуће политичке елите, служби безбедности и медија, односно манипулација медијима сигуран је потез за учвршћивање политичке моћи на рачун (зло)употребе служби безбедности. Тако да утицај политичке моћи на обавештајно-безбедносну заједницу може да буде итекако погубан.

Службе безбедности дају знатан допринос изградњи и јачању политичке моћи у сваком смислу. Прикупљајући и анализирајући информације које могу да угрозе безбедност државе споља, свакако да тиме одговарају на битан безбедносни изазов, затим јачањем унутрашње власти у уређеним земљама, борећи се за снажне институције или у тоталитарним режимима контролишући медије, опозицију и институције, дају свој допринос учвршћивању и јачању власти.

---

<sup>126</sup> Младен Бајагић, *Реформа служби безбедности*, зборник предавања уредник Павле Јанковић, ЦЕПРОБ, Г-17 Институт, Београд, 2003, стр. 17.

Како било, службе безбедности су уско везане за политичке елите, у зависности од снаге институција и опредељености државе за правно устроство могу да доприносе изградњи, односно, у супротном снажно утичу, свесно или несвесно на разградњу система. Политичке елите су у сталној борби за контролу њиховог рада, што је међу првим активностима која се остварује, пошто дођу на власт или у константном настојању да задобију наклоност или пажњу служби безбедности. Политичка моћ и службе безбедности су, једноставно речено, појмови који један без другог немају стварну вредност.

#### **4. Улога служби безбедности у демократским и недемократским режимима**

Обавештајно-безбедносне службе, у институционалном смислу, постоје од самог настанка држава и оне представљају производ сложеног и дугог развојног процеса, а њихово успостављање и функционисање се показало као неопходно за ефикасно функционисање државе, како на унутрашњем, тако и на међународном плану. Од самих почетака и стварања обриса националне државе, па све до данашњег процеса глобализације, који свакако доводи до великих промена у друштву, економији и култури, потреба за поседовањем што веће количине информација о другим државама или политичким противницима у сталном је порасту, што је довело и до константног развоја обавештајно-безбедносних служби.

Обавештајно-безбедносне службе су државне институције које се баве прикупљањем нарочито важних и чуваних података о другим државама, институцијама или појединцима, односно заштитом таквих података које су од националног интереса. Оне су ослонац државног апарата који своје деловање заснива на релевантним и правовременим информацијама и њихов карактер деловања се разликује од офанзивног што је специфично за велике светске силе до дефензивног, односно одбрамбеног што је својствено мањим и слабијим државама. У том распону између типично офанзивног карактера и искључиво одбрамбеног развиле су се бројне варијанте и методе њиховог деловања од потпуне или делимичне сарадње са неком од моћних и великих обавештајно-безбедносних система до широког спектра активности усмерених на откривању и

неутралисању тајног субверзивног деловања држава агресора који дестабилизује и угрожава безбедност нападнуге земље.<sup>127</sup>

У историјском контексту посматрано улога обавештајних служби и служби безбедности веома је значајна у процесу освајања, одржавања и смене власти. Њихов рад, у том смислу, се може тумачити на два начина и то пре свега у домену превентивног деловања према свим елементима угрожавања безбедности грађана, националне безбедности и националних интереса на међународном плану, али и у очувању тоталитарних и недемократских режима широм света.

Према неким ауторима службе безбедности су прошле тај развојни пут од основне полуге власти у очувању тоталитарног режима, па до институционалне организације и очувања демократских институција и правног система у држави, мада се у оба случаја не може говорити о потпуно раздвојеним појмовима.

„Истини за вољу, веома често су те службе служиле као важно средство влада чији је примарни циљ био репресија и контрола над својим грађанима. Међутим са порастом безбедносних изазова, ризика и претњи, те са редефинисањем друштвених односа и хијерархије људских потреба у савременом свету променили су се и приоритети, а самим тим улога, значај и начин деловања обавештајних и безбедносних служби”, истиче у вези са тим, Жељко Бјелајац.<sup>128</sup>

Тако је, за сада, завршен развојни пут обавештајно-безбедносних служби, као што је промењена и њихова улога и место у јавној администрацији, а осврт на њихов рад добија другачију димензију. Од ранијих полазишта да је њихов основни задатак да бране државу од претњи уперене према националној безбедности, данас је основно схватање о појму безбедности добило наднационалну димензију, те је значајан простор уступљен међународном партнерству и сарадњи.

---

<sup>127</sup> Видети: Марко Крстић, *Обавештајна служба као фактор примене силе у међународним односима*, оп. цит, стр. 60.

<sup>128</sup> Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2015, стр. 193.

То је, данас, мање или више одлика свих безбедносно-обавештајних структура у свету, мада је и разлика међу њима свакако видљива и огледа се у јачини институционалне контроле и усмеравања њиховог рада, као и у организацији демократске власти са владавином права као основном крилатицом те власти. Тоталитарни режими, и данас, користе службе безбедности за очување своје власти, делујући двојачко, у унутрашњем смислу чувајући постојеће стање власти, а ван својих граница спречавајући да утицај споља захвати грађане и изазове талас промена.<sup>129</sup>

Обавештајно-безбедносна делатност усмерена је како према актуелним, тако и према потенцијалним противницима, при чему је категорија потенцијалних противника веома широка и чини поред непријатељских чак и партнерске и савезничке државе, односно појединце, групе или организације које представљају претњу нацији или владајућој политичкој елити, а често је граница између те две категорије веома танка.

У циљу ефикаснијег рада обавештајно-безбедносних служби њихове методе рада базирани на прикупљању значајних информација и утицаја на стабилност власти претрпеле су одређене промене, почевши од периода између два светска рата, па све до данас. Тако су њиховим редовним делатностима придодате и многе субверзивне активности, као што су тероризам, диверзије, саботаже, стварање кризних ситуација, те разноврсна психолошко-пропагандна дејства.<sup>130</sup>

Услед обавезе заштите националне безбедности и превенције појава угрожавања безбедности у обавештајно-безбедносне службе се много улаже, како у материјалном, тако и у организацијском и кадровском смислу, али и у проширивању спектра њихове делатности. Тако обавештајно-безбедносне службе, веома често, своје операције реализују кроз незаконито, агресивно и прикривено деловање, што је у супротности са основним схватањима отвореног и демократског друштва, те је у том смислу тешко повући јасну границу између њихове улоге у демократским и недемократским режимима. Узмимо за пример државе, које су у друштвеном смислу доказане демократије, али њихове

---

<sup>129</sup> Видети: Владимир Тешић, *Етиологија и превенција појава угрожавања безбедности*, Истраживачки центар за питања безбедности Западног Балкана, Београд, 2005, стр. 13.

<sup>130</sup> Опширније видети: Радомир Милашиновић, *Амерички поход на свет*, ЗАД, Београд, 1996, стр. 198.

обавештајне службе примењујући све наведене субверзивне методе намећу своје интересе у свету.<sup>131</sup>

Демократски режими су свакако са мањим или већим сопственим искуством прошли овај процес трансформација служби безбедности и настоје да буду део актуелног тренда који се односи на глобалну сарадњу у безбедносним оквирима, при чему су наднационални интереси приоритетнији у односу на националне.

У демократским земљама обавештајне службе обављају сложене задатке ради заштите националне безбедности и националних интереса, а како је њихов рад тајног карактера тако оне функционишу у супротности са начелима демократског и отвореног друштва. Овај парадокс је главни разлог што обавештајне службе треба ограничити снажном демократском и цивилном контролом, јер су током свог постојања и рада стекле значајна овлашћења међу којима су разне превентивне методе рада и методе присиле, још ако изостаје контрола или усмеравање од стране извршне власти, онда ове методе долазе до посебног изражаја. Уколико се узме у обзир и чињеница да, превасходно због своје тајности у раду и осећаја недодирљивости, медији нимало не штеде службе безбедности, односно не дају им подршку и константно лове њихове преступе, онда је у демократским режимима веома потребна демократска, отворена и институционална контрола рада служби безбедности.<sup>132</sup>

Обавештајна служба као специјализовани орган државне управе и најзначајнија професионална обавештајна институција представља највиши облик организације прикупљања и употребе обавештајних података. Њеним радом управља и координира најуже политичко тело и она, заправо ради по налогу тих надлежних институција.

У демократским друштвима обично је у питању сложена структура политичких тела која управљају радом и активностима служби безбедности. Тако оквире за рад служби безбедности, у цивилним друштвима, даје правна норма садржана у уставу, као највишем правном акту и законима, док усмеравања и наређења преноси извршни орган

---

<sup>131</sup> Опширније видети у: Веселин Конатар и Жељко Ковачевић, *Политички одлучиоци и обавештајне агенције*, Култура полиса, год. IX, посебно издање 1, Култура – Полис Нови Сад, Институ за европске студије Београд, 2012, стр. 365.

<sup>132</sup> *Ibidem*, стр. 371.



власти у зависности од поделе власти то може бити председник владе, министар надлежног министарства или шеф државе.<sup>133</sup>

Због чињенице да у оквиру једне јавне администрације постоји и функционише више обавештајно-безбедносних структура, онда се углавном формира неко координационо тело, састављено од неколико политичких, институционалних, субјеката, а тиме се, поред координирања рада служби безбедности, постиже и политички консензус у управљању овим значајним државним институцијама. На тај начин се ствара веза субординације и усаглашености у раду између обавештајно-безбедносног сектора и органа извршне власти.

Пошто је у демократским друштвима и демократским институцијама изражена подела власти, онда настају и тела која по функционалној надлежности припадају органима и институцијама законодавне власти која је састављена од народних представника који су на парламентарним изборима стекли политичку одговорност. У том смислу, намеће се потреба да и они преко формираних парламентарних служби или одбора надгледају рад обавештајно-безбедносних структура и тиме задовољавају принципе демократије са једне стране, а са друге стране учествују у контроли рада обавештајних служби, чиме доприносе њиховом институционалном устројству.<sup>134</sup>

Поред наведених институција, које у демократским режимима утичу на правилно функционисање обавештајно-безбедносних служби и тиме доприносе њиховој институционалној контроли и очувању демократских традиција друштва су свакако и органи судске контроле рада служби безбедности, затим институција заштитника грађана, свакако треба навести и невладине организације као контролна тела, па и медије, те остале институционалне регулативне органе.

Демократска друштва су у сталном развоју, па су тако и службе безбедности подложне променама и прилагођавању, како због нове природе задатака које добијају, што представља надоградњу у стручно-специјалистичком смислу, тако и због потребе да се

---

<sup>133</sup> Опширније видети у: Марко Крстић, *Обавештајна служба као фактор примене силе у међународним односима*, оп. цит, стр. 72.

<sup>134</sup> Видети: Веселин Конатар и Жељко Ковачевић, *Политички одлучиоци и обавештајне агенције*, оп. цит, стр. 373.

њихов рад строжије контролише и пажљивије усмерава и прати. Изазови и претње по безбедност су константне и често се јављају у новим и до тада непрепознатљивим облицима, а и саме службе безбедности су састављене од разних категорија и профила људи и преко тих служби многе домаће или стране организације покушавају да остваре свој интерес, па је стална будност над њиховим радом неопходна.<sup>135</sup>

Без обзира што све ово претходно наведено наводи на закључак о институционалној уређености демократских друштава, ситуација са обавештајно-безбедносним сектором и није баш таква. Обавештајно-безбедносне службе могу да беспрекорно функционишу у складу са свим правилима и позитивним прописима на територији своје државе, док се у иностранству, у свом раду, користе разним недозвољеним средствима субверзивне природе. Оваква противречност је својствена методама и активностима обавештајно-безбедносних служби и основна је карактеристика њиховог рада, јер обавештајно-безбедносне структуре током својих акција потпуно легитимно и легално користе нелегитимна и нелегална средства, а све у циљу заштите или наметања, односно постизања националних интереса.

Најбољи примери тајности деловања и нетранспарентности служби безбедности у отвореним и демократским друштвима јесте, између осталог, њихов извештај о утрошку средстава из буџета за своје потребе, који углавном непостоји или је означен државном тајном па је видљив само уском кругу људи. Већина служби поседује посебне фондове из којих се финансира и чије је порекло непознато широј јавности. Такав је случај и са Централном обавештајном агенцијом (Central Intelligence Agency - CIA), Тајна обавештајна служба Уједињеног Краљевства (Secret Intelligence Service - MI6), Федерална служба безбедности Руске Федерације (Федеральная служба безопасности Российской Федерации - ФСБ) и многим другим водећим службама света.<sup>136</sup>

Ово је свакако још један од парадокса функционисања обавештајно-безбедносних служби у демократским и отвореним друштвима. Тако је у демократским режимима та употреба нелегалних, односно субверзивних средстава контролисана и ограничена на

---

<sup>135</sup> Видети: Младен Бајагић, *Реформа служби безбедности*, оп. цит, стр. 17.

<sup>136</sup> *Ibidem*, стр. 39.

одређени простор, на одређено време и према јасно дефинисаним циљевима, док је у тоталитарним режимима ситуација, у том смислу, другачија.

Свака конкретна акција државне администрације у области безбедности и спољне политике, усмерена унутар својих граница или ван њих, подразумева избор поступка, помоћу кога ће се на најефикаснији начин остварити унапред одабрани унутарполитички или спољнополитички циљеви. У оба случаја као незаобилазни посредници јављају се обавештајно-безбедносне службе посебно онда када се држава у свом деловању опредељује за примену силе, у јавном или тајном облику.<sup>137</sup>

Полазећи од чињенице да моћ и сила имају одлучујући утицај на обликовање односа у међународној заједници или у процесу успостављања и учвршћивања власти у земљи, те с тим у вези оне државе које поседују највећу моћ имају и највећу одговорност за решавање актуелних проблема у свету.<sup>138</sup>

У том смислу се употребљавају обавештајно-безбедносне службе које спроводе одлуке својих државника, па се тако и највећи обавештајно-безбедносни системи намећу као легитимни чиниоци у успостављању мира у свету и за њих се подразумева употреба субверзивних или других нелегалних средстава, јер им атрибут чувара светског мира то омогућава.

Грубо мешање у унутрашње односе других држава, у ери успостављања новог светског поретка, при чему главну улогу имају обавештајне службе, које користећи изразе да су у питању: специјалне акције, активне мере, тајне активности, обавештајне активности, или субверзивна дејства, озбиљно нарушавају легална, морална и етичка начела употребе разних недозвољених средстава у свом раду.<sup>139</sup>

Тако је честа појава да државе које својим правним актима пропагирају демократско и отворено друштво, управо активношћу својих обавештајних структура, у друге, углавном слабије развијене земље „извозе” наведена недозвољена и нелегална

---

<sup>137</sup> Опширније видети у: Момчило Лазовић, Милинко Стишовић, *Теорија ратне вештине*, Полицијска академија, Београд, 1998, стр. 97.

<sup>138</sup> Опширније видети у: Ђуро Шушњић, *Дијалог и толеранција*, оп. цит, стр. 112.

<sup>139</sup> Видети: Андреја Савић, *Увод у државну безбедност*, Виша школа унутрашњих послова, Земун, 2000, стр. 87.

средства, која се подводе под специјалне акције или субверзивна дејства. Тако је мало парадоксална ситуација, јер изгледа да демократија моћних земаља само важи у њиховим границама, а ван тога имају легитимно право да своје интересе намећу свим средствима.

У унутарполитичком смислу улога служби безбедности, када се ради о недемократским или тоталитарним режимима, свакако, је веома истакнута, јер обавештајно-безбедносни сектор, у том случају, је стуб носилац целокупне државне власти. То значи да је обавештајно-безбедносна служба присутна у свим државним институцијама и да улази у све друштвене активности, односно да их строго контролише. Тако су сви друштвени системи прожети деловањем безбедносних служби које будно прате да ли се на свим местима спроводи доктрина диктирана од стране власти. Претежно је апсолутна контрола у свим државним институцијама од образовног система, војске, полиције, медија, па до привредног и приватног сектора где је утицај веома изражен. Када се томе дода и примена физичке силе и политичких прогона према неистомишљеницима онда се добије потпуна слика о улози безбедносних служби у државама са недемократским режимима.

Постоје, пак, системи, који своје недемократско деловање, маскирају или правдају великим безбедносним изазовима и претњама пред којима се налази држава, те стога улажу велике напоре у борби против унутрашњег непријатеља који је присутан у свим деловима друштва. У том случају се безбедност поистовећује са политичком функцијом државе, јер је примарни циљ државе да се одбрани од актуелних или чешће потенцијалних непријатеља.<sup>140</sup>

На тај начин се обмањује јавно мњење и ствара утисак да је постојећа власт неопходна за опстанак државе и нације, а том схватању свакако доприноси и потпуна контрола информативног простора и пропагандна дејства усмерена према сопственом народу (сценирани догађаји, припрељени инциденти, сталне провокације, као и константна тензија коју ствара владајућа структура). У тим активностима обавештајно-безбедносне службе имају кључну улогу, јер су оне, заправо, носиоци тих државних

---

<sup>140</sup> Опширније видети у: Владимир Тешић, *Етиологија и превенција појава угрожавања безбедности*, оп. цит, стр. 16.

пројеката и активности, где је употреба силе и суспензија права, пре свега у области људских слобода и права, доминантна црта друштва.

У таквим друштвима је у потпуности занемарена одговорност коју би службе безбедности требало да имају у свом раду према државним институцијама, а контрола служби и контролна тела практично не постоје. Још снажније је изражена самовоља појединаца која се манифестује помоћу лојалности и злоупотребе служби безбедности, те њихов рад постаје недодирљив како за појединца тако и за институције, а циљ је углавном заштита власти, односно привилегија владајућих структура. Највећи губитник у тим друштвима је становништво, чији напредак обавезно стагнира у сваком погледу, док су му нека основна права или потребе ускраћене услед неразвијања институција у земљи и изостанка међународне сарадње.

## IV СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ У САВРЕМЕНОМ ДРУШТВУ

### 1. Компаративни приказ делатности страних служби безбедности

Реч безбедност данас је, у готово свим језицима и културама, ушла у употребу у великом броју веома различитих друштвених области, као што су политика, здравство, информатика, екологија, спорт, психологија, економија и финансије, архитектура итд. О њеном изузетно великом значају и распрострањености најбоље говори чињеница да је она на интернету заступљенија од речи Бог, рат или политика.<sup>141</sup>

С тим у вези службе безбедности, као институције које су носиоци и протагонисти свих активности које се наслањају на појам безбедности укључене су у све друштвене токове, које, већ по обичају или правилу, контролишу и усмеравају.

Тако је постало незамисливо да се велике и значајне политичке или економске одлуке не доносе или не реализују помоћу апарата службе безбедности. Рад служби безбедности у новијој историји, која почиње од краја Другог светског рата и формирања блоковске поделе, па све до арапског пролећа и најновијих дешавања у Сирији прати и теоријско-научна дисциплина која повезује методе, догађаје, резултате и природу рада обавештајно-безбедносне заједнице, те их ставља у научне оквире дајући им и образовну тежину.<sup>142</sup>

На основу тога, данас могу да се изучавају различити приступи у формирању и организовању служби безбедности, а све у зависности од околности у којима одређена држава постоји и које циљеве тежи да оствари у смислу очувања безбедносног поретка. Околности које диктирају приступ у одређивању организације и функционисања обавештајно-безбедносног сектора су, углавном, условљене геостратешким положајем државе, непосредним окружењем, политичком и спољнополитичком одређењу, економијом и јачином војне силе. Поред ових околности, свакако, треба издвојити и

---

<sup>141</sup> Видети: Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 21.

<sup>142</sup> *Ibidem*, стр. 23.

актуелне изазове и претње, које у безбедносном смислу знатно утичу на формирање обавештајно-безбедносне заједнице. У односу на ове услове стварају се и службе безбедности, које карактеришу специфичности у раду и организацији.

Један од тих система који се потпуно посветио и прилагодио одбрани и опстанку државе јесте израелски обавештајно-безбедносни апарат. Од настанка државе Израел, од 1947. године па до данас систем безбедности се потпуно специјализовао за околности у којима Израел постоји. Са око седам милиона становника наспрам седамдесет и пет у околним арапским земљама, са сталним претњама од тероризма и територијалним претензијама, Израел се у обавештајно-безбедносном смислу одлучио на сталну будност, превентивно и правовремено реаговање и у свим сукобима обавезну победу, јер би у супротном један пораз значио почетак нестанка државе.<sup>143</sup>

С тим у вези безбедносне службе државе Израел су специјализоване у том смислу и тако организоване да се у сарадњи са свим структурама безбедности, рачунајући и територијалне снаге у које је укључено сво војноспособно становништво представљају озбиљан гарант опстанка државе на том подручју. Тако утврђен обавештајно-безбедносни систем представља чврст ослонац државе и веома је повезан и измешан са највишим државним структурама, а све ради остваривања заједничког циља а то је опстанак државе. Ово је, вероватно и најбољи пример организације обавештајно-безбедносних структура у једној, територијално, малој држави са непријатељским суседима.

На другој страни, за разлику од оваквог начина организовања служби безбедности, јесте онај који је присутан у територијално великим државама, које представљају наследнице империјалних сила или битних и одлучујућих актера у међународним односима, које имају своје интересе и ван својих граница. У том смислу треба издвојити службе и механизме безбедности Руске Федерације, САД, Кине и Велике Британије, мада се делимично кроз ту призму могу посматрати и безбедносне структуре, Индије, Немачке, и Француске. Оно што их карактерише јесте велика територија, која је често подељена различитим временским зонама, другачијом структуром и густином становништва, миграционим изазовима и терористичким претњама. Када се на то дода још и могућност

---

<sup>143</sup> Видети: Милан Милошевић и Зоран Срећковић, *Безбедносне службе света*, Војноиздавачки завод, Београд, 2010, стр. 24-26.

да под њихову одговорност спадају и економски и безбедносни интереси тих земаља на удаљеним тачкама у свету ствара се утисак да се ради о једном гломазном безбедносном апарату.<sup>144</sup>

То јесте, углавном, истина, али он и не мора да буде гломазан, колико мора да буде добро координиран и чврсто вођен разним механизмима управљања и контроле, јер и најмањи безбедносни изазов било где у свету може да се одрази на националну безбедност тих држава или на њихове националне и економске интересе. То и јесте основна разлика овог безбедносно-обавештајног система у односу на остале, то је заправо основна карактеристика његовог деловања. Пошто је спољна политика наведених држава изузетно активна како појединачно тако и у спољнополитичким, војним и економским савезима онда је обавештајна и контраобавештајна активност веома значајна као ослонац у правилном доношењу одлука најужег политичког руководства. Демократска контрола служби безбедности овде, иако се ради о државама са загарантованим људским слободама и правима, услед такве динамике рада, као и обима и метода, често уме да буде занемарена.

Следећу групу обавештајно-безбедносних система представљају државе чије су територије мале или средње величине са истим таквим утицајем у међународним односима. То су државе чији безбедносно-обавештајни системи углавном воде рачуна о националним интересима са максималним регионалним донетима. Њихови безбедносни системи обично функционишу у саставу војнополитичких савеза којима припадају и које предводе управо те велике силе, те представљају, уствари, сателите великих обавештајно-безбедносних заједница, које их и усмеравају или воде балансирану политику између великих светских подела гледајући националне интересе.<sup>145</sup>

Специјализација рада ових обавештајно-безбедносних структура јесте управо препознавање кретања интереса великих сила у светској политици и прилагођавање својих националних интереса тим стремљењима и на основу те платформе се удруживати са одређеним политичким и војним савезима. Обавештајне процене у овим случајевима су од

---

<sup>144</sup> *Ibidem*, стр. 314; 433; 585.

<sup>145</sup> *Ibidem*, стр. 124-126.



круцијалног значаја за спољнополитичка опредељења тих држава, те то представља фокус тих служби безбедности.

Поред наведених примера, по својој специфичности, пре свега због услова у којима је настао и геостратешком положају у коме се налази држава, али и историјском наслеђу, издваја се обавештајно-безбедносни систем Републике Турске. Као земља која постоји на два континента, настоји да на оба остварује значајну спољнополитичку улогу. Ако, у том контексту, додамо и чињеницу да власт у Турској настоји да у више праваца усмерава спољнополитички курс, трасирајући и европски пут ка Европској Унији и чланство у НАТО пакту, али и сарадњи у региону, пре свега са Руском Федерацијом и Ираном, као и обновом Пантурцизма, пре свега у државама Средњег Кавказа и Балкана, уз сталну борбу са Курдима, онда се сама по себи намеће истина да улога обавештајно-безбедносне заједнице у Републици Турској мора бити значајна.<sup>146</sup>

Ово је облик безбедносно-обавештајног система који је свестан са једне стране трусности подручја, у безбедносном смислу, у коме се налази, али и тежње да у региону буде водећа сила, уз стални комплекс од пропасти царства, па је принуђен да ради националних интереса балансира на више страна. Тиме се постиже велика растрзаност безбедносног апарата, за шта су потребна и велика буџетска средства која се редовно и обезбеђују, само за 1999. годину су износила 278 милиона еура, што је за око 20 процената више него за претходну годину.<sup>147</sup>

Ако на све ове показатеље додају и сталне терористичке претње овом подручју, овакви потези тада постају разумљиви и очекивани.

Поред ових карактеристика, службе безбедности, могу бити и идеолошки обојене, што им даје додатни печат посвећености у раду. То је карактеристично за диктаторске режиме где је организација њиховог деловања постављена у условну везу са владајућом гарнитуром. То значи да се службама дају већа овлашћења и привилегије, све док доприносе опстанку и учвршћивању владајуће партије и елите. Такав је случај, на пример,

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, стр. 168.

<sup>147</sup> Опширније видети у: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 51.

у Северној Кореји, где су агитовање и промоција режима, али и уливање страха за свако другачије мишљење осим званичног, један од основних задатака службе безбедности.<sup>148</sup>

На другој страни су демократски режими чије службе безбедности функционишу, у формалном смислу, у оквиру званичних институција и надзорних тела, а на основу постојећих закона, где постоји воља од стране државе да рад служби буде уређен и да одговорају пред надлежним институцијама за своје активности. Такве државе овакав систем рада служби безбедности сматрају цивилизацијским вредностима, те их, у оквиру међународних тела, пропагирају и намећу и другим државама које се опредељују за реформске процесе унутар својих обавештајно-безбедносних структура.<sup>149</sup>

Симбиоза ова два приступа у организовању служби безбедности је могућа и присутна је у, углавном, територијално великим, многољудним и, у спољнополитичком смислу, пренапрегнутих држава, које промовишући културне и економске вредности својих земаља, уствари, шире утицај на друге државе у региону или у свету. На тај начин се и извозе вредности једне земље у другу, а у последње време је популарна кованица која говори о „извозу демократије”.

Наведене сличности и разлике служби безбедности у свету, које су условљене различитим чиниоцима, свакако да остављају траг у успостављању и организовању обавештајно-безбедносне заједнице. На својим и туђим искуствима се организују службе безбедности, те се гледа и положај, улога и значај државе, а одређени утицаји споља се прихватају као позитиван пример, док се други одбацују и сматрају непожељним, али све то на основу оснивачких опредељења и циљева државе и служби безбедности.

Спремност и способност служби безбедности и данас баш као и у ранијим периодима, зависи од степена обучености и мотивације кадрова, затим од економских могућности државе, патриотских уверења, али и снаге структуре на којој почива управна организација државе, заснована на позитивним правним актима. Све то набројано опредељује снагу и значај једне службе безбедности, али и представља слабу карику која

---

<sup>148</sup> *Ibidem*, стр. 79.

<sup>149</sup> Опширније видети у: Весна Петровић, *Међународни поступци за заштиту људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2001, стр. 171-172.

је често предмет напада других служби у циљу слабљења утицаја и јединства одређене државе.

Иако међу њима постоје одређене разлике у организационом и идеолошком смислу, те у различитим циљевима и методама рада, службе безбедности у свету се ипак могу окарактерисати као целине које припадају управним структурама власти, са којом су тесно повезане, које мање или више личе једна на другу по свом деловању, али свака са својим посебностима и где је све јасније да је њихова међусобна сарадња и утицај већих на мање незаобилазан процес у успостављању светског поретка.

Оно што је од њиховог настанка, па до данас приметно јесте њихова тајност у раду за коју се током свих ових периода њиховог трајања тражи решење које би је сачувало, али у исто време и довело у редован систем функционисања јавне администрације, а у циљу спречавања било какве злоупотребе.

## **2. Безбедност и сарадња као основ рада служби безбедности**

Појам безбедности већ више деценија постоји као утврђен у научном смислу, а данас се све више помиње и прожима кроз све аспекте функционисања појединца, друштва, односно државе, као и међународног поретка. „Безбедност се посматра као стање и дефинише се као стање у смислу да представља заштићеност неког добра, вредности и тековине друштва, као и стање које значи повећану људску безбедност.<sup>150</sup>

Пошто је појам безбедности, у овом случају, дефинисан као стање, онда се може закључити да се безбедносни изазови, у односу на околности, стално мењају, те да се и борба државних и међународних институција против њих, такође, стално прилагођава новој ситуацији.

О значају безбедности у смислу опстанка и просперитета појединца и државе говори се као о пресудном чиниоцу који условљава ове категорије и без кога је и њихово постојање упитно. С тим у вези, истиче Љубомир Стајић, да: „безбедност треба схватити

---

<sup>150</sup> Видети: Борислав Ратковић, *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд 1981, стр. 56.

као услов опстанка и развоја државе, друштва, нације, људи и живог света на планети. „Важна је чињеница”, истиче Стајић, „да безбедност сама по себи ништа не ствара (нарочито не материјална добра), али омогућава многе вредности (живот, слободу, здравље), па и стварање материјалних добара”.<sup>151</sup>

То је, свакако, појам коме треба озбиљно приступати и према коме се треба односити као према нечему што представља предуслов сваког живота и напретка.

Безбедност појединаца у друштву које је организовано у државу, као и национална, па и међународна безбедност почивају на опредељењу државе да ту, углавном највишим правним актом, прокламовану сигурност грађана и националних интереса очувају и стално унапређују како би их превентивно заштитила од растућих изазова и претњи. Када се каже безбедност грађана и нације, поред очувања територијалног интегритета и суверенитета земље, под тим појмом се мисли и на економски напредак, социјалну стабилност, поштовање људских и мањинских права, развој науке и културе, али и спровођење спољне политике, као и успостављање и унапређивање сарадње са другим државама и међународним организацијама у свету. Све је то оствариво и могуће само ако је задовољен један услов, а то је безбедност свих ових претходно наведених категорија. Стога је безбедност, сада већ, комплексан појам, који је одавно добио и научно утемељење и са њим се увек озбиљно рачуна у свим плановима и тежњама како појединца тако и државе.

Тако је проф. др. Војин Димитријевић, одређујући појам безбедности закључио да: „Потреба за безбедношћу се заснива на тежњи ка предвидивости, извесности у погледу судбине најважнијих добара и вредности којима личност и ужа или шира заједница располаже или им стреми”.<sup>152</sup>

Овом дефиницијом су обухваћени сви циљеви којима у безбедносном смислу тежи појединац или заједница, па је тако битно да живот и права појединца не буду угрожена услед безбедносних претњи, али и да светски трговачки путеви (Суецки канал рецимо),

---

<sup>151</sup> Љубомир Стајић, *Основи безбедности*, Драганић, Београд, 2006, стр 21-22.

<sup>152</sup> Војин Димитријевић, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973, стр. 7.

као и извори ресурса (нафта), такође не буду угрожени од стране тих истих безбедносних изазова.

У објективном смислу безбедност се утврђује одсуством претњи усвојеним вредностима, док у субјективном смислу одсуством страха да ће те вредности бити угрожене.<sup>153</sup>

Под појмом претњи може се уврстити више појава и чинилаца, који разним методама рада и активностима угрожавају безбедност појединца, државе али и принципе међународне безбедности. Тако да „у случају безбедности говоримо о тежњи ка слободи од претњи”,<sup>154</sup> које постају све разноврсније и одавно већ превазилазе националне границе, те је стим у вези неопходан и адекватан одговор држава или савеза у борби против ових безбедносних изазова.

Колико је безбедност условно последична категорија, где се догађаји углавном не одвијају случајно, већ према раније одређеном сценарију и где један изазива други, најбоље се види из чињенице да државе развијају своје стратегије националне безбедности као врховни документ у коме се наводе претње по националну безбедност, као и сви аспекти који на њу утичу, како унутрашњи, тако и спољни.

У Стратегији националне безбедности Републике Србије се тако наводи да: „Околности које доприносе све већем броју безбедносних ризика на глобалном нивоу су, пре свега, велике разлике у степену економског и културног развоја, чија су последица сиромаштво и социјална угроженост дела становништва, што условљава настанак негативних демографских и психо-социјалних појава. Регионални и локални сукоби, етнички и верски екстремизам, тероризам, организовани криминал, пролиферација оружја за масовно уништење и илегалне миграције, климатске промене и све израженији дефицит енергетских ресурса угрожавају стабилност појединих земаља и читавих региона, а такође

---

<sup>153</sup> Видети: Мирослав Станић, *Дефинисање садржаја појма безбедности*, Војно дело, Београд, 2014, стр. 106.

<sup>154</sup> Мирослав Станић, *Дефинисање садржаја појма безбедности*, оп. цит, стр. 106.

и глобалну безбедност. Суштинска одлика тих изазова, ризика и претњи јесте да они све више постају непредвидиви, асиметрични и да имају транснационални карактер”.<sup>155</sup>

„Пошто нема идеалне безбедности, безбедност као процес треба схватити у контексту успостављања равнотеже између савремених безбедносних претњи и властитих укупних безбедносних способности да се на њих одговори с циљем повећања степена људске безбедности. Та равнотежа треба да се разуме као нешто чему се тежи у остваривању безбедности, уз мања или већа одступања, али само до границе која омогућава очување безбедности људи (на државном и међународном нивоу)”,<sup>156</sup> истиче Мирослав Станић у својој студији „Дефинисање садржаја појма безбедности”.

Безбедност је, дакле, сталан процес тражења адекватног одговора за актуелне претње и изазове, а пошто се ради о комплексном појму чија функција превазилази националне границе, удруживање безбедносних структура је неопходно ради делимичног или потпуног остваривања ове функције. Службе безбедности и друге институције које се баве овим претњанма и изазовима су, заправо, носиоци тих активности и представљају институционални одговор друштва на ове претње.

Улога служби безбедности јесте управо у томе да успоставе, сачувају и одрже потребан ниво безбедности за несметан опстанак и развој друштва, а у смислу претходне тврдње то би значило да не дозволе да ниједна од наведених претњи или безбедносних изазова у свету, региону или код нас угрози безбедносни поредак друштва. Да би се тај циљ постигао сарадња између полиције и служби безбедности је неопходна, како на националном, тако и на наднационалном нивоу, јер најновији ризици и претње које нарушавају безбедност грађана и државе су, управо, тероризам и организовани криминал.

„Управо веза између полицијског и обавештајног рада је главна тема савремених дискусија о безбедности, при чему постаје све јасније да полицијски рад у сфери јавне безбедности без истовременог преузимања обавештајних компетенција, овлашћења и задатака од традиционалних служби државне безбедности, није адекватна стратегија за

---

<sup>155</sup> „Стратегија националне безбедности Републике Србије”, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 2.

<sup>156</sup> Мирослав Станић, *Дефинисање садржаја појма безбедности*, оп. цит, стр. 109.

борбу против организованог криминала и тероризма, који су и сами више засновани на сопственом обавештајном раду”,<sup>157</sup> наводи као доказ овим тврдњама у својој студији Александар Фатић.

Једноставно су се промениле околности под којима настају безбедносни изазови и претње по националну безбедност, као и личну и имовинску безбедност грађана и друштва, што је појава која не јењава од завршетка хладног рата, па све до данас. С тим у вези државе, савези или међународне организације прилагодиле су методе свог деловања и борбе, усмеривши их против тероризма и организованог криминала. Како су последице деловања ових појава углавном угрожавање живота, материјална разарања са циљем уношења понике и страха међу становништво или организована трговина наркотицима, људима и оружјем, где је фактор непредвидивог и изненадног деловања, те тајног комуницирања доминантна организациона црта, тако су и службе безбедности и полицијске снаге, као носиоци борбе против ових појава своје деловање морале да прилагоде наведеним изазовима.

Тако је настала тесна сарадња између полицијских снага на терену и обавештајно-безбедносних агенција, које би правовременим прикупљањем информација, реаговали и спречавали дејства терористичких организација и организованих криминалних група. Пошто се ради о глобалним претњама, стога се сарадња међу службама безбедности и издиже на међународни ниво, те се с тим у вези формирају и специјализоване међународне агенције за борбу против тероризма и организованог криминала, те сарадња служби безбедности тиме добија и глобални карактер.<sup>158</sup>

Поред нових безбедносних изазова које захтевају удруживање обавештајно безбедносних структура и полицијског апарата, при чему полиција добија или преузима обавештајна овлашћења, као и све тешњу сарадњу међу овим службама на међународном нивоу, треба имати у виду и нову ситуацију у смислу друштвене контроле новоформираног обавештајно-безбедносног система. У том контексту безбедносни апарат

---

<sup>157</sup> Александар Фатић, *Организовани криминал и обриси нове структуре безбедности у Европи*, оп. цит, стр. 24.

<sup>158</sup> Видети: Андреја Савић, *Увод у државну безбедност*, оп. цит, стр. 96.

се сада другачије посматра посебно због чињенице да полиција добија обавештајне информације или да чак учествује у њиховом прикупљању и обрађивању. Због тога, треба нагласити, да када се структура или методе деловања обавештајно-безбедносног апарата мењају, онда тим промена треба прилагодити и механизме контроле ових институција, јер је друштвена контрола рада служби безбедности у модерном схватању јавне управе неодвојиви део њихове организације и структуре, односно њиховог деловања.

Сарадња служби безбедности, у савременим оквирима, представља основ њиховог успеха у раду, у борби против актуелних безбедносних изазова и претњи. Та сарадња и координација међу службама безбедности, заправо, је сарадња држава на међународном нивоу, претежно окупљених око међународних организација или савеза са заједничким циљем, мада је и билатерална сарадња присутна, свакако.<sup>159</sup>

Службе безбедности, у том примеру, представљају органе сталне комуникације на међународном нивоу ради константног праћења безбедносних претњи и изазова које би могле да угрозе мир, сигурност и друге вредности и интересе државе и грађана, те се, с тим у вези, успостављају стална тела на националном и међународном нивоу која су задужена за координацију и реализацију задатака за постизање заједничког циља међу државама, односно службама безбедности.

Та сарадња међу државама у области безбедности на међународном плану често значи и да своју безбедносну политику усклађују са званичном политиком организације или савеза којима припадају. Тако на пример државе чланице Европске Уније усклађују своју спољну и безбедносну политику са званичном политиком администрације Европске Уније или са НАТО савезом, ако му припадају. Међународне организације, што није редак случај, посредују и у решавању унутрашњих безбедносних изазова у оквиру држава чланица, углавном на званичан захтев њихове администрације, али у пракси се показало, да то увек и не мора да буде правило.

---

<sup>159</sup> Видети: Радослав Гаџиновић и Младен Бајагић, „Појам и структура безбедности”, *Зборник радова – Национална безбедност Србије и безбедносне интеграције*, Криминалистичко-безбедносна академија, Београд, 2013, стр. 28.



Пример за један такав захтев налази се и у скоријој историји наших простора и почетку унутрашњих сукоба у СФРЈ. „Суочивши се са опасношћу од разбуктавања грађанског рата, политичко руководство Југославије било је принуђено да затражи посредовање представника Уједињених Нација и Конференције о европској безбедности и сарадњи, искрено се уздајући у њихове добре намере”<sup>160</sup>, а била је чланица тих међународних организација. Тиме сарадња међу државама у безбедносном смислу добија и тај облик, у коме се део суверенитета државе, који се односи на унутрашњу безбедност државе може пренети на међународну безбедносну организацију којој припада и чију политику следи.

Сви ти интеграциони процеси, у безбедносном смислу, међу државама воде ка стварању једног заједничког система безбедности који се назива безбедносна заједница и њу представља група држава које су толико интегрисале своје институције и праксе да су међусобно изградиле очекивање како ће се проблеми и неспоразуми између њих решавати, искључиво, мирним путем, па се те заједнице још могу назвати и заједницама „без рата”.<sup>161</sup>

Стварањем безбедносне заједнице државе међусобно превазилазе безбедносну дилему и страх да ће једна другу војно угрозити. Ипак, треба разликовати два облика заједништва, један у коме државе, пропагирајући сарадњу, задржавају независност и други, у коме иду корак даље, те се уједињују у нови политички ентитет.

Сарадња у безбедносном смислу је опште прихваћена и њено деловање доприноси остваривању предуслова за очување мира, затим економски, политички, културни, научни и било који други напредак човечанства. Чини се да се та сарадња међу службама безбедности како на унутрашњем, тако и на међународном плану више подразумева него што се оставља избор службама или државама да сарађују. Свакако да је томе допринела и ера комуникације у сваком смислу, у којој се налазимо, као и велика проходност државних граница, глобализација, космополитизам, слобода кретања људи и робе, затим и

---

<sup>160</sup> Славољуб Шушић, Златоје Терзић и Никола Петровић, *Зборник докумената из области одбране и безбедности Југославије 1990-1991. Године*, Војноиздавачки завод, Београд, 2002, стр. 11.

<sup>161</sup> Опширније видети у: Пол Кенеди, *Успон и пад великих сила*, ЦИД Подгорица, Службени лист СРЈ, Београд, 1999, стр. 539.

делимичне или масовне миграције становништва, те с тим у вези и лако преношење безбедносних претњи са једног краја света на други. У таквој ситуацији, где се, рецимо, у једном делу света осмишљава терористичка операција, у другом месту организује, а у трећем делу реализује, сарадња служби безбедности је обавезна и једино то има смисла.

Поред те социјалне или друштвене безбедности, а која се заснива на спречавању сукоба унутрашњих и спољних, миграција, пренасељености, организованог криминала доста пажње се посвећује и економској безбедности, те сарадњи служби и надлежних и адекватних организација на решавању тих изазова, као што су незапосленост, спољни дуг, рецесија и неразвијеност привреде што се одражава на унутрашњу безбедност државе, а она утиче на међународну безбедност. Пород ових треба истаћи и еколошке безбедносне изазове у вези са којима мора да постоји консензус са аспекта обавештајно-безбедносних структура да би се очувао еко-систем од хемијског и индустријског загађења, али и природних катастрофа чије се деловања одражава на целу планету дугорочно.<sup>162</sup>

Та сарадња међу службама безбедности у циљу остваривања општег добра доноси и обавезу да се успоставе прецизни механизми који би развили сарадњу и превазишли сва спорна питања, затим успоставили ефикасне заједничке органе који би, практично, изнели ту сарадњу и на крају успоставили систем контроле рада служби безбедности, посебно контролу у области сарадње са другим службама, институцијама и организацијама. Све је ово једнако важно, као и сам циљ успостављања сарадње и заједничко деловање, јер сарадња без прецизног политичког усмерења и деловања, те чврсте институционалне контроле нема неки дугорочни значај.

Садржај појма безбедности, дакле, као и сваки други појам има своје историјске корене и свој правац развоја, те с тим у вези неопходно је стално истраживање и одређивање овог појма, као и прилагођавање актуелним и постојећим претњама и изазовима, у односу на дато окружење и правце друштвеног кретања.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> Видети: Мирослав Станић, *Економски чиниоци одбрамбених припрема Републике Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2011, стр 17.

<sup>163</sup> Опширније видети у: Мирослав Станић, *Дефинисање садржаја појма безбедности*, оп. цит, стр. 111-112.

Сарадња обавештајно-безбедносних служби у оквиру сталних контаката или преко основаних међународних тела је све актуелнија и доприноси смањивању деловања разних облика тероризма или екстремизма у свету, као и јачању борбе против организованог криминала, које, као појаве, угрожавају темеље савременог демократског друштва.

Безбедност и сарадња су појмови који се у данашње време преплићу и наступају јединствено у остваривању заједничких интереса, као што је борба против разних безбедносних претњи и изазова које утичу на личну, националну или међународну безбедност. Та сарадња са собом носи и одређене обавезе које се односе на пратеће појаве те сарадње, а тичу се успоставе квалитетног и коректног система сарадње на опште добро свих страна учесница. Колико је сам појам безбедности сложен, толико може да буде и осетљива и одговорна реализација сарадње између служби како оних у оквиру једне државе, тако и између држава. Несарадња међу службама безбедности данас значи угроженост виталних безбедносних интереса појединца и нације сутра, те као таква нема никакву перспективу.

### **3. Организација и делатност служби безбедности у САД**

Сједињене америчке државе, настале су 1783. Године, париским мировним уговором, чиме је окончан седмогодишњи рат за независност тринаест бивших британских колонија против Велике Британије, да би им се током XIX и XX века прикључило још тридесет и седам држава, чланица, северноамеричког тла. Након грађанског рата 1861-1865. учвршћена је федерална власт на целој територији и прихваћен нови, капиталистички, начин привређивања. Након америчко-шпанског рата вођеним за Хаваје и Филипине 1898. године, САД се посвећују развоју своје индустрије, водећи изолационистичку политику све до Првог светског рата, када се враћају на међународну сцену, али сада као водећа индустријска сила у свету. Након велике економске кризе и Другог светског рата Сједињене државе постају водећа сила Запада, која је и војно и

економски доминантна, а пошто су изашле као победник из хладног рата, постају светска супер сила и обележиће деценију у свету, на челу униполарног света.<sup>164</sup>

У складу са таквим економским, друштвеним, научним и културним достигнућима, разумљиво је да Сједињене америчке државе имају обавештајно-безбедносни систем који је препознат у свету као водећи и према коме се друге обавештајне заједнице односе као према моделу коме прилагођавају своју организацију и деловање.

Писмо Џорџа Вашингтона пуковнику Елијасу Дејтону од 26. јула 1777. године, у којем „отац” америчке независности наглашава значај обавештености у извођењу ратних операција представља почетак процеса формирања најкомплекснијег обавештајно-безбедносног система данашњице.<sup>165</sup>

Овај систем је израстао у моћну безбедносну заједницу после Другог светског рата и нарочито током хладног рата, када се под изговором заштите националних интереса формирају обавештајне и безбедносне агенције Сједињених америчких држава, које и данас егзистирају.

Разлог за муњевит и успешан развој америчке обавештајно-безбедносне заједнице лежи у историјској чињеници да су одмах, по свом настанку, САД „ускочиле” у индустријску еру, што је битно утицало на карактер и природу државне администрације, укључујући у то и обавештајно-безбедносни део. Пошто је историја њиховог настанка, у то време, трајала свега неколико година, нису имали потребу да „кокетирају” са традицијом и историјом, те су све нове и напредне идеје брзо прихватили.<sup>166</sup>

То је довело до чињенице да су брзо одскочили од својих супарника, у сваком смислу, и постали држава која је усвајала највише вредности и била позитиван пример осталим нацијама широм света.

---

<sup>164</sup> Видети: Милан Милошевић, Зоран Срећковић, *Безбедносне службе света*, оп. цит, стр. 584.

<sup>165</sup> Опширније видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница Утопија или реалност*, оп. цит, стр. 105.

<sup>166</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 107.

Од формирања Сједињених држава, оснивачи су водили рачуна о људским правима, јер су на тим тековинама и извојевали слободу од Велике Британије, па су и службе безбедности формирали тако да немају монопол над становништвом и неограничену моћ, истовремено. Због тога се паралелно формира неколико безбедносних агенција, које су за свој рад одговорне оном телу које их је формирало, те је тако спречен монопол моћи једне. Практично координација над службама безбедности први пут се помиње тек након Другог светског рата, а потпуна сарадња са координационим телом успостављена је тек након терористичких напада на САД 11. Септембра 2001. године. Период од потпуне индивидуалности у раду служби безбедности до потпуног надзора и контроле њиховог рада можемо посматрати кроз призму кретања америчке спољне политике од изолационизма до интервенционизма.<sup>167</sup>

Такође, може се закључити да администрација САД од најранијих почетака и формирања обавештајно-безбедносног система, водила рачуна и о другој компоненти тих организација, а која се односи на њихову контролу и методе рада које не задиру агресивно у људска права и слободе.

Званична институционална историја обавештајно-безбедносног деловања у САД почиње 1880. године када су формиране прве сталне обавештајне агенције и то Морнарички обавештајни биро и Војно обавештајно одељење Копнене војске.<sup>168</sup>

Њихов први задатак био је да у веће градове на територији САД шаљу своје представнике да прикупљају информације, али и да шаљу аташее у стране престонице са истим задатком, да би током америчко-шпанског рата обавештајни официри стекли прва озбиљна искуства организовањем акција иза непријатељских линија. Како је војска била, вероватно, најорганизованија управна целина у то време у САД, онда је потпуно јасно што су прве обавештајне службе настале у оквирима војне формације.

С обзиром на изолационистичку политику САД и окренутост домаћој привреди и друштву, а истичући, и уставом загарантована права и слободе грађана, обавештајно-

---

<sup>167</sup> Видети: Андрија Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, Институт безбедности, Београд, 2002, стр. 39-40.

<sup>168</sup> *Ibidem*, стр. 38.

безбедносни рад, у институционалном смислу, на територији САД није развијан. Тек током Првог светског рата, када су САД превазишле изолацију и ушле у рат, схватиле су значај обавештајно-безбедносних агенција и тада се мења и уобличава њихова организациона структура и заузимају значајно место у администрацији, а свему томе су претходила буџетска средства опредељена за ту намену.

Први облици бољег структурног организовања служби безбедности појавили су се у војсци, која успоставља сталну комуникацију између постојећих служби, која ће касније да прерасте у заједничку Националну агенцију за безбедност (National Security Agency - НСА). Контраобавештајну улогу у САД преузео је од 1916. године, Биро Министарства правде, који је претходник Федералног истражног бироа (Federal Bureau of Investigation - FBI), да би наредне, 1917. године, конгрес донео први федерални закон о шпијунажи.<sup>169</sup>

Велики ратни догађаји и узимање учешћа у њима у Првом светском рату, натерали су, до тада пасивну, администрацију Сједињених америчких држава да детаљније и озбиљније приступи организовању и употреби служби безбедности, што је и урађено када су америчке трупе ушле у рат. С обзиром да је планирање и организовање рада служби безбедности дуготрајан процес, плодове тог рада није могуће тако брзо убрати, па се током Првог рата командовање војском САД углавном ослањало на информације британских и француских обавештајних структура. Стога се и након завршетка рата приступило уобличавања и бољем организовању рада служби безбедности.<sup>170</sup>

Извукавши низ поука из претходног рата, непосредно пре почетка Другог светског рата, тадашњи председник САД, Френклин Делано Рузвелт, оснива прву цивилну обавештајну агенцију под називом „Канцеларије координатора информација” (Office of the Coordinator of Information), и њен је задатак био да, између осталог, усклађује и координираише рад више других агенција.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 109.

<sup>170</sup> Опширније видети: Андрија Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр 38 - 39.

<sup>171</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 109-110.

Иако је то била добра намера, недовољно усавршен механизам координације и рада Канцеларије, довео је до низа пропуста у прикупљању информација, које су за последицу имале стратегијска изненађења, а свакако да је највеће оно које се односи на јапански напад на Перл Харбур, који је по својим последицама био катастрофалан и увукао је САД у Други светски рат. Ови пропусти довели су до предузимања мера у обавештајно-безбедносном сектору и реорганизовању постојеће структуре у једну већу и по обиму рада разноврснију обавештајну агенцију под називом „Канцеларија за стратегијске службе”(Office of Strategic Services - OSS)<sup>172</sup>

Ова агенција имала је знатно шира овлашћења и веће могућности за рад од предходне, па је у обавештајно – безбедносном смислу изнела већину америчких и савезничких операција у рату. Поред прикупљања података, координацијом рада других обавештајно-безбедносних служби, аналитичким радом и разним проценама ситуације и непријатеља, *OSS* планира и изводи специјалне операције, што је у знатној мери допринело америчким и савезничким победама на терену. До краја Другог светског рата Канцеларија за стратегијске службе (*OSS*), стекла је велики углед, значајно искуство у припреми и извођењу специјалних операција, па је самим тим и, у својим рукама, концентрисала велику моћ, која је уплашила администрацију САД, јер би тај монопол моћи могао да прерасте у велики утицај ове службе на целокупан живот у држави, те је одлучено да се *OSS* расформира, а његови капацитети поделе међу другим обавештајно-безбедносним службама.<sup>173</sup>

Иако је завршетак Другог светског рата представљао крај сукоба глобалних размера и успостављање Уједињених Нација као кровне светске мировне организације за решавање спорних питања, као и економских и других изазова у свету, ипак је на помолу био нови сукоб између подељених блокова. Хладни рат, који је инспирисао много локалних ратова, као и специјалних операција, на политичку сцену је поново вратио обавештајно-безбедносни апарат као кључни чинилац и основно оружје у овом новом и другачијем сукобу.

---

<sup>172</sup> *Ibidem*, стр. 110.

<sup>173</sup> Видети: Андрија Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 34.

У таквој ситуацији председник САД Труман препознао је потребу за успостављање централизованог обавештајног система, па ја на искуствима и организацији војних служби безбедности, ФБИ, као и OSS, и након прелазних решења, (Central Intelligence Group - SIG) 1947. године формирана је ЦИА, а као надзорни и управљачки орган, законом је утврђено Веће националне безбедности (National Security Council - NSC).<sup>174</sup>

Од свог оснивања ЦИА добија шира овлашћења, која су подразумевала координацију обавештајних делатности на националном нивоу, као и процену и дистрибуцију обавештајних информација које утичу на националну безбедност, као и друге активности, у складу са захтевима Већа националне безбедности. Треба истаћи чињеницу и да је Директор Централне обавештајне агенције, уједно и водећи човек обавештајне заједнице у САД, односно први председнички саветник за питања безбедности.<sup>175</sup>

Хладни рат довео је у центар пажње Централну обавештајну агенцију (ЦИА), која је постала носилац главног терета у одмеравању снага са Совјетским Савезом, свакако поред или у сарадњи и са војним обавештајним службама, те се указала потреба за формирањем једне кровне, обавештајне агенције која би објединила рад свих обавештајних служби. С тим у вези формирана је НСА, која је објединила рад ЦИА и војних служби а делује под директном управом државног секретара.<sup>176</sup>

Поред ових организацијских промена ЦИА је, захваљујући развијеним сопственим капацитетима, успела да опстане као централна и аутономна обавештајна агенција до данас. Уз многе успехе у које се убрајају први државни удар у Ирану 1953. године, затим сличне активности у Средњој и Јужној Америци, те атентат над Осамом Бин Ладеном, свакако је један од најзначајнијих и задавање смртоносних удараца СССР. На другој страни међу неуспесима ове агенције свакако се наводи да је Фидел Кастро преживао све

---

<sup>174</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 111.

<sup>175</sup> Опширније видети у: Младен Бајагић, *Шпијунажа у XXI веку: Савремени обавештајно-безбедносни системи*, Book&Marso, Београд, 2008, стр. 33.

<sup>176</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 111-112.



покушаје њихових атентата, те умро природном смрћу у дубокој старости, затим афера Вотергејт, а свакако и то што нису знали ништа о планирању терористичких напада на САД 11. септембра 2001. године.

Међу осталим обавештајним агенцијама које постоје и делују у оквиру администрације САД, најзначајнија је, свакако, Одбрамбена обавештајна агенција DIA (Defense Intelligence Agency), која је главни носилац обавештајних и контробавештајних послова у систему одбране САД. Њен задатак је да обезбеди војно-обавештајне информације из свих извора и да их достави надлежнима у администрацији САД, а посебно онима у оквиру Министарства одбране. На челу DIA је активни официр у чину генерал-пуковника, а он је уједно и главни саветник државног секретара за одбрану и начелника Здруженог штаба.<sup>177</sup>

Поред ње ту су и обавештајне службе видова и одређених специјалности америчких оружаних снага, па се тако издвајају обавештајна агенција Ратног ваздухопловства, затим обавештајна служба Копнене војске, а затим и Морнарице, Маринског корпуса, Обалске страже, а треба истаћи и да поједина министарства америчке владе имају своје интерне обавештајно-безбедносне службе (Министарство енергетике, Министарство финансија...)<sup>178</sup>

ФБИ, национална служба безбедности, иако савезна полицијска агенција, након 11. септембра, новим овлашћењима постаје носилац превентивних активности у области антитероризма на територији Сједињених америчких држава, што је захтевало и организацијско-формацијске промене које је у међувремену претрпео. Тако су главни приоритети у раду ФБИ, поред борбе против организованог криминала и корупције, сада и: заштита Сједињених америчких држава од терористичких напада, заштита САД од

---

<sup>177</sup> *Ibidem*, стр. 130.

<sup>178</sup> Опширније видети у: Младен Бајагић, *Шпијунажа у XXI веку: Савремени обавештајно-безбедносни системи*, оп. цит, стр. 34-35.

страних обавештајних операција и шпијунаже, као и заштита САД од рачунарских напада и интернет криминала.<sup>179</sup>

Када обавештајно-безбедносне службе у складу са својим надлежностима развију специфичности у деловању и узму под своју контролу део друштвене моћи и утицаја, којима управо и штите своју посебност и аутономност, онда их је тешко устројити да своје информације, резултате, утицаје и моћ деле са другим, истим или сличним институцијама. Тако је вишедеценијско настојање да се обавештајно-безбедносни сектор у САД обједини и стави под заједничку капу координационих и надзорних тела постало мукотрпан посао, јер се увек наилазило на отпоре што због непостојања воље од стране обавештајно-безбедносних структура да се томе прилагоде, јер би тиме изгубиле део своје посебности и значаја, свакако, као и због неодлучности политичара да тој разједињености стану на пут.

Како је крајем Хладног рата нова опасност по светски мир и стабилност постао тероризам, а посебно после терористичких напада 11. септембра на територији САД, те обавештајних пропуста које су довеле до тога, председник Џорџ Буш, донео је одлуку о формирању Министарства за унутрашњу безбедност (Department of Homeland Security - DHS). Ово министарство је формирано као директан одговор на терористичке нападе 11. септембра 2001. године, а у циљу централизације координације обавештајног, контраобавештајног и безбедносног деловања, које су до тада спроводиле десетине различитих владиних и војних агенција. Узимајући у обзир и закон о обавештајној реформи, као и закон о превенцији тероризма из 2004. године, којима је уведена функција обавештајног директора, који је уједно и директор ЦИА, онда је јасно да је одлука о концентрацији обавештајне моћи била дефинитивна. ДХС данас у областима борбе против тероризма обједињује рад ЦИА, ДИА, ФБИ и НСА, као и читавог низа других агенција.<sup>180</sup>

У пракси то изгледа тако што су формирана два паралелна и, сада, блиско повезана и добро координирана апарата: обавештајни и контраобавештајни (безбедносни). На челу обавештајне заједнице, која броји укупно 16 главних владиних тела, служби и агенција,

---

<sup>179</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 143.

<sup>180</sup> *Ibidem*, стр. 114-115.

остала је ЦИА, као агенција од највећег угледа, искуства и капацитета, а на челу контраобавештајне (безбедносне) структуре се налази ДХС, кога, укупно, чине 22 различите организације и агенције. Трећи елемент овог система је ФБИ, орган Министарства правде, сада надлежан и за извођење противтерористичких акција на територији САД, али у блиској координацији са ДХС, док, уколико, у том смислу делује у иностранству онда је у обавези да сарађује са ЦИА. Ова три тела у организационом и координационом смислу спајају две додирне тачке. Прва је Канцеларија унутрашње безбедности, чија је функција саветовање председника САД о питањима из области безбедности, а чланови овог тела, између осталих, су и директори ДХС и ЦИА. Друга додирна спона је тело које су заједнички формирали ЦИА, ФБИ, ДХС и секретар одбране, под називом Центар за интеграцију података о терористичким претњама (Terrorist Threat Integration Center – ТТИС). Ово тело представља сабирно место за све информације, које се односе за заштиту безбедности на територији САД, као и на заштиту америчких интереса у иностранству и борбу против тероризма.<sup>181</sup>

Администрација САД, након терористичких напада 11. септембра, очигледно је искористила прилику и темељно реформисала обавештајно-безбедносни део, уједињујући га и дајући му велику количину моћи и утицаја, што се свакако, по први пут у историји Сједињених држава одражава на слободу и права човека, а утицај је видљив и у медијима, те другој врсти пропаганде и формирања јавног мњења. Те негативне појаве ових одлука су битно нарушиле углед САД, као слободољубиве земље у свету, а разни затвори за осумњичене терористе или сумњиви извештаји о поседовању оружја за масовно уништење додатно доприносе тој слици. Створен је један моћан обавештајно-војни апарат који сада синхронизовано делује и који је увукао Сједињене америчке државе у нове војне сукобе, који их исцрпљују у сваком смислу и доводе до стварања антиамеричких позиција у свету, које се све више уједињују.

Без обзира на све последице, ови реорганизацијски захвати обавештајно-безбедносног система су, свакако, вишедеценијски напори администрације САД за стварањем једног јединственог и ефикасног обавештајно-безбедносног апарата. На другој

---

<sup>181</sup> *Ibidem*, стр. 117-118.

страни, једно отворено друштво, као што је америчко, у коме је проток људи, економских и културних добара веома развијен мора да осигура своју безбедност успостављањем једног таквог, ефикасног и великог обавештајно-безбедносног система. Свему томе треба додати и велику економску моћ коју поседују Сједињене државе из која произилази и политичка и обавештајна моћ. Стварање вишка вредности им омогућава да континуирано развијају и усавршавају обавештајно-безбедносни апарат, прилагођавајући га сталним променама у друштву, али и постулатима америчке спољне политике.

Уколико сагледамо све стратегијске и геополитичке изазове у свету, онда се може закључити да је америчка реформа обавештајно-безбедносног сектора потпуно прилагођена тим изазовима и претњама. Само неколико деценија ранија за било који војни, стратешки успех била је неопходна, значајна војна сила, корпусна или армијска групација, а данас, Светски трговински центар сруше и изврше напад на Пентагон неколико добро обучених, логистички, техничко-технолошки најсавременије опремљених и у обавештајном смислу добро припремљених терориста. Времена се, дакле мењају, па тако и безбедносни изазови, те њима треба прилагођавати обавештајно-безбедносни систем. Након 11. септембра и најновијих терористичких напада у свету доктрину одмазде, односно брзог реаговања, заменила је доктрина превентивног деловања, а за шта је неопходна врло добра обавештајна припрема.<sup>182</sup>

Следећи пример из тог контекста јесте велика промена која је настала у процесу одличавања и командовања војним, борбеним јединицама на терену. Тако се некада подразумевало, према хладноратовској доктрини, да се национални интереси у свету бране великим бројем упућених војних састава, као што је нпр. у Вијетнаму био случај, док данас виталне америчке интересе у свету брани добро технички опремљена и са великом ватреном моћи мала пешадијска јединица, јачине самосталног вода, која је на задатку у Авганистану, рецимо и која је на директној вези са штабом у Ленглију или Пентагону.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> Видети: Младен Бајагић, *Шпијунажа у XXI веку: Савремени обавештајно-безбедносни системи*, оп. цит, стр. 39-40.

<sup>183</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 119-120.

Такав, коперникански, обрт захтевао је и адаптацију целокупног обавештајно-безбедносног система новонасталим условима у којима се остварује, а настао је услед великог технолошког напретка, успостављањем новог односа међу светским силама у свету, а након хладног рата, али и изменама спољнополитичких циљева и приоритета америчке спољне политике.<sup>184</sup>

„Наглашавање значаја интегрисаних операција, офанзивна доктрина и филозофија, енормно повећање техничких ресурса, прецизнија и брижљивија селекција људства су стубови који обележавају будући развојни пут обавештајно-безбедносног апарата САД и, буде ли се истрајало на томе, са великом сигурношћу се може очекивати да ће САД и у будућности задржати статус водеће светске силе у овој области”, наводи Орхан Драгаш у свом делу *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*.<sup>185</sup>

У том смислу, свакако треба истаћи да је то један континуирани пут реформи служби безбедности, али не само то него и паралелан рад са законодавним институцијама, као и прецизно дефинисани однос са јавношћу, јер стварање јединственог и моћног обавештајно-безбедносног апарата никако не значи смањену контролу рада служби безбедности и укидање или минимизирање улоге регулационих, контролних и надзорних органа, него напротив.

Примена најсавременијих научно-техничких достигнућа од стране обавештајно-безбедносних служби и додељивање широких овлашћења угрозила су индивидуалну безбедност и права грађања САД, али и у свету, јер се појавила, оправдана, бојазан од злоупотребе те концентрисане моћи, што је и у медијима могло да се види са нпр. све чешћим извештајима о „хаковању” електронске поште неких државника или сличним активностима. Промене у службама безбедности морају да прате и промене у надзорним и контролним телима, јер је довољан мали неконтролисани простор, па да службе безбедности злоупотребе положај.

---

<sup>184</sup> Видети: Андрија Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 39.

<sup>185</sup> Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 117-118.

С тим у вези обавештајна заједница тесно сарађује са НСЦ, као најважнијим надзорним и саветодавним телом, које усмерава, контролише, координира и надзире рад обавештајно-безбедносне заједнице. Поред овог тела за контролу и надзор задужени су и:

- Председнички саветодавни одбор за инострани обавештајни рад (*President's Foreign Intelligence Advisory Board - PFIAB*). PFIAB је тело у оквиру извршне канцеларије председника, формирано ради процењивања квалитета и адекватности прикупљених обавештајних и контраобавештајних података. Овај одбор директно извештава председника САД и даје му предлоге за акције у циљу унапређивања и јачања обавештајно-безбедносних активности. Чланство у овом одбору чини шеснаест од стране председника изабраних и именованих људи.
- Председнички обавештајни надзорни одбор (*President's Intelligence Oversight Board – IOB*). Овај одбор се састоји од четири члана PFIAB, које поставља председавајући Председничког саветодавног одбора за инострани обавештајни рад. Овај одбор спроводи независне истраге и контролише надзорне процедуре генералних инспектора и генералних савета обавештајних агенција.
- Канцеларија за менаџмент и буџет (*Office of Management and Budget - OMB*) саставни је део председничке извршне канцеларије. OMB врши надзор обавештајног буџета у светлу председничке политике и приоритета и одобрава нацрте законских аката, који се односе на обавештајно-безбедносно деловање пре њиховог подношења Конгресу САД на усвајање. У Конгресу главну одговорност за контролу и надзор над радом обавештајно-безбедносне заједнице имају два обавештајна комитета која морају бити потпуно и ажурно информисана о свим успешним и неуспешним акцијама обавештајно-безбедносног система.
- Обавештајни комитет Сената (*Senate Select Committee on Intelligence - SSCI*) броји од тринаест до седамнаест чланова, с тим да већинска партија у Конгресу има једног члана више од мањинске партије, док мандат изабраних чланова траје осам година. Овај комитет Сената врши надзор и

спроводи истраге по захтеву чланова Сената и одобравају номинацију за водеће позиције у оквиру Обавештајне заједнице.

- Конгресни стални обавештајни комитет (*House Permanent Select Committee on Intelligence - HPSCI*) броји деветнаест чланова, а чланство се одређује пропорционално према партијској заступљености у представничком дому и мандат траје осам година. Као у Сенату, тако и овај комитет врши надзор и спроводи истраге по захтеву чланова Конгреса, те на годишњем нивоу одобрава потребе за обавештајно-безбедносним радом, као и предлаже кандидате за водеће позиције у оквиру обавештајне заједнице.<sup>186</sup>

Поред ових, наведених комитета, одбора и канцеларија и други конгресни комитети могу да узму учешће у законодавној контроли обавештајно-безбедносних структура. Тако Комитети оружаних снага оба дома, и Сената и Конгреса, имају надлежност да контролишу и законски регулишу обавештајно-безбедносне системе у Министарству одбране, док Правни комитет има надлежност над обавештајно-безбедносним активностима у оквиру Министарства правде.<sup>187</sup>

Формирањем и радом ових контролних и надзорних тела постиже се транспарентност у раду обавештајно-безбедносног апарата и тиме се омогућава контрола и надзор обавештајних активности. Већи број контролних тела значи да је у питању један комплексан и моћан систем, те је у циљу очувања основних људских вредности контрола у сваком смислу, неопходна. Пракса је, међутим, показала да организација и спровођење контроле није увек доследна, те је неопходно стално усавршавање тих механизма контроле. Поред правних и функционалних оквира, за то је потребна и политичка воља, као и притисак јавног мњења. Америчка нација, од оснивања, има осетљив однос према нарушавању људских права и слобода, те јој не недостаје воља за успоставом механизма за контролу служби безбедности, односно за заштиту људских права и слобода.

---

<sup>186</sup> *Ibidem*, стр. 128-129.

<sup>187</sup> *Ibidem*, стр. 129.

#### 4. Организација и делатност служби безбедности у Руској Федерацији

Величина Руске Федерације, значај њеног политичког деловања у свету, економска моћ, историјско-политичко наслеђе из периода СССР, као и значајни енергетски ресурси на њеној територији, али и правци кретања спољне политике, те константне старе и нове претње по безбедносот државе и грађана условили су потребу да има један од најцењенијих обавештајно-безбедносних система у свету. Тај утицај обавештајно-безбедносних сектора Руске Федерације није се променио ни након распада Совјетског савеза и демократских промена које су наступиле у овој држави, него је и даље остао окосница спољнополитичког, економског и унутрашњег, националног деловања. Напротив сада се чини само као да је позиција безбедности у оквиру јавне администрације само боље организована и централизована, а тиме и ефикаснија.

„Наиме према подацима из Беле куће, у студији *Стратегија националне одбране из 1995. године*, обавештајне службе Русије (посебно оне које су окренуте ка иностранству) су остале америчким службама главни конкурент у међународним односима, због чега им се поклања посебна пажња и према њима се показује посебан респект,”<sup>188</sup> наводи Орхан Драгаш, с тим у вези.

Континуирани успон руске државе на унутрашњем плану и међународној сцени, у условима економске кризе, терористичких и сепаратистичких претњи, као и војних изазова на њеним границама или у зони виталних националних интереса није могућ без доброг и функционалног рада обавештајно-безбедносних служби, те њихове сарадње и садејства са политичким чиниоцима који о томе одлучују, али и економским могућностима државе без чијих ресурса успех овог система не би био могућ.

Сва светска јавност зна шта за Руску Федерацију значе њихове тајне, обавештајно-безбедносне службе, почевши од Народног комесаријата унутрашњих послова (Народный комиссариат внутренних дел - НКВД), па до Комитета државне безбедности (Комитет государственной безопасности - КГБ), који је и поред реорганизације комплетног

---

<sup>188</sup> *Ibidem*, стр. 153-154.



политичког система на тлу некадашњег СССР 1991. године сачувао виталност, те је тако реформисан безбедносни систем, под новим именом, наставио рад под директном контролом и надзором председника Руске Федерације.<sup>189</sup>

Функција обавештајно-безбедносног апарата у Русији, мењала је своју функцију у зависности од околности у којима је постојала. Тако је у Царској Русији, услед аутократског владања и феудалног привређивања и, већ у то време, превазиђеног погледа на економски и војни развој, углавном, имала одбрамбену улогу да заштити владара, његову породицу и поредак од страних и домаћих насртаја, те понеко подстрекивање и помагање разних „братских” држава и народа да уместо ње изазову одређене међународне потресе. У време НКВД и КГБ у службама безбедности доминира репресивни карактер ради учвршћивања комунистичке власти, као и агресиван наступ ради стицања информација које би им обезбедиле предност у односу на САД током Хладног рата. Данас руске службе безбедности чине значајне напоре како би вратиле политички и економски значај Руске Федерација на међународној сцени.<sup>190</sup>

Промене у унутрашњем друштвено-политичком уређењу, као и заузимање новог спољнополитичког курса у условима комплексних економских и безбедносних промена у свету, на рушевинама Совјетског савеза настала је нова администрација Руске Федерације. Као и остале управне целине овог великог административног апарата и иако настала на темељима и традицији КГБ, обавештајно-безбедносни систем Руске Федерација претрпео је одређене промене у складу са новим околностима у којима је настала или, боље речено, наставила да траје Руска Федерација.

Тако су, с тим увези, основани нови органи задужени за руковођење, контролу и усмеравање комплетног обавештајно-безбедносног сектора. Највиши државно-политички орган за националну безбедност који је почео са радом 1992. године је Савет безбедности Руске Федерације, чији је основни задатак израда стратегије националне безбедности државе, унутрашње и војне, анализа и усмеравање спољне политике државе, те

---

<sup>189</sup> Опширније видети у: Андрија Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 277.

<sup>190</sup> Видети: Милан Милошевић и Зоран Срећковић, *Безбедносне службе света*, оп. цит, стр. 435-436.

остваривање комплетног увида у функционисање система безбедности, односно контролу тих активности, без обзира да ли се ради о деловању у земљи, односно контраобавештајном раду или у иностранству, то јесте обавештајном раду.<sup>191</sup>

Председник Руске Федерације, по својој функцији, је уједно и председник Савета безбедности, а поред њега, ово тело још чине и његов заменик, председник владе, као и секретар Савета, мада његови чланови још могу бити и министри федералних министарстава, као и друга лица која предложи председник. Састанке Савета безбедности лично заказује и њима руководи председник Руске Федерације и одржавају се најмање једном месечно, а по потреби и чешће. Циљ настанка овог тела јесте да председник Русија са најближим сарадницима контролише и усмерава целокупне обавештајно-безбедносне и полицијске активности у земљи, као и све друге активности владе које се односе на одбрану националних интереса земље.<sup>192</sup>

Поред Савета безбедности, у оквиру организације државне управе Руске Федерације постоји и Савет одбране, који функционише у оквиру председничког кабинета са задатком и циљем да формулише и координира одбрамбену политику државе, као и да стекне увид у функционисање одбрамбеног система земље. Осим председника чланови овог тела су и председник владе, министри одбране и унутрашњих дела, начелник Генералштаба, те директори обавештајних и безбедносних агенција Руске Федерације.<sup>193</sup>

У оквиру надлежности председника Руске Федерација треба истаћи и рад Државне техничке комисије и њене Главне научно-техничке управе, чији је посебан задатак да заштити тајне информације, посебно оне које се тичу развојних технолошко-научних открића, као и оних који су од виталног значаја за националну безбедност, а тичу се информационе безбедности. Услед терористичких претњи које постају главни безбедносни изазов нашег доба, законом из 1998. године основана је и посебна Федерална

---

<sup>191</sup> Видети: Андрија Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 278.

<sup>192</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 155-156.

<sup>193</sup> *Ibidem*, стр.156.

антитерористичка комисија, која у оквиру извршне власти координира рад свих служби, у смислу борбе против тероризма.<sup>194</sup>

Овакав начин организације и руковођења обавештајно – безбедносним службама подразумева доминантну улогу председника, односно њима руководи извршна власти, док је контрола и надзор њиховог рада у надлежности парламента. Руска Државна дума преко Комитета за безбедност и Комисије врховног савета Руске Федерације за одбрану и безбедност контролише рад служби безбедности. Посланици који се делегирају у ове одборе и комисије се пажљиво бирају и њихов посао је веома комплексан јер подразумева парламентарну контролу целокупног обавештајно-безбедносног система Руске Федерације. На тај начин је извршена подела у одговорности према активностима обавештајно-безбедносних служби, при чему председник са својим извршним телима даје смернице и приоритете за рад, односно битно учествује у креирању тог стратешког концепта њиховог деловања, док законску регулативу пружа парламент и његова тела, комитети и комисије врше контролу и надзор рада служби безбедности.<sup>195</sup>

Империјална политика великих сила, па тако и Руске Федерације у својој организационој, државној структури своје амбиције, свакако, гради на постојању снажног обавештајно-безбедносног апарата, који се само, у зависности од политичког и стратегијског окружења, али и унутрашњих прилика, прилагођава новим условима рада. Тако за разумевање данашње обавештајно-безбедносне заједнице Русије, неопходно је да познајемо структуру и рад претходних обавештајно-безбедносних организација у овој земљи, јер су свакако претеча данашњим облицима обавештајне структуре.

Из „Народног комесаријата унутрашњих послова” (НКВД), који је између два светска рата углавном служио као политичка полиција врховног вође СССР, чији је допринос у политичким процесима против унутрашњег непријатеља значајан, издвојила се Главна обавештајна управа (Главное разведывательное управление - ГРУ). Управо је та употреба обавештајно-безбедносних структура у обрачуна са политичким

---

<sup>194</sup> *Ibidem*, стр.156.

<sup>195</sup> Видети: Андрија Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 281.

неистомишњеницима ослабила њихове редове и довела до чињенице да је СССР на почетку Другог светског рата доживео стратегијско изненађење, услед чега је претрпео огромна људска и материјална разарања. ГРУ је, као прва војна, обавештајна управа, преживела све реформе и успешно опстала у свим политичким оквирима од СССР до данас. НКВД је до завршетка Другог светског рата функционисао са јединственом организацијом да би, затим, 1946. године био подељен у два министарства: министарство унутрашњих послова и министарство државне безбедности, да би тек након Стаљинове смрти, 1953. године, након нових погледа на организацију обавештајно-безбедносних служби, дошло је до обједињавања рада ова два министарства у Комитет државне безбедности (КГБ). Тако је остало све до 1991. године, односно до распада Совјетског савеза до када су окосницу система одбране и обавештајно-безбедносне заједнице, управо чиниле оружане снаге (Црвена армија), КГБ и ГРУ.<sup>196</sup>

Период у коме је КГБ настала и дала свој допринос у одбрани, али и наметању интереса совјетске империје обележен је хладним ратом и бројним међународним кризама и ограниченим ратовима, насталим као последица конфронтације великих сила САД и СССР. Услед значајне улоге коју је обављала у заштити унутрашњег поретка, те супротстављању субверзивним делатностима које су долазиле из иностранства, КГБ је имао велику моћ, која је формализована тиме што је председавајући ове безбедносне службе био у рангу министра, а КГБ, уствари као посебно министарство. Узимајући у обзир чињеницу да је служба безбедности Совјетског Савеза покривала и најситнију пору друштва, али и задавала моћне ударце спољним противницима, онда не чуди што је њена улога у совјетском друштву била посебно цењена.

У току трајања КГБ, једини подаци који су процурели у јавност, а да се тиче њене организације и функције јесу били они које су испричали они који су пребегли из службе на другу страну гвоздене завесе, а били су на високим положајима. Чак ни данас нема потпуних података о структури и организацији КГБ, вероватно из разлога што и

---

<sup>196</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 157-158.

устројство и организација рада актуелних обавештајно-безбедносних служби Руске Федерације почива на сличном концепту.<sup>197</sup>

Комитет државне безбедности Руске Федерације састојао се из неколико управа, од чега је прва била задужена за обавештајни рад у иностранству, за обуку агенета, за субверзивне операције у иностранству, па је у ту сврху формирана и специјална војно-полицијска формација „Спецназ”. Поред наведених активности, прва управа је била надлежна и за регрутовање и упућивање КГБ агената на рад у иностранство под лажним идентитетом, затим праћење, у обавештајном смислу, интересантних држава, које су по регионалном принципу сврстане у одсеке, те сарадња са партнерским службама, као и техничка подршка. Према наведеном, може се уочити да је Прва управа, заправо била најкомплекснија и да је била носилац обуке, припреме и извршавања обавештајних задатака. Оно, што је био највећи изазов, односно што је могло да угрози рад службе јесте стални страх да агенти КГБ, на раду у иностранству, подлегну изазовима живота иза гвоздене завесе, те да се одметну и од службе и од комунистичке идеологије. Друга и трећа управа су се бавиле класичним контраобавештајним радом, надзором сопствених грађана, институција и странаца, с тим што је трећа управа у том смислу покривала оружане снаге.<sup>198</sup>

Из некадашње прве Управе КГБ, развила се данашња Спољна обавештајна служба (СВР), чији је основни задатак прикупљање и обрада обавештајних података из иностранства који могу да утичу на угрожавање виталних интереса Руске Федерације. Широка агентурна мрежа и значајна техничко-технолошка подршка, као и деловање кроз дипломатска представништва у иностранству допринели су да обавештајна служба Руске Федерације постане гарант заштите њених интереса и, свакако, једна од најмоћнијих обавештајних организација у свету. На њеном челу се налази председник спољне обавештајне службе, који има своје заменике. Рад службе је обавијен велом тајне, па су све седнице паламентарних комитета и подкомитета, а које су везане за рад службе,

---

<sup>197</sup> Видети: Андрија Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 289.

<sup>198</sup> Опширније видети у: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 158-159.

затворене за јавност. Парламентарну контролу над радом службе врше Комитет за безбедност Државне думе и комисија Врховног савета за одбрану и безбедност а уведена је и институција Генералног контролора са задужењем да води рачуна о трошењу буџетских средстава. Служба је подељена на секторе и то: политичко-обавештајни, економски, научно-технички и спољни контраобавештајни сектор. У свом саставу СВР има и специјалну војно-полицијску јединицу под називом „Барјак”, задржану још из времена КГБ и која је задужена за акције на територији других држава. Квалитетан кадар, који се током целе каријере правилно води и усмерава у служби и другим државним институцијама јесте једна од битних одлика њеног деловања и постојања. Примера ради некадашњи министар спољних послова Руске Федерације, Примаков, прошао је до те дужности многа постављења, од агента-новинара на Блиском Истоку па до председника СВР.<sup>199</sup>

Из некадашњег Другог, Трећег и Петог директората КГБ, указом председника Руске Федерација, 1993. године основана је Федерална контраобавештајна служба (ФСК) из које је настала Федерална служба безбедности (ФСБ). Ова служба безбедности директно је потчињена председнику и влади Руске Федерације, а њена основна намена је контраобавештајна заштита уставног поретка и државних интереса, као и обавештајно деловање на територији Русије. Борба против тероризма и организованог криминала је свакако актуелна, као и одговарање на бројне савремене изазове и претње. ФСБ је саставни део безбедносног система Руске Федерације и њена најзначајнија безбедносна институција са свим надлежностима које проистичу из ње, а тичу се обезбеђивања личности, друштва и државе. Припадници Федералне службе безбедности, законским одредбама, имају широка овлашћења, па тако могу да штите и финансирају своје доушнике, појединце или организације и то без судског овлашћења, да врше препаде у канцеларије и друге просторије, као и да изводе разне контраобавештајне и безбедносне акције без судског налога, уз ограничење, да о свом деловању обавесте тужиоца у року од 24 сата након завршетка акције.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> *Ibidem*, стр. 161.

<sup>200</sup> Видети: Андрија Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 294.

Припадници ФСБ, на основу својих надлежности, предузимају оперативне и истражне радње на откривању и спречавању кривичних дела шпијунаже, терористичког деловања, организованог криминала, корупције, незаконитог промета оружја и наркотика, те кријумичарења и других сличних кривичних дела. Такође у њихову надлежност спада и откривање и супротстављање деловању нелегалних наоружаних формација, криминалних група или појединаца чији је циљ насилна промена уставног поретка Руске Федерације. Обавештајне активности, у границама своје надлежности, органи и службе ФСБ обављају у сарадњи са органима спољне обавештајне службе СВР, а на основу претходних споразума, договора или посебних захтева.<sup>201</sup>

Организација Федералне службе безбедности је у суштини структура централистичког и вертикалног типа. Председник РФ и влада надлежни су за руковођење обавештајно-безбедносном заједницом. ФСБ је организована по управама које су територијалног карактера и покривају целокупну територију државе, затим ту су управе које су надлежне за контраобавештајни рад у оружаним снагама, те другим државним структурама. Поред наведеног у надлежности деловања ФСБ су и погранична служба, затим многе научно-истраживачке, војно-индустријске, војно-медицинске, те друге установе и објекти од посебног значаја за државу. На челу ове безбедносне службе налази се директор, који је по својим овлашћењима изједначен са федералним министром, а често се на том месту налази искусни официр војске у чину генерала армије.<sup>202</sup>

У саставу органа Федералне службе безбедности налазе се и војни и цивилни службеници, а бројно стање ових структура у оквиру безбедносне службе и њихов међусобни однос утврђује председник Руске Федерације, на основу реалних потреба и пројекција. Поред ових категорија треба навести и сараднике који у посебним условима склапају уговоре са припадницима ФСБ и за то имају одређене погодности. Методе деловања припадника ФСБ су тајног карактера, а врста делатности коју обављају, испуњавајући редовне обавезе, свакако је захтевнија и за то, законским одредбама, али и

---

<sup>201</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 168.

<sup>202</sup> Видети: Андреја Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, Институт безбедности, Београд, 2002, стр. 296.

другим прописима који су у надлежности директора службе, њени припадници за то добијају и значајну финансијску надокнада кроз месечна примања увећана за 20 или 50 процената, затим кроз погодности у здравственом и пензионем осигурању, као и привилегије транспорта, социјалног збрињавања њих и чланова њихових породица. Сва та брига државе према припадницима безбедносних служби доприноси да они буду у том смислу растерећени и да се максимално посвете обављању свог посла.<sup>203</sup>

Иако настала на обрисима контраобавештајних, методско-наставних и техничких структура КГБ, Федерална служба безбедности, од свог настанка, позитивним правним и оснивачким актима, определила се за ванпартијско уређење уз поштовање права и слобода човека, те је с тим у вези уградила читаве механизме у заштиту људских права приликом деловања њених службеника. Тако су основни принципи деловања органа Федералне службе безбедности засновани на: законитости, уважавању и поштовању права и слобода човека и грађанина, хуманости, јединственем систему органа и централизацији Федералне службе безбедности, као и комбиновању тајних и јавних метода и средстава деловања.<sup>204</sup>

Контролу рада над Федералном службом безбедности врши Председник и Државна дума, као и Влада Руске Федерације. Део који се односи на законитост у раду органа ФСБ надгледа генерални тужилац Руске Федерације, односно тужиоци на које он пренесе своја овлашћења. Поред ових контролних тела у савременој Русији, треба навести и утицај јавног мњења, односно притисак јавности на правилан рад служби безбедности. Он се посебно односи на њене полутајне операције у којима су тактички носиоци задатка углавном специјалне војно-полицијске јединице, које се налазе у њиховом саставу, што се најбоље видело током рата у Чеченији 1994. године, када су ове формације биле више него укључене у процесе свргавања Дудајева са власти у тој републици.<sup>205</sup>

Трансформација служби безбедности Руске Федерације од оних из периода СССР које су потпуно следиле циљеве партије и трудиле се да комунистичкој партији осигурају

---

<sup>203</sup> Видети: Милан Милошевић и Зоран Срећковић, *Безбедносне службе света*, оп. цит, стр. 437.

<sup>204</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 164.

<sup>205</sup> *Ibidem*, стр. 181.



вечну предност у односу на империјалистичке државе до данашњих, савремених, које су деполитизоване и у интересу највиших интереса државе уз активну бригу, бар декларативну за права и слободе човека, је непрекидан процес који се константно допуњује и прилагођава новим потребама и актуелним збивањима. Иако централизована организација безбедносно-обавештајног сектора Русије, ипак, изражена председничка, парламентарна и контрола извршне и судске власти, осигурава пут реформи и даје гаранције да службе безбедности не заостају у сваком смислу, а ослобађање од партијске идеологије им то и гарантује.

Службе безбедности, као део јавне управе Руске Федерације, веома су добро организоване, устројене на чврстим темељима традиције и историје, са значајним искуством и квалитетним кадром и напредним техничко-технолошким достигнућима неизмерно доприносе очувању безбедности и уставног поретка Руске Федерације, као и остваривању циљева њене спољне политике и заштите виталних интереса државе. У смислу свог утицаја, који, увелико, прелази границе Русије, њихова улога у формирању и организовању појединих служби безбедности у свету, како у прошлости, тако и сада је присутна, па је у том контексту и преливање политичког и економског утицаја ван граница руске територије видљиво.

## **5. Приказ рада и делатности служби безбедности у другим државама**

### **5.1. Обавештајно-безбедносни систем СР Немачке**

Говорити о организацији и деловању појединих, па чак и неких водећих, служби безбедности у свету је незамисливо, а да се претходно не размотри структура и утицај моћних обавештајно-безбедносних институција, што је у претходној целини већ наведено. Иако су циљеви исти, организација, вертикална и хоризонтална структура, надлежности, методе деловања, као и историјски и искуствени основ из кога су настале се разликују између обавештајно-безбедносних служби САД и Руске Федерације, у овом случају. Обе, наведене, државе своју економску и политичку моћ и утицај, управо преко својих

обавештајно-безбедносних и дипломатских институција преливају у друге државе, које сматрају сферама свог утицаја.

Да се ради о утицају глобалних размера које, на основу својих људских ресурса и техничких могућности ове службе могу да остваре на друштвено-политичке и економске процесе у другим државама, најбоље показују актуелна збивања где се ове службе оптужују да контролишу догађаје далеко ван својих граница. У, јавности познатим, аферама „Сноуден“<sup>206</sup> и „Викиликс“<sup>207</sup> разоткривене су многе тајне које објашњавају деловање ових структура. Најновије медијске шпекулације, где се наводи да америчка обавештајна служба НСА прислушкује све значајне телефоне у свету<sup>208</sup>, или да је руска обавештајна служба, својим активностима, помогла актуелном председнику Сједињених америчких држава да дође на власт<sup>209</sup>, иду у прилог овим тврдњама.

Услед таквих активности једних и других, може се закључити да су остале службе безбедности у свету настале на ветрометини утицаја ове две доминантне, да многе представљају њихове сателите или добре савезнике, односно противнике оне друге у односу за коју се страну одреде, односно чији је утицај већи. Тај утицај се огледа и у смислу структуре и формације по којој су настале, па чак и методама деловања. Раније је тај утицај употпуњавала и политичка и друштвена идеологија, а данас се то сврстава на политички утицај или снажне политичке и економске везе како се, популарно, објашњава та сличност.

Узимајући у обзир наведене утицаје и последице њиховог деловања, може се предпоставити да они, ипак ван својих граница, стварају посебне форме обавештајно-безбедносних заједница, које без обзира на матичну структуру и утицај, задржавају одређену специфичност. Та посебност је управо она мера, углавном недовољна да би стратегијски правац деловања обавештајно-безбедносних служби био самосталан, али

---

<sup>206</sup> Опширније видети: Лук Хардинг, *Сноуден*, Евро Гиунти, Београд, 2014.

<sup>207</sup> Опширније видети: Никола Врзић, *Тајне београдских депеша*, Печат, Београд, 2011.

<sup>208</sup> Видети: Милан Мишић, „НСА прислушкује и пријатеље, дрoнови убијају невинe“, *Политика*, Интернет: [www.politika.rs/vesti/svet/nsa-prisluskuje/plm1gmt](http://www.politika.rs/vesti/svet/nsa-prisluskuje/plm1gmt), 15/11/ 2016.

<sup>209</sup> Видети: Ивана Кешански, „ЦИА закључила: Руси су помогли Трампу да победи“, *Блиц*, Интернет: [www.blic.rs/vesti/svet/ЦИА-zakljucila-rusi-su-pomogli-trampu-da-pobedi/4gxubwj](http://www.blic.rs/vesti/svet/ЦИА-zakljucila-rusi-su-pomogli-trampu-da-pobedi/4gxubwj), 10/12/2016.

ипак чини неки баланс који прави равнотежу између националних и наднационалних интереса и савеза.

Један од бољих примера обавештајно-безбедносног система, који се развијао у овим условима, различитих утицаја у економском, политичком, технолошком, организацијском и идеолошком смислу јесте обавештајно-безбедносна заједница СР Немачке.

Током дуге историје свог постојања немачке обавештајно-безбедносне структуре биле су већим делом производ светских политичких и економских односа, док су сапствене потребе и интереси били у другом плану. Стога се у историјском развоју немачког безбедносно-обавештајног сектора од формирања Пруске државе, па пре, за време и после Првог светског рата, затим период Трећег рајха и Хитлерове доминације, Други светски рат, те период поделе Немачке и хладног рата, уочавају потпуно различите фазе деловања и улоге у друштву и на међународној сцени.<sup>210</sup>

У смислу присуства различитих утицаја веома је значајан историјски период након Другог светског рата, када је држава била подељена на два потпуно различита и међусобно супротстављена система што се, свакако, одразило и на уређење и организацију обавештајних служби. Мировним уговором, након Другог светског рата Источна Немачка је била окупациона зона Совјетског Савеза, док је Западна била под окупацијом САД, Велике Британије и Француске. У западној, Савезној Немачкој развијала се, под утицајем наведених окупационих елемената, Савезна обавештајна служба под скраћеним називом „БНД”, док је у Источној Немачкој, у пуном смислу те речи, господарила, под утицајем совјетског КГБ обавештајна организација под називом „ШТАЗИ”, која је била господар живота и смрти у Источној Немачкој и била најзначајнија и најзападнија обавештајна служба Источног блока, која је била на првој линији хладноратовског фронта.<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 184.

<sup>211</sup> Видети: Андреја Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 183.

Тек падом берлинског зида и нестанком Варшавског пакта јавност је делимично сазнала колики је значај и какву је улогу имао ШТАЗИ у обавештајном кишобрану Источног блока са нешто преко четири хиљаде и пет стотина агенета који су на Западу радили између 1969. и 1987, а међу којима су најпознатији били шеф кабинета тадашњег председника СРН Вилија Бранта господин Гинтер Гијом, затим Рајнер Руп високи немачки представник у НАТО штабу у Бриселу те друге значајне политичке и војне личности. Колики је значај архиве ШТАЗИ најбоље говори чињеница да је 1990. године највећи део ових докумената приграбила ЦИА, па садашњи БНД званичници верују да су бројни агенти обавештајне службе бивше Источне Немачке наставили рад, али сада у служби САД. Након пада берлинског зида започета су кривична и политичка гоњења бивших припадника ШТАЗИ, али су у циљу јединства нације и изградње заједничке будућности ти процеси обустављени.<sup>212</sup>

Оно што је у Источној Немачкој био ШТАЗИ, то је у Западној био БНД (Савезна обавештајна служба), која и данас заузима централно место у обавештајној структури Савезне Републике Немачке и спада у најмоћније обавештајно-безбедносне системе у свету. Своју моћ умногоме дугује и чињеници, што је БНД, након пада берлинског зида и анализирања архива ШТАЗИ, успео да изврши реконструкцију комплетне шпијунске стратегије, као и метода рада обавештајних заједница Варшавског блока и тиме употпуни своје радно искуство. Дакле, симбиоза, различитих утицаја и метода деловања, на крају, је ипак учинила да се створи једна моћна обавештајно-безбедносна структура, која је из некадашњих непријатељстава и разлика у погледу организације и деловања извукла корист и остварила предност у односу на неке друге обавештајно-безбедносне службе у свету.<sup>213</sup>

БНД је настала из обавештајне структуре коју је по завршетку Другог светског рата, формирао нацистички генерал Рајнхард Гелен са групом нацистичких обавештајаца, а по одобрењу и налогу америчке обавештајне службе, са циљем да не прекидају своје деловање према Совјетском савезу и сузбијању комунизма. Прве радне кораке су

---

<sup>212</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 186.

<sup>213</sup> *Ibidem*, стр. 187.

направили у логору Шпесарт да би се касније преселили у Пулах поред Минхена, где је према указу канцелара Аденауера прерасла у БНД 1956. године. Ова служба је потпуно аутономна у свом раду, а потчињена је директно Савезном канцелару. Њен основни задатак је прикупљање података у иностранству за политичке, војне и економске намене, а карактеристично је то што је надлежна и за цивилно и за војно деловање у иностранству.<sup>214</sup>

На челу БНД се налази председник, који је политичка личност, као што је на пример својевремено ту дужност обављао Клаус Кинкел, док је заменик председника суштински професионалац и особа са значајним искуством и резултатима у струци. Поред централне дирекције, подељена је на унутрашње дирекције у чијим надлежностима су различите области: прикупљање података, аналитика, техничка подршка, субверзивно пропагандно-психолошка делатност и друге. Осим ове поделе присутна је и организација у генерална заступништва, регионална (среска) представништва, подпредставништва и агенте резиденте.<sup>215</sup>

Контролу рада БНД спроводи парламентарни контролни биро са законодавне стране, док испред извршних органа надзор над овом обавештајном службом обавља Биро Савезног канцелара, а финансирање ове организације одобрава Одбор за буџет Бундестага или како се другачије назива „поверљиви одбор,” тако ова три тела свако из своје надлажности утичу на рад и функционисање БНД.<sup>216</sup>

Поред БНД, контробавештајни допринос у оквиру Министарства одбране даје и војна контраобавештајна служба МАД, директно потчињена Министру одбране. Основни задатак ове безбедносне агенције јесте борба против шпијунаже, субверзивне делатности и саботаже усмерене ка немачким оружаним снагама. Ова служба је основана 1956. године и седиште јој је у Келну, а контролу њеног рада спроводе специјализовани парламентарни

---

<sup>214</sup> Видети: Андреја Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 188.

<sup>215</sup> Видети: Dieter Farwick (бивши директор војног одељења БНД), Интернет: „A new intelligence Doctrine for the 21st Century and its Threats is needed now!“ Преузето са интернет странице <http://www.heritage.org/defense/report/intelligence-and-espionage-the-21st-century-0>, 28/09/2017.

<sup>216</sup> Опширније видети: Андрија Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 187.

одбор у Бундестагу који има 27 чланова, као и већ споменути Парламентарни контролни одбор.<sup>217</sup>

Осим наведених обавештајних и контраобавештајних служби безбедности у СР Немачкој, свакако, да вреди поменути и групацију „Мекенхајм”, која у свом саставу има три одсека: за државну безбедност, за заштиту и пратњу, те службе техничке подршке, а назив је добила према месту у коме је настала. У том саставу је и специјална полицијска формација чији је задатак деловање против терористичких активности, борба против организованих криминалних група, као и супротстављање екстремним десничарским активностима политичких групација.<sup>218</sup>

Сарадња и садејство свих наведених безбедносних чинилаца у Савезној Републици Немачкој је од кључног значаја за њен просперитет и кретање ка задатим политичким циљевима. Дати знатан допринос НАТО организацији, бити водећа држава чланица Европске Уније и држава са поштованом и снажном економијом, чији се ставови и вредности уважавају у Уједињеним Нацијама, организацији ОЕБС и другим међународним телима, једноставно, није могуће без снажних обавештајно-безбедносних институција, које по својој снази, организацији, утицају, ефикасности, али и поштовању правних прописа и строгом контролом рада наведених служби од стране државних институција, постављају стандарде у овој области и дају пример другим државама, те важе за респектабилну обавештајно-безбедносну силу.

Тако је у једном, источном делу идеолошки, политички и економски подељене Немачке доминирао совјетски утицај, који се одликовао тоталитарним политичким режимом, комунистичком идеологијом, планском привредом и и у обавештајно-безбедносном смислу бројним активностима усмереним против политичког Запада, а уствари први и најближи противник је била Западна Немачка. Са друге стране, западним делом, сада јединствене, СР Немачке владале су западне вредности, које су у, институционалном смислу, биле усмерене против ширења комунизма и сузбијале су

---

<sup>217</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно - безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 188-189.

<sup>218</sup> *Ibidem*, оп. цит, стр. 190.

последнице његовог деловања, а обавештајни рат се водио на линији спајања и раздвајања две Немачке. Оваква опредељења обе стране допринела су да се на једној територији где доминира једна нација, међусобно супротставе две, потпуно различите и непријатељске службе безбедности. Ти сукоби и деловање служби допринели су да се на јединственом простору кристализује јединстве утицај, који представља различита историјска и друштвено-политичка полазишта, а из којих су могли да се изведу заједнички закључци који су само, касније рушењем берлинског зида, унапредили стручност у раду немачке обавештајне службе и тиме јој дали бар благу предност над осталим службама у окружењу.

Иако већ одавно не постоји више претња са Истока и Савезна Република Немачка је сада јединствена држава са великим економским и политичким утицајем, важност квалитетног рада обавештајно-безбедносне заједнице СР Немачке није изгубио на значају, само су, услед, историјских и политичких околности измењени приоритети. Поред, акруелног тероризма, велики изазов за немачке обавештајно-безбедносне службе представља и знатан број радника из иностранства, који су, заправо, и у економском смислу, допринели да Немачка доминира европском економијом, али су са собом донели и верске, политичке и културолошке разлике које су лако „запаљиве” сигнаlima из матичних држава или буђењем религијских нагона, па од контроле ових заједница, које су дубоко инфилтриране у немачко друштво, зависи и стабилност СР Немачке.<sup>219</sup> Улога обавештајно-безбедносних организација у овом смислу јесте кључна и веома неопходна.

## 5.2. Британска обавештајна и безбедносна служба (SIS)

У вези са свим тајним активностима постоје бројне легенде, али некако се, на основу до сада публиковане грађе, највише прича испреда о раду британске тајне обавештајне службе. Разлога за то је неколико. Пре свега Велика Британија, као острвска земља средње величине са великим спољнополитичким аспирацијама морала је да, поред

---

<sup>219</sup> *Ibidem*, стр. 190.

оружане силе, изгради и снажан обавештајни апарат који би њену моћ, територије и интересе држао на окупу, а њену администрацију стално будном. Затим, вреди истаћи и податак да је одабир људства који су били ангажовани на тим пословима био квалитетан и да је био престиж радити за британску тајну службу, што је посебно вредновано у друштвеном смислу. Поједини њени припадници трудили су се да оставе писани траг о томе будућим генерацијама, што је, свакако, доприносило ширењу лика и дела обавештајне службе.<sup>220</sup>

Обавештајно-безбедносна заједница Уједињеног Краљевства, коју чине врхунски оспособљени и стручно профилисани кадрови некад регрутовани углавном из виших аристократских слојева друштва, а данас из редова образованих младих људи са изразитим социјалним пореклом, издигнута је на највишу лествицу друштвеног значаја.<sup>221</sup>

Свакако да одабир квалитетног кадра и јасно дефинисан друштвени положај запослених у служби доприносе квалитету њеног функционисања и рада, те та чињеница говори, између осталог, о односу који држава и њена администрација имају према овој специфичној обавештајно-безбедносној организацији.

Савремена тајна служба Велике Британије устројена 7. октобра 1909. године, настала је у време великих међународних тензија са једне, и потребе да се сачува империја и смањи опасност настала бујањем немачког империјализма са друге стране. Стални задаци на очувању унутрашње стабилности и јединства нације, као и спољнополитички приоритети и циљеви, који ову острвску земљу и чине светском империјом, изградили су обавештајно-безбедносне структуре у веома снажне, професионалне и незамењиве институције и полуге моћи на основу којих и опстаје величина и значај Уједињеног Краљевства.

„И поред губитка империјалистичко-хегемонистичке моћи с почетка 21. Века Велика Британија је и даље врло респектабилна светска сила, само и искључиво захваљујући њеном безбедносно-обавештајном и контраобавештајном раду из кога се

---

<sup>220</sup> Видети: Ричард Дикон, *Британска обавештајна служба*, оп. цит, стр. 15.

<sup>221</sup> Опширније видети у: Андрија Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 121.



црпе најзначајније информације по судбину државе, па и света”,<sup>222</sup> наводи са тим у вези Орхан Драгаш.

Обавезе у одржавању и трајању империје које је обавештајна и безбедносна служба Уједињеног Краљевства преузела на себе, омогућиле су јој да стекне значајна искуства у обавештајном раду, да усвоји и развије квалитетне методе у раду и да створи снажну шпијунско-агентурну мрежу. Све јој је то омогућило да у одлучним и критичним тренуцима Првог и Другог светског рата заблиста пуним сјајем, чак неке чињенице говоре и да је сер Винстон Черчил ушао у ред највећих светских државника захваљујући, између осталог, тајним информацијама које је добијао од својих тајних служби и са којима је веома успешно трговао у каснијој подели утицаја међу савезницима према интересним сферама.<sup>223</sup>

У вези са квалитетним функционисањем и успешним трајањем обавештајно-безбедносног система Уједињеног Краљевства треба истаћи још један веома битан фактор успеха у раду ових служби, а то је њихова апсолутна дискреција и тотално затворени систем функционисања који никада у својој дугој историји није подлегао интересима појединих политичких опција, нити се урушавао са променама влада у овој држави. Напротив, систем безбедности је остајао као једини непромењиви стуб друштва и државе, док су се владе мењале и тиме је себи обезбедио дуговечност која се граничи са вечношћу.<sup>224</sup>

Можда је управо овај рецепт који подразумева потпуну изолованост обавештајно-безбедносног система од било ког унутар-политичког потреса и од уских партијских интереса, добитна комбинација која му даје дугорочни квалитет и значајно поштовање друштва.

Непосредно пре почетка Другог светског рата Велика Британија је у складу са актуелним захтевима, како због новонастале ситуације у Европи и свету тако и због све специфичнијих и различитих безбедносних изазова и претњи реформисала своју

---

<sup>222</sup> Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 192-193.

<sup>223</sup> *Ibidem*, стр. 193.

<sup>224</sup> Опширније видети у: Ричард Дикон, *Британска обавештајна служба*, оп. цит, стр. 23.

обавештајно-безбедносну службу, створивши чак четрдесет обавештајних и безбедносних организација (Military Intelligence – MI 1,2,3,4.....40). Одређени делови, који су стекли нарочиту славу под тим именом, задржали су се и до данашњих дана, као што је обавештајна служба МИ6 и контраобавештајна служба, односно служба безбедности МИ5.<sup>225</sup>

Од свих британских обавештајних служби најпознатија је МИ6, Тајна обавештајна служба. Иако је основана као војна обавештајна служба, до данас је само задржала тај назив, а формацијски се налази у Министарству спољних послова и носи примат у односу на остале обавештајно-безбедносне службе у Уједињеном Краљевству. Директор МИ6 је директно потчињен премијеру и координатору за тајне операције и обавештајно-безбедносне активности, а потпуно је независна од министра иностраних послова. Практично Министарство иностраних послова са својом разгранатом мрежом и врло добром инфраструктуром им служи само као одличан параван за њихово деловање. Присутни су у свим деловима света где Уједињено Краљевство има своје интересе, а услед добре организације, сталне конспирације и затворености система, то је обавештајна служба са највише успеха у раду, односно са најмањим провалама и поразима.<sup>226</sup>

За ове тврдње не требају бољи докази од чињеница да је Уједињено Краљевство више од две стотине године било доминантна империја и да је владало огромним колонијалним царством, као и да данас веома успешно брани своје интересе у свим деловима света. Ништа од тога не би било да иза сваке од тих појава не стоји снажна, ефикасна и добро организована обавештајно-безбедносна служба.

Бројни су примери успеха у обавештајном раду МИ6, посебно се истиче њихово успешно деловање у врбовању високо ранжираних особа са друге стране, па у том смислу треба истаћи пример врбовања руководиоца Управе за обавештајни рад Главног штаба совјетске војне обавештајне службе пуковника Олега Пенковског, који ће дуги низ наредних година достављати значајне обавештајне информације Британцима. Касније га је

---

<sup>225</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 196.

<sup>226</sup> Видети: Андреја Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 125.

МИ6 предао америчкој ЦИА и убрзо је деловање пуковника Пенковског откривено, али нанета штета није могла да се отклони.<sup>227</sup>

Шеф МИ6 је директно потчињен премијеру и Државном секретару, па њима и подноси извештај о свом раду и то у редовној процедури једном годишње. Иако се формално налази у саставу Министарства спољних послова, служба је потпуно самостална у свом раду и процењује се да у свом саставу има око две хиљаде запослених. Чине је одвојене службе са специфичним наменама и задацима и то за: кадрове, специјалну подршку, регрутовање, оперативни и контраобавештајни рад.<sup>228</sup>

Поред МИ6 пажњу завређује и МИ5 која је у саставу Министарства унутрашњих послова и по опредељењу је безбедносна, односно контраобавештајна служба. Основана је 1909. да би 1916. постала део јединственог Директората за обавештајни рад, када је и добила име које и данас користи, а гласи Војно обавештајно одељење број 5. У досадашњем раду истакла се у безбедносним и контраобавештајним активностима на сузбијању иностраних шпијунских акција, посебно је деловала против Коминтерне између два рата, затим против покушаја нацистичке Немачке да продре у систем Уједињеног Краљевства, затим је имала значајну улогу у супротстављању оперативцима и напорима КГБ, током периода хладног рата да би данас водила борбу против тероризма, сецесионизма и других облика угрожавања националне безбедности Велике Британије. Иако се формално налази у саставу Министарства унутрашњих послова директно је потчињена премијеру, а номинални шеф службе има титулу генералног директора и функцију сталног подсекретара у Министарству унутрашњих послова.<sup>229</sup>

Поред дуге традиције обавештајно-безбедносни систем Уједињеног Краљевства дефинитивно је уређен законом о служби безбедности и законом о обавештајним службама, почетком XX века. Цео систем хијерархије се заснива на тзв. пирамиди, са доминантном улогом извршне власти, односно премијер је одговоран за сва обавештајна и безбедносна питања у земљи. Премијер председава Комитетом за управљање обавештајно-

---

<sup>227</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 197.

<sup>228</sup> Видети: Ричард Дикон, *Британска обавештајна служба*, оп. цит, стр. 37.

<sup>229</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 200.

безбедносним сектором, који је у хијерархији испод њега, а даље се наставља на подсекретаре за одређене секторе и врсте деловања обавештајно-безбедносног апарата. Што се парламентарне контроле тиче постоји Комитет за обавештајне и безбедносне послове, чији је задатак да у име парламента врши надзор рада обавештајних и безбедносних служби у Уједињеном Краљевству. Споменути комитет делује у потпуној тајности и има девет чланова и широк приступ информацијама од значаја за националну безбедност. Комитет има право да од премијера тражи извештај о раду служби безбедности и да на основу њега прави свој извештај намењен британском парламенту. Поред парламента постоје и одређене комисије и судови, који су независни од извршне власти, али су у функцији заштите поштовања законитости, приватне имовине и људских и грађанских права, те у том смислу надгледају рад служби безбедности.<sup>230</sup>

Обавештајно-безбедносна заједницу Велике Британије, данас, обједињава јединствена институција под називом *Централна обавештајна машинерија или апарат* (Central Intelligence Machinery – CIM). Овај апарат се састоји од обавештајно-безбедносних организационих целина као што су: Тајна обавештајна служба (Secret Intelligence Service – SIS, која је и даље позната под старим називом МИ6), затим Владин комуникацијски штаб (Government Communications Headquarters – GCHQ), Служба безбедности (MI5), Одбрамбени обавештајни штаб (Defence Intelligence Staff – DIS, који се налази у саставу Министарства одбране) и Здружени центар за анализу тероризма (Joint Terrorism Analysis Centre - ЈТАС). Поред наведених организације као придружени или повремени чланови обавештајно-безбедносне заједнице Уједињеног Краљевства могу се наћи и друге владине организације или агенције, као на пример: Агенција за организовани криминал (Serious Organised Crime Agency – SOCA), Царине (Her Majesty's Revenue and Customs - HMRC), затим Скотланд јард и друга владина тела и организације.<sup>231</sup>

Обавештајно-безбедносне активности у Уједињеном Краљевству су веома добро законски уређене, те су прецизно одређени циљеви, методе и средства којима се те институције служе у спровођењу и заштити националних интереса. Овде треба навести

---

<sup>230</sup> *Ibidem*, стр. 202.

<sup>231</sup> Видети: Ричард Дикон, *Британска обавештајна служба*, оп. цит, стр. 119.

институционално и законски препознате и прокламоване националне интересе Велике Британије, а то су:

- Заштита Уједињеног Краљевства и британских територија, као и поданика и власништва државе од широког распона претњи, укључујући ту и тероризам и шпијунажу;
- Одбрана британских интереса у оквиру одбрамбене и спољне политике;
- Заштита економске добити Уједињеног Краљевства;
- Подршка превенцији и откривању озбиљних кривичних дела и борба против организованог криминала.<sup>232</sup>

Координација међу обавештајно-безбедносним службама је обезбеђена деловањем Здруженог обавештајног комитета (*Joint Intelligence Committee – ЈИС*), који сваке године дефинише захтеве и приоритете за рад обавештајне заједнице, који се достављају Министарском комитету на одобрење, а на основу предлога које доноси Стални секретарски комитет за обавештајне службе. Посредством ове три институције обавештајни подаци у облику извештаја прослеђују се одговарајућим владиним институцијама или секторима, односно обавештају министрима и вишим службеницима владе координиране обавештајне процене.<sup>233</sup>

На челу Централног обавештајног апарата (машинерије) налази се Стални секретар за обавештајни и безбедносни рад, који је уједно и саветник за питања у вези са безбедношћу, обавештајним радом и управљањем кризама и катастрофама. Он се налази у кабинету премијера и обично је његов саветник и уједно, најближи сарадник за све безбедносне изазове и претње. Он је, обично у тесној вези са *Здруженим обавештајним комитетом*, а веома често иста особа председава над обе институције, што има за циљ бољу координацију служби и размене информација, као и сарадњу са другим савезничким

---

<sup>232</sup> Видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 202-203.

<sup>233</sup> *Ibidem*, стр. 203.

обавештајно-безбедносним институцијама, а све због квалитетније процене ситуације и бољих предлога надлежним министарствима за деловање.<sup>234</sup>

Финансирање обавештајно-безбедносне заједнице у Уједињеном Краљевству је централизовано и врши се преко тзв. Јединственог обавештајног рачуна (Single Intelligence Account - SIA), при чему је износ средстава, која су буџетом намењена обавештајно-безбедносним службама, потпуно транспарентан, али се унутрашња подела новца међу службама, као и његова намена не презентује јавности.<sup>235</sup>

Иначе организација и остале активности везане за рад обавештајно-безбедносног сектора Уједињеног Краљевства су потпуно под велом тајности, што је сасвим у складу са законским одредбама у овој области. Стога се обавештајно-безбедносна заједница Велике Британије и њена делатност сматра једном од најтајанственијих, а управо та њена карактеристика омогућава јој већи успех у раду.

Контрола овог моћног обавештајно-безбедносног система је веома развијена и захтева свеобухватан приступ томе различитих владиних институција. У име Парламента надзор над службама безбедности обавља Обавештајни и безбедносни комитет у чијем саставу се налази девет чланова из оба дома, Горњег и Доњег, који уз сагласност Владе добија извештаје и о раду Војно-обавештајне службе, као и о раду Здруженог обавештајног штаба. Основна одговорност овог комитета јесте надзор над буџетском потрошњом, администрацијом и унутрашњом политиком агенција, те испуњењем задатих циљева, односно прекорачењу овлашћења.<sup>236</sup>

Обавештајно-безбедносни систем Уједињеног Краљевства је један сложен и веома развијен апарат који се стално усавршава и прилагођава новим ризицима и претњама које би могле угрозити безбедност и очување и постизање националних интереса Велике Британије.

---

<sup>234</sup> Видети: Ричард Дикон, *Британска обавештајна служба*, оп. цит, стр. 125.

<sup>235</sup> Опширније видети: Орхан Драгаш, *Савремена обавештајно-безбедносна заједница: утопија или реалност*, оп. цит, стр. 205.

<sup>236</sup> *Ibidem*, стр. 206.

Тако је, услед нових и актуелних безбедносних изазова и претњи, посебно оних у облику тероризма који је почео да своје деловање остварује и на територији Велике Британије, 2003. године формиран већ поменути ЈТАЦ као део развојног плана за управљање обавештајним радом и обавештајним информацијама у одговору на претњу међународним тероризмом.<sup>237</sup>

Обавештајно-безбедносна заједница Уједињеног Краљевства по много чему је јединствен систем превентивног и правовременог деловања британске владе на актуелне изазове и претње, како унутар земље, тако и на међународном плану, а све у циљу остваривања националних интереса и заштите имена и благостања некадашње империје. С тим у вези обавештајно-безбедносне службе, услед прецизне и квалитетне организације, контроле надлежних органа, те вишегодишњом применом успешних метода деловања постижу на том плану завидне резултате.<sup>238</sup>

Иако се о њиховом раду, услед мера заштите и поштовања тајности мало зна, ипак је добра законска регулатива која стоји иза тог рада, као и системска контрола надзорних тела, али свакако и квалитетна селекција кадра, што је можда и најбитнија карактеристика тих служби, допринела да обавештајно-безбедносна заједница Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске веома добро функционише, а својим успесима и професионалном и патриотском односу према циљевима и задацима буде препозната у целом свету.

Посматрајући историју Уједињеног Краљевства и британске империје у целини, некако се може извести закључак да иза свих политичких, војних и економских успеха ове политичке заједнице стоји моћна обавештајно-безбедносна служба, која у координацији и савезништву са политиком и дипломатијом снажно доприноси јачању и очувању интереса Уједињеног Краљевства.

---

<sup>237</sup> Опширније видети: Андреја Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 178.

<sup>238</sup> Видети: Ричард Дикон, *Британска обавештајна служба*, оп. цит, стр. 237.

## V ОРГАНИЗАЦИЈА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У СРБИЈИ

### 1. Организација и делокруг рада БИА, ВБА, ВОА

Савремене обавештајно-безбедносне службе у Републици Србији настале су као последица остваривања независности Републике Србије, што се догодило 2006. године распадом Државне заједница СЦГ, када се Црна Гора на референдуму, вољом већине грађана, одлучила за самосталност. То је била суштинска потреба, али и одлична прилика да се новим уставним решењима, а на основу актуелних безбедносних изазова и претњи, те стратешких, спољнополитичких и геополитичких опредељења, створе нове обавештајно-безбедносне институције чији ће рад бити по мери свих безбедносних потреба, новонастале државне творевине, Републике Србије.

У новијој историји то је била и последња шанса да се реформи и формирању служби безбедности у Републици Србији приступи од почетка узимајући у обзир претходна негативна искуства које је служба безбедности носила као своје бreme, постојеће стандарде и законске оквире функционисања водећих савремених обавештајно-безбедносних заједница, те актуелне безбедносне изазове и претње, као и спољнополитичке циљеве који стоје пред Републиком Србијом. Неки аутори сматрају да, и тада, није у потпуности довршен процес дисолуције претходног политичког система, односно да су нове обавештајно-безбедносне службе формиране без детаљне припреме и темељне консултације свих релевантних политичких и безбедносних чинилаца, као и да су у питању само „козметичке” и формацијске, али не и суштинске промене.<sup>239</sup>

Безбедносно-обавештајни систем обједињава све обавештајне и безбедносне организације и институције, средства и методе које они примењују у обавештајном раду, механизме координације и контроле над њима, као и пратећу законску регулативу у тој области. Обавештајно-безбедносне службе, дакле, најодговорније су за функционисање

---

<sup>239</sup> Опширније видети у: Богољуб Милосављевић и Предраг Петровић, „Безбедносно-обавештајне службе”, у: Мирослав Хаџић (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 78-79.



система безбедности у земљи. Таква је ситуација, без сумње, и у Републици Србији где обавештајно – безбедносни апарат обједињује све полуге моћи у земљи, а у циљу превентивног деловања и заштите виталних националних интереса и безбедности грађана.

Законом о основама уређења служби безбедности Републике Србије<sup>240</sup>, уређују се основе безбедносно–обавештајног система Републике Србије, те усмеравање и усклађивање рада служби безбедности у Републици Србији и надзор над њиховим радом. Овим законом утврђено је постојање три безбедносно-обавештајне службе и то Безбедносно-информативне агенције (БИА), која представља цивилну службу директно подређену Влади Републике Србије, затим, Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција које су војне службе, оргнизоване као органи управе у саставу Министарства одбране и подређене министру одбране и влади. Координација њиховог рада и надзор над радом служби уређени су наведеним Законом, док су њихова организација, задаци и овлашћења дефинисани посебним законима.<sup>241</sup>

### 1.1. Безбедносно-информативна агенција Републике Србије

Безбедносно-информативна агенција (БИА) настала је 2002. године на основу Закона о Безбедносно-информативној агенцији<sup>242</sup> и трансформацијом Ресора државне безбедности (РДБ) у независну владину агенцију када је РДБ издвојен из састава Министарства унутрашњих послова (МУП) Републике Србије и од њега створена БИА. Аутономни статус, који има БИА обезбеђује јој то да буде посебна политичка, републичка организација која је подређена непосредно Влади Републике Србије, а на челу БИА налази се директор кога поставља и разрешава Влада. По својим задацима она представља централну безбедносно-обавештајну службу, надлежну како за обавештајне, тако и за контраобавештајне и безбедносне послове. Припадници БИА имају право да

---

<sup>240</sup> Видети: „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије”, *Сл. гласник РС*, бр. 116/07 и 72/12.

<sup>241</sup> Опширније видети у: Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, оп. цит, стр. 12.

<sup>242</sup> Видети: „Закон о Безбедносно-информативној агенцији”, *Сл. гласник РС*, бр. 42/2002 и 111/2009.

примењују полицијска овлашћења приликом обављања безбедносних послова, а ту спадају: откривање, праћење, спречавање и пресецање делатности организација и лица усмерених ка вршењу организованог криминала и кривичних дела са елементом иностраног, унутрашњег и међународног тероризма и најтежих облика кривичних дела против човечности и међународног права, као и против Уставом утврђеног поретка и безбедности Републике Србије.<sup>243</sup>

Као цивилна служба безбедности, делује на основу Устава, закона, других прописа и општих аката, стратегије националне безбедности, стратегије одбране и утврђене безбедносно-обавештајне политике Републике Србије.<sup>244</sup>

Законом дефинисане надлежности Безбедносно-информативне агенције су: заштита безбедности Републике Србије пре свега, затим откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије, те истраживање, прикупљање, обрада и процена безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима, као и други послови одређени Законом о БИА.<sup>245</sup>

У оквиру својих надлежности, Безбедносно-информативна агенција примењује оперативне методе, мере и радње, као и одговарајућа оперативно-техничка средства, којима се обезбеђује прикупљање података и обавештења ради отклањања и спречавања делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије, угрожавање безбедности у земљи и, у вези с тим, предузима друге потребне мере и радње на основу закона и прописа донетих у складу са законом. Током спровођења ових активности припадници Агенције примењују овлашћења утврђена законом и другим прописима која примењују овлашћена службена лица, а у складу са прописима о унутрашњим пословима.<sup>246</sup>

---

<sup>243</sup> Видети: Предраг Петровић, *Безбедносно-обавештајне службе Републике Србије*, Београдски центар за безбедносно-политику, Београд, 2016, стр. 3.

<sup>244</sup> Опширније видети у: „Закон о Безбедносно-информативној агенцији Републике Србије”, оп. цит, чл. 2.

<sup>245</sup> *Ibidem*, чл. 3. и 4.

<sup>246</sup> *Ibidem*, чл. 12.

Даље, у смислу надлежности, свакако треба истаћи и могућност припадника БИА, када то посебни услови, односно потребе захтевају, а у питању је безбедност Републике Србије, предузимају послове из надлежности Министарства унутрашњих послова, а на основу одлуке, коју споразумно доносе директор Агенције и министар унутрашњих послова.<sup>247</sup>

Законом је, такође, предвиђено да припадници Агенције имају овлашћења да од државних и других органа, правних и физичких лица траже и добију обавештења, податке и стручну помоћ од значаја за разјашњавање чињеница везаних за обављање послова из делокруга Агенције.

Истим законом је дефинисано и да на основу претходне одлуке суда, односно наредбе надлежног истражног судије, када то захтевају разлози заштите безбедности Републике Србије, односно у циљу спречавања, откривања и доказивања одређених кривичних дела, припадници Безбедносно-информативне агенције могу према одређеним физичким и правним лицима предузети мере које су у супротности са начелом неповредивости тајности писама и других средстава комуникације, што је дефинисано Законом о БИА и Закоником о кривичном поступку.<sup>248</sup>

Из ових овлашћења, која у обављању своје дужности користе припадници Безбедносно-информативне агенције, проистичу и одређене обавезе, како према самим овлашћењима да их користе сразмерно и на основу стварне потребе, тако и према онима којима су потчињени, те постојећим контролним телима и институцијама. Иако су наведена овлашћења нашла утемељење у законској регулативи, ипак је и даље веома могућа њихова злоупотреба.

У вези са обавезама Агенција је, за свој рад, одговорна Народној скупштини и Влади Републике Србије, као и другим државним институцијама са којима сарађује, односно које јој делегирају овлашћења за рад. Директор Безбедносно-информативне агенције, с тим у вези, дужан је да Народној скупштини Републике Србије, два пута годишње поднесе извештај о раду Агенције и извештај о стању безбедности у

---

<sup>247</sup> *Ibidem*; Иначе, ово је новина коју је предвидео законодавац у односу на претходна законска решења.

<sup>248</sup> Видети: „Устав Републике Србије”, *Сл. гласник РС*, бр. 98/06, чл. 20. и чл. 41.

Републици Србији. Такође, Агенција је у обавези да се у обављању послова из свог делокруга придржава начелних ставова, смерница и инструкција Владе који се односе на свеукупну безбедносно-обавештајну политику Републике Србије.

Обављајући послове из своје надлежности БИА остварује интензивну сарадњу са другим субјектима безбедности у Републици Србији, али и са другим надлежним државним органима и службама, засновану на принципима стриктне поделе надлежности, партнерства и професионалности.<sup>249</sup>

У оквиру међународне сарадње, радећи на превенцији и сузбијању, као и контроли безбедносних изазова и претњи службе безбедности остварују сарадњу са безбедносно-обавештајним системима других земаља. Сарадња се свакако разликује од службе до службе према интензитету, количини поверења које се размењује, те блискости и заједничким интересима који се остварују, али сарадња, евидентно, постоји и неопходна је.

У организацијском смислу, радом Безбедносно-информативне агенције руководи директор, кога бира и поставља Влада Републике Србије на период од пет година, док на исти временски период Влада поставља и именује и заменика, али у персоналном смислу, на предлог директора Агенције. Својим правилницима, упутствима и инструкцијама, директор ближе одређује унутрашњу организацију запослених.

На основу законских овлашћења директор Агенције одговоран за следеће послове:

- организује функционисање Агенције, усклађује и усмерава рад организационих јединица;
- одговоран је за законито, стручно и ефикасно обављање послова из надлежности Агенције;
- одговоран је за наменско и рационално коришћење буџетских и других средстава;

---

<sup>249</sup> Преко Савета за националну безбедност и Бироа за координацију рада служби безбедности - Видети: „Закон о основама уређења служби безбедности”, *Сл. гласник РС*, бр. 116/07.

- доноси одговарајуће акте и интерна упутства којима ближе уређује питања у вези са унутрашњом организацијом и начином вршења послова и задатака из надлежности Агенције и даје обавезне инструкције о начину вршења послова и задатака;
- подноси Влади предлог приоритета у раду Агенције, као прилог документу којим се утврђује безбедносно-обавештајна политика;
- доноси годишњи план рада Агенције;
- подноси Влади и надлежном одбору Народне скупштине Извештај о раду Агенције и Извештај о стању безбедности Републике Србије;
- упућује предлоге Савету за националну безбедност за унапређење националне безбедности;
- реализује закључке Савета за националну безбедност и Бироа за координацију рада служби безбедности, којима се усмерава и усклађује рад служби безбедности;
- обавештава Владу о међународној сарадњи Агенције;
- представља Агенцију, закључује споразуме и уговоре;
- доноси одговарајуће одлуке и решења везана за радно-правни статус припадника;
- издаје одобрење припадницима Агенције за приступ тајним подацима одређеног степена тајности;
- одлучује о ослобађању активних и бивших припадника Агенције од обавезе чувања тајне;
- доноси одлуку којом опозива тајност података и докумената у поседу Агенције, у складу са посебним законом;
- обавља и друге функције које су другим прописом установљене као обавеза за старешину државног органа.

Извршавање појединих послова из своје надлежности, директор може овлашћењем пренети на друге припаднике Агенције, у складу са законом и прописима донетим на основу закона.<sup>250</sup>

У даљој структури организацијских подела БИА је подељена на управе и посебна специјална одељења, а у територијалном смислу постоје центри. За унутрашњу организацију и систематизацију радних места примењују се одредбе закона о министарствима и другим посебним организацијама, осим уколико обављање одређених, специфичних, послова у оквиру Агенције захтева другачији начин организовања.

Припадници Безбедносно-информативне агенције своје својство доказују службеном легитимацијом овлашћеног службеног лица и радника на одређеним дужностима. Све врсте, облик и садржај службених легитимација је прописала Влада.<sup>251</sup>

На сва права, затим дужности, као и одговорности и обавезе, по основу радног односа, на припадника Агенције примењују се прописи који важе за запослене у Министарству унутрашњих послова. Забрањено им је политичко и синдикално организовање.

Сви запослени су у обавези да чувају податке Агенције који представљају државну, војну, службену или пословну тајну, методе, мере и радње које представљају или садрже неку од ових тајни. То се односи и на друге податке чије би саопштавање начинило штету по интересе физичких или правних лица или за успешно обављање послова Агенције. Обавеза чувања података, мера и радњи прихвата се приликом заснивања, а важи и по престанку радног односа. Од обавезе чувања тајних података припадника, само писаним актом или наредбом, може ослободити директор Агенције.<sup>252</sup>

Средства намењена за функционисање и рад Безбедносно-информативне агенције обезбедјују се из буџета Републике Србије. БИА има посебан рачун и функционише као засебно правно лице. Правилан утрошак одобрених средстава контролише Државна ревизорска институција, органи Министарства финансија и интерни буџетски

<sup>250</sup> Видети: „Информатор о раду БИА”, ажуриран 03.10.2015, Интернет: <http://www.bia.gov.rs/>, 29/10/2016.

<sup>251</sup> Видети: „Уредба о службеним легитимација припадника БИА”, *Сл. гласник РС*, бр. 68/02 и 82/02.

<sup>252</sup> Видети: „Закон о Безбедносно-информативној агенцији Републике Србије”, оп. цит, чл. 23, 24. и 25.

контролори и ревизори. Буџет је транспарентан и усваја га Народна скупштина Републике Србије.

Од укупних средстава за 2010. годину која су, буџетом Републике Србије, намењена за рад БИА у износу од 3.532.333.000,00 динара, износ од 3.508.217.000,00 динара опредељен је од средстава из буџета, док је разлика од 24.116.000,00 динара обезбеђена из сопствених прихода. Агенција је за плате, додатке, социјална давања, накнаде трошкова и награде запослених утрошила укупно 2.424.131.000,00 динара. Трошкови за услуге по уговору, текуће поправке и одржавање били су 377.186.000,00, а машине и опрема, материјал, порези и таксе били су укупно 731.016.000,00 динара.<sup>253</sup>

Из овог примера се стиче утисак о потпуној транспарентности буџетских средстава намењених за рад Агенције, као и њихов утрошак. Ипак, потребно је стално улагати у развој и ефикасност контролних тела преко којих се заправо и врши увид у наменски и плански утрошак буџетских средстава, јер у свом раду БИА има могућности за специфичан утрошак средстава у односу на друге државне институције, а који се односи на финансирање својих извора и њихову заштиту, те је у том контексту, на пример, могућа појава незаконског деловања.

У складу са Законом о тајности података Безбедносно-информативна агенција у вези са пословима из своје надлежности обрађује, чува и користи прикупљене информације и документацију, те их на прописан начин евидентира<sup>254</sup>, чиме обезбеђује заштиту њихове тајности на основу Закона о тајности података.<sup>255</sup>

Информације, документа и податке од значаја за заштиту Уставом утврђеног поретка, безбедносне, политичке и друге интересе Републике Србије, настале у извршавању законом утврђених послова и задатака из своје надлежности, Агенција евидентира на различитим медијумима, односно носачима - папиру и електронским

---

<sup>253</sup> На званичној интернет презентацији БИА може се видети износ опредељених буџетских средстава и план њиховог утрошка.

<sup>254</sup> Видети: „Закон о Безбедносно-информативној агенцији Републике Србије”, оп. цит, чл. 11.

<sup>255</sup> Поменути Закон објављен је у Сл. гласнику РС, бр. 104/09 од 16. децембра 2009. године.

записима и обрађује по јединственој методологији. Разврстава их и одлаже у одговарајуће документационе фондове и збирке.<sup>256</sup>

Приступ информацијама и јавност рада БИА је свакако пажљиво дефинисано и никако не сме да буде у супротности са споменутим Законом о тајности података. Тако се захтев за приступ информацијама може упутити БИА писаним путем или електронском поштом, а тражилац захтева мора навести своје име, презиме и адресу, као и прецизан опис информација које се траже, али не и разлог због којег се тражи информација. Сви трошкови који произађу из тог поступка падају на терет Агенције. Ово је релативна новина у српском законодавству када се ради о приступу информацијама и јавности рада БИА, а дефинисана је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.<sup>257</sup>

На основу актуелних законских решења право надзора над радом Агенције имају Народна скупштина, председник Републике, Влада, Савет за националну безбедност, судови, независни државни органи и јавност.<sup>258</sup>

БИА обавештава јавност о свом раду преко органа којима доставља извештаје, на начин којим се не угрожавају права грађана, национална безбедност, нити други интереси Републике Србије. БИА може и непосредно обавештавати јавност (што последњих година чини редовно) о појединим безбедносним појавама и догађајима. У вези са тим, директор Агенције, одредио је двојицу припадника који су овлашћени за поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја, као и за сарадњу са новинарима и јавним гласилима.<sup>259</sup>

Супротно од наведеног јесте чињеница да службе безбедности своје активности изводе у тајности, за шта утемељење налазе у законским и уставним одредбама правног система Републике Србије. Како су иначе појмови тајност и јавност супротстављени један

---

<sup>256</sup> О томе видети у: „Уредба Владе Републике Србије о начину евидентирања, обраде, чувања, коришћења, заштите и достављања другим надлежним државним органима информација и докумената о пословима из надлежности Безбедносно-информативне агенције”, *Сл. гласник РС*, бр. 68/02.

<sup>257</sup> Видети: „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја”, *Сл. гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10, чл. 15.

<sup>258</sup> Опширније видети: „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије”, *Сл. гласник РС*, бр. 116/07 и 72/12, чл. 3, ст. 3.

<sup>259</sup> Лице задужено за ове послове је шеф Кабинета директора БИА.



другоме, тако је и прилично компликовано, у практичном смислу, разлучити докле долази јавност, односно где потпуно влада тајност, у наведеној области.

Тако Устав Републике Србије<sup>260</sup>, у оквиру поглавља о људским и мањинским правима и слободама, у основним начелима, у члану 42, јамчи заштиту података о личности, предвиђајући да се прикупљање, држање, обрада и коришћење тих података уређује законом. Такође, истим чланом, став 3, забрањује се, под претњом казне, употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом. У ставу 4. истог члана, Устав гарантује право да свако буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности.

У том смислу, Закон о заштити података о личности<sup>261</sup>, у члану 23, ограничава права лица на обавештење и увид у збирке личних података који се на њега односе, односно ограничава право на достављање копије податка, ако би:

- давање обавештења озбиљно угрозило интересе националне и јавне безбедности, одбране земље, или радње спречавања, откривања, истраге и гоњења за кривична дела;<sup>262</sup>
- давање обавештења озбиљно угрозило важан привредни или финансијски интерес државе;<sup>263</sup>
- се обавештењем учинио доступним податак за који је законом, другим прописом или актима заснованим на закону одређено да се чува као тајна, а због чијег би одавања могле наступити тешке последице по интересе заштићене законом;<sup>264</sup>
- обавештење озбиљно угрозило приватност, или важан интерес лица, посебно живот, здравље и физички интегритет.<sup>265</sup>

---

<sup>260</sup> Видети: „Устав Републике Србије, оп. цит, чл. 42.

<sup>261</sup> Видети: „Закон о заштити података о личности”, *Сл. гласник РС*, бр. 97/08, 104/09 - др. закон, 68/2012 - одлука УС и 107/12.

<sup>262</sup> *Ibidem*, чл. 23, ст. 1, тачка 5.

<sup>263</sup> *Ibidem*, чл. 23, ст. 1, тачка 6.

<sup>264</sup> *Ibidem*, чл. 23, ст. 1, тачка 7.

Сви тајни подаци у власништву Агенције, како је то и предвиђено Законом о тајности података, чувају се на начин који омогућава приступ тим подацима само овлашћеним корисницима, у мери у којој је то неопходно за обављање службених послова и задатака. Корисници који, из службених разлога, обављајући своју, законом прописану делатност дођу у посед тајних података о личности дужни су да их чувају као службену тајну. Такође ти подаци могу бити достављени тужилаштву и судовима, на основу Законика о кривичном поступку, односно надлежним, државним службама на основу прописане заштите интереса Републике Србије. О осетљивости овог дела односа функционисања БИА, са једне и права и потреба јавности, са друге стране најбоље говори чињеница да се Уставни суд до сада неколико пута изјашњавао о правним ситуацијама насталим у тој области.

## 1.2. Војнобезбедносна агенција

Војнобезбедносна агенција (ВБА) посебни је организацијски део Министарства одбране Републике Србије. Надлежна је за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије. У том смислу се подразумева вршење општебезбедносне, контраобавештајне, као и осталих послова и задатака од значаја за одбрану Републике Србије, а у складу са законом и другим подзаконским актима.

На основу Закона о службама безбедности СРЈ, који је донет 3. јула 2002. године, Органи безбедности преименовани су у Војну службу безбедности. Тако је Војна служба безбедности измештена из Генералштаба ВЈ и постала организацијска целина Министарства одбране. Наредбом министра одбране од 29. Септембра 2003. године, формирана је Војнобезбедносна агенција као организацијска целина Министарства одбране. Под новим именом са реформисаном организацијском структуром Војнобезбедносна агенција је почела са радом 1. јануара 2004. године.

---

<sup>265</sup> *Ibidem*, чл. 23, ст. 1, тачка 8.

ВБА је, дакле, стручни орган Министарства одбране и део јединственог обавештајно-безбедносног система, као и система националне безбедности Републике Србије, чија је стратешка мисија да чува систем безбедности одбране, односно да планира, организује и реализује контраобавештајне и безбедносне активности у том смислу.<sup>266</sup>

Према актуелној формацији, која се може видети на званичној интернет страници, Војнобезбедносна агенција је организована у централу и ниже организационе целине, односно центре, који су организовани по територијалном, али и специјалистичком, заправо, наменском, принципу. Руководеће тело ВБА чине: директор, заменик директора, и руководиоци целина за: операције, аналитику, подршку, опште послове и унутрашњу контролу.<sup>267</sup>

Војнобезбедносна агенција предузима мере и активности у општебезбедносној и контраобавештајној области, те у оквиру других послова и задатака који су од значаја за безбедност Републике Србије.<sup>268</sup>

У оквиру реализације прве групе- општебезбедносних послова и задатака ВБА:

1. Врши процену безбедносних ризика који могу угрозити њихово функционисање;
2. Планира, организује и контролише безбедносну заштиту снага, објеката и средстава;
3. Планира, организује и контролише мере безбедности у реализацији задатака, послова и активности;
4. Примењује и контролише примену мера заштите тајности података;
5. Врши безбедносне провере;
6. Издаје безбедносне сертификате (дозволе и одобрења);
7. Врши послове из области индустријске безбедности;

---

<sup>266</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, *Сл. гласник РС*, бр. 88/09.

<sup>267</sup> Видети: „Војнобезбедносна агенција”, *Министарство одбране Републике Србије*, Интернет: <http://www.mod.gov.rs/cir/organizacija/vba/vba.php>, 15/06/2017.

<sup>268</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, чл. 5.

8. Врши послове безбедности информационах система и рачунарских мрежа, система веза и криптозаштите;
9. Учествоује у безбедносној заштити других субјеката система одбране;
10. Обавља друге општебезбедносне послове и задатке.<sup>269</sup>

Друга група- контраобавештајни послови и задаци подразумевају да ВБА:

1. Открива, прати и онемогућава обавештајно деловање, субверзивне и друге активности страних држава, страних организација, група или лица усмерених против МО и Војске Србије;
2. Открива, прати и онемогућава унутрашњи и међународни тероризам, екстремизам и друге облике организованог насиља усмерених против Министарства одбране и Војске Србије;
3. Открива, истражује и документује кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, кривична дела организованог криминала, кривична дела прања новца, као и кривична дела корупције (злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем, примање мита и давање мита) и ако нису резултат деловања организоване криминалне групе, унутар МО и Војске Србије;
4. Открива, истражује и документује кривична дела одавање пословне тајне од интереса за одбрану, неовлашћеног приступа заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података, одавање службене тајне и одавање војне тајне;
5. Планира, организује и спроводи контраобавештајну заштиту тајних података МО и Војске Србије;
6. Планира, организује и спроводи контраобавештајну заштиту МО и Војске Србије;
7. Прикупља, анализира, обрађује и процењује контраобавештајне податке из своје надлежности;

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, чл. 5.

## 8. Обавља и друге контраобавештајне послове и задатке.<sup>270</sup>

У трећу групу општих послова и задатака спадају: унутрашња контрола рада припадника; школовање и специјализација припадника; сарадња и размена података са другим субјектима система националне безбедности Републике Србије и реализација успостављања и остваривања врсте, облика и начина сарадње;<sup>271</sup> обрада, провера, процена и заштита обавештајних података и информација од неовлашћеног откривања, давања, мењања, коришћења, губитка или уништавања; обезбеђење и заштита сопствених укупних потенцијала (материјални и људских) од противправних радњи и претњи; заштита опреме и средстава које користи у свом раду од неовлашћеног приступа; безбедносна провера кандидата за пријем у радни однос у МО и на службу у Војску Србије, као и других лица која су од значаја за обављање послова; планирање опремања и набавка опреме за своје потребе и други послови.<sup>272</sup>

ВБА обавља послове и задатке из своје надлежности у складу са Уставом изаконом, уз поштовања људских права и слобода, професионализма исразмерности у примени овлашћења. При томе, ВБА је политички, идеолошки и интересно неутрална служба, а њени припадници не могу бити чланови политичких партија или интересних група и синдикалних организација.<sup>273</sup> За разлику од припадника ВОА, овлашћена службена лица ВБА имају право и дужност да држе, носе и употребе ватрено оружје у оквиру прописаних надлежности.

Поред овог овлашћења припадници ВБА имају право: да користе средства за осматрање, снимање, навигацију и везу, и да се послуже саобраћајним средством и средством везе правног или физичког лица; и да траже и добију неопходну помоћ од

---

<sup>270</sup> *Ibidem*, чл. 6.

<sup>271</sup> Метод сарадње подразумева сарадњу обавештајно-безбедносних установа две или више држава, чији правни оквир чине билатерални или мултилатерални споразуми између њих и други облици институционализације овог метода, платформу за неку од облика сарадње утврђује Влада Републике Србије, на предлог министра одбране.

<sup>272</sup> Та област ближе је уређења интерним актима(правилницима, упутствима, инструкцијама, директивама) директора службе.

<sup>273</sup> *Ibidem*, чл. 3; Припадници све три службе безбедности у Србији (БИА, ВБА и ВОА) не могу бити чланови политичких странака и немају право на синдикално организовање и штрајк.

државних органа Републике Србије и других правних лица ради извршења задатака из своје надлежности.<sup>274</sup>

Ова војна служба безбедности у свом раду користи савремене обавештајне методе (агентурни, технички, метод сарадње итд.), као и посебне безбедносне радње и мере. Што се тиче прикупљање података, ВБА има право да прикупља податке из: јавних извора; од физичких и правних лица; разменом података са другим службама безбедности (метод сарадње); од државних органа, организација и служби, као и од ималаца јавних овлашћења.<sup>275</sup>

У смислу посебних поступака и мера, које обављајући своје редовне и посебне задатке, предузима Војнобезбедносна агенција, свакако је и тајно прикупљање података. Овај метод одувек је био најосетљивија област рада свих служби безбедности, па и ВБА. На том плану, а према матичном закону, ВБА има право да примењује следеће посебне поступке и мере:

1. Тајна сарадња са физичким лицима (агентурни метод рада);
2. Оперативни продор у организације, групе и институције (инфилтрација);
3. Тајно прибављање и откуп докумената и предмета;
4. Тајни увид у евиденције личних и са њима повезаних података;
5. Тајно праћење и надзор лица на отвореном простору и јавним местима уз коришћење техничких средстава;
6. Тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији

---

<sup>274</sup> Као што Закон и прецизира, начин и услове примене ових овлашћења прописује, интерним актом, министар одбране на предлог директора ВБА, а на основу прибављеног мишљења Савета за националну безбедност.

<sup>275</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, чл. 7.

корисника, без увида у њихов садржај(технички метод у ужем и у ширем смислу);<sup>276</sup>

7. Тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава;
8. Тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући и тајни надзор садржаја телекомуникација и информационих система;
9. Тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета.<sup>277</sup>

Примену ових посебних поступака и мера за тајно прикупљање података које су наведене у тачкама од 1 до 6 даје директор ВБА или лице које он овласти<sup>278</sup>, док су поступци и мере од 6 до 9 у надлежности председника Врховног касационог суда.<sup>279</sup> Свакако је у питању осетљива област, која је под надзором више заинтересованих страна, те одобравање оваквих мера тражи посебну одговорност.

Рок трајања примене наведених поступака и мера од 1 до 6 није временски ограничен и зависи од разлога, док је рок примене поступака и мера од 6 до 9 временски ограничен на шест месеци, уз могућност да буде продужен још једном за 6 месеци, односно најдуже до годину дана.<sup>280</sup>

Војнобезбедносна агенција, може надлежном тужилаштву, на основу резултата примене посебних поступака и мера, да предложи примену надзора и снимања телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичка снимања лица и примену других мера за кривична дела организованог криминала,

---

<sup>276</sup> Поменуте одредбе прогласио је неуставним и укинуо је Уставни суд Србије, Одлуком од 19. априла 2012. године; Видети: *Сл. гласник РС*, бр. 55/12 од 1. јуна 2012. године.

<sup>277</sup> Поступци и мере 6, 7, 8, и 9 обухватају разноврсне варијације примене техничког метода у ширем и ужем смислу.

<sup>278</sup> Видети: Одлуку Уставног суда Србије од 19. априла 2012. године

<sup>279</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, чл. 13 и 14.

<sup>280</sup> *Ibidem*, чл. 17.

корупције и друга изузетно тешка кривична дела, под условима и на начин прописан законом којим се уређује кривични поступак.<sup>281</sup> Ове мере ВБА може примењивати и према запосленим у МО и припадницима Војске Србије.

Што се примене агентурног метода тиче (посебни поступци и мере- пре свега тајна сарадња са физичким лицима) нови Закон је унео значајне измене у циљу побољшања рада Војнобезбедносне агенције. Наиме, у овим ситуацијама ВБА је овлашћена да користи податке, документа и средства која служе за прикривање идентитета ВБА, идентитета њених припадника и физичких лица са којима је успостављена тајна сарадња. У ту сврху се, на основу законских овлашћења, могу користити легитимације посланика Народне скупштине, чланова Владе, Генералног секретаријата Владе, Генералног секретаријата председника Републике и службене легитимације судија, јавних тужилаца, и припадника других служби безбедности Републике Србије, полиције и других овлашћених службених лица.<sup>282</sup>

Прикривање идентитета, или изградња лажног идентитета припадника ВБА представља веома осетљиву оперативну радњу, која се, на основу сазнања о сличним искуствима страних обавештајних служби не односи нужно на примену агентурног метода, већ и прикупљање обавештајних података применом технике „измамљивања” информација. Такође, у обавештајној пракси, у примени овог метода један од начина врбовања, односно успостављања сарадње са физичким лицима, је и тзв. „врбовање под туђом заставом”. Имајући ово у виду, поменуте модалитете прикривања идентитета није требало ограничити искључиво на право коришћења наведених легитимација, већ оставити могућности да се на још неке начине може прикрити идентитет припадника ВБА. Најпосле, ВБА је овлашћена да уз накнаду тајно користи услуге физичких и правних лица.<sup>283</sup>

Значајан део Закона односи се на овлашћења ВБА у откривању, истраживању и документовању кривичних дела. Наиме, овлашћена службена лица ВБА, у откривању, истраживању и документовању кривичних дела: унутрашњег и међународног тероризма,

---

<sup>281</sup> *Ibidem*, чл. 18.

<sup>282</sup> *Ibidem*, чл. 21.

<sup>283</sup> *Ibidem*, чл. 22.



екстремизма и организованог насиља усмереног против МО и Војске Србије, против уставног уређења и безбедности Републике Србије, против човечности и других добара заштићених међународним правом, организованог криминала, кривичног дела прања новца, и корупције(злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем, примање мита и давање мита), имају следећа овлашћења:

- провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета;
- позивање;
- тражење обавештења;
- привремено одузимање предмета;
- преглед простора, објеката и документације и противтеро-ристички преглед;
- опсервирање;
- прикупљање, обрада и коришћење личних података;
- полиграфско тестирање;
- овлашћења полиције за вршење мера надзора и снимања телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичка снимања лица и предузимање других мера и радњи, у складу са законом којим се уређује кривични поступак.<sup>284</sup>

Рад Војнобезбедносне агенције је под надзором Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, судова, независних државних органа, организација цивилног друштва и јавности.

Министар одбране, у оквиру својих надлежности, непосредно контролише рад ове службе. Осим тога, на основу законских одредби предвиђено је да министар одбране, преко Генералног инспектора, врши и посредну контролу рада Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције.<sup>285</sup>

---

<sup>284</sup> *Ibidem*, чл. 23.

<sup>285</sup> Одлуком Владе Републике Србије, а на основу предлога министра одбране, тренутно је вршилац дужности на овој функцији господин Радомир Митрашиновић.

### 1.3. Војнообавештајна агенција

Војнообавештајна агенција је стручни орган управе у Министарству одбране и део је јединственог безбедносно-обавештајног система и система националне безбедности Републике Србије.<sup>286</sup>

На основу својих метода и области деловања, као циљева свог рада сврстава се у војну спољнообавештајну службу безбедности. Основна мисија Војнообавештајне агенције јесте да пружи обавештајну подршку државном и војном руководству у циљу доношења правовремених и исправних одлука.

Поред обавештајног обезбеђење и заштите интереса Министарства одбране у реализацији обавештајно-оперативне и војнодипломатске делатности, у основне циљеве ове службе спадају: „спречавање изненађења и обезбеђење података о безбедносној ситуацији у ближем и ширем окружењу, са тежиштем на откривању и праћењу снага и намера потенцијалног непријатеља, терористичких и екстремистичких снага, те прикупљању других података о војним, политичким и економским активностима који могу бити од утицаја на безбедност земље”.<sup>287</sup>

На основу Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији из октобра 2009. године<sup>288</sup>, ВОА је надлежна за обављање обавештајних послова од значаја за одбрану Републике Србије, који се односе на прикупљање, анализу, процену, заштиту и достављање података и информација о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних организација, група и појединаца.<sup>289</sup>

Информације које током свог обавештајно-оперативног и војнодипломатског рада прикупља и обрађује ова служба су војнополитичког, војног, те војноекономског

---

<sup>286</sup> Видети: „Закон о основама уређења служби безбедности”, *Сл. гласник РС*, бр. 116/07 и 72/12.

<sup>287</sup> „Војнообавештајна агенција”, оп. цит, Интернет: <http://www.mod.gov.rs/cir/organizacija/voa>, 16/02/2017

<sup>288</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит.

<sup>289</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, чл. 2.

карактера, као и друге податке који се односе на пролиферацију наоружања и војне опреме и претње тероризмом усмерене из иностранства према систему одбране Републике Србије.

Војнообавештајна агенција се састоји од управног и извршног дела, а њена организација почива на савременим принципима и светским стандардима. Централну ове службе чини руководећи део<sup>290</sup>, а по хоризонталном(проблемско-линијском) принципу одељења надлежна за:

1. обавештајни рад;
2. аналитику,
3. сарадњу;
4. кадрове и
5. логистику.

Организационој структури припадају и Ситуациони центар, Центар за техничку подршку, као и Центар за усавршавање кадрова<sup>291</sup>. Детаљнија организација, као и надлежност, делокруг, овлашћења и друге значајне области, које нису дефинисане законом, а односе се на рад ВОА, уређене су Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и другим подзаконским актима.

Организација Војнообавештајне агенције израђена је на бази искустава у структурном уређењу војнообавештајних служби у свету и потребе за функционалним повезивањем организационих целина по сродности послова, са циљем повећања ефикасности рада, рационалније реализације задатака и смањења броја директних веза.

---

<sup>290</sup> Руководећи део свих обавештајних установа су поред директора и његовог заменика, помоћници и руководиоци организационих целина (одељења) у централни, и саветници директора.

<sup>291</sup> Видети: „Војнообавештајна агенција”, оп. цит, Интернет:  
[http://www.mod.gov.rs/cir/organizacija/voa/voa\\_organizacija.php](http://www.mod.gov.rs/cir/organizacija/voa/voa_organizacija.php), 15/06/2017.

У оквиру своје надлежности, а на основу члана 25 закона, ВОА реализује следеће послове и задатке: 1) прикупља и проверава податке и информације, обрађује их, анализира, процењује и доставља надлежним органима; 2) сарађује и размењује информације и податке са службама, организацијама и институцијама Републике Србије које се баве безбедносно-обавештајним пословима, као и са службама других земаља и организација у складу са утврђеном безбедносно-обавештајном политиком, међународним уговорима и преузетим обавезама; 3) чува прикупљене податке и информације у складу са законом, подзаконским актима и штити их од неовлашћеног откривања, давања, коришћења, губитка или уништавања; 4) планира, организује и спроводи безбедносну заштиту својих активности, лица, објеката и докумената; 5) организује безбедносну заштиту објеката Министарства одбране и Војске Србије у иностранству и лица која су Министарство одбране и Војска Србије службено упутила у иностранство; 6) штити опрему и средства која користи у раду од неовлашћеног приступа; 7) прибавља, развија и користи информационе системе, системе веза и системе за пренос података, као и средства за заштиту информација; 8) организује обуку припадника ВОА, организује специјалистичке курсеве, врши истраживања, формира архиве и објављује сопствена издања; 9) планира, организује и спроводи унутрашњу контролу рада припадника ВОА; 10) захтева од надлежних служби безбедности безбедносне провере правних и физичких лица када је то неопходно за обављање послова из надлежности ВОА утврђених овим законом; 11) планира опремање и врши набавку ствари за своје потребе и 12) обавља и друге послове из своје надлежности<sup>292</sup>.

У оквиру прописаних надлежности Војнообавештајна агенција има три мисије:

1. Пружа подршку државном и војном руководству обавештајним информацијама о ризицима и претњама усмереним из иностранства против безбедности Републике Србије;
2. Обавештајна подршка Војсци Србије при реализацији мисија и задатака;
3. Представља и штити интересе Министарства одбране и Војске Србије у иностранству.

---

<sup>292</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, чл. 25.

У свом раду ВОА реализује две основне функције:

- обавештајно-оперативну и
- дипломатску функцију у области одбране.

Обавештајно-оперативна функција се обавља у војнообавештајним центрима, док се дипломатска функција у области одбране се извршава у изасланствима у складу са законима и Бечком конвенцијом о дипломатским односима.<sup>293</sup>

У систему одбране постоји и обавештајно-извиђачка функција (подфункција), која се реализује преко Управе за обавештајно-извиђачке послове и електронска дејства (Ј-2), која нема статус службе безбедности, већ је организациона целина Генералштаба Војске Србије.<sup>294</sup>

ВОА подржава обавештајно обезбеђења Војске Србије тежишно на стратегијском нивоу, које се односи на индикације и упозорења, обавештајну припрему простора ангажовања, разумевање ситуације, припрему и заштиту снага. Подршка заштити снага нарочито је важна у мултинационалним операцијама у иностранству.

Да би се обезбедила благовремена подршка Војсци Србије у реализацији стратегијског обавештајног обезбеђења, успостављен је адекватан обавештајни систем. Тиме се организује рад стручних органа ВОА и обавештајних елемената Војске, тако да сачињавају функционалну целину у подршци националним интересима Републике Србије и ангажованим снагама.

У складу са дефинисаним мисијама, основни задаци ВОА су:

У првој мисији:

1. Праћење и истраживање политичко-безбедносне ситуације у окружењу, која може да генерише ризике и претње безбедности државе;

---

<sup>293</sup> Опширније видети: „Бечка конвенција о дипломатским односима”, *Сл. лист СФРЈ - међународни уговори и други споразуми*, бр. 2/64.

<sup>294</sup> На основу Одлуке о организацијско-мобилизацијским променама, ДТ број 7523-1 од 14. септембра 2004. године, расформирана је Обавештајна управа Генералштаба Војске Југославије, а формиране су Војнообавештајна агенција Министарства одбране и Управа за обавештајно-извиђачке послове и електронска дејства Генералштаба Војске Југославије.

2. Праћење војног фактора међународних односа.

У другој мисији:

1. Усмеравање и планирање обавештајних припрема и обавештајног обезбеђења Војске Србије;
2. Достављање и размена обавештајних података и информација са обавештајно-извиђачким органима и јединицама Војске Србије;
3. Праћење криза у регионима где су или могу бити ангажоване националне снаге у мултинационалним операцијама.

У трећој мисији:

1. представљање МО и Војске Србије у иностранству;
2. заштита интереса МО и Војске Србије и учешће у развоју међуармијске сарадње;
3. обавештавање о условима и развоју догађаја у држави код које се акредитује.

ВОА обавља послове и задатке из своје надлежности у складу са начелима уставности и законитости, поштовања људских права и слобода, професионализма и сразмерности у примени овлашћења, при чему је политички, идеолошки и интересно неутрална, а припадници не могу бити чланови политичких странка и интересних група.<sup>295</sup>

Ова служба не поседују полицијска овлашћења и њени припадници немају право да држе, носе и употребљавају ватрено оружје. У свом раду примењује све савремене обавештајне методе: агентурни и технички метод, метод сарадње итд. У оквиру својих надлежности овлашћена је да прикупља податке: из јавних извора (Open Sources Intelligence - OSINT); од физичких и правних лица; разменом података са другим службама безбедности (метод сарадње); и применом посебних поступака и мера.

Тајно прикупљање података, према новом Закону, подразумева да ВОА има право да примењује следеће посебне поступке и мере: 1) тајна сарадња са физичким и правним

---

<sup>295</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, чл. 3.

лицима ради прикупљања података и информација (агентурни метод); 2) тајно прибављање и откуп докумената и предмета; 3) оперативни продор у организације, институције и групе (метод инфилтрације); 4) предузимање мера на прикривању идентитета и својине; 5) оснивање правних лица и уређење њиховог рада на начин који их не доводи у везу са ВОА; 6) прикривено коришћење имовине и услуга физичких и правних лица уз накнаду и 7) коришћење посебних докумената и средстава којима се штити ВОА, њени припадници, просторије и средства<sup>296</sup>.

У оквиру примене агентурног метода Законом су дефинисана и права и њихових породица са којима ВОА успостави тајну сарадњу. Таква лица у случају телесних оштећења и губљења способности за рад су изједначена са професионалним припадницима ВОА<sup>297</sup>.

Када говоримо о посебним овлашћењима, ВОА има право да користи средства за осматрање, снимање, навигацију и везу, да се послужи саобраћајним средством и средством везе правног или физичког лица. Као и у случају БИА и ВБА, државни органи Републике Србије и правна лица имају обавезу да овлашћеном службеном лицу ВОА пруже неопходну помоћ ради извршења задатака из њене надлежности<sup>298</sup>.

Одлуком Владе републике Србије Министарство одбране располаже са 32 војна изасланстава у 32 државе<sup>299</sup>, а изасланике одбране може акредитовати на нерезиденцијалној основи у још 10 земаља.

Одлуку о броју и распореду изасланства одбране доноси Влада Републике Србије, док министар одбране прописује правилник о изасланствима. Одлуку о

---

<sup>296</sup> *Ibidem*, чл. 27.

<sup>297</sup> *Ibidem*, чл. 47.

<sup>298</sup> *Ibidem*, чл. 33.

<sup>299</sup> Одлуком Владе Републике Србије одобрено је оснивање изасланства одбране у: Албанији, Аустрији, Белгији, БиХ, Бугарској, Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске, Грчкој, Египту, Израелу, Индији, Ираку, Ирану, Италији, Јужноафричкој Републици, Кини, Либији, Мађарској, Македонији, Немачкој, Норвешкој, Румунији, Русији, САД, Турској, Украјини, Француској, Хрватској, Чешкој, Шпанији, Алжиру, Холандији и Португалу. У државама у којима није образовано изасланство одбране Србије, изасланик одбране може се акредитовати на нерезиденцијалној основи, и то у Белорусији, Данској, Канади, Молдавији, Пољској, Словачкој, Словенији, Финској, Црној Гори и Шведској.

образовању, затварању или укидању доноси министар одбране на предлог директора Војнообавештајне агенције. Овај предлог формулише на основу анализе безбедносних и одбрамбених приоритета земље, сагледавања претњи и потребе за праћењем политичко-безбедносне ситуације у појединим регионима.

У хијерархији система одбране, војни изасланици потчињени су министру одбране, њихов рад посредно контролишу Влада и парламент Републике Србије. Организационо, припадају Војнообавештајној агенцији и подређени су њеном директору. Према инструкцијама и на бази података које прикупљају као званични представници, прописаним и легалним дипломатским средствима, изасланици одбране сачињавају извештаје о развоју догађаја у државама где бораве и другим државама од интереса за безбедност Србије. Истовремено, у дипломатској мисији Србије саветују наше амбасадоре о питањима одбране.

Војнообавештајном и Војнобезбедносном агенцијом руководе директори, који су непосредно одговорни ресорном министру. Директоре и њихове заменике поставља и разрешава председник Републике, на предлог министра одбране, ако је војно, а ако је цивилно лице, Влада, такође на предлог министра одбране.<sup>300</sup>

Директор ВБА, односно директор ВОА има следећа права, обавезе и одговорности: даје налоге и инструкције за рад органа и припадника агенције; одговара за законито и стручно функционисање агенције; одговара за наменско коришћење финансијских и других средстава; предлаже министру одбране план развоја, опремања и годишњи план рада; врши избор и одлучује о пријему и престанку рада у агенцији, у складу са прописаним критеријумима; предлаже надлежном органу ослобађање припадника од обавезе чувања тајне; подноси извештај о раду; предлаже министру одбране доношење прописа из надлежности агенције; обавља и друге послове и задатке утврђене законом и подзаконским актима.<sup>301</sup>

Војнообавештајна агенција је дужна да о свом раду редовно и по потреби информисе Народну скупштину, Одбор за одбрану и безбедност, Владу, Савет за

---

<sup>300</sup> *Ibidem*, чл. 37.

<sup>301</sup> *Ibidem*, чл. 38.



националну безбедност, и ресорног министра. Контролу законитости рада спроводи Одбор за одбрану и безбедност, финансијско пословање Државна ревизорска институција Републике Србије и други овлашћени државни органи, а у области примене посебних мера и поступака значајну контролну улогу има и Заштитник грађана, на основу Закона о заштитнику грађана и Закона о заштити података о личности.

Влада преко Министарства одбране спроводи контролу, обезбеђује потребне ресурсе за рад ВБА и ВОА и остварује остала овлашћења, у складу са законом. Контролу поштовања законитости у раду ВБА ВОА поред тела законодавне власти спроводи и остварује и Влада, председник Републике, Савет за националну безбедност, ресорни министар, независне државне институције, организације цивилног друштва, јавност и Генерални инспектор<sup>302</sup>, као независни вид унутрашње контроле.

Као и припадници ВБА, тако и припадници ВОА су официри, подофицири, државни и војни службеници и намештеници. На рад у Агенцији, путем конкурса и на основу склоности и личних афинитета, примају се кандидати који су високо мотивисани, спремни да прихвате изазов који доноси рад на занимљивом, динамичном, узбудљивом, и веома одговорном послу, али тек након темељних безбедносних и психофизичких провера, као и процене интелектуалних способности и емоционалне стабилности, што је дефинисано веома строгим критеријумима. Сложена процедура селекције условљена је високим захтевима за најквалитетнијим кадром што је у складу са специфичностима делатности које обављају. Као резултат постављених критеријума особе изабране за рад поседују високу психофизичку стабилност, развијену општу интелигенцију и специфичне способности (вербалне, спацијалне, нумеричке...), сналажљивост, прилагодљивост, флексибилност и креативност у приступу разноврсним ситуацијама са којима се могу суочити.

На различитим дужностима у војним службама безбедности налазе се и припаднице женског пола. Према расположивим подацима, жене чине око 25% запослених, а тенденција је да се тај проценат увећа.

---

<sup>302</sup> *Ibidem*, чл. 54.

Већина припадника је, осим формалног високог образовања стеченог на војним академијама и цивилним факултетима, завршила и последипломска усавршавања-специјализације, магистеријум/мастер и докторат и практикују одређене обликестручне едукације из области обавештајне и безбедносне делатности у земљи и иностранству. Поред тога, знање најмање једног страног, светског језика је један од неопходних услова за рад у Војнообавештајној агенцији.

## **2. Функције служби безбедности у Републици Србији**

Развојем људског друштва од настанка цивилизације па до данас услед различитих, потреба, другачијих ресурса, на којима се заснивало, те супротстављајући се суровости природе, друштвеним сукобима и осталим људским тежњама, полако су се издвајале разне функције друштва, па тако и оне одбрамбене, као што су војска, полиција, разне обавештајно-безбедносне службе, као и друге институције. Прво је свакако настала државе, из потребе да се створена друштва организују у један функционални систем, а убрзо затим и војска, те обриси првих безбедносних организација, које су створене у намери да заштите првобитне држава и њихове интересе.<sup>303</sup>

Током развоја људског друштва, а посебном појавом индустрије и јачањем робне размене када привреда добија наднационални карактер неки теоретичари, савременици тог доба узалуд су предвиђали да ће безбедност међу државама и нацијама губити на значају услед веће и квалитетније робне размене.

Колико је ова идеја била снажна види се по томе да су Европљани према тврдњи К. Паленеа, током 19. века мислили да су тржиште и индустрија гарант мира међу народима (К. Polany, 1965). Наиме, сматрало се да ће „трговац и произвођач заменити ратника,

---

<sup>303</sup> Видети: Мирослав Станић, *Дефинисање садржаја појма безбедности*, оп. цит, стр. 93.

ширећи напредак, применом једноставног правила: стварајте много корисних производа, размењујте их по њиховој цени и свет ће, бришући из сећања нације, упознати срећу”<sup>304</sup>.

Убрзо, развојем индустрије и економије створио се и економско-политички јаз између богатих и сиромашних држава, али и међу богатима у борби за поделу преосталих сировинских ресурса, те су тако настављени друштвени антагонизми, али сада допуњен економским фактором.

Наведени глобални токови у области економије иду у прилог мишљењу Хенрија Еклеза<sup>305</sup> који сматра да су многи узроци људских сукоба економске природе и то као продукат економског такмичења које је подстакла индустријска револуција, као на пример: жеља да се достигне или одржи висок стандард живота; проблем збрињавања сувише великог броја становника; жеља да се контролишу извори сировина; стварање и развој трговачких путева до извора сировина и за расподелу добара; жеља да се контролишу кључне тачке светских трговачких путева, као што је, на пример, Суец. Најбољи доказ за претходно наведене тврдње су Први и Други светски рат, а и локални ратови након Другог светског рата. Тако је безбедност, као једна од основних функција еволуције људског друштва постала све важнија и различитија.

Услед константне промене безбедносног окружења, те сталног усложњавања безбедносних изазова и претњи мењају се и подручја истраживања и развоја, као и области деловања међу функцијама безбедности, које се, услед наведених потреба, стално увећавају. Тако се безбедност сада посматра са: 1) економског аспекта, где уколико економија није одржива онда је и безбедност угрожена, 2) политичког где је заштићеност државе од свих спољашњих и унутрашњих претњи приоритет, 3) затим организационог где је безбедност гарант организације у држави, 4) социолошки аспект при чему је безбедност спречава појаву негативних друштвених појава и 5) еколошки аспект, где је

---

<sup>304</sup> Karl Polany, *The Great Transformation, the political and economic origins of our time*, Beacon Press, 2001, Boston, Интернет: [http://inctped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf\\_4/Great\\_Transformation.pdf](http://inctped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf_4/Great_Transformation.pdf), 13/09/2017.

<sup>305</sup> Опширније видети у: Henry, E. Eccles: “Logistics in the national defense”, превод, ВИЗ, Београд, 1968, стр. 49-50.

све значајнија заштита животне средине као предуслов људског развоја.<sup>306</sup> У сваком од ових сегмената лична и колективна, односно национална безбедност се подразумевају.

Уколико овај општи оквир о функцијама безбедности применимо на услове у Републици Србији, може се закључити да је он потпуно примењив. Функције безбедности у Србији су саставни део шире прихваћеног концепта безбедности и стално се, угледајући на те процесе, прилагођавају новим условима. Свакако да су исте вредности у питању, али поредећи међусобно степен њиховог развоја увиђају се разике иако се ради о истим аспектима, односно функцијама безбедности. Тако безбедност појединца, рецимо, у свим европским земљама је императив, али да ли је у свима иста? На основу тога се може закључити да међу свим функцијама безбедности, па чак и оним које се одавно сматрају подразумеваним, постоји простор у смислу сталне надградње и усавршавања.

Структуру и функционисање савремених безбедносно-обавештајних система детерминишу различити фактори као што су: традиција, сложеност друштвених и политичких односа унутар земље, међународна позиција земље, актуелни безбедносни изазови и претње итд.

Функција служби безбедности је свеобухватна, због чега ју је тешко дефинисати и подразумева превенцију на свим пољима људске делатности и у свим временским раздобљима. Субјекти и снаге функције безбедности су сви државни органи, цивилно друштво, медији, финансијске и царинске институције, образовно васпитне установе и грађани. Да би се правовремено реаговало и успешно спречила појава угрожавања безбедности друштво формира безбедносно-обавештајни систем који врши анализу и процену угрожавања безбедности виталних друштвених вредности и планира предузимање превентивних мера, с тим у вези.<sup>307</sup>

Службе безбедности и обавештајне службе, иако нису једине у систему јавне управе које остварују функцију безбедности и заштите виталних интереса, ипак се ради о специјализованим установама, које на неки начин, обједињују делокруг обавештајно-безбедносног деловања.

---

<sup>306</sup> Видети: Мирослав Станић, *Дефинисање садржаја појма безбедности*, оп. цит, стр. 111.

<sup>307</sup> Видети: Владимир Тешић, *Етиологија и превенција појава угрожавања безбедности*, оп. цит, стр. 13.

Безбедносно-обавештајни систем представља прописима дефинисан делокруг надлежности и међусобних права свих обавештајних и безбедносних служби и других државних установа које су надлежне да прикупљају, процењују и достављају обавештајне податке, као и да извршавају друге захтеве који се пред њих поставе.<sup>308</sup>

Функцију безбедности у Републици Србији, дакле, врше ресорне институције препознате кроз Министарство одбране и Војску Србије, Министарство унутрашњих послова, те обавештајно-безбедносни сектор видљив у раду Безбедносно-информативне агенције, Војнообавештајне агенције и Војнобезбедносне агенције, као и друге специјализоване и неспецијализоване агенције и организације, које према Уставу Републике Србије врше функцију безбедности.<sup>309</sup> Свакако, у овој подели не треба занемарити и појединачну свест грађана, који својим односом према институцијама система доприносе безбедности земље.

У том контексту треба издвојити и важну чињеницу, а то је колико је држава посвећена одржавању безбедности и да ли неку функцију безбедности поспешује, а другу спутава или се према свима равноправно односи. Тако на пример, дешава се да једна функција безбедности спутава другу, рецимо политичка на рачун економске, јер економски неодржива држава запада поред економске и у политичку кризу, док на другој страни безбедносне институције улажу напоре да сачувају политичку стабилност, али не тако што поправљају економску ситуацију, него што њене негативне последице спречавају репресалијама и обманама упереним према грађанима. У Републици Србији су овакве дилеме свакако добра тема за неку јавну и стручну расправу.

Да је функција безбедности веома распрострањена у свим деловима друштва и самим тим да се о њеном функционисању брину различите институције у земљи видљиво је на сваком кораку и свуда око нас. Свакако да је безбедност појединца и нације у смислу заштите од непријатељског деловања приоритет, али са друге стране није мање значајна ни рецимо, безбедност (исправност) воде за пиће, безбедност и заштита на раду, безбедност хране, безбедност у саобраћају, те други и слични примери примене функције

---

<sup>308</sup> Видети: Милан Милошевић, *Систем државне безбедности*, оп. цит, стр. 39.

<sup>309</sup> Видети: Предраг Петровић, *Безбедносно-обавештајне службе Републике Србије*, оп. цит, стр. 27.

безбедности, за које су надлежне различите институције. У државама у којима не постоји јасна политика безбедности, по било ком од поменутих или непоменутих појмова безбедности, онда су животи и здравље грађана у већој или мањој мери угрожени. Тамо где нема снажне правне регулативе у тој области, али и развијене људске свести о безбедности, она је, најблаже речено, угрожена.

Ситуација у Републици Србији у том контексту је изједначена као и у другим државама код којих уређење и унутрашња организација система нису стандардизовани по мери грађана, односно не постоји снага институција које би регулисали све те области. Ту треба поменути и опште друштвено схватање и свест друштва и појединаца који и јесу генератор стварања свих тих неопходних услова за несметано обављање функција безбедности. Ако не знамо значај здраве и незагађене хране или природне средине онда је узалудно говорити о отпадним водама или другим загађивачима ваздуха и земље. У том смислу Република Србија има још доста пред собом да уради, како би здравље и животи грађана били безбеднији. Што се опште безбедности тиче пораст, односно стагнација криминала је добар показатељ у ком се правцу друштво креће, а да не говоримо о појавама екстремизма или тероризма које су у свету акутне и које се сваког часа могу пренети и код нас.

Наћи праву меру између слободе и права појединаца и остваривања функције безбедности може само кроз константно јачање и надоградњу институција, на тај начин предупредити све евентуалности које са собом носе нове друштвене појаве. Ако упоредимо општу безбедност у Србији пре 40 година и данас свакако ће мо закључити да је појединац био безбеднији тада него сада. Већина грађана о том периоду ће рећи да је скоро сваки појединац могао безбедно да спава на клупи у парку док је данас то незамисливо или колико је припадника полиције некада а колико их данас обезбеђује фудбалске утакмице. На другој страни се поставља питање слободе говора, па се истиче која је тада ограничења имао појединац, а која данас уопште не постоје. Управо те промене уколико нису строго контролисане и засноване на снази институција могу довести до нестабилних безбедносних функција. Јачање институција, које су у стању да преживе све друштвене потресе је можда једино решење да се у потпуности оствари функција безбедности.

Према функцији безбедности би требало применити свеобухватни приступ јер је у питању веома озбиљна функција са израженим друштвеним деловањем од кога проистичу или зависе остале функције у држави. Функција безбедности није само у остваривању опште и имовинске безбедности грађана или државне територије од разних спољних утицаја и непријатеља као спољних тако и унутрашњих. Одавно се већ истиче да у остваривању овог циља и постизању безбедносне функције у земљи протагонисти ових активности, препознати у службама безбедности, не смеју занемарити одређена законска ограничења, која се односе на слободу и права човека и грађанина, јер се вековима усталило Макијавелистичко мишљење, много пута доказано у пракси, да циљ остваривања безбедности оправдава утрошена средства у том смислу.

Тако је функција безбедности, сада, посматрана кроз призму свих полуга које дају свој допринос у њеном остваривању од непосредних извршилаца преко оних који организују и планирају безбедносне акције, до оних органа и институција које све то одобравају, али свакако и оних делова тих истих институција који све то контролишу. Дакле, тек када је тај круг у потпуности организован, транспарентан и испоштован онда можемо рећи да је функција безбедности остварена. Нажалост у скоро свим земљама то је само идеал коме треба тежити и на који нас стално подсећају разне невладине организације, научна и стручна јавност, а разне скоро редовне афере служби безбедности упозоравају на хитност у поступању.

Наравно, ситуације се у том смислу разликује од државе до државе. Већа правна уређеност, изражена подела власти са снажним и независним институцијама, које су изградиле системе и полуге свог владања, предвиђа и боље остваривање функције безбедности у потпуности. Свака супротност наведеним условима ствара предуслове да се у области функције безбедности појави нека неправилност или црна мрља где не постоји механизам који би на то утицао.

Функције безбедности одликује непрекидност и стална надоградња, која кроз одговарајуће институције осигурава њихову трајност и ефикасност. Пошто се ради о сложеном појму укључивање свих одлучујућих фактора у његову примењивост и одрживост у друштву је крајње неопходно, јер је безбедност свеобухватна категорија која се тиче свих нас и којој сви ми адекватним понашањем и радњама доприносимо.

### 3. Положај служби безбедности у организацији државне управе у Србији

Државна управа организована у министарства даље се, по дубини, дели на органе са посебним делокругом рада и специфичним управним овлашћенима, чиме се добија боља уређеност и организованост институције, као и контрола послова које обављају непосредни извршиоци у оквиру тог министарства или посебне управе.

Јавна управа у Републици Србији углавном је наследник претходних законских решења у тој области, уз неке мање организацијске промене, које су се појавиле услед настанка нових министарстава или ради појаве нових друштвених појава изазваних одређеним друштвеним променама и потресима, као што су на пример: рат са свим последицама које носи, избегличка криза, мигрантска криза или политички феномени као што је актуелна ситуација са територијом Косова и Метохије у смислу организације јавне управе.

„Органи управе у саставу министарстава су органи државне управе који се образују законом ради обављања извршних односно инспекцијских и са њима повезаних стручних послова, ако природа таквих послова или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству”,<sup>310</sup> истиче у вези са претходним тврдњама професор Дејан Миленковић.

Органи јавне управе у Републици Србији, који се формирају у оквиру министарстава, а у складу са Законом о државној управи су: управе, инспекторати и дирекције, а могу постојати и агенције.<sup>311</sup>

Управа се формира ради обављања извршних и са њима повезаних инспекцијских и стручних послова, као што су на пример: Пореска управа, Управа царина или Управа за игре на срећу, које су у саставу Министарства финансија. Инспекторати настају услед потребе за вршење инспекцијских и са њима повезаних стручних послова у оквиру министарстава, па се тако у оквиру Министарства одбране налази Инспекторат одбране, а

---

<sup>310</sup> Дејан Миленковић, *Јавна управа*, оп. цит, стр. 126.

<sup>311</sup> Видети: „Закон о државној управи”, *Сл. гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, чл. 28. и 29.



у оквиру Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Инспекторат рада. Дирекција се образују за обављање стручних и извршних послова у оквиру Владе и неке од њих спадају у посебне организације па тако, између осталих, постоје: Републичка дирекција за имовину Републике Србије, Републичка дирекција за путеве, Дирекција за железнице и друге.<sup>312</sup>

Поред наведених органа, постоје и друге посебне организације које су посебни органи државне управе, а које се оснивају другим законима као на пример: Законом о републичком сеизмолошком заводу<sup>313</sup> или Законом о Безбедносно-информативној агенцији<sup>314</sup>, те су овим правним актима и настале ове посебне организације. Формирају се, из истих или сличних разлога као остали органи управе, а ради обављања стручних и са њима повезаних извршних послова, код којих је неопходна већа самосталност од оне коју имају органи у саставу министарстава.<sup>315</sup>

Овако би, укратко, изгледала подела државне управе у Републици Србији на органе или друге посебне организације, које, уствари, представљају начин организације и децентрализације власти, што се директно одражава на њену ефикасност и просперитет. Колико је нека јавна управа ефикасна зависи од брине и квалитета њеног реаговања на све административне или управне изазове, а суд о томе ће најбоље дати грађани и друга правна лица чије иницијативе државна управа усмерава, поспешује или успорава и зауставља.

У таквој организацији државне управе Републике Србије, у оквиру министарстава или као посебне организације постоје и функционишу обавештајне и безбедносне структуре. Војнообавештајна и Војнобезбедносна агенција постоје као посебни органи управе, у оквиру Министарства одбране, а као гарант њихове посебности донет је и посебан закон.<sup>316</sup> Безбедносно-информативна агенција, на другој страни, организована је

---

<sup>312</sup> Видети: Дејан Миленковић, *Јавна управа*, оп. цит, стр. 127-128.

<sup>313</sup> Видети: „Закон о Републичком сеизмолошком заводу”, *Сл. гласник РС*, бр. 71/94.

<sup>314</sup> Видети: „Закон о Безбедносно-информативној агенцији Републике Србије”, оп. цит.

<sup>315</sup> Видети: Дејан Миленковић, *Јавна управа*, оп. цит, стр. 128-129.

<sup>316</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит.

као посебна организација, која је по организацијско-формацијској структури потчињена директно Председнику Владе.<sup>317</sup>

Без обзира на њихову, организацијско-формацијску, па и наменску подељеност, обавештајно-безбедносне службе у Републици Србији су део јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије. Рад служби безбедности усмерава и усклађује Савет за националну безбедност, док је за оперативно усаглашавање рада служби безбедности одговоран Биро за координацију рада служби безбедности.

Савет за националну безбедност, као тело администрације Републике Србије, обавља одређене послове из области националне безбедности, као што су:

- разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности;
- разматра међусобну сарадњу органа надлежних за одбрану, органа надлежних за унутрашње послове и служби безбедности и њихову сарадњу са другим надлежним државним органима, као и сарадњу са органима и службама безбедности страних држава и међународних организација;
- Предлаже надлежним државним органима мере за унапређење националне безбедности;
- разматра предлоге за унапређење националне безбедности које му упућују органи надлежни за одбрану, органи надлежни за унутрашње послове, службе безбедности и други надлежни државни органи;
- разматра питања из делокруга органа државне управе, аутономних покрајина, општина, градова и града Београда која су значајна за националну безбедност;
- разматра и друга питања која су значајна за националну безбедност.

Поред наведеног, Савет за националну безбедност утиче и на рад и усклађује активности служби безбедности, тако што:

---

<sup>317</sup> Видети: „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије”, оп. цит, чл. 4.

- разматра обавештајно-безбедносне процене и доноси закључке којима одређује приоритете и начине заштите и усмерава остваривање националних интереса који се спроводе путем обавештајно-безбедносне делатности;
- доноси закључке у вези са радом служби безбедности и Бироа за координацију;
- доноси закључке којима усмерава и усклађује рад служби безбедности;
- доноси закључке којима усмерава сарадњу служби безбедности са службама безбедности страних држава и међународних организација;
- доноси закључке којима усклађује делатности државних органа које су посвећене међународној сарадњи у области националне безбедности и одбране;
- прати извршавање закључака које је донео;
- даје мишљења о предлозима годишњих и средњорочних планова рада служби безбедности;
- даје мишљења Влади о предлозима буџета служби безбедности и прати реализацију одобрених буџетских средстава;
- даје мишљење Влади о предлогу за постављење и разрешење директора служби безбедности.<sup>318</sup>

Савет за националну безбедност се још стара и о усклађености примене прописа и стандарда за заштиту података о личности и другој заштити људских права која могу бити угрожена деловањем и оперативним радом служби безбедности. Чланови Савета за националну безбедност Републике Србије су: председник Републике, председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар правде, начелник Генералштаба Војске Србије, те директори служби безбедности, као и секретар Савета, који учествује у реду, али без права гласа. Секретар Савета је, по службеној дужности шеф кабинета председника Републике Србије. За административне послове Савета, Влада образује Канцеларију Савета за националну безбедност, која сазива чланове по одлуци

---

<sup>318</sup> *Ibidem*, чл. 5.

председника Републике, који и председава седницама. Седница Савета се одржава по потреби, а најмање једном у три месеца, а у вези са својим радом Савет доноси пословник.<sup>319</sup>

Што се активности Бироа за координацију тиче, оне су усмерене на оперативно усклађивање рада служби безбедности и извршавање закључака Савета о питањима из своје надлежности. Тако се међу активностима Бироа издвајају:

- утврђивање задатака који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и служби безбедности и других државних органа и с тим у вези се координирају њихове активности;
- утврђивање начина оперативног усклађивања у појединим случајевима;
- оснивање мешовитих радних група за оперативне задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности и утврђује њихове задатке;
- анализира резултате оперативног усклађивања и о томе извештава Савет, најмање једном у шест месеци.<sup>320</sup>

Биро за координацију чине директори служби безбедности и секретар Савета, а рад бироа дефинисан је Пословником Савета за националну безбедност. Биро за координацију чине: представници Министарства спољних послова, директор полиције и начелници управа полиције, Републички јавни тужилац, директор Управе царина, руководиоци других државних органа, организација и институција.<sup>321</sup>

Тако би у формалној организацији изгледао положај служби безбедности у јавној управи у Републици Србији. Међутим та формална и прецизна подела и организација често не даје стварну слику о положају и улози служби безбедности, у овом случају, у Републици Србији.

---

<sup>319</sup> *Ibidem*, чл. 6, 7, 8, 9. и 10.

<sup>320</sup> *Ibidem*, чл. 11.

<sup>321</sup> *Ibidem*, чл. 12 и 13.

Постојећа структура и положај обавештајно-безбедносних служби у државној управи настала је као последица трансформације целокупног друштва из комунистичког и социјалистичког устројства у демократско и тај процес још увек није потпуно завршен. Ради се о променама које, поред нове организације, и положаја служби безбедности, заједно са свим њиховим феноменима, ипак морају да имају упоришта у схватању и стварном разумевању њихове улоге у друштву, односно да је област безбедности и стварно и правно уређена, али и да је свест нација о томе развијена и утемељена.

Када говоримо о успостављању демократске и цивилне контроле у сектору безбедности потребно је нагласити: „да ни једна од земаља Западне Европе нема посебан закон којим се детаљно уређују демократска цивилна контрола и надзор. Главни разлог за то произилази из чињенице да су темељи овог концепта раније већ уграђени у политичка и уставна начела на којима оне почивају. Поред тога, деценијско практиковање демократије у њима изродило је низ општих правила и процедура за контролу и надзор власти, којима подлежу и државни апарати силе”, те „да су земље зреле демократије до сада избегле, из бројних разлога, да иста ова начела доследно примене на своје здружене војне, полицијске и друге формације у саставу НАТО или ЕУ. Отуд о употреби ових снага још увек не одлучују парламенти земаља чланица, већ шефови држава и влада у садејству са НАТО или ЕУ бирократијом.”<sup>322</sup>

Ови примери говоре о томе колико је сектор безбедности у већини западноевропских земаља уређен и колико је заправо, само још један од постојећих целина јавне управе, без претеране осетљивости и узбудљивости када се помене безбедност или службе безбедности. У Србији овај процес, очигледно није доведен до краја. Разлози за успореност и неефикасност у трансформацијама система безбедности могу се наћи у неодлучности политичких чинилаца да процес доведу до краја, али и недостатак политичке воље, стручности кадрова, и сталног мењања курса реформи.<sup>323</sup>

---

<sup>322</sup> Мирослав Хацић, *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије*, приручник, Мисија ОЕБС у Србији и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 8; Мирослав Хацић, „Домети реформе сектора безбедности у Србији”, у: Мирослав Хацић (ур.), *Реформа сектора безбедности у Србији: достигнућа и перспективе*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2007, стр. 13-18.

<sup>323</sup> Видети: Тимоти Едмундс, „Прилагођавање демократије: мисли о транзицији у Србији и на Западном Балкану”, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 7-8, Београд, октобар 2007-март 2008.

У претходној организацији јавне управе у СР Југославији постојало је шест служби безбедности, од чега су четири функционисале на савезном нивоу: Служба за извештавање и документацију (СИД), Служба безбедности, при Министарству спољних послова, Војна служба безбедности (ВСБ) и Војно-обавештајна служба (ВОС), при Министарству одбране, односно Генералштабу, а у оквиру МУП Републике Србије Ресор државне безбедности (РДБ) и Служба државне безбедности (СДБ) у МУП Црне Горе. Овакав систем организације служби безбедности, уз одређене козметичке промене, био је углавном наслеђен из претходне државе.

Демократске промене почетком Новог миленијума покренуле се, између осталог, и питање реформи служби безбедности. Све веће политичке несугласице између коалиционих партнера, али и две републике чланице успоравале су тај процес, па је у једном тренутку између служби безбедности владало прилично неповерење. Када на те околности додамо и актуелну и осетљиву политичку ситуацију, као на пример: наметнута сарадња са хашким трибуналом или борба против организованог криминала или разоткривање спреге криминала и власти, а све то у земљи у којој је 2003. године убијен премијер, онда је јасно у ком су положају биле службе безбедности.

Све тежа ситуација у сектору безбедности и спорост у реорганизацији и доношењу нових законских решења у тој области претила је да угрози власт и сигурност грађана. Томе је допринела и конфузна ситуација након што је Војна служба безбедности ухапсила Момчила Перишића и оптужила га за шпијунажу, па је постојала бојазан да поједине, рецимо војна служба безбедности, не настави са сличним активностима или да опструише сарадњу са хашким трибуналом. Из тих разлога су, наводно, на основу тог закона војне службе измештене из Генералштаба и потчињене министру одбране и Савезној влади. С тим у вези је прво на савезном нивоу донет закон о службама безбедности који је испунио све норме и стандарде демократије и цивилног друштва, у схватању тог времена.<sup>324</sup>

У тим околностима је Влада Републике Србије формирала три комисије како би се нашло најсврсисходнији предлог за нови закон. Прву су чинили експерти, другу

---

<sup>324</sup> Видети: „Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије”, *Сл. лист СРЈ*, бр. 37/02; „Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије”, *Сл. лист СЦГ*, бр. 17/04.

представници Републичког секретаријата за законодавство, а трећу представници тадашњег Ресора државне безбедности. Све три радне групе доставиле су своје предлоге, па се после заједничког саветовања, које је пратило снажан притисак јавности усвојило средишње решење, које је предлагао Републички секретаријат за законодавство, те је у другој половини јула 2002. године усвојен закон о новој српској служби безбедности – Закон о Безбедносно-информативној агенцији.<sup>325</sup>

Иако је већ постојао добар и квалитетан пример у савезном закону о службама безбедности, нови закон о службама безбедности Републике Србије донет је уз одређене пропусте, посебно оне који се односе на контролу рада и надзор над службама безбедности од стране законодавних тела. Тиме је већ, на самом почетку реформи, дошло до заостајања, које ће се у наредном периоду сустизати, али и које ће стварати нове препреке и опструкције.<sup>326</sup>

Место и улога служби безбедности у Републици Србији позиционирала се и реформисала у оквиру јавне управе из два дела. Прво у оквиру заједничке државе Савезне Републике Југославије од петооктобарских промена па док је СРЈ трајала, где су сазрели услови за спровођење реформи и када су донети и први нови закони у том смислу и други од поновне самосталности и доношења Устава Републике Србије, од 2006. године и још увек траје. Процес демократизације и изградње цивилног друштва није потпун без реформе обавештајно-безбедносног сектора, а то је, евидентно, дуг и сложен процес.

---

<sup>325</sup> Видети: Младен Лишанин, „Реформа сектора безбедности у постауторитарном окружењу”, у: *Безбедност Западног Балкана*, бр. 18, Београд, јул-септембар 2010, стр. 4-12.

<sup>326</sup> Видети: Богољуб Милосављевић и Предраг Петровић, „Безбедносно-обавештајне службе”, у: Мирослав Хацић, Богољуб Милосављевић и Соња Стојановић (урс), *Годишњак реформе сектора безбедности*, Центар за цивилно-војне односе и Дан Граф, Београд, 2009, стр. 227-231.

## **VI КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ**

### **1. Политичка контрола служби безбедности**

Службе безбедности, као саставни део јавне управе, постоје и функционишу у оквиру правила и закона који владају у јавној администрацији. С тим у вези су подвргнуте и контроли од стране институција и теле које контролишу уопште рад јавне администрације, али и од стране оних, специјализованих тела која, у оквиру, јавне управе посебно контролишу рад обавештајно-безбедносних служби. Активности обавештајно-безбедносног сектора јесте најинтересантнији и најосетљивији део државне администрације, па је због тога и осмишљен читав механизам контроле од стране разних политички, правних, управних али и других, независних, тела.

Политичка контрола служби безбедности у Републици Србији подразумева ону врсту контроле које према њима остварују политички субјекти и институције, као што су: парламент, влада, политичке странке, председник и јавно мњење.

#### **1.1. Парламентарна контрола служби безбедности**

У савременим демократским државама сувереност припада искључиво грађанима, који своју суверену власт остварују на изборима бирајући представнике, који их представљају у парламенту. Парламент, поред тога што је израз политичке воље грађана, творац је и правних норми, доноси најважније правне прописе и законе. Зато парламент има улогу законодавне власти, али би се могло и другачији рећи да је он истовремено носилац и уставотворне и законодавне власти. Савремене демократске државе почивају на начелима поделе власти у коме парламент, поред већ побројаних надлежности, представља највиши државни орган који контролише и рад извршних органа власти, па самим тим и рад служби безбедности.



Савремене теорије безбедности и савремена уставно-правна решења познају опште надлежности парламената демократских држава над сектором безбедности. Под општим надлежностима подразумева се следеће<sup>327</sup>:

- уставом и законима утврђује задатак и циљеве служби безбедности;
- уређује односе између носиоца суверености- грађана и демократски изабраних представника- посланика, са једне стране, и служби безбедности, са друге стране;
- усваја стратегије националне одбране и националне безбедности;
- одлучује о проглашењу стања непосредне ратне опасности, ратног стања, закључења мира и увођењу ванредног стања;
- утврђује постојање цивилног ланца командовања и контроле служби безбедности;
- уставом и законима прецизно уређује унутрашње односе у свакој од служби безбедности;
- усваја стратегију развоја оружаних снага и усвајањем буџета, те његовом контролом пројектује развој оружаних снага;
- поред судова, а кроз надлежне Одборе, врши контролу уставности и законитости рада служби безбедности и поштовања људских и мањинских права и слобода;
- врши надзор над поштовањем начела страначке, идеолошке и материјалне непристрасности служби безбедности;
- контролише и утврђује одговорност контролора и руководиоца служби безбедности;
- даје сагласност и/или мишљења за руководећа кадровска решења у службама безбедности;
- усваја и ратификује билатералне и мултилатералне уговоре из области безбедности;

---

<sup>327</sup> Опширније видети у: Мирослав Хацић, „Парламентарни и јавни надзор примене посебних мера и поступака”, у: Мирослав Хацић и Предраг Петровић (урс), *Демократски надзор над применом посебних мера и овлашћења*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2008, стр. 31.

- формира тела и утврђује процедуру за парламентарну контролу и надзор над службама безбедности.

Поред општих, парламент, према Хансу Борну<sup>328</sup>, има и посебне надлежности над службама безбедности. Оне су сажете у десет основних постулата контроле:

- законом оснива службе безбедности;

- прецизно дефинише улогу, циљеве и задатке служби безбедности;

- одређује општа и посебна овлашћења и утврђује процедуру за њихову примену у службама безбедности;

- законом утврђује обавезу извештавања скупштине и обавештавања јавности, те опсег доступности информација јавности;

- законом дефинише носиоце и надлежност као и саму процедуру за парламентарну контролу и надзор над службама безбедности;

Народна скупштина Републике Србије, коју чини 250 народних посланика је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у земљи. Надлежности и овлашћења Народне скупштине Републике Србије су да: доноси и мења Устав, одлучује о промени граница Републике Србије, расписује републички референдум, потврђује међународне уговоре, одлучује о рату и миру, проглашава ратно и ванредно стање, надзире и контролише рад служби безбедности, доноси законе и друге опште акте, даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине, усваја стратегију одбране, усваја план развоја и просторни план, усваја буџет и завршни рачун Републике Србије и даје амнестију за кривична дела.<sup>329</sup>

Скупштинска контрола служби безбедности односи се на контролу служби безбедности од стране Народне скупштине. Она је утврђена Уставом Републике Србије (2006), а непосредно и посредно бројним законским и подзаконским актима, као на

---

<sup>328</sup> Опширније видети у: Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF, University of Durham, Parliament of Norway, Oslo, 2005, p. 140.

<sup>329</sup> Видети: „Устав Републике Србије”, оп. цит, чл. 98. и 99. ст. 1.

пример, Законом о народној скупштини (2010), Пословником народне скупштине (2010), Законом о основама уређења служби безбедности (2007), Законом о Безбедносно-информативној агенцији (2002), Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији (2009), Законом о тајности података (2009), Законом о заштити података личности (2010), Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004), Закон о заштити грађана (2005), Законом о Државној ревизорској институцији (2005) и др.

Парламентарну контролу можемо посматрати и као контролу у ужем и као контролу у ширем смислу. У ширем смислу контрола над безбедносним службама Народне скупштине врши се:

- доношењем закона који регулишу надлежности, рад и контролу служби безбедности, основе њихове организације, међусобне односе са другим органима и др;
- одобравањем и контролом буџета служби безбедности;
- другим начинима, као на пример разматрањем извештаја других независних и контролних тела која бира и разрешава парламент, а која у оквиру вршења својих овлашћења такође, у извесној мери могу да врше контролу служби безбедности;
- непосредном контролом сектора безбедности/безбедносних служби (кроз посебан одбор који надзире рад служби безбедности);<sup>330</sup>

У ужем смислу, скупштинска контрола служби безбедности је веома везана за рад надлежног одбора Народне скупштине који врши „надзор” над радом тајних служби.

Народна скупштина обавља надзор над радом служби безбедности непосредно и преко надлежног одбора. Народна скупштина врши надзор разматрањем годишњег извештаја надлежног одбора о извршеном надзору над радом служби безбедности. Извештај о извршеном надзору над радом служби безбедности за претходну годину, са

---

<sup>330</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 26.

закључцима и предлозима, надлежни одбор подноси Народној скупштини до краја марта текуће године.<sup>331</sup>

Дакле, једна од надлежности Народне скупштине јесте надзор над радом служби безбедности, а у оквиру политичке контроле државне управе. Законским актима Народна скупштина оснива и укида министарства и утврђује њихову надлежност и делокруг рада, затим именује и разрешава председника Владе и министре, утврђује њихову одговорност и одобрава им средства за рад. Затим, образује стална радна тела, односно одборе и привремена радна тела, као што су анкетни одбори и комисије.<sup>332</sup>

Стална радна тела или скупштински одбори су добар пример како Народна скупштина контролише рад Владе, односно државне управе или одређених њених делова. У оквиру свог делокруга одбор разматра извештаје органа, организација и тела, који се на основу закона подносе Народној скупштини. Народна скупштина бира чланове одбора и заменике чланова одбора, на предлог посланичких група, а сразмерно броју народних посланика у односу на укупан број у парламенту. Пословником Народне Скупштине утврђено је који се одбори образују у Народној скупштини, њихов број и делокруг рада. Тако у Народној скупштини данас постоји 19 одбора, од којих је за политичку контролу служби безбедности најзначајнији Одбор за контролу служби безбедности.<sup>333</sup>

Овај облик скупштинске „контроле” има највећи значај, јер има кључну улогу у контроли и надзору над службама безбедности од стране Народне скупштине. Народна скупштина има право да формира одбор за сваку област. Ово је веома значајна делатност Народне скупштине, јер одбори одређују дневни ред својих састанака и имају право да спроводе саслушања и захтевају присуство министара и других функционера, органа државне управе на својим састанцима.<sup>334</sup>

---

<sup>331</sup> *Ibidem*, стр. 33.

<sup>332</sup> Видети: „Закон о Народној скупштини”, *Сл. гласник РС*, бр. 9/10, чл. 28-29.

<sup>333</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 16.

<sup>334</sup> Опширније видети у: Саша Јанковић, „Парламентарна контрола сектора безбедности”, у: Павле Јанковић (ур.), *Антологија текстова са Школа реформе сектора Безбедности*, ИСАК Фонд - Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2006, стр. 101.

Законом о основама уређења служби безбедности<sup>335</sup> предвиђено је да одбор: надзире уставност и законитост рада служби безбедности; надзире усклађеност рада служби безбедности са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обевештајном политиком Републике Србије; надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности; надзире законитост примене посебних мера за тајно прикупљање података; надзире законитост трошења буџетских средстава; разматра и усваја извештаје о раду служби безбедности; разматра предлоге закона и друге прописе и акте из надлежности служби безбедности; покреће иницијативе и предлоге закона из надлежности служби безбедности, као и да разматра предлоге, петиције и представке грађана који су упућени Народној скупштини, а односе се на рад служби безбедности; затим утврђује околности и чињенице о незаконитим радњама и другим неправилностима у раду служби безбедности и с тим у вези доноси закључке.<sup>336</sup>

Скупштински одбор је, свакако, најважније тело Народне Скупштине које је у ужем и у ширем смислу посвећено контроли рада служби безбедности, у оној мери коју предвиђа закон о парламентарној контроли. Пословник Народне скупштине Републике Србије, је уствари права мера која одређује и усмерава делокруг рада одбора, а од њега и зависи колико ће одбор бити активан и доследан у свом раду.

Позиву за седницу Одбора дужан је да се одазове директор службе безбедности, а уколико је он спречен, онда његов заменик треба да дође. Услед специфичних тема, од државног значаја, седнице одбора могу бити затворене за јавност, те у том случају председник одбора обавештава јавност о раду, а у складу са одлукама донетим на седници одбора. Директор службе безбедности најмање једном у току редовног заседања Народне скупштине, подноси Одбору извештај о раду службе безбедности. Поред овог, редовног, директор службе може поднети и ванредни извештај на основу потребе ситуације или на захтев Одбора.<sup>337</sup>

---

<sup>335</sup> Видети: „Закон о основама уређења служби безбедности”, оп. цит, чл. 16.

<sup>336</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 29.

<sup>337</sup> Видети: „Закон о основама уређења служби безбедности”, оп. цит, чл. 17-18.

Директор службе безбедности, на захтев одбора, дужан је да омогући његовим члановима приступ у просторије службе, увид у документацију, као и да им пружи информације о раду службе и одговори на њихова питања у вези са радом службе. Чланови одбора, при том, не могу тражити податке који се односе на: идентитет садшњих и бивших сарадника службе, припаднике службе са прикривеним идентитетом, методама рада службе безбедности, начин примене посебних мера, податке добијене разменом са другим службама, као и о акцијама које су у току. Чланови одбора и лица која учествују у његовом раду дужни су да чувају поверљиве информација до којих су дошли радом у Одбору и по престанку чланства, за шта се и званично обавезују потписивањем изјаве.<sup>338</sup>

Директор БИА дужан је да два пута годишње поднесе извештај о раду Агенције и о стању безбедности Републике Србије, Народној скупштини и Влади Републике Србије.<sup>339</sup> У Закону о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, стоји да: „Народна Скупштина врши надзор над радом ВБА и ВОА у складу са одредбама закона којима се уређују основе уређења служби безбедности Републике Србије”.<sup>340</sup>

Контроле служби безбедности од стране скупштинског Одбора највише акценат стављају на контролу спровођења законитости, у сваком смислу те речи, у раду служби, као и на поштовању правила увида у ту законитост и редовну сарадњу са Одбором Народне Скупштине. У супротном Одбор је у могућности да донесе закључке о тој сарадњи, да предложи мере и да о томе извести надлежне институције у Републици Србији.

Тако је Одбор за одбрану и безбедност 23. марта 2009. године одржао седницу на којој је тадашњи директор БИА Саша Вукадиновић требало да одговара на питања чланова одбора у вези са радом Агенције, али је директор БИА био спречен да присуствује седници Одбора, па је седам чланова одбора захтевало да се седница одложи док се не постигне договор о начину контроле БИА. Чланови Одбора одлучили су да о томе обавесте председника Републике Србије и Савета за националну безбедност да је

---

<sup>338</sup> *Ibidem*, чл. 19-20.

<sup>339</sup> Видети: „Закон о Безбедносно-информативној агенцији”, оп. цит.

<sup>340</sup> „Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, чл. 52

угрожено остваривање функције скупштинске контроле над радом Безбедносно-информативне агенције.<sup>341</sup>

Скупштински одбор који врши контролу рада служби безбедности мора ту активност обављати предано, доследно и квалитетно, јер само на тај начин добија се озбиљност и значај целог поступка, односно, само у том случају постоји стварна воља за надзором над радом служби безбедности, у супротном се ствара само привид контроле.

Да би на најосновнијем нивоу могао да одговори захтевима контроле, парламент мора имати добар формални оквир и овлашћења за рад (квалитетна и законски дефинисана контролна овлашћења), људски и материјални потенцијал (посланике вичне теорији и пракси парламентарне контроле, квалитетну и бројну стручну службу, одговарајући буџет), али и изражену политичку вољу да контролу заиста и врше. Испуњеност наведених услова, у највећој мери, одређује обим и садржину парламентарне контроле.<sup>342</sup>

Поред тога, потребно је да постоји висок ауторитет и интегритет посланика и парламента уопште, пракса у којој ће шири интерес бити испред партијске политике и дневнополитичких циљева, специјализација појединих посланика и познавање стручне тематике, систематичности у раду, коришћење квалитетних независних извора информисања, стручњаци, сарадња са другим институцијама демократске контроле, постојање праве мере јавности рада итд.

Ефикасна демократска контрола зависи и од општег демократског напретка друштва, која су прошла кроз период ауторитарне владавине и конфликта и чија демократска традиција је скромна. Степен демократске и цивилне контроле и ефикасан надзор зависи од општег стања демократије у одређеној земљи, али је такође и фактор

---

<sup>341</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 34.

<sup>342</sup> Видети: Ханс Борн, *Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса* (приручник за посланике бр. 5), Гораграф, Београд, 2003, стр. 75.

који може промовисати или ограничити предности демократских стандарда и вредности.<sup>343</sup>

Потребно је и да посланици сами схвате да је контрола сектора безбедности њихова обавеза према грађанима и демократији, а не одраз поверења или неповерења у руководство (министре или директоре служби) или запослене у овим институцијама. Постоји недовршеност процеса политичке диференцијације и „сазревања” парламента као демократске институције, као и многобројни политички, међупартијски компромиси који карактеришу рад ових тела.<sup>344</sup>

Народним посланицима у преданом раду може засметати недостатак политичке воље да ефикасно спроводе надзор над сектором безбедности, па самим тим и над службама безбедности. Оваква ситуација има везе са ауторитетом парламента, личним интегритетом народних посланика, са степеном развијености демократије и друштва, као и политичким приоритетима политичких и парламентарних странака и посланика. Према томе најтеже је унапредити односно, осигурати постојање политичке воље за усешно обављање контроле рада служби безбедности, а мере које се у том смислу предузимају, обично даје резултате на дужи рок.<sup>345</sup>

На основу упоређивања искустава парламентарних контролних тела у неколико земаља развијених демократија, може се закључити да није успостављен идеални модел контроле служби безбедности од стране парламентарних тела. Ипак може се рећи да је, у земљама са кратким демократским искуством, тај процес на нижем нивоу у односу на западне демократије. Разлог томе је недостатак искуства, као и стручног знања о тој области међу посланицима, затим лоша кадровска селекција посланика који су чланови специјализованих одбора и недостатак стручне и материјално-техничке подршке одбора у раду.

За квалитетну демократску контролу служби безбедности потребна су не само снажна контролна овлашћења која се примењују, него и висок степен међусобног

---

<sup>343</sup> Видети: Саша Јанковић, „Парламентарна контрола служби безбедности у Републици Србији”, *Српска правна ревија*, бр. 7/2008, стр. 100-114.

<sup>344</sup> *Ibidem*, стр. 100-114.

<sup>345</sup> *Ibidem*, стр. 100-101.



поштовања и уважавања између контролора и контролираних. Поред тога, веома је важно и схватање о заједничкој одговорности за безбедност државе и нације, у којој је појединачна одговорност свих актера дефинисана законима. Сваки актер демократске и цивилне контроле, било да је то законодавна, извршна и судска власт, независни државни органи, организације цивилног друштва и јавност, требали би да поседују одређену друштвену, политичку, институционалну и индивидуалну демократску „зрелост”, како би се успешно носили са изазовима које поставља овај процес. Чини се да демократска и цивилна контрола сматрају се условом за развој демократије, колико и самим њеним резултатом.<sup>346</sup>

Поред свих помака који је постојећи закон донео, ипак, у вези са скупштинском, односно контролом служби безбедности од стране скупштинског одбора постоје одређена ограничења, који тај вид демократске контроле чине неефикасним. Тако на пример законом утврђена листа информација које службе безбедности не могу да поделе са члановима одбора, затим Народна скупштина, односно надлежни одбор нема никакав утицај на избор Директора БИА, Директора ВБА и Директора ВОА, што је имајући у виду да је парламент најважнији инструмент демократске и цивилне контроле сектора безбедности свакако негативна појава. Уколико се на све то дода и чињеница да су посланици који су изабрани за чланове Одбора који надзире рад служби безбедности, нестручни, и то у приличној мери у односу на оне које треба да контролишу, те да одбор само два пута годишње расправља о раду служби безбедности и о томе подноси извештај, онда се добија потпуна слика парламентарне контроле у Србији.<sup>347</sup>

Постоје државе који су проблем нестручности посланика решиле тако што су парламенти формирали и именовали посебно тело, састављено од познавалаца или експерата које именују заинтересоване стране, а према постојећем политичком моделу одлучивања и поделе власти у земљи. То тело се, у односу на одбор, доста чешће састаје и константно врши надзор над радом служби безбедности, чиме остварује бољи увид у активности, као и у проблеме са којима се у раду срећу службе безбедности, што даје

---

<sup>346</sup> *Ibidem*, стр. 118.

<sup>347</sup> Видети: Предраг Петровић, „Критички осврт на Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, *Безбедност западног Балкана*, Београдска школа за студије безбедности, Центар за цивилно-војне односе, бр. 15, октобар-децембар 2009, стр 15-17.

озбиљнију црту демократској и цивилној контроли рада обавештајно-безбедносне заједнице и бољу анализу и квалитетније извештаје које о овој теми добија парламент. Таква решења су нађена у Краљевини Норвешкој, Канади, па нешто слично постоји и у Босни и Херцеговини.<sup>348</sup>

Упркос чињеници да је за квалитетан парламентарни надзор над радом служби безбедности потребна адекватна законска регулатива, затим, у кадровском смислу, одговоран скупштински одбор, односно устаљени и успостављени механизми контроле од стране парламента, као и политичка воља посланика, чланова одбора, да се воде државничким, а не страначким интересима, потпуна контрола служби безбедности ће изостати уколико не постоји развијана друштвена свест о томе, као и изграђено обострано међусобно поверење између контролора и контролисаних.

О предностима међусобног односа између служби безбедности са једне и надзорних и контролних тела са друге стране, као и њиховом обостраном конструктивном приступу у том односу у својој студији под називом: „Разумевање надзора обавештајних служби”, (Understanding Intelligence Oversight), говорио је Ејдан Билс (Aidan Wills). Истичући значај и предности међусобног конструктивног односа Вилс наводи да: „надзорна тела уопштено желе да развију конструктиван однос са службама безбедности чије активности контролишу и прате”, као и да то „умногоме отежава посао надзорника да прате активности служби без њиховог пристанка на сарадњу”. „Парламентарни контролни орган”, истиче затим Вилс, „може придобити поверење служби безбедности пажљивим поступањем према поверљивим информацијама и редовно их обавештавајући о оствареним резултатима надзора”. С друге стране, и „службе безбедности такође могу имати користи од конструктивног односа са контролним телима. Пре свега, извештаји парламентарног контролног тела сигурно могу ојачати њихову легитимност и изградити веће поверење јавности у њихов рад. Такође, извештаји о контроли и надзору могу помоћи службама и за добијање додатних материјалних средстава. Спроведене истраге парламентарног одбора понекад могу помоћи да се поврати поверење јавности у

---

<sup>348</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 24-25.

службе безбедности. Исто тако, могу одиграти важну улогу у заштити служби безбедности од могућих злоупотреба извршне власти”.<sup>349</sup>

Колики је у наведеном односу снага, у погледу контроле и надзора над радом служби безбедности заиста утицај надлежног парламентарног тела? Ејдан Вилс сматра да је, без обзира на стручност и већу упућеност у рад служби безбедности која у раду издваја парламентарни одбор од остатка скупштине, ипак значајнија снага и веће могућности за стварни утицај на рад обавештајно-безбедносних служби има парламент. То је пре свега због тога што у „својим рукама”, поседује стварне полуге политичке и правне моћи која може да изврши утицај на службе безбедности. Скупштински одбор своје задовољство или незадовољство радом служби безбедности може да изрази само кроз усвојено мишљење, односно препоруку, које упућује на даљу надлежност скупштине. Парламент је, заправо та инстанца која на основу тог мишљења надлежног парламентарног тела, политичке воље владајуће већине или на основу неког другог утицаја има могућност да утиче на рад и понашање служби безбедности. Те полуге моћи које поседује парламент су заправо закони које може да донесе у тој области и тиме прилагоди својој политичкој вољи рад служби безбедности и други начин је контролом, рестрикцијом или повећањем буџета намењеног службама безбедности, чиме њихов рад олакшава или отежава.<sup>350</sup>

Како у парламентарном одбору за контролу рада служби безбедности седе и представници власти и представници опозиције, велике су шансе, да у зависности од њиховог интереса рад одбора буде исполитизован и опструисан. Тако представници опозиције могу да, на основу уочених неправилности у раду служби безбедности, нападају владу, док представници владе могу да нападају опозицију, прикривајући те неправилности и штитећи владу или појединце у њој. Тако да је и у парламентарном надзорном телу потребан међусобни договор посланика да би њихов рад био квалитетан, То међусобно разумевање купује се политичким уступцима, па је тако често, у већини демократских земаља на челу парламентарних одбора посланик из опозиције, док у саставу тог теле, свакако, доминирају представници владајуће већине.<sup>351</sup>

---

<sup>349</sup> Aidan Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, DCAF, Geneva, 2010, pp. 40-41.

<sup>350</sup> *Ibidem*, pp. 42-43.

<sup>351</sup> *Ibidem*, pp. 42-43.

Сумирајући претходне тврдње и опсервације које се односе на парламентарну контролу рада служби безбедности може се истаћи да је надзор парламента над службама безбедности могућ уколико за то постоји: правни оквир, стручна оспособљеност посланика (чланова одбора), политичка воља чланова одбора за квалитетан рад и већ формирано уверење, односно друштвена свест или обичај о неопходности постојања механизма контроле рада служби безбедности.

Правни оквир обезбеђује највиши правни акт у земљи, односно Устав. Тако је Уставом Републике Србије установљено да Народна скупштина надзире рад служби безбедности и тиме је дефинисан правни основ за скупштинску контролу служби безбедности.<sup>352</sup>

Што се стручне оспособљености посланика, чланова скупштинског одбора за контролу и надзор служби безбедности тиче у Републици Србији, она би могла да буде на вишем нивоу или би бар надлежна скупштинска тела могла за те потребе да користе или формирају стручне службе, што је и предвиђено законом. Уколико се овде дода и промењивост политичке воље посланика и често неизграђен критички став према раду служби безбедности од стране посланика владајуће већине, онда постаје јасно да је друштвена свест и формирање обичајне традиције у смислу квалитетне парламентарне контроле у Републици Србији и даље у формирању, а изван краја се не може прогнозирати. С тим у вези је и квалитет рада скупштинског одбора Републике Србије за надзор и контролу рада служби безбедности упитан, што свакако не доприноси даљем развоју цивилног и демократског друштва у земљи. Стиче се утисак да скупштински одбор својим постојањем и радом у потпуности задовољава форму, али не и суштину.

Анализа записника са седница Одбора, међутим, указује да су теме, које се односе на рад служби безбедности, прилично ретко биле на дневном реду. Тако од укупно 45 седница Одбора, од почетка мандата 2008. године, па до краја мандата 2012. године, на свега 16 седница су се расправљала питања из домена служби безбедности.<sup>353</sup>

---

<sup>352</sup> Видети: „Устав Републике Србије”, оп. цит, чл. 99, ст. 1, тачка 6.

<sup>353</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 147.

Парламентарна контрола служби безбедности, представља тековину савременог, демократског и цивилног друштва, и веома важан сегмент контроле и надзора над радом служби безбедности. Њена улога и значај су већи, ако се узме у обзир чињеница да ту контролу врши законодавно тело, као најугледнија политичка институција у земљи.

Свакако је у питању један сложен механизам, чија ефикасност зависи од много полуга, чији је озбиљан и синхронизован рад веома пожељан, а конструктиван приступ надзору и контроли је обострани стални задатак како контролора, тако и контролисаних. У том смислу стални рад одбора је неопходан, као и константну стручно усавршавање посланика, чланова одбора, јер се ипак ради о специфичним пословима које обављају службе безбедности. Из таквог рада ће свакако произаћи већи број квалитетних закључака који државничким и професионалним приступом могу бити преиначени у законе који би унапредили са једне стране рад скупштинског одбора а са друге ефикасност у раду и бољи положај служби безбедности у друштво.

Парламентарна контрола и надзор над радом служби безбедности садржи прегршт могућности за унапређење цивилног и демократског друштва и потпуног смештања обавештајно-безбедносног сектора у тај оквир. То је, међутим, пут и начин за који је неопходна политичка зрелост и одлучност, јер само на тај начин може доћи до квалитетне парламентарне контроле служби безбедности. Све остало представља само једно политичко лутање без снажних институција, које води у нестабилност.

## 1.2. Контрола служби безбедности од стране извршне власти

У савременим и демократским државама обавештајно-безбедносне службе пружају важну подршку влади и извршној власти уопште, чији и јесу део, у решавању безбедносних изазова и претњи, као и у областима одбране, унутрашње и спољне политике. Из тог разлога, као и због спречавања злоупотребе једних од стране других, неопходно је дефинисати функционалне и садржајне међусобне односе између владе и служби безбедности. Ти односи би требало да садрже јасну дефиницију области деловања

служби безбедности, дакле законску регулативу, али и да развијају однос поверење и високе свести да су у питању важни државни послови.

Од изузетног је значаја да службе безбедности и службена лица која обављају ове задатке буду под демократском контролом легитимно изабраних власти, а не да одговорају самом себи. У демократији су, управо, политичари видљиви чувари јавних служби и ту функцију обављају преко снажних механизма прописаних за управљање и контролу служби безбедности, али и изградњу међусобног поверења.<sup>354</sup>

Сва овлашћења, као и законитост рада служби безбедности зависе од законодавних оквира и правних претпоставки, односно, на који начин је држава регулисала ову област. Међутим, због осетљиве природе овог посла стварна спољашња контрола служби мора бити у рукама извршне власти. Између ефикасне извршне контроле и парламентарног надзора нема никаквих унутрашњих конфликата, јер ефикасан парламентарни надзор зависи од ефикасне извршне контроле служби. Парламент, заправо, не може у потпуности остварити надзор и квалитетну сарадњу са службама безбедности, уколико влада и надлежни министри у њој немају стварну моћ и могућност вршења контроле над њима. Свакако је неопходно да је влада у потпуности информисани о радњама и поступцима који се предузимају у њихово име.<sup>355</sup>

Суштина те, стварне, контроле служби безбедности од стране владе јесте у њеном двоструком карактеру, а односи се на чињеницу да влада и надлежни министри имају могућност и да контролишу рад служби безбедности, али и да захтевају од њих достављање адекватних информација, дајући им петходно смернице и упутства за рад. Све те надлежности које спроводи влада над службама безбедности морају да буду, наравно, законом дефинисане, како оне које припадају појединим министрима и другим владиним службеницима одређених за те послове, тако и оне које су резервисане за директоре обавештајно-безбедносних агенција.

---

<sup>354</sup> Видети: Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, loc. cit, p. 55.

<sup>355</sup> Видети: Marina Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Ashgate, University of Birmingham, 2007, pp. 9-11.

Контрола безбедносног сектора, од стране владе, иако је неопходна, има и одређене недостатке. Пре свега, постоји опасност од претеране тајности, када се влада према подацима добијеним од јавних службеника односи као према свом власништву, где под изговором „националне безбедности” она може покушати да прикрије информације које се тичу одговорности безбедносних служби, а које би према закону морале бити предмет јавне расправе. Затим, може се наћи у искушењу да користи безбедносне агенције или њихове могућности и капацитете за прибављање информација за потребе партијске политике, односно за скупљање података о домаћим политичким противницима или података који могу нарушити углед тих особа. С тим у вези су веома важне заштитне мере које службеницима служби безбедности омогућавају да одбију неоправдане налоге владе (на пример, да прибављају податке о политичким противницима или неистомишљеницима), што би, највероватније, представљало, врхунац демократске контроле служби безбедности или идеал.

Равнотежа између правилне демократске контроле безбедносног сектора и спречавања политичке манипулације веома је сложена и тешко се успоставља. Због тога се формирају заштитне мере, законске границе за релације између владе и служби безбедности као и читави механизми употребе и контроле. На тај начин се штите и једни и други, односно и влада и обавештајно-безбедносне службе. Први од злоупотребе положаја, а други од политичких махинација.

Извршни орган власти у карактеру свог деловања, који се заснива на извршењу, односно спровођењу закона и других прописа донетих од стране законодавног тела, одговоран је и за спровођење уредби, закључака и других владиних одлука, те вођење, уставом и другим обавезујућим актима, утврђене политике, као и предлагања закона законодавном телу на усвајање.<sup>356</sup>

Влада, је дакле, носилац послова извршне власти и спроводи их и обавља кроз систем своје јавне администрације, односно јавне управе. Таква подела власти важи и за Републику Србију. С тим што неки аутори сматрају да у Републици Србији послове

---

<sup>356</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 17.

извршне власти обављају и спроводе и Влада и председник Републике<sup>357</sup>, па се, на основу тога изводи закључак о постојању политичке контроле јавне управе, не само од стране Владе, него и од председника Републике Србије.<sup>358</sup>

Извршна власт у Републици Србији је у надлежности Владе, која је носилац извршне власти, па се политичка контрола јавне администрације углавном односи на политичку контролу коју спроводи Влада са својим надлежним органима и унутрашњима.

Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. Положај Владе дефинисан је одредбама, од члана 122 до члана 135, Устава Републике Србије. Уставом су Влади у надлежности поверена следећа задужења<sup>359</sup>:

- утврђује и води политику;
- извршава законе и друге опште акте Народне скупштине;
- доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона;
- предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач;
- усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом (укључујући и службе безбедности);
- врши и друге послове одређене Уставом и законом.

Народна скупштина бира Владу, па према начину избора Влада Републике Србије припада типу парламентарне владе. Мандатара за састав Владе предлаже председник Републике Србије на основу уставних овлашћења, који затим посланицима Народне скупштине представља будући програм Владе и министре, чланове Владе. Након

---

<sup>357</sup> Видети: Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Конрад Аденауер Стифтунг, Београд, 2009, стр. 143.

<sup>358</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 17.

<sup>359</sup> Видети: „Устав Републике Србије”, оп. цит, чл. 123.



скупштинске расправе посланици приступају гласању и за програм Владе и за састав Владе.<sup>360</sup>

Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри. Председник Владе представља, води и усмерава рад Владе, водећи рачуна о уједначеном политичком деловању, као и усклађеном раду чланова владе. За свој рад, министри, чланови Владе, су одговорни председнику Владе, али и Народној скупштини посредно, што представља вид политичке контроле Владе над министрима.<sup>361</sup>

Влада Републике Србије сигурно представља најзначајнију инстанцу власти која посредно, преко органа јавне управе, руководи и организује живот грађана и развој земље у целини. Због свог непосредног контакта са извршним органима власти, Влада има и најбољи слух за реална искушења јавне администрације у пракси, те, с тим у вези, постојеће прописе прилагођава стварним потребама, доноси нове или укида превазиђене постојеће. Због таквих потреба Влада образује стручне и техничке службе које усмеравају и спроводе њене захтеве, али и усклађују рад органа државне управе, па их на тај начин Влада контролише, усмерава у раду и на најефикаснији начин остварује политички надзор над радом органа државне управе.<sup>362</sup>

Поред наведених, општих, надлежности Владе Републике Србије, постоје и оне појединачне и конкретније, које се тичу организације и функционисања служби безбедности.

У том смислу Влада Републике Србије остварује следеће надлежности:

1. Утврђује безбедносно-обавештајну политику;
2. Одређује смернице за рад служби безбедности;
3. Врши контролу законитости рада служби безбедности;
4. Поставља и разрешава директоре и заменике директора;

---

<sup>360</sup> Видети: „Устав Републике Србије”, оп. цит, чл. 112, ст. 1, тачка 3.

<sup>361</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 17.

<sup>362</sup> *Ibidem*, стр. 18.

5. Директор БИА је обавезан да два пута годишње поднесе извештаје о стању безбедности у Републици Србији и о раду службе којом руководи.

У смислу спровођења тих надлежности постоји разлика између оних које се односе на војне службе безбедности (ВОА, ВБА), које су углавном усмерене на ресорног министра и оне које се односе на рад БИА, чији је директор потчињен председнику Владе. Како се ради о службама безбедности које имају исте или сличне задатке у вршењу обавештајног и контраобавештајног рада, а имајући у виду разлике и друге околности које се могу налазити између њихове безусловне сарадње, Влада Републике Србије је успоставила тело које се бави координацијом рада служби безбедности.

У том смислу је, настављајући традицију из претходних државних уређења на овим просторима, а имајући у виду и упоредна законска решења, Влада Републике Србије је својом одлуком од 31. маја 2007. године формирала Савет за националну безбедност<sup>363</sup> који је дефинисан „као координационо тело које се оснива ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе.”

Разлози за одговарајући правни основ за доношење ове Одлуке садржани су у одредбама члана 112 и 123 Устава Републике Србије, који дефинишу положај председника Републике, као Врховног команданта оружаних снага- Војске Србије и Владе Србије, као извршне власти, надлежне за усмеравање и усклађивање рада државне управе, односно органа који врши надзор и контролу над радом свих државних институција, па и служби безбедности.<sup>364</sup>

Наведена Одлука Владе била је привременог карактера, јер су већ, крајем године, та решења за координацију, усмеравање и контролу рада служби безбедности, преточена у Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије.<sup>365</sup>

У складу са тим Савет за националну безбедност: разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности; разматра међусобну сарадњу

---

<sup>363</sup> Видети: „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије”, *Сл. гласник РС*, бр. 50/07.

<sup>364</sup> Видети: Владимир Цвијан, „Савет за националну безбедност- позитивноправна анализа”, *Српска правна ревија*, бр. 7/2008.

<sup>365</sup> Видети: „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије”, оп. цит.

органа надлежних за одбрану, органа надлежних за унутрашње послове и служби безбедности и њихову сарадњу с другим надлежним државним органима, као и сарадњу са органима и службама безбедности страних држава и међународних организација; предлаже надлежним државним органима мере за унапређење националне безбедности; разматра предлоге за унапређење националне безбедности које му упућују органи надлежни за одбрану, органи надлежни за унутрашње послове, службе безбедности и други надлежни државни органи; разматра питања из делокруга органа државне управе, аутономних покрајина, општина, градова и града Београда која су значајна за националну безбедност; разматра и друга питања која су значајна за националну безбедност.

Савет усмерава и усклађује рад служби безбедности тако што: разматра обавештајно-безбедносне процене и доноси закључке којима одређује приоритете и начине заштите и усмерава остваривање националних интереса који се спроводе путем обавештајно-безбедносне делатности; доноси закључке у вези с радом служби безбедности и Бироа за координацију; доноси закључке којима усмерава и усклађује рад служби безбедности; доноси закључке којима усмерава сарадњу служби безбедности са службама безбедности страних држава и међународних организација; доноси закључке којима усклађује делатности државних органа које су посвећене међународној сарадњи у области националне безбедности и одбране; прати извршавање закључака које је донео; даје мишљења о предлозима годишњих и средњорочних планова рада служби безбедности; даје мишљења Влади о предлозима буџета служби безбедности и прати реализацију одобрених буџетских средстава; даје мишљење Влади о предлогу за постављење и разрешење директора служби безбедности.<sup>366</sup>

Законом је регулисане да су надлежни државни органи у обавези да сарађују са Саветом, нарочито у извршењу донесених закључака. Ако надлежни државни орган не сарађује са Саветом или не извршава његове закључке, секретар Савета је у обавези да о томе, без одлагања, обавештава Савет, који у том случају може позвати руководиоца

---

<sup>366</sup> Видети: Радојица С. Лазић, *Демократска и цивилна контрола рада служби безбедности у Републици Србији од 2000. до 2010. године*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2013, стр. 192.

државног органа да предузме неопходне мере, како би успоставио сарадњу или извршио закључак Савета.<sup>367</sup>

Савета за националну безбедност чине: председник Републике; председник Владе; министар одбране; министар унутрашњих послова; министар правде; начелник Генералштаба Војске Србије; директори служби безбедности (БИА, ВБА и ВОА).

Савет за националну безбедност је, очигледно, орган извршне власти, јер у његовом раду не учествују ни председник Врховног касационог суда, ни председник Народне скупштине, ни председник Одбора за одбрану и безбедност, као ни председник Одбора за контролу служби безбедности Народне скупштине. Савет је, дакле састављен од функционера, односно, органа извршне власти и функционера органа управе.<sup>368</sup>

Седницу Савета за националну безбедност сазива и њоме председава председник Републике, а у случају да је он спречен та одговорност припада председнику Владе. Седница савета се одржавају према потреби, а најмање једном у три месеца, мада је досадашња пракса потврдила да се одржавају много чешће. Седницама Савета на предлог Председника или неког другог члана могу присуствовати и руководиоци других државних органа и институција, као и друга лица која нису чланови савета.

Влада Републике Србије је на основу закона донела је посебну Уредбу<sup>369</sup> о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност, којом је регулисано да је Канцеларија Савета служба Владе, која обавља стручне и административне послове за потребе тог тела. Поменути решењем је регулисано да секретар Савета присуствује и учествује у раду на седницама Савета и Бироа за координацију рада служби безбедности, али без права одлучивања, те да је шеф Кабинета председника Републике секретар Савета по положају. На основу измена и допуна Закона о основама уређења служби

---

<sup>367</sup> Видети: „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије”, оп. цит.

<sup>368</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 62.

<sup>369</sup> Видети: „Уредба о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност”, *Сл. гласник РС*, бр. 12/09.

безбедности које су извршене крајем јула 2012. године секретара Савета за националну безбедност именује и разрешава председник Републике.<sup>370</sup>

Законом о основама уређења служби безбедности предвиђен је и рад Бироа за координацију, који је, уствари, оперативно тело које усклађује рад служби безбедности и извршава одлуке Савета. То значи да Биро утврђује задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и других државних органа и с тим у вези координира њихове активности; утврђује начин њихове оперативне координације; оснива мешовите радне групе за извршење заједничких оперативних задатака; анализира резултате оперативног усклађивања и о томе извештава Савет. Одредбама закона прописано је да најмање једном у шест месеци извештава Савет о тим активностима.<sup>371</sup>

Биро за координацију чине директори служби безбедности и секретар Савета, по службеној дужности, који нема права одлучивања. У раду Бироа за координацију могу по позиву да учествују и представници Министарства спољних послова, директор полиције и начелници управа полиције, Републички јавни тужилац, директор Управе царина и руководиоци других државних органа, организација и институција.<sup>372</sup>

Поред бироа за координацију служби безбедности Савет за националну безбедност формирао је и Канцеларију Савета за националну безбедност и чување тајних података. Њена улога је да обавља стручне, административне и друге послове за потребе Савета за националну безбедност. У делокруг канцеларије спадају послови у вези са сазивањем и припремањем седница, стручни послови у вези са праћењем спровођења смерница и закључака Савета као и послови административно-техничке подршке Бироу за координацију. Чување и стављање на увид члановима Савета извештаја и других аката Савета као и вршење других послова по налогу Савета и секретара Савета, такође спадају

---

<sup>370</sup> Видети: „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије”, оп. цит, чл. 7, ст. 3

<sup>371</sup> *Ibidem*, чл. 11.

<sup>372</sup> Поједини аутори сматрају да у раду Бироа за координацију служби безбедности не би требало да учествује секретар Савета, зато што је то оперативни орган, те истичу да је ту законодавац дозволио превише уплитања у оперативно-стручне послове које су у надлежности служби безбедности; више о томе Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 68-69.

у делокруг рада канцеларије. Канцеларијом Савета руководи директор кога поставља Влада на пет година, на предлог председника Владе, по претходно прибављеном мишљењу Савета. Директор канцеларије Савета одговоран је Влади и председнику Владе. Директор има заменика, кога сам предлаже, а кога поставља Влада на пет година, по претходно прибављеном мишљењу Савета. Заменик директора канцеларије помаже директору у оквиру овлашћења која му он одреди и замењује га ако је одсутан или спречен.<sup>373</sup>

Из наведеног је јасна улога и положај Савета за националну безбедност, као и његовог органа Бироа за координацију рада служби безбедности, у оквиру постојећег система координације и усмеравања рада служби безбедности у Републици Србији. Њихова основна улога је да координирају радом служби безбедности, али и да постављају политичке приоритете у безбедносном деловању служби, те да нађу механизам за превазилажење евентуалног несклада и неразумевања међу службама безбедности и међу другим државним органима. Свакако је Савет за националну безбедност веома битан део извршне власти, који као посредник ослушкујући стварне потребе и проблеме на терену, решава, поред оних практичних изазова у смислу координације међу службама безбедности, и оне административне нејасноће, па тако се доносе нови ефикаснији прописи и укидају стари, превазиђени.

### 1.3. Контрола служби безбедности од стране председника Републике

У упоредно правним системима, где доминира председнички облик власти, председник, где је на тај начин организована власти у држави, има изражену улогу у извршној власти. Он је тај, заправо, који води и усмерава државна и национална политичка и друга одредења како у оквиру државних граница, тако и ван њих. Бира и формира извршне органе који руководе радом државних органа и координишу њихове активности.

---

<sup>373</sup> Видети: Радојица С. Лазић, *Демократска и цивилна контрола рада служби безбедности у Републици Србији од 2000. до 2010. године*, оп. цит, стр. 198.

У Републици Србији, у одређеној мери, део извршне власти припада и председнику, а то је посебно видљиво у сектору безбедности и упоређујући претходне уставе са актуелним, уочљива је израженија улога председника Републике данас, него раније.

У оквиру уставних надлежности председника Републике Србије предвиђено је да: представља Републику Србију у земљи и у иностранству; проглашава законе; предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе и носиоце функција; поставља и опозива амбасадоре, прима акредитивана и опозивна писма страних дипломатских представника; даје помиловања и одликовања и врши друге послове утврђене Уставом. Председник Републике, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.<sup>374</sup>

Извршне надлежности председника Републике посебно се истичу у сектору безбедности и то у оном делу који се односи на управљање оружаном силом. Утемељење за његов такав утицај на војску се налази у Уставу Републике Србије где се наводи да председник „командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије”.<sup>375</sup>

Поред наведеног, председник: подноси заједно с Владом Народној скупштини предлог за проглашење ратног и ванредног стања; даје сагласност на нацрт Стратегијског прегледа одбране Републике Србије усваја Доктрину Војске Србије, на основу предлога министра одбране; наређује спровођење Плана одбране Републике Србије; утврђује основе мирнодопске и ратне организације Војске Србије, на основу предлога министра одбране; усваја План мобилизације Војске Србије; наређује спровођење мера приправности, општу и делимичну мобилизацију; усваја План употребе Војске Србије и наређује њену употребу; одлучује, у складу са законом, о упућивању припадника Војске Србије у мултинационалне операције, на основу одлуке Народне скупштине; доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије ; поставља и разрешава начелника Генералштаба Војске Србије, након прибављеног мишљења

---

<sup>374</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 19.

<sup>375</sup> „Устав Републике Србије”, оп. цит, чл. 112, ст. 2.

министра одбране; доноси правила која се односе на употребу Војске Србије, као и друга правила којима се уређује унутрашњи ред и правила службе у Војсци Србије; врши и друге послове одређене законом.<sup>376</sup>

Уколико у неким пословима везаним за одбрану не утиче директно, ипак услед чињеница да поставља и разрешава дужности највише официре, односно да потписује и одобрава прописе и друга документа које се односе на употребу војске у миру и рату, онда је његова улога, као извршног органа власти, значајна.

Иако нигде није прецизно наведено ангажовање председника Републике у смислу контроле и утицаја на рад служби безбедности, ипак је његово присуство видљиво у чињеници да командује војском и да поставља и разрешава официре војске, а самим тим и директоре Војнообавештајне и Војнобезбедносне агенције, док као председник Савета за националну безбедност и на основу чињенице да је шеф кабинета председника Републике секретар Савета и члан Бироа за координацију служби, онда је јасан председников утицај на рад служби безбедности Републике Србије.

У демократским друштвима, цивилни врховни командант, у нашем случају, председник Републике је овлашћени представник легитимне и легалне власти. Он је, према изабраној функцији, заштитник битних вредности и интереса друштвене и политичке заједнице на чијем је челу. С тим у вези он је највиша истанца у цивилном ланцу командовања војском једне државе, а надлежности врховног команданта се односе и на свеукупни систем одбране, па самим тим и на службе безбедности.<sup>377</sup>

Улога председника Републике, на основу свега већ образложеног, у безбедносном сектору, јесте, између осталог, да гарантује да ће Војска Србије и службе безбедности, заправо, бити подвргнуте цивилној контроли, од стране председника, који има највећи демократски изборни потенцијал, међу свим државним представницима. Председник је дакле, на одређени начин, гарант њиховог легалног и легитимног рада.

---

<sup>376</sup> Видети: Радојица С. Лазић, *Демократска и цивилна контрола рада служби безбедности у Републици Србији од 2000. до 2010. године*, оп. цит, стр. 198.

<sup>377</sup> Видети: Мирослав Хацић, *Појмовник – цивилни ланац командовања*, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2008, стр. 8.



Са друге стране, постоји бојазан да изражена улога председника Републике, као извршног органа власти у пословима усмеравања и контроле рада служби безбедности, га исувише меша у оперативну надлежност над службама безбедности, па тако не може да се отргне том утицају или не може да правилно, без субјективног осећаја, надгледа правилност у раду, као и легалност и легитимност служби безбедности и Војске Србије у целини, а самим тим и целокупном сектору безбедности у Републици Србији.

Председник републике, очигледно, према Уставу, јесте врховни командант Војске и представља цивилни и демократски ауторитет према војсци и службама безбедности, у смислу њихове контроле, организације и употребе, са једне стране, а свакако је присутан и има значајну улогу у извршним телима безбедносног сектора, где са осталим органима извршне власти усмерава и координише, директно или индиректно, рад и функционисање служби безбедности, са друге стране. На основу овога се може његова улога, у сектору безбедности, дефинисати као двострука.

## **2. Управна контрола служби безбедности**

Управна власт, у Републици Србији, представља систем власти, који је хијерархијски и организационо потчињен извршној власти. На овај начин се јавна управа и даље третира као подређени подсистем извршне власти нижег хијерархијског и организационог нивоа у односу на извршну власт. У том смислу њена основна улога је бирократског карактера, препуна послушних чиновника, чији се рад своди на решавање спорова у управним стварима, пуко извршавање закона и спровођење управног надзора.<sup>378</sup>

Таква ситуација у јавној управи не доприноси њеној ефикасности, него напротив је чини тромом и инхибитором целокупног система јавне управе. Неefикасна јавна управа у

---

<sup>378</sup> Опширније видети у: Стеван Лилић, „Извршна власт и управа у парламентарном и председничком систему поделе власти”, *Актуелна Уставна и друга питања конституисања правне државе III* (зборник радова), Правни факултет, Београд, 1994, стр. 26.

крајњој линији и поред свих других недостатака, знатно компликује и уназађује живот обичних грађана, па и у погледу безбедности, како оне индивидуалне, тако и националне. Она, једноставно, не прати, на адекватан начин, потребе друштва.

Управна, односно административна контрола управе подразумева контролу јавне управе коју спроводи сама управа, па се за њу још каже да се односи на унутрашњу контролу. Унутрашња, административна контрола је, уствари правна контрола, виших управних органа над нижим, односно претпостављених над потчињенима, а на основу вертикалне надлежности.<sup>379</sup>

У овом случају су, дакле, и субјекат и објекат контроле органи управе, што, свакако, изазива недоумице у погледу ефикасности контроле. Иако је у питању најстарији облик контроле у управној организацији, који почива на принципу хијерархије, у условима савременог приступа јавној управи, као и искушењима у којима се она свакодневно налази, чини се, да овај облик контроле полако губи поверење. Основни недостатак је управа контролише саму сабе из чега могу да произађу многе неправилности и разне малверзације и злоупотребе службеног положаја, заташкавања незаконитих радњи и узурпација људских права.

Овакав, хијерархијски, начин устројства јавне управе, карактеристичан је за режиме са ауторитативном извршном влашћу, а претеча оваквог деловања се може наћи у уређењу полицијских држава, које је претходило правној држави, када није постојала развијена примена правних прописа на устројство и организацију власти. Изражена вертикална организација власти, обично је непотребно бирократизована и није у складу са демократским опредељењима цивилног друштва.

Унутрашња контрола управе може бити: (1) инстанциона контрола, што је, заправо, контрола рада и одлука нижег управног органа од стране вишег, а на основу уложене жалбе незадовољног субјекта, затим (2) службени надзор, а то је контрола рада и одлука

---

<sup>379</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 21.

нижег органа од стране вишег органа, а на основу посебних законских овлашћења, ту је и (3) контрола управе коју остварују посебни инспекцијски органи и (4) контрола или надзор над самоуправом, што би била контрола законитости рада и одлука органа локалне самоуправе.<sup>380</sup>

Када се говори о унутрашњим облицима управне контроле онда се разматрају инстанциона контрола и контрола путем службеног надзора. Инстанциона контрола се спроводи на основу жалбе субјекта у редовном управном поступку и то је њена основна карактеристика да реагује на захтев странке, док је контрола путем службеног надзора, заправо, контрола без захтева странке, то јесте, контрола по службеној дужности.

Спољни облици управне контроле су инспекцијска контрола и надзор над локалном самоуправом. Инспекцијска контрола, обично, бар формално, има одређену самосталност, у односу на орган управе који контролише, па се она, на основу тога, бар у субјективном смислу, доживљава као спољни облик управне контроле. Ту спада управна инспекција, инспекција рада и друге, а оне делују на основу својих прописа и према плану, односно на основу службене дужности. Њихова контрола се углавном односи на стриктно придржавање прописа од стране контролисаног субјекта, али и испуњавања одређених стандарда, као предуслова за обављање делатности. Надзор над локалном самоуправом је добар пример контроле где виши орган, као што су на пример одређене владине инспекције или службе одређених министарстава, (финансијска инспекција, на пример) контролишу рад органа локалне самоуправе, односно, њене администрације. У питању је, дакле, типичан, хијерахијски заснован, принцип управне контроле вишег органа над нижим.

Главни недостатак унутрашње административне контроле произилази из њеног хијерархијског устројства, које се, мање – више, уз све реформе и данас задржало, јер је преовладало мишљење да управа мора да има поредак заснован на хијерархији. Управа сама себе контролише по принципу самоконтроле, која је у великој мери супротстављена

---

<sup>380</sup> *Ibidem*, стр. 19.

општем појму контроле, за коју је неопходно постојање бар два различита субјекта која су међусобно независна и самостална.<sup>381</sup>

Што се унутрашње (интерне) контроле служби безбедности тиче она је основна гаранција против могућности да власт злоупотреби службе безбедности, посебно када је друштво посвећено демократским вредностима и поштовању људских права. У том смислу, спољне контроле, у том случају, имају задатак да подстакну унутрашње контроле, те да се на основу законских решења увере у њихову исправност.

На овом нивоу контрола служби безбедности има за циљ да их подстиче да правилно спроводе закон и актуелне владине смернице за рад, затим правилан рад директора агенција, исправно коришћење обавештајних података и досијеа, те да се посебна овлашћења користе на основу закона и да се на тај начин поспешује интерна контрола служби безбедности. Овакви поступци унутрашње контроле на нивоу саме агенције важни су за све остале облике спољашњег демократског надзора који спроводе законодавна, извршна и судска власт, као и независни државни органи, цивилни сектор и јавност. Ови механизми унутрашње контроле обезбеђују спровођење службених мера и закона на ефикасан, професионалан и легалан начин.<sup>382</sup>

Овако успостављена интерна контрола функционише по принципу субординације и преносу степена овлашћења у вертикалном нивоу, где виши руководиоци служби безбедности врше ефикасну контролу у нижим нивоима, а преко руководиоца нижег ранга, као што су: начелници управа, одељења, одсека, испостава, група и сл. У тим условима поделе одговорности у раду, руководиоци вишег или највишег ранга, сnose и део командне одговорности за оне из нижег нивоа. Дешава се, понекад, да виши менаџмент може на различите начине покушати да избегне преузимање одговорности за поступке или пропусте учињене у „нижим нивоима”. Мада у већини закона који регулишу

---

<sup>381</sup> *Ibidem*, стр. 21.

<sup>382</sup> Видети: Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, loc. cit, p. 24.

рад служби безбедности посебно је наглашена „самосталност поступања” припадника „у извршавању поверних послова”.<sup>383</sup>

У том смислу је потребно веома добро, законски, уредити односе субординације и хијерархије у оквиру управних структура у службама безбедности, како би се знало ко је за чије поступке и рад одговоран и ко кога контролише. Треба постићи исте или сличне односе као што су, на пример, у војним структурама, а који се односе на командну одговорност. Циљ оваквог уређивања односа јесте да се утврди свачија одговорност у раду и контроли, како би се спречиле злоупотребе и значајни пропусти у раду. На ово треба посебно обратити пажњу јер службе безбедности у оперативном раду долазе до веома осетљивих информација и некада њихова и најмања злоупотреба може бити погубна. Из тог разлога је неопходно строго дефинисати те процедуре којима би се утврдио начин издавања наређења и на који начин, те коме и од стране кога.

Поред тога што ће се, у том смислу, уредити законски прописи, неопходна је и едукација кадра, као и свих запослених у безбедносном сектору, како би се сви они упознали са „штакљивим” наређењима претпостављених и како да поступају у том случају и коме да се обрате за помоћ. Свакако би се и дефинисала свачија одговорност и делокруг рада, па тако и у том погледу не би било нејасних ситуација. Те едукације би се вршиле на свим нивоима и усавршавањима, редовно и периодично, а редовне едукације и усавршавања кадра су, услед нових и софистицираних безбедносних изазова и претњи су преко потребне.

Унутрашња контрола служби безбедности је веома битна, а у већини случајева је важнија од спољашњих контрола и то управо због тога што је интерног карактера. Уколико је унутрашња контрола служби безбедности постављена на чврсте темеље и са развијеном свешћу и контролних и контролисаних органа, онде је она тај стуб темељац на коме почива законитост и правилност у раду њених припадника.<sup>384</sup>

---

<sup>383</sup> Marina Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Ashgate, loc. cit, p. 7.

<sup>384</sup> Опширније видети у: Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, loc. cit, p. 28.

На другој страни спољашне контроле, рецимо, од стране парламента или владе, могу да наиђу на одређену опструкцију једних од стране других, јер владајућа страна и опозиција у скупштинским одборима не морају да буду на истој линији, што се извршне власти тиче несагласност председника Републике и председника Владе може да доведе до опструкције у раду Савета за националну безбедност. Због тога је унутрашња контрола служби безбедности институционално и суштински веома важна.

Службе безбедности контролишу своје припаднике преко директора и вишег руководства издавањем директива, интерним прописима и административним одлукама. Контролу и ревизију непрофесионалног понашања може обављати одељење или сектор за послове унутрашње контроле. Поред тога, дужност да се пријави незаконита активност, на јасно прописан начин, представља важну етапу развоја механизма одговорности у оквиру самих служби.<sup>385</sup>

У упоредном законодавству у области унутрашње контроле служби безбедности у последње време појавио се и један нови, интерни механизам одговорности тзв. „дувач у пиштаљку”, или јавни службеник (који још није развијен у Србији) који открива информације, наводно у служби виших интереса јавности, упркос својој обавези чувања тајне. „Дувач у пиштаљку” (прикладнији назив је: „узбуњивач”) настоји да привуче јавну и политичку пажњу на појаву корупције, преваре или неког другог и грубљег примера лоше управе. Веома је битно да се „узбуњивачу” загарантује заштита од законских или дисциплинских мера, што им омогућава да органима контроле и надзора скрену пажњу на кршење прописа и на неки други облик незаконитог и несавесног поступања, а који може да произведе одређене последице.<sup>386</sup>

Стандардно, већ, један од најснажнијих механизма за опомињање на законитост и правилност у раду у службама безбедности јесте самоодговорност и савесност самих

---

<sup>385</sup> Видети: „Закон о Безбедносно-информативној агенцији Републике Србије”, оп. цит, чл. 24; „Уредба о дисциплинској одговорности припадника БИА”, *Сл. гласник РС*, бр. 75/06; „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, чл. 42.

<sup>386</sup> Опширније видети: Маријана Милосављевић и Драгана Милатовић (урс), *Заштита узбуњивача*, Удружење Еутопија, Београд, 2011, стр 39.

припадника служби безбедности, који свој рад искључиво заснивају на професионализму и етици. Због тога међу припадницима служби мора да се негује квалитетан одабир кадра, стална обука и усавршавање запослених, разумевање за више циљеве којима стреме, развијена сваст о свом положају и улози у друштву, али и квалитет и интегритет руководећег кадра.

Најпозданије информације о незаконитом деловању неке безбедносне или обавештајне службе „најчешће ће потећи из саме службе”. Отуда је обавеза пријављивања и исправљања незаконитог деловања веома важна и корисна. Она истовремено јача положај службеника у агенцији, јер подстиче њихову бригу за законито деловање.<sup>387</sup>

Унутрашња контрола има смисао и остварује максималан успех само уколико постоји и делује у правно уређеном систему, где су све околности и евентуалности у којима могу да се нађу контролни органи и контролисани појединци или органи прописани. Удари такве врсте на унутрашњу контролу, који се односе на злоупотребу обавештајних података или метода прикупљања информација могу бити и од стране владајућих институција, па и саме Владе, која такве информације, о политичким противницима може искористити у предизборној кампањи. Због тога је, за квалитет унутрашње контроле битно да безбедносно-обавештајне агенције у демократији задрже политички неутралан став и да избегне приклањање актуелним политичким потребама.

Своју стварну и квалитетну улогу у унутрашњој контроли служби безбедности, како према јавности и вишим истанцама, тако и међу припадницима обавештајно-безбедносног апарата, контролни органи ће показати поштовањем прописа и спровођењем дисциплинског поступка према онима који су се оглушили о закон. Дисциплинским поступком се остварује заштита друштва, државних органа и самих државних службеника.

Кажњавањем државног службеника одговорног за повреде службене, односно радне дужности, онемогућава се изједначавање кривице, односно наметање одговорности

---

<sup>387</sup> Видети: Богољуб Милосављевић и Саша Ђорђевић, *Корупција у сектору безбедности: унутрашња контрола*, едиција: Предлог практичне политике, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, новембар 2012, стр. 11.

осталим службеницима у државним органима који уредно и квалитетно обављају свој посао. Наравно, у поступку утврђивања дисциплинске одговорности је нужно да се државном службенику обезбеди право на правичан поступак, а да одлука о одговорности буде донета након утврђивања свих важних чињеница и уз поштовање претпоставке невиности.<sup>388</sup>

Када су у питању војне службе безбедности примењују се прописи који важе за професионална војна лица. Конкретније одредбе за утврђивање дисциплинске одговорности регулисане су Правилном о војној дисциплини<sup>389</sup>. Код дисциплинских престапа за професионална војна лица могу се разликовати два дисциплинска режима: поступак за дисциплинске грешке и поступак за дисциплинске преступе.

Унутрашња контрола у Безбедносно-информативној агенцији, као цивилној служби, у складу са законом, организована је на основу Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и односи се на контролу законитости рада и контролу трошења финансијских средстава. Начин вршења унутрашње контроле уређен је актом који је донео директор, а који је означен одређеним степеном тајности.<sup>390</sup>

Унутрашња контрола законитости рада надзире и контролише поштовање начела уставности и законитости у обављању послова из надлежности службе. Нарочито то се односи у погледу поштовања и заштите људских права при извршењу задатака и примени посебних поступака и мера, а посебно:

- испитује законитост предузетих радњи, мера и метода БИА;
- испитује притужбе, петиције, представке и предлоге физичких и правних лица или припадника БИА, упућене директору или Влади и другим органима у вези са радом БИА и
- поступањем њених припадника и о томе доставља извештај органу коме су упућени.<sup>391</sup>

---

<sup>388</sup> Видети: „Уредба о дисциплинској одговорности припадника БИА”, оп. цит, чл. 2.

<sup>389</sup> Видети: „Правило о војној дисциплини”, *Службени војни лист*, бр. 22/08.

<sup>390</sup> Поменути акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места унутар БИА доноси директор Агенције уз претходну прибављену сагласност Владе Републике Србије.

<sup>391</sup> Видети: „Одговори на Упитник Европске комисије”, Влада Републике Србије, 27. јануар 2011, питање бр. 100.



Припадници БИА, према важећем закону, дужни су да органима унутрашње контроле омогуће рад и пруже сваку врсту стручне помоћи. За своје обраћање органима унутрашње контроле припадник БИА не може бити дисциплински гоњен и дужан је да сарађује са органима унутрашње контроле, а та сарадња може да иде чак и до полиграфског испитивања или налога да се за појединог припадника службе безбедности уради безбедносна провера. Руководилац организационе целине дужан је да писменим путем извести директора о последицама извршене контроле и мерама и предлозима за отклањање недостатака.

Унутрашња буџетска контрола и ревизија је активност која пружа независно, објективно уверавање и професионално мишљење као и саветодавне услуге, са циљем да допринесе унапређењу пословања корисника јавних (буџетских) средстава.<sup>392</sup>

На основу Закона о буџетском систему, у БИА је организована интерна буџетска контрола и ревизија.<sup>393</sup> Она се састоји у давању стручног мишљења и савета на усвојене планове и програме рада, а у првом реду се обавља у материјално-финансијском пословању, у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима, и подразумева економично, ефикасно и ефективно кооришћење средстава, заштиту средстава и података.<sup>394</sup>

Ближи начин буџетске и ревизорске контроле уређен је актом који доноси директор агенције, а његов редовни извештај надлежним институцијама о стању и раду БИА садржи све компоненте унутрашње контроле, па и ове сегменте који се односе на трошење буџетских средстава. Тиме се свакако даје на значају и смислу унутрашње контроле.

---

<sup>392</sup> Видети: „Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору”, *Сл. гласник РС*, бр. 99/11, чл. 2.

<sup>393</sup> Видети: „Закон о буџетском систему”, *Сл. гласник РС*, бр. 54/09,73/10, 101/10, 101/11 и 93/12, чл. 80.

<sup>394</sup> *Ibidem*, чл. 91. и 92.

Унутрашња контрола ВБА, односно ВОА, врши контролу законитости рада и примене овлашћења њихових припадника. Руководилац унутрашње контроле је непосредно потчињен директору ВБА, односно ВОА, коме редовно подноси извештаје о раду и о евентуалним злоупотребама и неправилностима у раду ове две војне службе безбедности. Руководилац унутрашње контроле је дужан да обавести генералног инспектора, а по потреби и надлежни одбор Народне скупштине, када има сазнања да директор ВБА, односно директор ВОА није отклонио незаконитост или неправилност у раду коју је утврдила унутрашња контрола. На захтев унутрашње контроле, а по одлуци директора ВБА, односно директора ВОА, припадник ВБА, односно ВОА, је обавезан да се подвргне безбедносној провери, провери психофизичке способности, провери здравственог стања, полиграфском тестирању и другим проверама.<sup>395</sup>

Институција генералног инспектора служби у упоредном законодавству не представља никакву новину и својим постојањем допринела је јачању унутрашње контроле у службама безбедности.<sup>396</sup>

Увођењем институције генералног инспектора у оквиру Министарства одбране као и адекватним уређењем рада унутрашње контроле на нивоу Војнобезбедносне агенције (ВБА), односно Војнообавештајне агенције (ВОА), новим законским решењима појачани су механизми надзора и контроле двају војних служби.<sup>397</sup>

Генерални инспектор: надзире примену начела политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду ВБА и ВОА и њихових припадника; надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад; даје мишљење на нацрте закона, других прописа и

---

<sup>395</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, чл. 57.

<sup>396</sup> Опширније видети у: Ханс Борн и Ејдан Вилс (урс), *Надзор над обавештајним службама*, ДЦАФ, Женева, 2012, стр. 34-36.

<sup>397</sup> Положај и рад Генералног инспектора регулисан је одредбама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији и Правилника о раду Генералног инспектора (*Службени војни лист*, бр. 18/10), а положај и рад унутрашње контроле одредбама члана 57. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Правилника о раду унутрашње контроле Војнобезбедносне агенције (*Службени војни лист*, бр. 18/10) и Правилника о раду унутрашње контроле Војнообавештајне агенције (*Службени војни лист*, бр. 18/10).

општих аката из надлежности ВБА и ВОА; утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду ВБА и ВОА и њихових припадника; подноси извештај министру одбране о резултатима надзора са предлогом мера.<sup>398</sup>

Генералног инспектора поставља Влада на период од пет година, на предлог министра одбране, уз прибављено мишљење Савета за националну безбедност. Одговоран је за рад министру одбране и подноси извештај о спроведеној контроли најмање једном годишње надлежном одбору Народне скупштине. На основу законских одредби, не може бити члан политичке партије, нити обављати другу јавну функцију. Законом је регулисано да за генералног инспектора може бити постављено лице које има најмање девет година радног искуства у струци. Поступак за разрешење генералног инспектора може покренути Влада или министар одбране.<sup>399</sup>

Развој унутрашње контроле служби безбедности у Републици Србији доприноси даљој демократизацији друштва, али и професионализације обавештајно-безбедносног апарата. Кроз призму неутралности и професионалног приступа раду, службе безбедности се модернизују и у стручном смислу уздижу на ниво где је законитост и правилност у раду темељ безбедносног система државе.

Унутрашња контрола је, уствари, систем прописа, правила, процедура и тела, која постоје у оквиру једне институције. Њихов основни циљ је заштита и унапређење интегритета постојећих институција, тако што спречава сваку појаву незаконитости и неправилности, које се могу појавити у редовном обављању послова. Органи унутрашње контроле представљају прву линију одбране у спречавању незаконитости и неправилности.

Демократска и цивилна контрола представља кључни предуслов у реформама служби безбедности. Она захтева сталну будност бројних актера, на државном нивоу, међу грађанством, али и од вандржавних институција. Истраживани и анализирани видови

---

<sup>398</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, чл. 54.

<sup>399</sup> Видети: „Правилник о раду Генералног инспектора”, оп. цит.

контроле који се спроводе над службама безбедности у Републици Србији и конкретни показатељи о оствареним резултатима, у нормативном регулисању и стварном практиковању, говоре нам да се тај систем одвија у основи на савременим демократским принципима и позитивним устројствима других држава. Промене које су у истраживаном периоду учињене указују, такође, да процес није довршен и да је потребно наставити започете реформе.

### **3. Судска контрола служби безбедности**

У сваком демократском и цивилном друштву доминантан је принцип поделе власти на парламентарну, извршну и судску, што је основна тековина правне државе. Уколико не постоје јасне границе између ове три гране власти, и ако нису испуњени услови да судска власт буде независна од законодавне и извршне, то сигурно води до непоштовања људских права и слобода, као и кршења политичких слобода и непостојање владавине права. Независност судства је основни предуслов за остваривање уставне, парламентарне државе, пре свега, као гаранта заштите људских, политичких и мањинских права.

Значај независности судства и његова улога у очувању људских права и слобода стално се прожима кроз правне системе, унапређује и истиче као основна и највреднија категорија и тековина савременог демократског друштва.

Тако, на пример, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода гарантује да право на правично суђење подразумева суђење у „разумном року” и „пред надлежним судом који је образован на основу закона”.<sup>400</sup>

Париска повеља, састваљена за успостављање нове Европе, као једно од три битна начела демократије истакла је „непристрасно вршење правде”, док Копенхашки документ

---

<sup>400</sup> „Европска Конвенција за заштиту људских права и слобода”, Рим, 1950, чл. 6, ст. 1.

из 1990. године наводи да је од суштинског значаја за људско достојанство постојање „независности судија и непристрасно функционисање јавног судства”.<sup>401</sup>

Судска власт је одвојена од законодавне и извршне власти. Законодавна власт доноси законе, најчешће на предлог извршне власти, док је улога судске власти да их примењује на одређеним случајевима. Начело поделе власти између судске и извршне је прилично сложенија, посебно ако се има у виду одговорност органа државне управе, међу које спадају и службе безбедности, пред судовима за кривична дела учињена у вршењу службе и ван њих. Судови су и овлашћени да одлучују и о законитостима управних аката које доноси извршна власт. То је најбоља гаранција законитости рада извршне власти и чини један од стубова правне државе. У савреној држави у којој рад извршне власти и органа управе није подложен судском надзору нема говора о постојању правне државе.

Независност судске власти се манифестује кроз положај судова у начелу поделе власти и на независтан статус самих судија. Устав дефинише независност суда и судија и даје им аутономију у односу на законодавну и пре свега извршну власт. Судска независност у односу на управу и њене органе гарантује независтан и аутономан положај судске власти у односу на извршну власт. Постојање овог принципа у правном животу једне државе исту дефинише као демократску и правну.

Када је у питању судска контрола рада служби безбедности она се односи на поштовање људских права и њихових ограничења које допушта Устав, као највиши правни акт једне државе, а која се односе на мере које у свом раду предузима служба безбедности.

Људска права су загарантована Уставом и примењују се у циљу очувања људског достојанства и остваривања слобода и једнакости сваког појединца у демократском друштву, које почива на владавини права. Устав предвиђа ограничење загарантованих људских права, али само у одређеним случајевима, али и тада без залажења у суштину гарантованог права. Суштинско деловања сваке безбедносне службе води ка ограничењу

---

<sup>401</sup> „Копенхашки документ”, Организација за европску безбедност и сарадњу, 1990, ст. 12, тачка 5.

уставом загарантованих људских слобода и права. Тако да у простору у коме делује служба безбедности ту долази до ограничавања права.<sup>402</sup>

Уставна права и слободе која су у оваквим случајевима ограничени деловањем обавештајно-безбедносних служби углавном се односе на све врсте приватности поједница од права на приватну преписку и друга средства комуницирања, као и право на повредивост стана и друга права и слободе које произилазе из наведених, а тичу се појединца. Дакле, судска контрола, представља незаобилазан и битан чинилац система демократске контроле рада органа служби безбедности.<sup>403</sup>

Улога судова у одобравању и праћењу ограничавања људских права и слобода од стране органа служби безбедности је од великог значаја. Њиховим ангажовањем у том смислу се даје легитимитет обавештајно-безбедносном апарату, у складу са Уставом, и свака будућа одговорност у том случају се дели. Једино је такав приступ служби безбедности, који је судски одобрен, у ограничавању људских права и слобода легитиман и институционализован. Сваки други облик предузимања тих мера је незаконит и представља класичну злоупотребу положаја.

С тим у вези Вучко Миричић истиче: „Кад већ предвиђа ограничења људских права, Устав обавезује све државне органе, а нарочито судове да у оваквим случајевима поступају веома опрезно и са нарочитом пажњом. Захтева се да се води рачуна о праву које се ограничава, о важности сврхе ограничења, о сразмери ограничења са сврхом и о томе да ли постоји могућност да се у сваком тренутку то ограничење замени, односно постигне неким мањим ограничењем. Из овога произилази да је улога суда у односу на остале државне органе пресудна, али и динамична и то од момента одлуке којом се дозвољава примена мера, током мера и након престанка тих мера”.<sup>404</sup>

---

<sup>402</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 73.

<sup>403</sup> *Ibidem*, стр. 73.

<sup>404</sup> Вучко Миричић, „Улога судова у примени посебних мера од стране различитих државних установа”, у: Мирослав Хаџић и Предраг Петровић (урс), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно војне односе, 2008, стр. 105-106.

Судска контрола почива на контроли законитости мера тајног прикупљања података, заправо постиже се тиме што службе безбедности за њихову законску употребу морају добити писмену судску сагласност. Судови су надлежни да одлучују о законитости коначних управних аката у управном спору, о евентуалној кривичној одговорности припадника, као и о накнади штете коју службе безбедности нанесу грађанима појединачно.<sup>405</sup>

Такве надлежности имају окружни судови и Врховни касациони суд Србије. Судови, дакле, имају веома важну улогу у одређивању да ли је таква активност оправдана и у постављању јасних граница за извршну власт, ради спречавања злоупотреба.

Стварање ефикасног, независног и непристрасног судства је важан чинилац у развоју и спровођењу владавине права, а тиме и демократизације друштва. Судови и правосуђе, на другој страни, могу бити ограничени као надзорни и контролни механизам према службама безбедности, због поштовања закона. Чак и у демократијама са најактивнијим правосуђем, судови традиционално показују одређени степен приклањања према извршном сектору по питањима која се тичу националне безбедности. Што је својеврсни политички утицај на независност судства. Судије подложне политичком утицају и притиску могу бити неспособне да дејствују ефикасно у функцији надзора.<sup>406</sup>

Независност суда као облика власти се, с једне стране, огледа у самосталности у његовом раду према органима законодавне и извршне власти, док се, са друге стране, огледа и према осталим државним органима и организацијама, политичким странкама, удружењима грађана, невладиним организацијама и сл. Свака опструкције, посебно извршне према судској власти мора бити најстрожије санкционисана. Судске одлуке не могу се стављати ван снаге одлукама законодавне власти.

---

<sup>405</sup> Видети: Marina Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, loc. cit, p. 19.

<sup>406</sup> Видети: „Безбедносне службе у уставној демократији”, Хелсиншка фондација за људска права, Варшава и Центар за студије националне безбедности, Вашингтон, принцип 4, пасус 4.

Контрола рада служби безбедности у Републици Србији од стране судске власти видљива је у два посебна правна режима. Први режим прописан је правилима кривичног поступка Републике Србије (Законик о кривичном поступку), а други, правилима прописа која уређују организацију и рад служби безбедности (Закон о Безбедносно-информативној агенцији и Закон о Војно-безбедносној и Војнообавештајној агенцији).<sup>407</sup>

Службе безбедности током својих активности ограничавају људска права и слободу на различите начине. У правном систему Републике Србије постоје разлике у именувању начина на који службе безбедности означавају, уставом прописана, људска права и слободу. С тим у вези Закон о Безбедносно-информативној агенцији, користи израз „мере којима се одступа од неповредивости тајности писама и других средстава општења”<sup>408</sup>, Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији употребљава израз „посебни поступци и мере тајног прикупљања података”<sup>409</sup>, док Законик о кривичном поступку препознаје предузимање „мера органа гоњења за доказивање кривичних дела из члана 504а овог законика”.<sup>410</sup>

Овде, ипак, треба направити разлику између предузимања мере прикупљања података, односно ограничавања људских права и слобода када се ради о превентивним реаговањима на могуће угрожавање уставног поретка и националних и државних интереса од стране група или појединаца и када се ради о кривичном гоњењу. У првом случају се, писменим захтевом, тражи од суда одобрење за предузимање мера ограничавања права и слобода, а у другом те и друге мере наређује јавни тужилац.

Услед нових безбедносних изазова и претњи, које се углавном односе на разне облике тероризма, улога служби безбедности у спречавању терористичких испада је постала, доминантно, превентивног карактера. На основу тако прикупљених података,

---

<sup>407</sup> Опширније видети у: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 75.

<sup>408</sup> „Закон о Безбедносно-информативној агенцији”, оп. цит, члан 13.

<sup>409</sup> „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, члан 10, 11 и 12.

<sup>410</sup> „Законик о Кривичном поступку Републике Србије”, *Сл. гласник РС*, бр. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 49/2007, 20/2009, 72/2009 и 76/2010, члан 161 и 162.



службе безбедности доносе процену, на основу које реагују или је прослеђују политичким одлучиоцима који даље према њој поступају. У таквој ситуацији судска контрола мора бити ефикасна да би могла да прати развој догађаја, како би превентивне мере служби безбедности уродиле плодом.<sup>411</sup>

Адекватна законска регулатива, која прати потребе обавештајно-безбедносног апарата, као и органа унутрашњих послова, мора постојати и мере превентивног деловања служби безбедности морају бити законски регулисане. У супротном све оно што је утврђено у превентивном деловању на суду неће бити адекватан доказ и чак службе безбедности могу бити законски процесуиране за неовлаштено прикупљање података.

Када се говори о поступањима органа служби безбедности у решавању кривичних дела онда се ти поступци, прикупљања података, информација и доказа ослањају на члан 504а Закона о кривичном поступку.<sup>412</sup>

Међу тим мерама се убрајају: надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникације, пружање симулованих пословних услуга и симулованих правних послова, контролисана испорука, аутоматско претраживање личних података, прикривени иследник и сведок сарадник. Прописане мере се односе на кривична дела: организованог криминала, корупције и друга веома тешка кривична дела. Наведени Законик предвиђа и примену посебних мера и поступака и за кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, као и за тешко кршење међународног хуманитарног права почињеног на територији бивше Југославије од 1. Јануара 1991. године, која су наведена у статуту Међународног кривичног суда за бившу Југославију.<sup>413</sup>

---

<sup>411</sup> Опширније видети у: Богољуб Милосављевић, „Овлашћења полиције и других државних органа за тајно прикупљање података: домаћи прописи и европски стандарди”, у: Мирослав Хацић и Предраг Петровић (урс), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно војне односе, 2008, стр. 60.

<sup>412</sup> Видети: „Законик о Кривичном поступку Републике Србије”, оп. цит, члан 172 и 173.

<sup>413</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 77.

Пошто су посебне мере и поступци допринеле ефикаснијем раду органа гоњења и могућности да се превентивно прате потенцијалне активности група и појединаца, законодавац исказује намеру да прошири број кривичних дела према којима треба предузимате посебне мере и тај процес је очигледан, али постепен, па се у Кривични законик редовно уносе новине које се односе на већи број кривичних дела за која се одобравају посебне мере. Стручна јавност у том смислу има опречна мишљења са овим поступцима законодавства, јер се у том случају проширења кривичних дела због којих се предузимају посебне мере, свакако се у знатно вишој мери нарушавају људска права и слободе од стране државних органа, па ту област треба квалитетно законски дефинисати како би био обетбеђен потпуни надзор и контрола над радом служби безбедности у предузимању посебних мера и овлашћења.<sup>414</sup>

Према актуелном закону предлог за примену посебних мера подноси јавни тужилац, а одобрава их судија, док те мере и поступке предузимају и врше органи унутрашњих послова МУП РС, Безбедносно-информативна агенција и Војнобезбедносна агенција. Мере се спроводе када постоји основана сумња да је осумњичено лице починило кривично дело и члана Закона 504а. У циљу заштите угрожавања људских права и слобода суд када одобрава предузимање мера надлежним органима, детаљно описује врсту мере, метод вршења радње, као и време њеног трајања према тачно наведеним подацима о личности о којој се ради. Истим законом је и предвиђена обавеза органа Безбедносно-информативне и Војнобезбедносне агенције да достављају дневне извештаје судији и тужиоцу, а детаљан извештај, по завршетку предузимања мера достављају суду, са прецизним описом предузетих мера, као и снимак (видео или тонски запис). Уколико судија, односно тужилац, из неког разлога одлучи да снимак неће користити у даљем поступку или се против осумњиченог обуставља даљи поступак, онда се снимци и прикупљени докази, под надзором суда, уништавају.<sup>415</sup>

---

<sup>414</sup> Видети: Момчило Грубач, *Посебна овлашћења органа кривичног гоњења и уставна права и слободе грађана, Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно-војне односе, 2008, стр. 56.

<sup>415</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 79.

Успостављајући јасан механизам поделе улога и одговорности између тужиоца и судије, са једне стране, и органа унутрашњих послова и служби безбедности, са друге, законодавац се потрудио да заштити поступак примене посебних мера у циљу ограничења људских права и слобода. На тај начин се од иницијалног дела, тражења одобрења, па до завршног извештаја и уништавања прикупљених снимака, читав поступак прати и надзире.

За рад служби безбедности је од суштинског значаја примена оперативних и техничких мера у прикупљању података о појединцима и групама, али и владама и државама, ради заштите националних интереса и националне безбедности. Циљ прикупљања података је превентиван, а посебне мере се предузимају ради спречавања угрожавања уставног поретка и националне безбедности, те ради спречавања претњи од терористичког деловања и сузбијања појава организованог криминала. Поступком прикупљања података и предузимањем посебних мера не значи да ће обавезно бити покренут кривични поступак, већ је значај тог деловања углавном у функцији државно-политичког одлучивања и заштите националних интереса. Примена посебних мера је основа деловања сваке службе безбедности и ускраћивање деловања, у том смислу, би рад служби безбедности изгубио сваки смисао и значај.<sup>416</sup>

Без обзира на претходно наведене чињенице, примена ових, посебних мера, мора бити законски, адекватно дефинисана и јасна сваком појединцу, како би се потпуно или максимално спречила злоупотреба примене тих мера. У том случају је веома важна улога суда, чија је основна улога да се врши адекватан и законом прописан надзор над применом ових мера, како се нико не би одважио на било коју врсту злоупотребе.

Ипак, треба истаћи да судска сагласност и одобрење није неопходна за све посебне мере и поступке које у свом раду предузимају службе безбедности. Према наводима професора Милосављевића, мере којима службе безбедности прикупљају податке могуће је разврстати у две групе: „оне чијим се коришћењем мање или веома мало задире у индивидуална права и слободе и оне чијим се коришћењем привремено и без сазнања лица

---

<sup>416</sup> *Ibidem*, стр. 81.

ограничавају нека од загарантованих људских права и слобода, а то је најчешће случај са правом на приватност”.<sup>417</sup>

Управо је у тим околностима и успостављеним механизмима за надзор над спровођењем тих оперативних мера од стране служби безбедности, изражена улога суда, а на основу позитивних прописа који треба да буду прецизни и недвосмислени. У нашем законодавству се разликују одредбе закона, који регулишу околности и процедуре за предузимање посебних мера од стране Безбедносно-информативне агенције и Војнобезбедносне агенције. Закон о БИА не прописује прецизно које су то мере и поступци за које се предузимају посебне мере, а које суд не одобрава, док Закон о ВБА и ВОА конкретно наводи који су то посебни поступци и мере које предузимају наведене агенције, под који условима и уз одобрење суда.<sup>418</sup>

У том контексту, у тачкама 7, 8. и 9, става 1, члана 12, у вези са чланом 14. Закона о војнобезбедносној и војнообавештајној агенцији предвиђене су следеће мере које спроводе службе, а за које је обавезна сагласност надлежног суда: тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава, тајни надзор садржине писма и других средстава комуницирања, укључујући и тајни надзор над телекомуникацијама и информационим системима, тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета.<sup>419</sup>

У случајевима обе агенције и БИА и ВБА, посебно је истакнута улога директора, који се директно обраћају Врховном касационом суду са захтевом за одобрење примене посебних поступака и мера у раду, а у тренуцима који захтевају хитно реаговање као што су случајеви претње од тероризма или други изазови за националну безбедност, директор агенције може самостално да донесе одлуку о посебним мерама, уз претходну консултацију са председником суда.

---

<sup>417</sup> Богољуб Милосављевић, „Овлашћења полиције и других државних органа за тајно прикупљање података: домаћи прописи и европски стандарди”, оп. цит, стр. 62.

<sup>418</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 83.

<sup>419</sup> Видети: „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, оп. цит, чл. 12, 13, 13а и 14.

Судови и правосудни органи имају директан утицај на заштиту права појединаца и на спровођење демократске контроле над радом обавештајно-безбедносних служби, у том смислу. Из тог разлога је неопходно формирати правни систем и устројити службе безбедности тако да утицај правосуђа на њихов рад буде доминантан у односу на утицаје било које друге власти. На тај начин, правосуђе помаже у напорима да се државни органи сматрају одговорним за употребу и могућу злоупотребу власти. Стварање ефикасног, независног и непристрасног судства је суштински важан фактор у развоју и спровођењу владавине права, а тиме и демократизације.

#### **4. Проблеми примене законског оквира на службе безбедности у Србији**

У савременом, цивилном и демократском друштву положај и улога јавне управе, па и њених извршних органа, што се односи и на службе безбедности, требала би да буде професионално устројена и потпуно законски уређена област. Та тенденција у друштву почиње од прве спознаје о организацији демократског друштва и делегирања власти на грађане посредством избора, па све до данас.

Службе безбедности су, тако, прешле дуг пут који води од потпуне самовоље и потчињености само представницима власти, без обзира на облик и начин владања до покушаја успоставе правилности и законитости у њиховом раду, уз увођење органа и мера контроле и надзора. Покушаја, јер је у питању сталан процес успостављања система законитости и одговорности у раду, служби безбедности, који се прилагођава потребама цивилног друштва и изазовима националне и међународне безбедности, уз ограничење да не дође до повређивања људских права и слобода, осим у мери када то и под којим условима дозвољава Устав. Дакле, у питању је комплексан процес, пун свакодневних изазова и препрека које треба превазићи и међусобно помирити у циљу постизања најбољег решења за успоставу функционалног и, према грађанима и јавности, одговорног, као и законом дефинисаног безбедносног система.

Тако у недемократским системима службе безбедности се мање или више, отворено мешају у рад полиције судова и тужилаштва, при чему применом својих, јасно недефинисаних овлашћења, ограничавају и узурпирају слободе и права појединаца, а неретко се оптужују и за организовање и извршавање дела државног насиља. Стога реформа система безбедности Републике Србије, подразумева реферму служби безбедности и механизма који се тичу њихове контроле и управљања њима.<sup>420</sup>

Процес демократизације друштва захтева реформистички приступ друштвеном уређењу, заснованог на принципима правне државе и отвореног друштва, при чему је акценат на функционалној и одговорној јавној управи, чији је концепт на коме почиве, професионалан и одговоран према друштву и грађанима. За такав систем је неопходна стабилност институција, легалност и легитимност изабране власти, која своју снагу мери снагом јавне управе и њених органа. Да би такав систем постао и опстао неопходна је јасна законска регулатива, прецизно успостављени системи контроле и надзора, као и подела надлежности, што је неопходно у погледу истовременог јачања институција јавне управе, али и заштите и развоја људских слобода и права.<sup>421</sup>

Ове тврдње се, свакако, односе и на положај и улогу служби безбедности у савременој јавној управи, односно на то како су законом дефинисане и како се, према томе, односе према јавности и друштвеној одговорности, на једној, те према свом послу, са свим елементима тајности у поступању, на другој страни.

Током историје људског друштва примећено је да је тајност често била злоупотребљена и коришћена као основ за опстанак на власти, прикривање незаконитог и неправилног рада носилаца највиших државних функција, корупције и других облика криминала и неправилности. Тајност је одлика недемократских и затворених система.

---

<sup>420</sup> Видети: Младен Костић, *Европске интеграције и реформа сектора безбедности*, Центар за стратешка истраживања националне безбедности – Цесна Б, Београд, 2010, стр. 169-170.

<sup>421</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 7.

Међутим, чак и високо развијене демократске земље, настоје да врше своје послове скривено од очију јавности.<sup>422</sup>

„Свака власт је као печурка и најбоље расте и развија се у мраку”,<sup>423</sup> с тим у вези, истакао је Мирољуб Радојковић.

Успостава правног режима на једној и служби безбедности, чија је улога и значај мистификована велом тајности, на другој страни води до контрадикторног друштвеног и правног система у коме је на путу демократије и развоја људских права и слобода задовољена само форма, док је суштина остала под велом тајне.

Основни пропуст у контексту транспарентности и професионалности јавне управе јесте толеранција на превелику или апсолутну тајност у раду служби безбедности. Све до друге половине XX века преовладало је мишљење да одлучиоци међу органиме извршне власти за своје одлуке не одговарају јавности, па чак ни својим бирачима, док у аутократским режимима та појава није ни разматрана и сматрана је потпуно јеретичком.

Волтер Багехот угледни британски теоретичар тог времена, сматрао је да демократија може функционисати „само ако су њени прави владари заштићени од вулгарних испитивања”, док је Волтер Липман, у САД, тврдио да је „изабрани службеник одговоран свом кабинету, а не бирачима. Тамо где мишљење масе доминира владом, постоји морбидно растројство функције моћи”.<sup>424</sup>

Раније мишљење и став у погледу значаја међусобног односа јавности и тајности, данас је углавном промењен у корист јавности, па с тим у вези доминира став да је основна карактеристика савремене правне државе и демократског друштва, управо, јавност и транспарентност. Овде је добар тренутак да се напомене и чињеница да је пад

---

<sup>422</sup> Видети: Дејан Миленковић, „Слободан приступ информацијама као фундаментално људско право”, у: Стеван Лилић и Дејан Миленковић (урс), *Слобода приступа информацијама*, Комитет правника за људска права, Београд, 2003, стр. 44.

<sup>423</sup> Мирољуб Радојковић, „За слободан приступ информацијама”, *Призма*, Центар за либерално-демократске студије, бр. 4, 2002, стр. 29.

<sup>424</sup> Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 6.

једне империје (СССР и читавог источног блока), започео, између осталог, на паролама „гласности”.

Заштиту владаревих поступака и одлука од погледа јавности, од утицаја институција и контролних тела обављале су, а понегде још увек обављају службе безбедности. Тај процес реформи служби безбедности, где им се постепено или нагло скида ореол недодирљивости и где се њихов рад подвргава правном устројству друштва је актуелан у последњим деценијама, а повезан је са порастом нивоа и облика демократске власти у појединим земљама. Сукоб права и тајности, данас, је актуелан у свим земљама младе демократије, а такав случај је и са Републиком Србијом.

Зато је неопходно одредити праву меру између јавности и тајности у раду служби безбедности, а она се, углавном, одређује на основу тога са којим се безбедносним изазовима, ризицима и претњама суочава одређена држава. У складу са, савременим, важећим принципима функционисања демократских држава, службе безбедности су дужне да усвом раду, на основу актуелних закона, задовоље начело јавности и транспарентности и омогуће увид у одређене прикупљене информације.<sup>425</sup>

Да би се, у правном смислу, „укротиле” службе безбедности потребно је, сигурно, донети одговарајуће законе, који ће дефинисати приоритете државе према тајном раду, надлежностима и посебним мерама, које службе безбедности предузимају, али и приоритете у погледу заштите људских права и слобода и демократског и цивилног друштва. Како се, до сада на многим примерима, показало да службама безбедности слово закона не мора ништа да значи, онда је улога контролних тела и снажних институција, од виталног значаја за државу која се одлучи за пут јавности, институцијалности и демократизација служби безбедности.

За квалитетну реформу служби безбедности у Србији, нису довољни само адекватни закони, него и чврстина и одлучност институција да се у намери и реформи сектора безбедности истраје и успе. Сећања на тоталитарни режим у којем је обавештајно-безбедносни апарат био „мозак” репресивног система усмереног на наводну заштиту социјалистичких вредности, а заправо на очување апсолутне моћи партијске елите, у

---

<sup>425</sup> Видети: Богољуб Милосављевић и Предраг Петковић, „Безбедносно-обавештајне службе”, оп. цит, стр. 253-254.



Србији је још увек свеже. Поред стандардних обавештајних и контраобавештајних задатака службе безбедности, на нашим просторима, имале су и улогу спречавања и неутралисања свих облика критичког и опозиционог деловања, као и надзора на слободоумним грађанима.<sup>426</sup>

Таква традиција тајног и непресивног деловања служби безбедности одржала се до скоро у Србији, а како, још увек, није повучена јасна и прецизна граница у односу на бивше ауторитативне режиме, онда је јасно и логично зашто је реформа служби безбедности, као и целокупног безбедносног сектора, спора и непотпуна.

У Републици Србији, у погледу реформе сектора безбедности није се потпуно завршио посао, па неки делови те области остају прилично неуређени. Како било на путу демократизације друштва Република Србије је предузела одређене мере како би томе прилагодила и унапредила, пре свега у правном смислу, функционисање и рад служби безбедности, те је с тим у вез до сада потпуно или делимично урађено следеће:

- Започето је решавање проблема отварања досијеа и њихове предаје Архиву Србије, у складу са Законом о културним добрима,
- Решавање питања ефикасне контроле над радом служби безбедности,
- Усвојени су нови Закони о БИА, ВБА и ВОА,
- Усвојен је Закон о заштити тајних података,
- Извршене су формацијске промене и промењена је и поједностављена организацијска структура,
- У знатној мери је промењен оперативни састав.<sup>427</sup>

Што се тиче доступности информација, па чак и када су оне потпуно застареле ту се ствар није одмакла од почетка. Такав је случај са отварањем досијеа грађана у Србији, које су све власти од 2000. године, најављивале, у мањој или већој мери. Схвативши комплексност тог посла и, на основу искустава из неких источноевропских земаља, ипак тај проблем је одложен за решавање у неким другим временима.

---

<sup>426</sup> Видети: Александар Фатић, Срђан Кораћ и Александра Булатовић, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, оп. цит, стр. 54.

<sup>427</sup> Видети: Младен Костић, *Европске интеграције и реформа сектора безбедности*, оп. цит, стр. 170-171.

У наведеном случају службе безбедности су део досијеа доставиле архиву Србије, али је ту настао застој, што због недостатка политичке воље за даљи наставак те акције, што због неспремности архива, у техничком и кадровском смислу, да изађе у сусрет јавности.

Познато је, с тим у вези, да је БИА током 2005. године предала архивима Београда и Србије грађу у којој се налазило и око 75.000 личних досијеа, насталих у периоду од 1945. до 1971. године,<sup>428</sup> као и архивску грађу која се односи на проблематику Информбироа, коју је такође предала Архиву Србије, у складу са законским прописима, а коју чине збирке докумената на укупно 495.792 странице.<sup>429</sup> Слично је учинила и ВБА, која је током 2006. и 2007. године Војном архиву предала око 50.000 страница архивског материјала, укључујући и одређени број персоналних досијеа.<sup>430</sup>

Из наведених примера службе безбедности види се да успостава принципа јавности и доступности информација из службе безбедности може трајати годинама и, чак, деценијама, а да нема конкретног помака, него се, тада, углавном пребацује одговорност са једних на друге и тако се одуговлачи и збуњује јавност, а све због чињенице да не постоји јасна одлука у ком правцу реформи службе безбедности треба ићи. Сваки и најмањи вакум простор у неуређеној области безбедности службе и појединци са власти добро знају да злоупотребе.

Питање контроле службе безбедности решавано је јачањем контролних тела, која су у надлежности законодавне и извршне власти, као и независних контролних тела. Увођењем унутрашње контроле и буџетске контроле службе безбедности њихов рад је, у формалном смислу, постао знатно уређенији. Нови Закони о БИА, ВБА и ВОА су знатно, у правном смислу, уредили безбедносни сектор и поставили правни оквир даљој законодавној реформи службе безбедности, иако су на самом почетку примећене мане

---

<sup>428</sup> Видети: Мирослав Перишић, директор Архива Србије, у изјави за „Политику – електронско издање”, од 12.09.2010. године.

<sup>429</sup> Видети: Писмо БИА упућено дневном листу „Вечерње новости”, које је објављено 10.07.2009. године у тексту под насловом: „Празна страна историје”.

<sup>430</sup> Видети: ВБА, као наследница Управе безбедности ЈНА, предала је Војном архиву сву грађу која се односи на Информбиро, у архивској грађи од 317 документарних збирки на 50.000 страница, налазило се и 10 свезака са 1.800 страница грађе која се односи на Информбиро - из изјаве Светка Ковача, директора ВБА, дате 14.07.2009. године „Вечерњим новостима”.

наведених законе, посебно Закона о БИА, у коме одређени делови, посебно они који се односе на предузимање посебних мера, као и механизам контроле и надзора, нису прецизно дефинисани. Законом о заштити тајних података знатно је олакшан рад и припадницима служби безбедности, али и контролним телима, јер су успостављене правне норме и у тој области. Променом организацијско-формацијске структуре у службама безбедности постављен је циљ да се оне професионализују, институционализују и сведу у законске оквире са новим људима који ће прихватити новине.<sup>431</sup>

Примена наведених мера на систем реформи обавештајно-безбедносних служби, као и целокупног безбедносног сектора, није дала потпуне резултате и поред чињенице да се, у том смислу, пакет реформи сектора безбедности, заиста, покренуо. Закон о БИА, са пропустима, који су на почетку уочени није обезбедио потпуно функционисање служби безбедности у правном оквиру, пре свега због околности у којима је настао (распад Државне заједнице Србије и Црне Горе) и неспремности институција и органа да га у пракси подрже и примене.<sup>432</sup>

Ипак, у области безбедности успостављен је правни оквир, као добра основа за даљу надоградњу и формирање функционалнијег правног система примењивог на службе безбедности у Републици Србији. Поред Закона о БИА, који је, колико-толико, уредио организацију и рад ове цивилне безбедносне агенције, Закони о ВБА и ВОА су први правни прописи који су након Другог светског рата донети, а да директно регулишу рад војних служби безбедности. Пре тога војне службе безбедности су функционисала под велом тајне. Начин рада служби безбедности, пре доношења ових закона, није био познат јавности, а начин њиховог финансирања је био без икакве контроле. Њиховим реформисањем и издвајањем из Генералштаба и постављањем у Министарство одбране, први пут је, над њима, успостављена цивилна контрола.<sup>433</sup>

---

<sup>431</sup> Видети: Раде Булатовић, „Реформа система безбедности у Србији – достигнућа и перспективе”, у: Мирослав Хацић (ур.), *Реформа система безбедности у Србији – достигнућа и перспективе*, зборник радова, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2007, стр. 77-78.

<sup>432</sup> Видети: Младен Костић, *Европске интеграције и реформа сектора безбедности*, оп. цит, стр. 171.

<sup>433</sup> Видети: Драган Прља, „Реформа законодавства војних служби безбедности”, у: *Преглед законодавства система одбране Републике Србије*, Институт за упоредно право, Београд 2007, стр. 361.

Примена законског оквира на службе безбедности у Републици Србији је веома сложена и то из више значајних разлога, који леже дубоко у друштву, његовој историји, организованости, степену интелектуалног, културног и научно-технолошког напретка, као и утицајима и условима из међународног окружења. Тоталитарни режим који је постојао у комунистичком систему, а затим настављен све до почетка овог века, оставио је снажне последице, које успоравају и данас демократске процесе у области безбедности Републике Србије.<sup>434</sup>

Последице нису само приметне у недостатку правног оквира који би се примењивао на службе безбедности, већ и на свест друштва о томе, које је, у доброј мери, и сада збуњено значејам реформи сектора безбедности. Са друге стране велики притисци јавности и међународне заједнице на реформу сектора безбедности све су гласнији и доприносе убрзању процеса демократизације и изградње цивилног друштва.

Стратешко опредељење друштва, у том смислу је неопходно, при чему је суштина да се сва друштвена стремљења и реформе претворе у правни оквир, како би то била једна снажна друштвена порука да су друштво и држава одлучно опредељени да уђу у процес реформи, што ће тај подухват значајно убрзати.<sup>435</sup>

Постојећи правни оквир није једноставно применити на службе безбедности, у Републици Србији, између осталог због, неспремности институција и органа јавне управе да га доследно примењују, услед институционалне неодлучности, која је последица недефинисане политике владе према овом сектору, као и, вероватно, недостатак политичке воље да се он потпуно правно уреди, јер „тајни” рад служби безбедности може и те како да допринесе порасту вредности владајуће партије у изборној трци и постизборној математици и комбинаторици за формирање власти.

Редовне неправилности се могу наћи у раду контролних тела и понашању служби безбедности у тим тренуцима, као и у односу који су службе показале према заштитнику грађана, према предузимању посебних мера и неовлаштенем прислушкивању, као и према

---

<sup>434</sup> Видети: Александар Фатић, Срђан Кораћ и Александра Булатовић, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, оп. цит, стр. 55.

<sup>435</sup> Опширније видети у: Младен Костић, *Европске интеграције и реформа сектора безбедности*, оп. цит, стр. 170.

односу који на њих врши јавност и многе невладине организације које се труде да прате и надзиру њихов рад.<sup>436</sup>

Без обзира на многе недостатке примене правног оквира на службе безбедности у Републици Србији, у последње, скоро, две деценије направљени су помаци који службе безбедности воде ка реформама и строгим правним оквирима, а целокупно друштво ка демократизацији и јачању цивилне контроле безбедносног сектора. Ипак за наставак започетих реформи неопходна је већа одлучност јавног сектора у њиховом спровођењу и мање двоумљења на том путу. Дакле, не треба дозволити да природна смена власти, на изборима, доведе до скретања са пута реформи и унапређивања сектора безбедности и сталне промене приоритета. За такву одлучност је потребно трајно и већинско опредељење друштва.

Снажне институције и стабилна јавна управа једино могу да спроведу квалитетне реформе служби безбедности, јер само њиховом снагом, закони о службама безбедности као и целокупни правни оквир у који је функционисање служби безбедности смештено, неће остати само пуко слово на папиру. Јаке институција, засноване на владавини права, уређују целокупни јавни сектор, па и службе безбедности, а на општу корист друштва у целини. Примена правног оквира на службе безбедности значи демократизацију друштва, јачање људских права и слобода, транспарентности власти и већу безбедност за сваког појединца, па и нацију у целини, како од спољног, тако и од „унутрашњег” непријатеља, често оличеног у владајућим, аутократским, структурама власти.

## **5. Од концепта службе као репресивног апарата и власти до концепта службе као сервиса грађана**

Држава, као вечни принцип, организовања људских заједница постоји од формирања првих друштвених организација око водених токова Месопотамије, како би се пољопривредно земљиште лакше наводњавало и водени токови контролисали, што датира

---

<sup>436</sup> Видети: Дејан Миленковић, Слободан Копривица и Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, оп. цит, стр. 48; 69.

још од неколико хиљада година пре наше ере. Таква творевина настала из потребе за људским организовањем, из економских и безбедносних разлога довела је до стварања државе, чији је степен развоја друштва, условљавао и формирање њених функција, али је увек ту била, поред осталих, изражена и функција безбедности.<sup>437</sup>

Насупрот овој теорији, постоји и теза о модерној држави која постоји од момента када је феудални систем колабирао и када су из тог друштва настале прве националне државе, па се од тог времена може и рачунати постојање савремених држава. Од тада, па до данас, држава је непрестано мењала своје функције, облике и форме, али је од самог настанка функција безбедности била присутна и видљива у поседовању моћи, углавном војне, али и економске.<sup>438</sup>

У свом историјском развоју све друштвене и државне заједнице истицале су сталну потребу да обезбеде, ако не пуну, онда што већу безбедност и сигурност својих грађана, друштвених група и друштвених система, пре свега политичких, економских, културних, инфорционих и других система. При томе, настојале су да елиминишу све облике девијантног понашања који би могли угрозити основна права и људске слободе грађана.

Међутим, постојање различитих облика и извора угрожавања и угрожености показало је сву сложеност укупне безбедносне ситуације, како на националном, тако и на регионалном и међународном плану. Због тога се с правом може рећи да се савремени свет развија у сложеним и конфликтним односима и да се налази у сталној политичко-безбедносној нестабилности. Као одговор на такво стање у међународним односима, свака држава и друштвена заједница настоји да обезбеди политичке и безбедносне услове за владавину закона и развој демократије као елементарних претпоставки за успешан развој политичког, економског, социјалног, културног и осталих друштвених система. Ту своју функцију свака држава остварује легитимним средствима моћи својих извршних и управних органа власти у чијој су надлежности послови и задаци заштите њених виталних

---

<sup>437</sup> Видети: Karl A. Wittfogel, *Oriental Despotism*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1957, pp. 320-321, Интернет: <https://www.scribd.com/document/114355821/Savremena-drzava>, 25/09/2017.

<sup>438</sup> Видети: Драган Митровић, *Теорија државе и права*, Досије, Београд, 2010, стр. 4-5.

интереса и вредности од свих облика угрожавања и угрожености (спољне и унутрашње), сагласно уставу и закону.<sup>439</sup>

Да би могла успешно да штити виталне вредности и интересе, свака држава организује своје безбедносне и заштитне механизме у засебне међусобно условљене системе и подсистеме, који пружају безбедносне услуге од највишег друштвеног значаја. При томе, они своју улогу остварују дозвољеним правним и демократским средствима, који не доводе у питање слободу и права човека и грађанина. Да би бројни међусобно условљени елементи система безбедности и заштите једне државе могли да испуне основну друштвену функцију, неопходно је да припадници тих елемената посебно њихов управљачки део, буду образовани и оспособљени за такву улогу. Одатле и произилази стална друштвена потреба за изучавањем садржаја предмета Системи безбедности и заштите у универзитетским програмима студија опште безбедности.<sup>440</sup>

Репресија, као метод рада безбедносних служби, била је подразумевани начин да се делује према свима који на било који начин угрожавају безбедност државе и власти, пре свега, а затим и сигурност грађана. Од настанка првих држава и њихових безбедносних истанци, замисао је била да се заштити поредак и власт како од спољашњих, тако и од унутрашњих непријатеља, а репресивне мере се, том приликом, нису ограничавале.

Постојање служби безбедности као репресивног апарата власти, трајало је од првих почетака организовања људске цивилизација, па све до данас, у појединим државама и одређеним појавним облицима. Репресивни апарат, дакле, одувек постоји, само је мењао облике и интензитет свог деловања, који се разликују од античког и феудалног доба, па до савременог доба и актуелне данашњице. У почетку је постојала отворена и гола репресија државних органа преко безбедносних служби, да би, како је просветитељство напредовало, та огољена форма репресије, добијала квази правни оквир. Под патронатом владара и слоганом заштите нације и државног поретка чињени су многи злочини над сопственим народом, истовремено гурајући тај исти народ у провалију незнања, необразовања и културног и економског мрака, јер сваки просперитет народа угрожава владајуће

---

<sup>439</sup> Видети: Антон Гризод, Сениша Таталовић и Влатко Цвртила, *Сувремени системи националне сигурности*, Факултет политичких знаности, Загреб, 1999, стр. 15-16.

<sup>440</sup> Видети: Драган Р. Симић, *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 17-18.

структуре и њихово схватање о начину вођења државе и нације. Власт је најбезбеднија у одсуству интелигенције.

Након верских сукоба и грађанских ратова у XVI и XVII сазрева мисао о потреби успостављања снажне државне власти која би била суверена и која би доминирала средствима и употребом силе у циљу остваривања безбедносне функције. Тај монопол над применом физичке силе подразумевао је забрану другим организацијама у друштву, као и појединцима, да користе силу, осим у мери у којој им то држава допусти. Истовремено држава се једина овлашћује да легитимно употребљава физичку силу како би одржала унутрашњи мир и спољну безбедност. Држава је, сада, дужна да заштити живот, слободу и добра поданика у миру, да би они подржали владара у рату.<sup>441</sup>

Већ у оваквим организационим облицима националне државе и другачијег приступа појму безбедности, на неки начин се, репресивне методе безбедносних структура, ограничавају. Правни теоретичар тог времена Томас Хобс, пратећи тадашње друштвене мисли, у свом чувеном делу *Левијатан*<sup>442</sup>, тврди да је разлог постанка савремене државе управо у одговору на потребу да се поданицима пружи одговарајућа безбедност од претњи које долазе споља, као и од оних разних унутрашњих властодржаца. Основ за владареву врховну власт јесте у уговору, који поданици закључују са владаром. Они му уговором предају сву власт, а он се обавезује да им пружи личну безбедност и спаси их од опште несигурности каја је постојала у претходном периоду, када је једино право које је владало било право јачега у сталном рату „свих против свих”. Да би то избегао појединац жртвује своју неограничену слободу ради безбедности, а главна брига државе постаје брига о безбедности грађана. Држава у том циљу, онда, намеће дужности дужности грађанима, организује полицију и друге структуре безбедности и пружа безбедност појединцима и читавој нацији, односно националној држави.<sup>443</sup>

Концепт националне државе је подразумевао и успостављање и организацију јавне, односно државне, администрације, па се тако сада јавља и утемељене безбедносних

<sup>441</sup> Видети: Богољуб Милосављевић, *Прилог теоријскоправном појму одређена безбедности*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2014, стр. 100.

<sup>442</sup> Видети: Томас Хобс, *Левијатан*, Просвета, Београд, 1961, стр. 57.

<sup>443</sup> Видети: Богољуб Милосављевић, *Прилог теоријскоправном појму одређена безбедности*, оп. цит, стр. 100.



структура, чија је првенствена улога заштита власти од спољног и унутрашњег непријатеља, који је често препознат и у свакој врсти супротстављања власти и њеним националним интересима. Под плаштом одбране националних интереса и владе свртавале су се све активности безбедносних структура, које су у свом раду биле прилично круте. Изражен, дакле, национални набој у сврху заштите власти, државе и поретка, била је основна карактеристика овог државоцентричног организовања безбедносних структура, који се као доминантно уређење државне управе и служби безбедности задржао све до краја XIX и почетка XX века. У том периоду се појављује и израженија улога законодавства, па власт своје деловање учвршћује и законима, који су свакако доношени на штету људских права и слобода.

Након Првог светског рата, а посебно после Другог, пошто је човечанство претрпело огромне људске и материјалне губитке, јавља се снажна идеја да се људске слободе и права боље заштите и да, сада ти принципи, добију и међународни легитимитет у заједничким глобалним институцијама посвећених миру и мирном решавању спорова. Први облици таквих принципа нашли су се у Друштву Народа, да би пуно значење добили у организацији Уједињених Нација, која и данас настоји, уз мање или више успеха, да заштити изворна права и слободе човека и грађана на целом свету.<sup>444</sup>

У Србији је тај концепт узео маха почетком овог века, а спознаја о неопходности уласка обавештајно-безбедносног сектора у процес демократских реформи, настала је у последњој деценији XX века, па је, још тада, с тим у вези професор Андреја Савић истакао: „Мислим да се служба у великој мери ослободила идеологизације. Сигурно да то није успела у потпуности, али уставни принцип да полицајац не треба да буде члан ниједне странке веома је заступљен. Теоријски гледано у условима вишепартијског система Ресор државне безбедности не сме да буде у функцији ове или оне партије. Вербални деликт смо сместили у музеј и он није више предмет рада ове службе. Мислим и да је синтаagma унутрашњи непријатељ дефинитивно протерана са ових простора.”<sup>445</sup>

---

<sup>444</sup> Опширније видети у: Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 48.

<sup>445</sup> Андреја Савић, Милан Делић и Младен Бајагић, *Безбедност света: од тајности до јавности*, оп. цит, стр. 129.

Данас процес реформи је доста комплекснији од тадашње, не тако давне, замисли професора Савића, јер је однос у последњој деценији, према устројству службе безбедности, знатно напредовао, а све у циљу да службе безбедности постану отвореније и предусретљивије према јавности, те да постану ударна песница демократизације и стабилности јавне управе у земљи.

За такву нову, измењену, слику света у коме доминира демократско и цивилно друштво у чијем епицентру се налазе људска права и слободе, било је неопходно реконструисати стари концепт безбедности, посебно у смислу стварања јасног правног оквира за деловање и успостављање контроле над свим структурама безбедности.

Стим у вези се све више акценат ставља на правно утемељење функционисања система безбедности и служби безбедности како би се постигла законска предвидивост њиховог деловања, затим поједноставило управљање, као и контрола над њима. Према професору Војину Димитријевићу „правна сигурност је стање друштва у коме се право унапред зна и тачно примењује, у коме постоји извесност у погледу садржине права и поузданост у погледу његовог остваривања”.<sup>446</sup>

Овде се појам „правне сигурности” и „безбедности”, какву смо до сада разматрали разликују, али и међусобно преплићу и допуњују, па од тог тренутка па све до данас ова два појма стоје у међусобно зависним односима, који се редовно унапређују и усклађују. Тако да је основна замисао ограничавања и контролисања служби безбедности, у савременом добу, видљива у непосредној надоградњи правног система и стварање функционалног правног оквира за службе безбедности.

Поред класичних сегмената безбедности који се односе на: војну, јавну, државну (тајну) који су и даље веома битни; сада се безбедносни концепт проширује и на економска, социјална, еколошка и политичка питања, чиме се организација и механизми управљања и контроле над службама безбедности све више усложњавају. У савремено

---

<sup>446</sup> Дренка Вуковић, *Системи социјалне сигурности*, Службени гласник, Београд, 1998, стр. 21.

доба овим садржајима се придружују и све врсте невојних претњи, као и све актуелнији тероризам.<sup>447</sup>

Све ове промене у концепту безбедности захтевају и нове правне акте који својим нормама и садржајима прате нове изазове и претње у сектору безбедности. Више безбедност није једноставан појам, сада се кроз њу прожимају све друштвене активности и појаве, па је стално праћење тих промена, од стране државних институција и других регулативних тела неопходно. Затим, променили су се и стандарди у смислу третирања повреде људских права и слобода, тако је данас та тема знатно осетљивија него раније, што, свакако, захтева и већу пажњу законодавца.

Јачање индивидуалних људских права и слобода, као и индивидуалне безбедности, јавља се и могућност злоупотребе тих права и њиховог истицања у односу на националну безбедност. Тако, на пример, судбина појединца може да се тумачи као проблем међународне безбедности, што значи да уколико држава са националним безбедносним институцијама не може да заштити права и слободе појединца, онда ту улогу преузима међународна заједница. На тај начин је суверенитет државе релативизован, а тзв. Хуманитарним интервенцијама се крши међународно право и међународна безбедност.<sup>448</sup>

Обавештајне и безбедносне службе су те које, по налогу своје владе, инструментализују појединца или групу (грађанску, етничку, верску), која служи да изазове хуманитарну интервенцију, како би се поводом агресија на суверену земљу дао легитимитет агресору. Без обзира, на процес демократизације друштва и наметања правног оквира за деловање службама безбедности, на овом примеру је приметна њихова улога у спровођењу одлука власти, које и нису баш правно засноване. Улога служби безбедности у сарадњи са контролисаним медијима у оваквим ситуацијама је од пресудног значаја.

Ипак, поред свих напора да се деловање служби безбедности ограничи и правно омеђи, државна брига о безбедности и деловању безбедносних органа, све до новијег

---

<sup>447</sup> Видети: Богољуб Милосављевић, *Прилог теоријскоправном појму одређена безбедности*, оп. цит, стр. 101.

<sup>448</sup> Видети: Гари Симпсон, *Велике силе и одметничке државе*, Круг комерц, Београд, 2006, стр. 59.

времена била је нека врста „апсолутистичке оазе у правној држави,” што је већ навођено у претходним поглављима. За уређење ове области био је неопходан велики правни подухват, којим је пробијен дотадашњи зид ћутања у сектору безбедности. Несметан проток информација, људи и робе, у нашем веку, снажно је допринео регионалном и међународном повезивању, па су се стандарди и норме, у области заштите људских слобода и права брзо ширили и међусобно прихватили. О томе данас сведоче бројни извори права како домаћи, тако и међународни.<sup>449</sup>

Поред чињенице да су службе безбедности у свим својим појавним облицима прешле дуг пут од организације првих држава, па до данашњег демократског друштва, њихова суштинска реформа траје последњих неколико деценија овог и прошлог века. То је, заправо, период у коме се одвијају процеси реконструкције служби безбедности и целокупног сектора безбедности, са циљем даље демократизације друштва, ограничавања и контроле над употребом свих врста сила и радом служби безбедности. У таквим околностима, где развој слободне људске мисли редовно усваја нове стандарде у смислу поштовања људских слобода и права, јачање правног оквира у коме егзистирају службе безбедности представља стални задатак.

Укључивање грађана у јавну политику директно путем избора или индиректно активирањем принципа јавности и транспарентности, несумњиво је допринело померањем тежишта, па су сада јавна управа, као и службе безбедности, од апарата који управља грађанима постали сервис који користи грађанима или се бар томе тежи. Укључивање грађана у процес одлучивања представља кључни принцип демократске праксе и доброг управљања, заснованог на правима грађана, при чему њихово одлучивање директно утиче на њихов квалитет живота и степен друштвеног развоја. Тим поступком се у великој мери дели и одговорност за донете одлуке, па доносиоци одлука имају, свакако, већи легитимитет. Јачање односа унутар заједнице и стварање осећаја и веза припадности заједничком идентитету, само су неке од корисних последица оваквог устројства јавне

---

<sup>449</sup> Видети: Богољуб Милосављевић, *Прилог теоријскоправном појму одређена безбедности*, оп. цит, стр. 95-96.

управе, која би потпуно користила грађанима, односно била би њихов сервис. Јасно је да би такво друштво остваривало само напредак и позитивни развој.<sup>450</sup>

Трансформација служби безбедности од репресивног апарата до сервиса грађана је сталан и веома захтеван процес, који може изнети само развијено и стабилно друштво, чија свест, људски и материјални ресурси стварају предуслове за такав концепт организације јавне управе и служби безбедности. Друштво које има снажну жељу да иде у том правцу, али нема добре законе, има лош кадровски потенцијал, које је огрезло у корупцију и криминал и које води недемократска или квази демократска власт, сигурно неће успети у тој намери. За тај степен развоја људског друштва су неопходне стабилне институције са традицијом демократије, као и добри закони који су пронашли прави однос између ефикасног рада служби безбедности и поштовања људских права у правном амбијенту и јавној администрацији чија је сврха постојања да буде сервис грађанима који ће им олакшати живот.

На другој страни, можда је мало и превише захтевати од служби безбедности да постану сервис грађанима, у пуном смислу те речи, јер опис њиховог рада и деловања, као и безбедносна функција у друштву, чији су носиоци, ипак предвиђа неку врсту, ако не руководеће, онда бар квалитетне саветодавне улоге властима, а самим тим и друштву у целини. Битније је њихов рад квалитетно усмеравати и, потпуно у складу са прописима, адекватно усмеравати, надzirати и контролисати, за шта је неопходно стално проналазити нова правна решења и механизме управљања. Сјединити све ове елементе у један није нимало једноставно, па је стога неопходно поновити, да само држава са снажним институцијама може одолети овим искушењима.

---

<sup>450</sup> Видети: Снежана Ђорђевић, *Приручник за учење грађана и цивилног друштва у процесу одлучивања*, Грађанска иницијатива, Београд, 2011, стр 5-6.

## ЗАКЉУЧАК

Увођење демократије и цивилне контроле међу организацију и рад органа јавне управе, односно у рад и активности обавештајно-безбедносног система, је релативно новијег датума. Тек су се у другој половини прошлог века водеће државе света, пре свега западне оријентације, одлучиле на овај корак, на тај начин отворивши један простор у оквиру јавне администрације који је потребно редовно пратити, унапређивати и стално међусобно упоређивати, истовремено тражећи најбоља решења за његово функционисање.

Моћ и власт се одавно преплићу у пракси, још много пре него што су ти односи добили и теоријски епилог у науци. Однос владајуће структуре према моћи и употреба, као и злоупотреба моћи, видљив је у њеном односу према службама безбедности, па се из тог односа назира да онај ко има већу концентрацију моћи утиче на оног другог. Некада је то власт која утиче на службе безбедности, а видели смо да је у историјској призми, у већини случајева било другачије и да су службе безбедности биле те које су шириле свој утицај у друштву. Службе безбедности су своју моћ усмеравале тако што су остваривале политички утицај, стварајући страховладу и спречавајући било коју друштвену појаву која би била против политичког једноумља. На тај начин су се знатно издигле у управној хијерархији државе тако што су постале прва полуга власти, без којих она не би опстала, а те, репресивне мере су предузимале, углавном, под плаштом заштите националних интереса или уставног поретка и суверенитета власти, па до заштите људских права и слобода, данас.

Тражећи праву меру, која би задовољила обе стране, али и умањила или потпуно елиминисала штету причињену друштву, које је трећа страна, долазило се до разних решења, која су константно унапређивана, у оној мери у којој је друштво одмицало на лествици развоја. Ако се занемари мрачан период репресалија коју су службе безбедности вршиле у име власти, развој мисли о одговорном устројству јавне управе и обавештајно-безбедносних служби јавља се у прошлом веку и од тада преовладава истрајност у потреби да се службе безбедности реформишу, тако што ће своју делатност потпуно засновати на праву и националним интересима државе, непрестано узимајући у обзир људске слободу и права.

Историјски концепт је дао јасну слику како се кретао развој људске мисли, у смислу употребе силе, од организације првих држава, па до формирања модерне националне државе, као и од тог момента, па све до данас. Власт је моћ увек настојала да задржи само за себе, што је у концепту националне државе једино и прихватљиво за опстанак нације, али је под притиском јавности, те услед политичких, економских и културних промена у друштву била принуђена да облик и начин везивања моћи за себе мења и прилагођава датом тренутку, па је тако некако и започео реформски процес. У тим дешавањима носиоци главне улоге су биле обавештајно-безбедносне службе, односно оне структуре преко којих се манифестовала моћ властодржаца.

Ни Србија, ни њена државна администрација, као ни службе безбедности, нису остале имуне на ове процесе, иако су због објективних историјских и политичких околности, прилично касниле за развијенијим делом света. Ипак, услед упоредних утицаја из окружења и преливања и извоза примера, решења, идеја и ставова, талас реформи сектора безбедности, захватио је и нестабилну српску администрацију. Кажем нестабилну, јер историјски токови јој нису дозволили да се развије, као ни стална политичка и економска превирања, па је услед честих ратних сукоба и великог страдања и померања становништва, сваких неколико деценија, све почињало да се изнова ствара и организује. Такви стихијски услови, услед другачијих приоритета, који се пре свега односе на борбу за опстанак нације и стварање државе, прво националне, а затим свих југословенских народа, нису дозвољавали да се обрати пажња на реформу сектора безбедности, који је, до скоро, у Србији представљао последње апсолитистичко упориште.

Поред тих објективних историјских околности чињеница је и да је престиж за поседовањем власти, која у Србији, значи и поседовање апсолутне моћи, успоравало реформске процесе, а у одређеној мери се то и данас дешава. Тако је Србија, тек под притиском споља и увођењем демократских институција почетком овог века, заправо, кренула са реформом система безбедности и служби безбедности и тај процес и данас траје. На основу упоредних анализа, истражујући степен реформи служби безбедности које су достигле државе са, знатно дужом, демократском традицијом, уочава се да је Србија прихватила међународне стандарде и обрасце у области безбедности, али да их споро, неодлучно, без јасне визије и недоследно примењује у пракси. Разлози за то су

бројни, али основни је у неодлучности и неспремности српске администрације да се озбиљно и доследно посвети реформи сектора безбедности, па и обавештајно-безбедносних служби. Недостатак адекватних и добрих закона, непостојање политичке воље да се они доследно спроводе, као и мањак кадрова су свакако допринели оваквом стању реформи српских служби безбедности.

Механизми контроле и надзора над радом обавештајно-безбедносног апарата у Републици Србији су, чини се, формалног карактера и у служби владајуће гарнитуре, која како долази на власт, прво што уради преузме координацију над радом служби безбедности, вероватно из разлога да би учврстила и продужила своје владање. Закони у том контексту имају одређене нејасноће, а недостатак политичке воље и нестручност чланова Одбора за контролу рада служби безбедности свакако доприносе амбијенту неефикасне контроле служби безбедности. Однос служби безбедности према независним контролним телима, заштитнику грађана и поверенику за информације би требао да буде на вишем и професионалнијем нивоу, како би и извештавање надлежних и стручних тела и органа, али и јавности добило законски смисао. Стално јачање институција у земљи и њихово међусобно повезивање, кључан је предуслов за стварање савременог и стручног обавештајно-безбедносног апарата, који своје постојање оправдава служећи свим грађанима своје државе, као и нацији у целини и њеним интересима.

Прилагодити рад служби безбедности јавној управи која је опредељена да буде сервис свим грађанима је идеал коме се током целог реформског пута тежи. Нови закони о службама безбедности, све више садрже одредбе које говоре томе у прилог, стварајући једну идиличну симбиозу између друштва и грађана, на једној, и служби безбедности на другој страни. Србија, на том путу, је и даље прилично далеко од било које идиличне ситуације, посебно уз чињеницу да је српска служба безбедности оптерећена бројним аферама из не тако давне прошлости, као и умешана у тешка кривична дела почињена против политичких противника, представника јавне речи или других слободоумних људи. Такво наслеђе, уз чињеницу да сви реформски процеси до сада нису окончани са потпуним позитивним учинком, само доприноси даљој разградњи демократије у друштву и прокламовања квази демократије, где су нека основна права и слободе формално, а не суштински заступљена.



На крају, сав тај реформски подухват, који се води у циљу прилагођавања рада служби безбедности савременим безбедносним токовима и стандардима, као да нема коначни циљ, него како му се примичено он је све недостижнији. У том смислу би требало и преиспитати сврху крајњег циља коме се тежи. Мислим, да ли службе безбедности, заиста, могу постати сервис грађана, с обзиром да природа њиховог рада, као и начин и облик функционисања, ипак захтева одређену тајанствену аутономију? Одговор на то питање, свакако, може бити релативан, као и свака друга тврдња која се односи на службе безбедности, па би се тако рекло да могу и требају у одређеној мери, али не и потпуно, јер би тиме угрозиле сопствено функционисање.

Ипак контрола служби безбедности од стране парламента, владе, управе, суда и тужилаштва, владиних и независних контролних тела спрегнута у један заједнички систем, доприноси стварном јачању институција, које покрећу механизам који контролише и надзире службе безбедности и тај механизам треба стално унапређивати. У супротном довољан је делић непажње и неозбиљности и већ су се створили услови да службе безбедности скрену са свог одлучног пута реформи и посегну за злоупотребом положаја и моћи коју поседују.

Без обзира шта ће се у овој области даље дешавати у ближој и даљој будућности, чињеница је да је точак реформи незаустављиво покренут и службе безбедности су потпуно изгубила онај тоталитарни и тајанствени карактер који их је вековима чинио посебним и неприступачним. Међутим, стални напори да се учврсте стабилни принципи и механизми контроле служби безбедности од стране власти, увек су актуелни.

## БИБЛИОГРАФИЈА

### Монографије

1. Абелес, Марк, *Антропологија државе*, Библиотека XX век, Београд, 2001.
2. Baylis, John, Smith, Steve and Owens, PatriЦИА, *The Globalization of World Politics*, Fourth edition, Oxford University Press Inc., New York, 2008.
3. Батавељић, Драган, *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999.
4. Beck, Ulrich, *What is Globalization?*, Polity, Cambridge, 2000.
5. Berger, Peter L. and Huntington, Samuel P. (eds.), *Many Globalizations: Cultural Diversity in the Contemporary World*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
6. Бери, Норман, *Увод у модерну политичку теорију*, Службени гласник, Београд, 2007.
7. Berkley, George and Rouse, John, *The Craft of public administration*, McGraw-Hill, Boston, 2004.
8. Bernhard, Michael, *Institutions and the Fate of Democracy: Germany and Poland in the Twentieth Century*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2005.
9. Благојевић, Милош, *Државна управа у српским средњовековним земљама*, Службени лист СРЈ, Београд, 1997.
10. Борн, Ханс и Вилс, Ејдан (урс), *Надзор над обавештајним службама*, ДЦАФ, Женева, 2012.
11. Bovaird, Tony and Löffler, Elke (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, London and New York, 2003.
12. Bossaert, Danielle and Demmke, Christoph, *Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2003.
13. Бобио, Норберто, *Држава, владавина, друштво: за општу теорију политике*, ЦИД, Подгорица, 1995.
14. Bovaird, Tony and Löffler, Elke (eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, London, 2003.
15. Brzezinski, Zbigniew, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York, Basic Books, New York, 2005.
16. Burnell, Peter, *Globalising democracy*, Routledge, London, 2006.
17. Вајлер, Џозеф Х. Х., *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд, 2002.
18. Васиљевић, Душан, *Европски програми за локалне заједнице*, Београд, Европски покрет у Србији, Београд, 2004.

19. Васовић, Вучина, *Савремене демократије I*, Београд, Службени гласник, 2008.
20. Webster, Frank, Blom, Raimo, Karvonen, Erkki, Melin, Harri, Nordenstreng, Kaarle and Pouskari, Ensio (eds.), *The information society reader*, Routledge, London, 2004.
21. Verheijen, Tony (ed.), *Who Rules? Politico - Administrative relations*, NISPAcee, Bratislava, 2001.
22. Viotti, Paul R. and Kauppi, Mark V., *International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity*, 3<sup>rd</sup> edition, Pearson, New Jersey, 2007.
23. Вуковић, Дренка, *Системи социјалне сигурности*, Службени гласник, Београд, 1998.
24. Гадамер, Ханс-Георг, *Европско наслеђе*, Плато, Београд, 1999.
25. Gastelaars, Marja, *The Public Services under Reconstruction: Client experiences, professional practices, managerial control*, Routledge, London and New York, 2008.
26. Гиденс, Ентони, *Одбегли свет: како глобализација преобликује наше животе*, Стубови културе, Београд, 2005.
27. Goldmann, Kjell, *Transforming the European Nation-State: Dynamics of Internationalization*, SAGE Publications, London, 2001.
28. Голубовић, Загорка, *Демократија и глобализација: Свођење рачуна*, Службени гласник, Београд, 2007.
29. Gowland, David, O'Neill, Basil and Dunphy, Richard (eds.), *The European Mosaic: Contemporary Politics, Economics and Culture*, Harlow, Longman, 2000.
30. Goodsell, Charles T., *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, CQ Press, Washington D.C., 2004.
31. Грамши, Антонио, *О држави*, Радничка штампа, Београд, 1979.
32. Гризолд, Антон, Таталовић, Синиша и Цвртила, Влатко, *Сувремени системи националне сигурности*, Факултет политичких знаности, Загреб, 1999.
33. Грубач, Момчило, *Посебна овлашћења органа кривичног гоњења и уставна права и слобода грађана, Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно-војне односе, 2008.
34. Дамјановић, Мијат (ур.), *Упоредна искуства државних управа*, Магна агенда, Београд, 2003.
35. Дамјановић, Мијат, *Организација и управљање*, Институт за политичке студије Факултета политичких наука, Београд, 1982.
36. Дикон, Ричард, *Британска обавештајна служба*, Глобус, Загреб, 1980.
37. Димитријевић, Војин, Пауновић, Милан и Ђерић, Владимир *Људска права – уџбеник*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997.
38. Dresang, Dennis L., *Public personnel management and public policy*, Longman, New York, 2002.

39. Dunn, William N., Staroňová, Katarina and Pushkarev, Sergei (eds.) *Implementation the Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*, NISPAcee, Bratislava, 2006.
40. Ђорђевић, Ивица, *Безбедносна архитектура у условима глобализације*, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2007.
41. Ђорђевић, Снежана, *Анализа јавних политика*, Факултет политичких наука, Београд, 2009.
42. Ђорђевић, Снежана, *Власти у акцији – свет јавних услуга*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2008.
43. Снежана Ђорђевић, *Приручник за учешће грађана и цивилног друштва у процесу одлучивања*, Грађанска иницијатива, Београд, 2011.
44. Ђукановић, Драган (ур.), *Савремени међународни изазови: глобална и регионална перспектива*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008.
45. *E – Government*, Зборник радова, Министарство за науку, технологију и развој, 2001.
46. Ејдус, Филип, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник, Београд, 2012.
47. Закарија, Фарид, *Постамерички свет*, Хеликс, Смедерево, 2009.
48. Зборник радова, *Безбедност у постмодерном амбијенту*, књига 4, Центар за стратешка истраживања националне безбедности, Београд, 2009.
49. Zifcak, Spencer (ed.), *Globalisation and the Rule of Law*, Routledge, London, 2005.
50. Зорић Миланко, Ђукић Милан, *Основи ратне вештине*, Генералштаб Војске Србије и Црне Горе, Управа за школство и обуку, Београд, 2003.
51. Ingraham, PatriЦИА W., Joyce, Philip G. and Kneedler Donahue, Amy, *Government Performance: Why Management Matters*, The Johns Hopkins University, Baltimore, 2003.
52. *Innovations in Governance and Public Administration*, United Nations, 2006.
53. Јовановић, Слободан, *Држава*, БИГЗ, Београд. 1990.
54. Кавран, Драгољуб, *Јавна управа: реформа – тренинг – ефикасност*, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2003.
55. Carlsnaes, Walter, (ed.), *Handbook of International Relations*, Sage, London, 2006.
56. Caparini, Marina, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Ashgate, University of Birmingham, 2007.
57. Carter, April, *The Political Theory of Global Citizenship*, Routledge, London, 2006.
58. Кастелс, Мануел, *Информацијско доба: економија, друштво и култура*, Књига 2: Моћ идентитета, Голден маркетинг, Загреб, 2002.
59. Кастелс, Мануел, *Информацијско доба: економија, друштво и култура*, Књига 3: Крај тисућљећа, Голден маркетинг, Загреб, 2003.

60. Кегли, Чарлс и Виткоф, Јудин, *Светска политика*, Центар за студије Југоисточне Европе, Београд, 2004.
61. Keohane, Robert O. and Nye, Joseph S., *Power and Interdependence*, Longman, New York, 2001.
62. Kettl, Donald F., *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000.
63. Killian, Jerri, and Eklund, Niklas (eds), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, CRC Press, Boca Raton, 2008.
64. King, Roger and Kendall, Gavin, *The State, Democracy and Globalization*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004.
65. Костић, Младен, *Европске интеграције и реформа сектора безбедности*, Центар за стратешка истраживања националне безбедности – Цесна Б, Београд, 2010.
66. Cottey, Andrew, *Security in the New Europe*, Palgrave, New York, 2007.
67. Лазих, Радојица С., *Демократска и цивилна контрола рада служби безбедности у Републици Србији од 2000. до 2010. године*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2013.
68. Лајпхарт, Аренд, *Модели демократије*, Службени лист СЦГ, ЦИД, Београд, Подгорица, 2003.
69. Lane, Jan-Erik, *State Management: An Enquiry into Models of Public Administration and Management*, Routledge, London and New York, 2009.
70. Levitas, Tony, Pigeu, Juliana, Kalman, Judit, Kamenickova, Vera and Peterson, George, *Decentralization in Central and Eastern Europe*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 2000.
71. Лилић, Стеван и Миленковић, Дејан (урс), *Слободан приступ информацијама*, Комитет правника за људска права, Београд, 2003.
72. Lipschutz, Ronnie D., *Globalization, Governmentality and Global Politics: Regulation for the Rest of Us?*, Routledge, London, 2005.
73. Little, Richard and Smith, Michael (eds.), *Perspectives on World Politics*, Routledge, London, 2006.
74. Lynn, Laurence E. (Jr), *Public Management: Old and New*, Routledge, London and New York, 2006.
75. Lynch, Thomas D., and Cruise, Peter L. (eds), *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach*, CRC Press, Boca Raton, 2005.
76. Манделбаум, Мајкл, *Идеје које су освојиле свет: мир, демократија и слободна тржишта у двадесет и првом веку*, Филип Вишњић, Београд, 2004.
77. Марковић, Бранислав, *Есеји о управи*, Правни факултет, Крагујевац, 2002.
78. Marković, Slobodan G., Beckett, Weaver Eric and Pavlović, Vukašin (eds.), *Challenges to New Democracies in the Balkans*, Association of Fulbright Alumni of Serbia and Montenegro and Čigoja Press, Belgrade, 2004.

79. Marcou, Gérard, *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*, Local Government and Public Service Reform Initiative/OSI, Budapest, 2002.
80. McLaughlin, Kate, Osborne, Stephen P. and Ferlie, Ewan (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, London, 2003.
81. Миленковић, Дејан, *Јавна управа*, Факултет политичких наука, Београд, 2013.
82. Миленковић Дејан, Копривица Слободан, Тодорић Владимир, *Контрола служби безбедности*, Центар за нову политику, Београд, 2011.
83. Милосављевић, Богољуб, *Прилог теоријскоправном појму одређена безбедности*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2014.
84. Милосављевић, Богољуб и Ђорђевић, Саша, *Корупција у сектору безбедности: унутрашња контрола*, едиција: Предлог практичне политике, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, новембар 2012.
85. Милосављевић, Маријана и Милатовић, Драгана (урс), *Заштита узбуњивача*, Удружење Еутопија, Београд, 2011.
86. Милошевић Милан, Богдановић Бранко, *Безбедност обновљене Србије*, Службени гласник, Београд, 2004.
87. Митровић, Драган, *Теорија државе и права*, Досије, Београд, 2010.
88. Нај, Џозеф С., *Како разумевати међународне односе: увод у теорију и историју*, Стубови културе, Београд, 2006.
89. Nemes, Juraj, Wright, Glen and Stillman Richard J. (eds.), *Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concept and Cases*, NISPAcee, Bratislava, 2002.
90. Nye, Joseph S. and Donahue, John D. (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Visions of governance for the 21st century, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000.
91. Офе, Клаус, *Модерност и држава: Исток, Запад*, Филип Вишњић, Београд, 1999.
92. Пајванчић, Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Конрад Аденауер Стифтунг, Београд, 2009.
93. Peters, V. Guy, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Routledge, London and New York, 2009.
94. Peters, Guy V. and Pierre, Jon (eds.), *Handbook of Public Administration*, SAGE Publications, London, 2003.
95. Peters, V. Guy, and Pierre, Jon (eds), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, Routledge, London and New York, 2004.
96. Peters, Guy V., *The future of governing*, University Press of KaHCAs, KaHCAs 2001.
97. Polanyi, Karl, *The Great Transformation, the political and economic origins of our time*, Beacon Press, 2001, Boston, Интернет: [http://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf\\_4/Great\\_Transformation.pdf](http://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf_4/Great_Transformation.pdf), 13/09/2017.

98. Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert, *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
99. Поповић, Драгољуб, *Стварање модерне државе*, Београд, Драганић, Београд, 1994.
100. Pridham, Geoffrey, Herring, Eric and Sanford, George (eds.), *Building Democracy?: The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*, St. Martin's Press, New York, 1994.
101. Прокопијевић, Мирослав, *Европска унија – увод*, Београд, Службени гласник, Београд, 2005.
102. Пусић, Еуген, *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 2002.
103. Радосављевић, Душко, *Елите и трансформација: случајеви Пољске, Мађарске и Србије*, Илида штампа, Инђија, 2001.
104. Rae Heather, *State Identities and the Homogenisation of Peoples*, Cambridge University press, Cambridge, 2002.
105. Raphaelson, Arnold H. (ed.), *Restructuring State and Local Services: ideas, proposals, and experiments*, Westport, Praeger, 1998.
106. Ravenhill, John, (ed.), *Global Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
107. Rekosh, Edwin, *The Vicious Circle: Weak State, Institutions, Unarmed Abuse and Distract*, Local Government and Public Service Reform Initiative/OSI, Budapest, 2005.
108. Rosenbaum, Allan and Gajdošova, Ludmila (eds.), *State Modernization and Decentralization – Implications for Education and Training in Public Administration: Selected Central European and Global, Pers*, NISPAcee, Bratislava, 2003.
109. Савић, Андреја, Делић, Милан и Бајагић, Младен, *Безбедност света: од тајности до јавности*, Институт безбедности, Београд, 2002.
110. Садиковић, Лада, *Држава у европском поретку*, Шахинпашић, Сарајево, 2005.
111. Salamon, Lester M. and Elliott, Odus V. (eds.), *The tools of government: a guide to the new governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
112. Симић, Драган, *Наука о безбедности: савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука, Београд, 2002.
113. Симић, Драган Р., *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999.
114. Симпсон, Гари, *Велике силе и одметничке државе*, Круг комерц, Београд, 2006.
115. Scharpf, Fritz W, *Governing in Europe: effective and democratic*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
116. Sørensen, Georg, *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*, Palgrave Macmillan, New York, 2004.
117. Становчић, Војислав, *Политичка теорија I*, Службени гласник, Београд, 2006.

118. Станчевић, Веран, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, Службени гласник, Београд, 2012.
119. Starling, Grover, *Managing the public sector*, Thompson Higer Education, Belmont, 2005.
120. Shane, Peter M. (ed.), *Democracy online: the prospects for political renewal through the Internet*, Routledge, New York, 2004.
121. Shafritz, Jay M., Russell, Edward W., Borick, Christopher P., *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York, 2008.
122. Трбовић, Ана С., Ђукановић, Драган, Кнежевић, Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрације Универзитета Сингидунум – ФЕФА, Београд, 2010.
123. Фатић Александар, Кораћ Срђан, Булатовић Александра, *Етика криминалистичко – обавештајног рада*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.
124. Фатић Александар, Кораћ Срђан, Булатовић Александра, *Етички стандарди за криминалистичко – обавештајни рад*, Центар за безбедносне студије, Београд, 2011.
125. Farazmand, Ali (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2009.
126. Farnham, David, Horton, Sylvia, Barlow, John and Hondeghem, Annie (eds.), *New Public Managers in Europe*, Macmillan, London, 1996.
127. Finer, S.E., *The History of Government from the Earliest Times*, Oxford, University Press, Oxford, 1999.
128. Finlay, Jane and Debicki, Marek, *Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments*, NISPAcee, Bratislava, 2003.
129. Фридман, Томас Л., *Свет је раван: кратка историја XXI века*, Дан граф, Београд, 2007.
130. Фром, Ерих, *Здраво друштво*, Напријед, Загреб, 1989.
131. Фукујама, Френсис, *Грађене државе*, Филип Вишњић, Београд, 2007.
132. Hague, Barry N. and Loader, Brian D. (eds.), *Digital democracy: discourse and decision making in the Information Age*, Routledge, London, 2001.
133. Харисон, Рон, *Демократија*, Клио, Београд, 2004.
134. Хацић, Мирослав, *Појмовник – цивилни ланац командовања*, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2008.
135. Хацић, Мирослав, *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије*, приручник, Мисија ОЕБС у Србији и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012.
136. Heady, Ferrel, *Public Administration: A Comparative Perspective*, Sixth Edition, Marcel Dekker, Inc., New York, 1996.
137. Хејвуд, Ендру, *Политика*, Клио, Београд, 2004.



138. Held, David and McGrew, Anthony (eds.), *Governing globalization: power, authority and global governance*, Cambridge, Polity Press, 2002.
139. Held, David and McGrew, Anthony (eds.), *The global transformations reader: an introduction to the globalization debate*, Polity Press, Cambridge, 2003.
140. Хобс, Томас, *Левијатан*, Просвета, Београд, 1961.
141. Holsti, Kalevi J., *International Politics*, 3<sup>rd</sup> edition, Prentice-Hall, New Jersey, 1977.
142. Хумболт, Вилхелм фон, *Идеје за покушај одређивања граница делотворности државе*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1991.
143. Цирн, Михаел, *Управљање са оне стране националне државе: глобализација и денационализација као шанса*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
144. Чупић, Чедомир, *Социологија*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2002.
145. Ђеранић, Предраг, *Ко контролише обавештајне службе*, Бесједа, Бања Лука, 2008.
146. Шулце, Хаген, *Држава и нација у европској историји*, Филип Вишњић, Београд, 2002.
147. Шушић Славољуб, Терзић Златоје, Петровић Никола, *Зборник докумената из области одбране и безбедности Југославије 1990 – 1991 године*, Војноиздавачки завод, Београд, 2002.
148. Шушњић, Ђуро, *Рибари људских душа*, НИРО „Младост”, Београд, 1990.

## Чланци

149. Bovens, Mark, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework”, *European Governance Papers*, No. C–06–01, 26 January 2006, Интернет: <http://igitur-archive.library.uu.nl/USBO/2012-0315-200635/Analysing%20and%20Assessing%20Public%20Accountability1.pdf>, 16/09/2013.
150. Булатовић, Раде, „Реформа система безбедности у Србији – достигнућа и перспективе”, у: Мирослав Хаџић (ур.), *Реформа система безбедности у Србији – достигнућа и перспективе*, зборник радова, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2007.
151. Väyrynen, Raimo, “Old and New”, *International Studies Review*, Vol. 5, No. 1 (Mar., 2003).
152. Wittfogel, Karl A., *Oriental Despotism*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1957, pp. 320-321, Интернет: <https://www.scribd.com/document/114355821/Savremena-drzava>, 25/09/2017.

153. Гаћиновић, Радослав и Бајагић, Младен, „Појам и структура безбедности”, *Зборник радова – Национална безбедност Србије и безбедносне интеграције*, Криминалистичко-безбедносна академија, Београд, 2013.
154. Gewirth, Alan, “Are All Rights Positive?”, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 30, No. 3, Summer 2001.
155. Diermeier, Daniel, Eraslan, Hülya and Merlo, Antonio, “A Structural Model of Government Formation”, *Econometrica*, Vol. 71, No. 1 (Jan., 2003).
156. Ђорђевић, Снежана, „Предузетнички инструменти савремене власти – државе и локалних власти”, *Годишњак Факултета политичких наука*, год. 2, бр. 2, 2008.
157. Ђукановић, Драган, „Савет Европе: оквири локалне и регионалне самоуправе”, *Међународна политика*, Београд, год. 54, бр. 1111, јул-септембар 2003.
158. Едмундс, Тимоти, „Прилагођавање демократији: мисли о транзицији у Србији и на Западном Балкану”, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 7-8, Београд, октобар 2007 - март 2008.
159. Јанковић, Саша, „Парламентарна контрола сектора безбедности”, у: Павле Јанковић (ур.), *Антологија текстова са Школа реформе сектора Безбедности*, ИСАК Фонд - Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2006.
160. Joder, Jennifer A., “Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 2 (Mar., 2003).
161. Jorna, Frans, and Wagenaar, Pieter, “The ‘Iron Cage’ Strengthened?: Discretion and Digital Discipline”, *Public Administration*, Vol. 85, No. 1, 2007.
162. Кешански, Ивана, „ЦИА закључила: Руси су помогли Трампу да победи”, *Блиц*, Интернет: [www.blic.rs/vesti/svet/ЦИА-zakljucila-rusi-su-pomogli-trampu-da-pobedi/4gxybwj](http://www.blic.rs/vesti/svet/ЦИА-zakljucila-rusi-su-pomogli-trampu-da-pobedi/4gxybwj), 10/12/2016.
163. Kivell, P. T., and McKay, I., “Public Ownership of Urban Land”, *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 13, No. 2 (1988).
164. Carney, Gerard, “Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials”, Интернет: [http://www.toronto.ca/inquiry/inquiry\\_site/cd/gg/add\\_pdf/77/Conflict\\_of\\_Interest/Electronic\\_Documents/Research\\_orgs/Transparency\\_Int\\_Carney\\_paper.pdf](http://www.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Conflict_of_Interest/Electronic_Documents/Research_orgs/Transparency_Int_Carney_paper.pdf), 16/09/2013.
165. Ku, Agnes S., “Boundary Politics in the Public Sphere: Openness, Secrecy, and Leak”, *Sociological Theory*, Vol. 16, No. 2, July 1998.
166. Cutler, Tony, Waine, Barbara, and Brehony, Kevin, “A New Epoch of Individualization?: Problems With the ‘Personalization’ of Public Sector Services”, *Public Administration*, Vol. 85, No. 3, 2007.
167. Chen, Yu-Che and Perry, James, “Outsourcing for E-Government: Managing for Success”, *Public Performance & Management Review*, Vol. 26, No. 4 (Jun., 2003).
168. Lanham, Ryan L., “Borders and Boundaries: The Ends of Public Administration”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 4, 2006.

169. Lewis, Carol W., "In Pursuit of the Public Interest", *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 5, September–October 2006.
170. Lenk, Klaus, "Reconstructing Public Administration theory from below", *Information Polity*, Vol. 12, Issue 4, 2007.
171. Лилић, Стеван, „Извршна власт и управа у парламентарном и председничком систему поделе власти”, *Актуелна Уставна и друга питања конституисања правне државе III* (зборник радова), Правни факултет, Београд, 1994.
172. Лишанин, Младен, „Реформа сектора безбедности у постауторитарном окружењу”, у: *Безбедност Западног Балкана*, бр. 18, Београд, јул-септембар 2010.
173. Marx Ferree, Myra, Gamson, William A., Gerhards, Jürgen, Rucht, Dieter, "Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies", *Theory and Society*, Vol. 31, No. 3, June 2002.
174. Matheson, Alex, et al., "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 6, 2007.
175. Мијалковић, Саша, „Обавештајно-безбедносне службе и национална безбедност”, *Безбедност*, год. 53, бр. 1, 2011.
176. Миленковић, Дејан, „Јавна управа и административна правда - управни трибунали у англосаксонском праву”, *Годишњак Факултета политичких наука*, год. 3, бр. 3, 2009.
177. Миленковић, Дејан, „Слободан приступ информацијама као фундаментално људско право”, у: Стеван Лилић и Дејан Миленковић (урс), *Слобода приступа информацијама*, Комитет правника за људска права, Београд, 2003.
178. Милосављевић, Богољуб, „Овлашћења полиције и других државних органа за тајно прикупљање података: домаћи прописи и европски стандарди”, у: Мирослав Хацић и Предраг Петровић (урс), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно војне односе, 2008.
179. Милосављевић, Богољуб, „Прилог теоријскоправном одређењу појма безбедности”, *Правни записи*, год. V, бр. 1, 2014.
180. Милосављевић, Богољуб и Петровић, Предраг, „Безбедносно-обавештајне службе”, у: Мирослав Хацић (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Републици Србији*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009.
181. Богољуб Милосављевић и Предраг Петровић, „Безбедносно-обавештајне службе”, у: Мирослав Хацић, Богољуб Милосављевић и Соња Стојановић (урс), *Годишњак реформе сектора безбедности*, Центар за цивилно-војне односе и Дан Граф, Београд, 2009.
182. Милошевић, Милан, „Органи и службе безбедности у Србији - између континуитета и дисконтинуитета”, *Политичка ревија*, год. 5, бр. 1-2, 2006.
183. Mooney Nickel, Patricia, and Tech, Virginia, "Network Governance and the New Constitutionalism", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 29, No. 2, 2007.

184. Миричић, Вучко, „Улога судова у примени посебних мера од стране различитих државних установа”, у: Мирослав Хацић и Предраг Петровић (урс), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно војне односе, 2008.
185. Мишић, Милан, „НСА прислушкује и пријатеље, дрoнови убијају невинe”, *Политика*, Интернет: [www.politika.rs/vesti/svet/nsa-prisluskuje/plm1gmt](http://www.politika.rs/vesti/svet/nsa-prisluskuje/plm1gmt), 15/11/ 2016.
186. Никодиновска-Стефановска Снежана, „Заједничка инострана и безбедносна политика према Лисабонском уговору”, *Наука, безбедност, полиција*, год. 15, бр. 3, 2010.
187. Olsen, Johan P., “Organization theory, public administration, democratic governance”, *ARENA Working Papers*, No. 01/07.
188. Пантелић Небојша, „Демократска контрола полиције”, *Магазин о корупцији Пулс*, бр. јул - август, 2005.
189. Павловић Вукашин, „Моћ и политичко одлучивање”, *Годишњак ФПН*, вол. 5, бр. 6, 2011.
190. Петканић Срђан, „Основи демократске контроле војске”, *Магазин о корупцији Пулс*, Бр. Септембар – октобар, 2005.
191. Петровић, Предраг, „Критички осврт на Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, *Безбедност западног Балкана*, Београдска школа за студије безбедности, Центар за цивилно-војне односе, бр. 15, октобар-децембар 2009.
192. Прља, Драган, „Реформа законодавства војних служби безбедности”, у: *Преглед законодавства система одбране Републике Србије*, Институт за упоредно право, Београд 2007.
193. Радојковић, Миролуб, „За слободан приступ информацијама”, *Призма*, Центар за либерално-демократске студије, бр. 4, 2002.
194. Richter, Sándor, “The Visegrád Group Countries’ Expectations vis-à-vis Western Europe”, *Russian & East European Finance & Trade*, January-February 1996, Vol. 32, Issue 1.
195. Simrell King, Cheryl, “Postmodern Public Administration: In the Shadow of Postmodernism”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 3, 2005.
196. Scrafton, Michael, “Political Imperatives and the Professional Ethics of Public Servants”, *Res Publica*, Vol. 17, No. 1, 2008.
197. Souryal, Sam S., McKay, Brian W., “Personal loyalty to superiors in public service”, *Criminal Justice Ethics*, Summer–Fall, 1996.
198. Hamilton, Ian F. E., “Transformation and Space in Central and Eastern Europe”, *The Geographical Journal*, Vol. 165, No. 2, The Changing Meaning of Place in Post-Socialist Eastern Europe: Commodification, Perception and Environment (Jul., 1999).
199. Hanley, Eric, King, Lawrence and János, István Tóth, “The State, International Agencies, and Property Transformation in Postcommunist Hungary”, *The American Journal of Sociology*, Vol. 108, No. 1 (Jul., 2002).
200. Хацић, Мирослав, „Домети реформе сектора безбедности у Србији”, у: Мирослав Хацић (ур.), *Реформа сектора безбедности у Србији: достигнућа и перспективе*, Београдски центар за безбедносна политику, Београд, 2007.

201. Hill, R. A., "Government, Justice, and Human Rights", paper presented at the Twentieth World Congress of Philosophy, Boston (Massachusetts), 10–15 August 1998, Интернет: <http://web.bu.edu/wcp/Papers/Poli/PoliHill.htm>, 16/09/2013.
202. Цвијан, Владимир, „Савет за националну безбедност- позитивноправна анализа”, *Српска правна ревија*, бр. 7/2008.

## Документи

203. "Access to official documents", Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum, *Council of Europe*, Strasbourg Cedex, 2003.
204. „Безбедносне службе у уставној демократији”, Хелсиншка фондација за људска права, Варшава и Центар за студије националне безбедности, Вашингтон, принцип 4, пасус 4.
205. „Бечка конвенција о дипломатским односима”, *Сл. лист СФРЈ - међународни уговори и други споразуми*, бр. 2/64.
206. "What is Good Governance?", *The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP)*, Интернет, <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>, 17/09/2013.
207. „Европска Конвенција за заштиту људских права и слобода”, Савет Европе, Рим, 1950.
208. "European Code of Good Administrative Behaviour", *European Ombudsman*, Интернет, [http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/code\\_en.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/code_en.pdf), 17/09/2013.
209. "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers*, No. 27, Organisation for Economic Co-operation and Development, November 1999.
210. „Закон о Безбедносно-информативној агенцији Републике Србије”, *Сл. гласник РС*, бр. 42/2002 и 111/2009.
211. „Закон о буџетском систему”, *Сл. гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11 и 93/12.
212. „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији”, *Сл. гласник РС*, бр. 88/09.
213. „Закон о државној управи”, *Сл. гласник РС*, бр. 79/05, 101/07.
214. „Закон о заштити података о личности”, *Сл. гласник РС*, бр. 97/08, 104/09 - др. закон, 68/2012 - одлука УС и 107/12.
215. „Законик о Кривичном поступку Републике Србије”, *Сл. гласник РС*, бр. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 49/2007, 20/2009, 72/2009 и 76/2010.
216. „Закон о Народној скупштини”, *Сл. гласник РС*, бр. 9/10.
217. „Закон о основама уређења служби безбедности”, *Сл. гласник РС*, бр. 116/07.

218. „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије”, *Сл. гласник РС*, бр. 116/07 и 72/12.
219. „Закон о Републичком сеизмолошком заводу”, *Сл. гласник РС*, бр. 71/94.
220. „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја”, *Сл. гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.
221. „Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије”, *Сл. лист СРЈ*, бр. 37/02.
222. „Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије”, *Сл. лист СЦГ*, бр. 17/04.
223. „Информатор о раду БИА”, ажуриран 03.10.2015, Интернет: <http://www.bia.gov.rs/>, 29/10/2016.
224. “Code of Good Administrative Behaviour: relations with the public”, *European Commission*, Интернет, [http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/code/\\_docs/code\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_en.pdf), 18/09/2013.
225. „Копенхашки документ”, Организација за европску безбедност и сарадњу, 1990.
226. “Model code of conduct for public officials”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, *Council of Europe*.
227. “OECD smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi”, GOV/PUMA(2003)10, Direkcija za javno upravljanje i teritorijalni razvoj, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, 25 februar 2003.
228. “Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression”, United Nations Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2000/63, 18 January 2000.
229. „Стратегија националне безбедности Републике Србије”, Службени гласник, Београд, 2009.
230. “Standards of Conduct for the International Civil Service”, *International Civil Service Commission*, United Nations, New York 2013.
231. „Одговори на Упитник Европске комисије”, Влада Републике Србије, 27. јануар 2011.
232. „Правилника о раду Генералног инспектора”, *Службени војни лист*, бр. 18/10.
233. „Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору”, *Сл. гласник РС*, бр. 99/11.
234. „Правилник о раду унутрашње контроле Војнобезбедносне агенције”, *Службени војни лист*, бр. 18/10.
235. „Правилник о раду унутрашње контроле Војнообавештајне агенције”, *Службени војни лист*, бр. 18/10.
236. „Правило о војној дисциплини”, *Службени војни лист*, бр. 22/08.

237. "The Joint Declaration of Venice (Venezia)", Интернет: <http://www.alpeadria.org/english/index.php?page=656102051&f=1&i=733044516&s=656102051>, 19/09/2013.
238. „Уредба Владе Републике Србије о начину евидентирања, обраде, чувања, коришћења, заштите и достављања другим надлежним државним органима информација и докумената о пословима из надлежности Безбедносно-информативне агенције”, *Сл. гласник РС*, бр. 68/02.
239. „Уредба о дисциплинској одговорности припадника БИА”, *Сл. гласник РС*, бр. 75/06.
240. „Уредба о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност”, *Сл. гласник РС*, бр. 12/09.
241. „Уредба о службеним легитимација припадника БИА”, *Сл. гласник РС*, бр. 68/02 и 82/02.
242. „Устав Републике Србије”, *Сл. гласник РС*, бр. 98/06.
243. "Charter of Fundamental Rights of the European Union", *Official Journal of the European Communities*, 2000/C 364, 18 December 2000.

#### **Енциклопедије и лексикони**

244. *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981.
245. *Encyclopedia Britannica Online*, <http://www.britannica.com>
246. Матић, Милан и Подунавац, Милан, *Енциклопедија политичке културе*, Београд, Савремена администрација, 1993.
247. *Међународни политички лексикон*, Новинарско издавачко предузеће, Загреб, 1960.
248. *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.
249. *Политички лексикон*, Удружење пулициста Београда, Београд, 1979.

#### **Електронски извори**

250. Дневни лист „Вечерње новости”, <http://www.novosti.rs/>
251. Дневни лист „Блиц”, <http://www.blic.rs/>
252. Дневни лист „Политика”, <http://www.politika.rs/>
253. БИА, : <http://www.bia.gov.rs/>
254. ВОА: : <http://www.mod.gov.rs/>

## БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА

Мр Дејан, Драган, Михајловић рођен је 1980. године у Бијељини, општина Бијељина, Република Српска, Босна и Херцеговина.

Основну и средњу школу завршио је у Бијељини, одличним успехом. Дипломирао је на Војној академији у Београду – смер пешадија. Магистарску тезу под насловом „*Основна схватања о употреби војне силе у спољној политици*“ одбранио је на Факултету политичких наука у Београду, 12. јула 2013. године.

У току досадашњег службовања, као официр војске, радио у гарнизонима: Панчево, Врање и Београд. Учествовао у саставу мировних снага под командом Уједињених нација у мировној мисији у Либерiji у једногодишњем мандату. Током каријере више пута награђиван и похваљиван, а једном и одликован.